

CITTADINANZA EUROPEA E “LIMITI SOCIALI DEL MERCATO”**

European citizenship and “social limits of the market”

Emilio Castorina

Prof. Ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Catania

Abstract [It]: Nel contrasto alla crisi sanitaria, la cittadinanza europea ha mostrato la propria “struttura autonoma” rispetto alle singole appartenenze nazionali. Il “ruolo guida”, assunto dalla Commissione, ha testimoniato una chiara presa di posizione verso il superamento, a Trattati invariati, della radicata concezione di «residualità» e «strumentalità» dei diritti sociali rispetto agli obiettivi economici del mercato unico, mostrando una significativa apertura verso un sistema europeo di “solidarietà multilivello”. Adesso, il *Green Deal* e l’attuazione del Pilastro dei diritti sociali, tra loro integrati, possono dare avvio a una strategia di economia sociale di mercato (art. 3.3 TUE), atta a sostenere il progresso dell’Unione europea come società giusta, sana, sostenibile e prospera, con un’economia resiliente al servizio delle persone e della natura. Un programma ambizioso, ma che permetterebbe di incrementare gli interventi diretti dell’Unione nei confronti dei “bisogni” dei cittadini correlati allo sviluppo dell’economia-verde. In tale contesto, la cittadinanza riserva potenzialità sempre più inclusive ai fini del consolidamento di unico *demos* europeo, quando ancora appare lontano un decisivo avanzamento dell’Unione sul piano dell’organizzazione federale della esistente “comunità di diritto”.

Abstract [En]: *In the fight against the health crisis, European citizenship has shown its “autonomous structure” compared to individual national citizenships. The “leading role”, assumed by the Commission, has demonstrated a clear position towards overcoming, with the Treaties unchanged, the concept of “residuality” and “instrumentality” of social rights with respect to the economic objectives of the European single market, showing a significant opening towards a European system of “multilevel solidarity”. Now, the Green Deal and the implementation of the Pillar of Social Rights, integrated with each other, can launch a social market economy strategy (art. 3.3 TEU), aimed at supporting the progress of the European Union as a fair, healthy, sustainable and prosperous society, with a resilient economy that serves people and nature. An ambitious program, but one that would allow for an increase in the Union’s direct interventions towards the “needs” of citizens related to the development of the green economy. In this context, citizenship reserves increasingly inclusive potential for the purpose of consolidating a European “demos”, when a decisive advancement of the Union in terms of the federal organization of the existing “community of law” still seems far away.*

Parole chiave: Cittadinanza europea - Diritti sociali - Patto Verde Europeo - Sussidiarietà multilivello

Keywords: *European Citizenship - Social Rights - European Green Deal - Multilevel Subsidiarity*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La cittadinanza europea come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri nella “comunità di diritto”. - 3. Segue: la “struttura autonoma” di essa rispetto alle cittadinanze nazionali. - 4. La crisi sanitaria e la crisi economica: un andamento contraddittorio per la cittadinanza europea. - 5. Segue: la

pandemia da Coronavirus e la “apertura” dell’Unione verso un sistema europeo di solidarietà multilivello. - 6. Segue: la clausola di condizionalità economica e la “frattura” dello statuto giuridico della cittadinanza europea. - 7. Dalla “crisi ecologica” un rilancio per la cittadinanza europea?

1. Premessa

“La società civile europea e i suoi apparati governanti sono chiamati oggi (...) a compiere un salto di qualità non più rinviabile”, dovendosi “trascorrere in modo definitivo e stabile (...) ad un assetto più maturo e rivolto a realizzare l’obiettivo della costruzione di un ordine complessivo, politico e sociale assieme, che è la meta ormai chiaramente assegnata ai suoi popoli dai Trattati”: nella breve ma intensa “Nota introduttiva” al volume *Unione europea e limiti sociali del mercato*¹, Salvatore Prisco, oltre vent’anni addietro, in questi termini auspicava che l’integrazione sovranazionale prendesse forma intorno a un “modello sociale europeo” volto al perseguimento di uguali condizioni materiali di esistenza delle persone.

Nel percorso verso una “definitiva e compiuta integrazione continentale”, il giurista partenopeo avvertiva, in particolare, come “gli assetti di *welfare* siano comunque ineliminabili alla luce dell’evoluzione storica e culturale del continente”, ma, al tempo stesso, reputava “necessaria una profonda riforma, che appunto li faccia salvi nell’essenziale, giacché la loro attuale configurazione all’interno dei diversi scenari nazionali soffre in diversi casi di una patente inefficienza”. In particolare, il contesto italiano procede “troppo lentamente nell’effettività di realizzazione e comunque a velocità diversa nei singoli segmenti territoriali, a motivo del noto, storico dualismo di sviluppo socioeconomico ed istituzionale, rispetto al cui tendenziale superamento il vincolo europeo funziona da stimolo”².

Le sopra richiamate notazioni sono ancora attuali, atteso che alcuni segnali di avanzamento verso un ordine sociale possono intravedersi nel rafforzamento della cittadinanza europea in una duplice direzione: come componente costitutiva della “società europea” e anche come fattore di coesione interna degli ordinamenti nazionali degli Stati membri.

2. La cittadinanza europea come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri nella “comunità di diritto”

L’istituzione, col Trattato di Maastricht (art. 8), della cittadinanza è considerata l’avvio della costruzione di un’area socio-politica sovranazionale³, caratterizzata dalla condivisione dei valori democratici del costituzionalismo europeo e, quindi, da una identità comune da fortificare progressivamente mediante il riconoscimento di un “legame politico diretto fra i cittadini degli Stati membri e l’Unione europea”⁴.

¹ Il volume, edito nel 2002, costituisce il risultato scientifico di un progetto di ricerca condotto dalla Seconda Università degli Studi di Napoli sul tema “La costituzione economica e i diritti sociali. I riflessi del processo di integrazione comunitaria”.

² S. PRISCO, *Nota introduttiva*, in *Unione europea e limiti sociali del mercato*, a cura di S. Prisco, Torino 2002, 4 ss.

³ A. TIZZANO, *Alle origini della cittadinanza europea*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, n. 4/2010, 1031 ss.; J. Shaw, *The Interpretation of European Union Citizenship*, in *The Modern Law Review*, Vol. 61, No. 3 (May, 1998), 293-317.

⁴ In questi termini, la Relazione della Commissione delle Comunità europee sulla cittadinanza dell’Unione COM (93) 702 def, del 21 dicembre 1993.

L'integrazione non procede, dunque, soltanto nella prospettiva economica⁵: i diritti fondamentali della persona sono stati ben presto considerati parte dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza⁶, coinvolgendo persone e Stati in una unica "Comunità di diritto"⁷.

Tale concezione è presente nella giurisprudenza della Corte di giustizia già negli anni Sessanta, anche se essa è stata più compiutamente enunciata, com'è noto, nella sentenza *Le Verts* del 1986⁸, concernente la questione della violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge da parte di una decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo in materia di stanziamenti economici, destinati al rimborso delle spese delle formazioni politiche partecipanti alle elezioni europee del 1984. Ancor prima, nel giudizio *Van Gend & Loos*, il giudice europeo, com'è noto, sottolineò che i soggetti dell'ordinamento comunitario non sono soltanto gli Stati, poiché il sistema comunitario prevede "organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli Stati membri sia dei loro cittadini"⁹.

Nella sentenza *Costa* del 15 luglio 1964, la Corte di giustizia ha dichiarato che l'istituzione, da parte del Trattato CEE, di un proprio ordinamento giuridico, accettato dagli Stati membri a condizioni di reciprocità, ha per corollario che essi non possono far prevalere contro tale ordinamento giuridico propri unilaterali provvedimenti, né opporre al diritto derivante dal Trattato CEE una qualsiasi norma di diritto nazionale, senza far perdere a tale diritto il proprio carattere comunitario e senza mettere in discussione il fondamento giuridico della Comunità. In particolare, il giudice europeo ha tenuto a rimarcare che l'efficacia del diritto comunitario non può variare da uno Stato membro all'altro per effetto di leggi interne posteriori senza mettere in discussione gli scopi del Trattato e causare discriminazioni in base alla cittadinanza¹⁰.

La Corte costituzionale italiana - già prima di Maastricht - pur non condividendo la tesi sostenuta dalla Corte del Lussemburgo, secondo cui le fonti normative della Comunità e quelle del singolo Stato sono da ritenersi integrate in un unico sistema, ha concluso, com'è noto, nel senso che "il regolamento comunitario è sempre e subito applicato dal giudice italiano, pur in presenza di confliggenti disposizioni della legge interna", anteriori o successive; infatti, "esso serve a stabilire e garantire condizioni di parità, sia degli Stati membri, sia dei loro cittadini, di fronte al modo come funziona la disciplina e la stessa organizzazione del Mercato Comune"¹¹.

Non appare rilevante, allora, che i cittadini europei non diano luogo a un unico popolo nel senso tradizionale del termine, per via della natura di ente non a fini generali che ancor oggi caratterizza l'Unione, poiché l'art. 2 del vigente Trattato sull'Unione di Lisbona ribadisce - mediante una "super-norma" dell'ordinamento europeo - che i valori comuni su cui si fonda costituiscono le premesse per la progressiva formazione di un nuovo e più

⁵ Cfr. le Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, presentate il 12 aprile 2018 nella Causa C-335/17, *Neli Valcheva contro Georgios Babanarakis*, punto n. 25.

⁶ Sentenza *Stauder*, 12.11.1969, C-26/69; sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, 17.12.1970, C-11/70. In dottrina, fra i tanti, A. CIANCIO, *A margine dell'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali in ambito europeo, tra luci ed ombre*, in *federalismi.it*, n. 21/2012.

⁷ M. P. CHITI, *Dalla «Comunità di diritto» alla Unione dei diritti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008.

⁸ Causa C-294/83.

⁹ Causa C-26/62.

¹⁰ Tale conclusione è consolidata nella giurisprudenza europea: cfr. sentt. 22 febbraio 2022, *RS*, Causa C-430/21; 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion e a.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, punto n. 246.

¹¹ Sentenza n. 170 del 1984 della Corte costituzionale, *Granital*, rel. La Pergola.

ampio “*demos*”, da realizzare mediante l’integrazione politica e sociale dei diversi popoli europei nel rispetto del principio di uguaglianza e di non discriminazione¹². Secondo copiosa giurisprudenza, infatti, la cittadinanza dell’Unione è destinata ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri (siano essi economicamente attivi o meno¹³), che consente a coloro che si trovino nella medesima situazione di ottenere, negli ambiti di applicazione del Trattato¹⁴, il medesimo trattamento giuridico indipendentemente dalla cittadinanza nazionale, fatte salve le eccezioni espressamente previste¹⁵.

Si può, del resto, concepire una “comunità di diritto” solo se - riprendendo le parole dell’Avvocato Generale M. Poiares Maduro - si assume che questa cittadinanza, pur complementare rispetto a quelle nazionali, nel senso che non le sostituisce, rappresenta “il fondamento di un nuovo spazio politico, dal quale scaturiscono diritti e doveri che vengono fissati dal diritto comunitario e non dipendono dallo Stato”¹⁶.

3. Segue: la “struttura autonoma” di essa rispetto alle cittadinanze nazionali

Se è vero che la cittadinanza dell’Unione presuppone quella di uno Stato membro e che, in base al Trattato di Amsterdam (1997), la prima non sostituisce la seconda ma ne rappresenta un complemento, la nozione giuridica e politica, alla quale lo *status* europeo dà vita, si può qualificare come “autonoma” rispetto alla corrispondente appartenenza nazionale e si mantiene in vita sino a quando - come ha di recente precisato la Corte del Lussemburgo - persiste il collegamento politico all’Unione dello Stato membro¹⁷.

Si tratta, in realtà, di “due nozioni allo stesso tempo inestricabilmente connesse e autonome”, in quanto sono tenute insieme, appunto, da un “collegamento politico” che unisce i popoli europei in uno spazio di diritti e di doveri, fondati sul reciproco impegno “ad aprire le rispettive comunità politiche agli altri cittadini europei e a costruire una nuova forma di solidarietà civica e politica su scala europea”¹⁸.

¹² Per tali notazioni, sia consentito rinviare a E. CASTORINA, *I valori fondanti dell’Unione europea*, in *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino 2010, 391.

¹³ Cfr. le Conclusioni dell’Avvocato Generale Maciej Szpunar, presentate il 20 maggio 2014, nella causa C-202/13, *Sean Ambrose McCarthy Helena Patricia McCarthy Rodriguez Natasha Caley McCarthy Rodriguez* contro *Secretary of State for the Home Department*, punto n. 39.

¹⁴ Tra le situazioni che rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario figurano quelle riguardanti l’esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato e, in particolare, della libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri, come conferita dall’art. 18 CE.

¹⁵ Tra le prime pronunce della Corte del Lussemburgo, al riguardo, le sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, punto n. 31; 11 luglio 2002, causa C-224/98, *D’Hoop*, punto n. 28; 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Garcia Avello*, punti nn. 22 e 23, e 29 aprile 2004, causa C-224/02, *Pusa*, punto n. 16. Con la sentenza *Martinez Sala* (12 maggio 1998, causa C-85/96) la Corte ha riconosciuto alla cittadinanza europea efficacia diretta nell’ambito della previdenza sociale.

¹⁶ Conclusioni presentate il 30 settembre 2009, nella causa C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*.

¹⁷ Corte di giustizia (Grande Sezione), sent. 9 giugno 2022, Causa C-673/20, *EP contro Préfet du Gers, Institut national de la statistique et des études économiques*. La Corte ha chiarito che, dal momento del recesso del Regno Unito dall’Unione europea (1° febbraio 2020), i cittadini britannici che hanno trasferito la loro residenza in uno Stato membro prima della fine del periodo di transizione non beneficiano più dello *status* di cittadino dell’Unione né, in particolare, del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza, anche qualora siano altresì privati, in forza del diritto dello Stato di cui sono cittadini, del diritto di voto alle elezioni indette da quest’ultimo Stato.

¹⁸ In questi termini, M. Poiares Maduro, nelle Conclusioni presentate il 30 settembre 2009, nella causa C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, cit., punto n. 23. Sul principio di solidarietà, cfr. più di recente la sent. C-848/19 P del 15 luglio 2021, *Repubblica federale di Germania, Repubblica di Polonia contro Commissione europea e altri*.

La cittadinanza dell'Unione non è, tuttavia, una "conchiglia vuota"¹⁹: una reale Comunità politica europea sarebbe impensabile senza una forma di comune appartenenza in funzione identitaria. Essa è il fondamento di uno spazio politico, dal quale scaturiscono diritti e doveri per i cittadini degli Stati membri (art. 17.2 TCE): in questi termini è stata particolarmente valorizzata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia proprio nel suo nucleo essenziale, consistente nel divieto di discriminazione in base alla nazionalità (art. 12 TCE), del quale è possibile seguirne gli sviluppi sotto un duplice versante.

Da un lato, dal divieto di discriminazione discende il diritto dei cittadini europei al riconoscimento in tutti gli Stati membri del medesimo trattamento giuridico accordato ai cittadini di tali Stati che si trovino nella medesima situazione. Dall'altro, come la stessa Corte del Lussemburgo ha parimenti indicato²⁰, questi hanno diritto, nello Stato membro di cui abbiano la cittadinanza, al trattamento in vigore nel proprio ordinamento nazionale nel caso in cui decidano di esercitare le facoltà connesse alla libertà di circolazione e soggiorno prevista dal Trattato.

Il principio di non discriminazione opera, dunque, lungo il duplice versante su cui si riflette la "strutturazione autonoma" della cittadinanza dell'Unione rispetto alle singole cittadinanze nazionali: in quello "esterno", non ammettendo disparità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante, allorché vengano esercitati diritti previsti dai Trattati e, prima fra tutte, la libertà di circolazione e soggiorno; in quello "interno", non potendosi ammettere discriminazioni a danno di colui che richieda tutela e domandi di essere integrato nello Stato di appartenenza²¹, allorché vengano in considerazione diritti previsti dai Trattati. Al riguardo, la Corte di giustizia ha precisato che l'articolo 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini europei del godimento reale ed effettivo dei diritti derivanti dal loro *status*, potendosi avvalere, anche nei confronti dello Stato membro di cui hanno la cittadinanza, dei diritti derivanti dalla cittadinanza sovranazionale²².

In definitiva, sia nella sfera europea sia in ambito nazionale, la "autonomia" della cittadinanza europea conferisce ai titolari di essa "diritti originari"²³. Questa cittadinanza può essere intesa, dunque, come una vera e propria "condizione della persona" che non tollera -

¹⁹ L'espressione si deve all'Avvocato Generale Melchior Wathelet, nelle Conclusioni presentate il 14 aprile 2016 nella causa C-115/15, *Secretary of State for the Home Department c. NA*.

²⁰ Sentenza *Herbert Schwarz, Marga Gootjes-Schwarz e Finanzamt Bergisch Gladbach* dell'11 settembre 2007, Causa C-76/05, punti nn. 88-94, in cui si dichiara incompatibile col diritto dell'Unione una normativa nazionale che introduce una differenza di trattamento tra contribuenti, soggetti all'imposta sul reddito in Germania, che hanno scolarizzato i loro figli in una scuola situata in Germania e coloro che hanno mandato i loro figli a studiare in una scuola situata in altro Stato membro, non riconoscendogli il medesimo beneficio fiscale e, così, svantaggiando i propri cittadini per il solo fatto che hanno esercitato la libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro, con restrizione, dunque, delle libertà riconosciute dall'art. 18, n. 1, CE a tutti i cittadini dell'Unione. La Corte, nella circostanza, ha chiarito che i corsi impartiti da istituti scolastici finanziati essenzialmente da fondi privati, in particolare dagli alunni o dai loro genitori, costituiscono servizi ai sensi dell'art. 50 CE e che lo scopo perseguito dagli istituti d'istruzione consiste nell'offrire una prestazione in cambio di un corrispettivo.

²¹ Cfr. le Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar presentate il 4 febbraio 2016 nella causa C-165/14, *Alfredo Rendón Marín c. Administración del Estado*, punto n. 116.

²² Cfr. il punto n. 42 della sentenza dell'8 marzo 2011, *Ruiz Zambrano* (causa C-34/09), ma anche le sentenze del 5 maggio 2011, *McCarthy* (causa C-434/09), punto n. 48, del 15 novembre 2011, *Dereci e a.* (causa C-256/11), punto n. 63, nonché del 6 dicembre 2012, *O e a.*, (cause C-356/11 e C-357/11), punto n. 44.

²³ Così la sentenza della Corte 13 settembre 2016, nella causa C-304/14, *Secretary of State for the Home Department contro CS*, punto n. 28.

né nello Stato membro ospitante, né in quello di cui abbia la cittadinanza - deroghe all'uguaglianza formale davanti alla legge (art. 3, comma primo, Cost.), che non siano dipendenti, secondo il diritto europeo, da considerazioni oggettive e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito nei singoli ordinamenti statali e che non siano unicamente dipendenti dalla cittadinanza nazionale delle persone interessate.

I consistenti progressi dell'integrazione fino ai giorni nostri confermano l'idea secondo la quale una "reale Unione" richiede l'effettivo superamento delle disuguaglianze esistenti fra i cittadini degli Stati membri mediante la promozione della coesione economica e sociale. In tale prospettiva, può ben dirsi che lo *status* di cittadino europeo debba essere apprezzato, essenzialmente, alla luce del carattere dinamico e progressivo dell'integrazione di persone e Stati nella "comunità di diritto"²⁴.

4. La crisi sanitaria e la crisi economica: un andamento contraddittorio per la cittadinanza europea

In occasione della crisi pandemica che ha investito anche l'intero continente europeo, il tema della cittadinanza dell'Unione è venuto particolarmente alla ribalta, evidenziando, tuttavia, un andamento contraddittorio: per un verso, ha registrato un forte segnale di apprezzamento a favore di una integrazione "più sociale" dell'Unione europea; dall'altro, invece, ha messo a nudo la mancanza di una concezione realmente condivisa e consolidata, su scala europea, dei valori di riferimento sui quali l'integrazione possa davvero avanzare unitariamente.

In particolare, il Coronavirus e il regime di c.d. condizionalità economica - cui si deve la regola, secondo la quale la erogazione agli Stati membri di fondi a carico del bilancio europeo dipende dal positivo riscontro del rispetto dei principi dello Stato di diritto - possono essere indicati, il primo, come l'occasione che ha rafforzato una più ampia fiducia verso una Unione europea sensibile e proattiva nei confronti dei bisogni essenziali dei cittadini europei; il regime di condizionalità, invece, ha evidenziato l'esistenza di ostacoli per la definizione di una comune identità europea, fondata sui contenuti liberali della concezione "civica" di cittadinanza e su valori ordinali realmente condivisi, a causa di perduranti violazioni dei principi dello Stato di diritto - in alcuni Stati membri repute addirittura "sistemiche" - in grado di interferire seriamente su una sana gestione finanziaria dell'Unione, con pregiudizio per un consistente numero di cittadini e imprese²⁵.

5. Segue: la pandemia da Coronavirus e la "apertura" dell'Unione verso un sistema europeo di solidarietà multilivello

La crisi da Covid-19 ha messo in ginocchio, sin dai primi mesi del 2020, l'organizzazione dello Stato sociale nei Paesi membri: il sistema dell'assistenza sanitaria - negli ultimi anni, per altro, oggetto di severi depotenziamenti economici e organizzativi anche al fine di

²⁴ C. CLOSA, *The concept of citizenship in the Treaty on European Union*, in *Common Market Law Review*, Vol.29, No.6, 1992, 1167 (1992).

²⁵ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Rapporto 2023 sullo Stato di diritto*, COM(2023) 800 def, del 5 luglio 2023. In dottrina, cfr. I. SPADARO, *La crisi dello Stato di diritto in Ungheria, Polonia e Romania ed i possibili rimedi a livello europeo*, in *federalismi.it*, n. 14/2021, 178 ss., il quale, traendo spunto dal recente regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 sul c.d. meccanismo di condizionalità finanziaria e da una sintetica ricostruzione del concetto di *rule of law* nella cultura giuridica occidentale, esamina in chiave comparatistica i processi di «*democratic backsliding*» tuttora in corso in alcuni Stati membri, per poi interrogarsi sulla concreta efficacia dei rimedi attualmente previsti a livello europeo, nonché sulle possibili alternative in prospettiva *de iure condendo*.

assicurare il rispetto dei vincoli europei - ha subito drammatiche sollecitazioni, come, del resto, è accaduto in altri importanti settori del *welfare* - quali il mercato del lavoro, l'istruzione e il sostegno delle disuguaglianze - che sono andati in sofferenza.

Alla luce dell'esperienza pandemica, in occasione del Vertice sociale di Porto del 7-8 maggio 2021, il Consiglio europeo ha discusso circa il rafforzamento dei meccanismi di tutela dei diritti sociali europei, auspicando un più efficiente coordinamento tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione. Nella Dichiarazione finale del Vertice sono state evidenziate l'unità e la solidarietà europea nel fronteggiare il Covid-19, convenendo, comunque, di dover procedere con più determinazione verso una "Europa sociale" che tenesse conto dei mutamenti dello stile di vita, del mercato del lavoro, dei consumi e delle transizioni verde e digitale, ai fini di una "una ripresa collettiva" mediante il rafforzamento della dimensione sociale dell'integrazione in aderenza al Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017²⁶.

Nel contrasto alla crisi sanitaria da parte delle istituzioni dell'Unione, la cittadinanza europea ha mostrato la propria "struttura autonoma" rispetto alle singole appartenenze nazionali.

L'assunzione del compito di reperire sul mercato internazionale i vaccini in nome e per conto degli Stati membri - in esecuzione della Decisione della Commissione del 18 giugno 2020 C(2020) 4192 final, avente ad oggetto "*Approving the agreement with Member States on procuring Covid-19 vaccines on behalf of the Member States and related procedures*" - ha mostrato come sul tema della salute si siano aperti, «all'interno» dell'ordinamento europeo, margini di sviluppo della dimensione sociale dell'integrazione già a Trattati e riparto di competenze invariati, avendo assunto l'Unione un'importante "quota di partecipazione" alla tutela di diritti fondamentali ancora sostanzialmente riservata agli Stati membri: allo stato attuale dell'integrazione, infatti, vere e proprie aspettative di garanzia diretta del bene-salute possono essere nutrite dai cittadini degli Stati membri esclusivamente nei confronti dello Stato di appartenenza.

È utile segnalare che nella Comunicazione avente ad oggetto *Strategia dell'Unione europea per i vaccini contro la Covid-19*, COM(2020) 245 final, del 17 giugno 2020, la Commissione aveva presentato la strategia dell'U.E. - volta ad accelerare lo sviluppo, la fabbricazione e la diffusione di vaccini contro il Covid-19 - come iniziativa diretta «a contribuire a proteggere tutte le persone e in particolare i cittadini dell'U.E.». E così, alla debolezza degli Stati nel fornire, singolarmente, risposte pronte ed efficaci alla ingravescente crisi sanitaria, ha corrisposto una rilevante attività di sostegno e integrazione dei sistemi di assistenza sanitaria degli Stati membri, che ha impresso un volto "più umano" alle istituzioni dell'ente sovranazionale grazie all'assunzione di una diretta tutela del bene-salute.

Al riguardo, si sono indirizzate crescenti aspettative da parte dei cittadini europei circa l'assunzione di un ruolo più attivo dell'Unione in ambito sociale, come risulta da un'indagine speciale curata dal Parlamento europeo, i cui esiti mostrano chiaramente che - mentre veniva registrata una limitata soddisfazione per la solidarietà emersa nei rapporti tra gli Stati membri durante la crisi - la maggioranza degli intervistati concordava, invece, sulla prospettiva che l'Unione europea dovesse disporre di maggiori competenze per affrontare le emergenze, auspicando, conseguentemente, un bilancio europeo più adeguato a tali fini²⁷.

A prescindere degli esiti di un semplice sondaggio d'opinione, la risposta europea all'emergenza sanitaria ha dato prova di un'operatività non guidata da logiche

²⁶ Si legge, in particolare, nella richiamata Dichiarazione finale: "l'Europa deve essere più che mai il continente della coesione sociale e della prosperità. Riaffermiamo il nostro impegno a lavorare per un'Europa sociale".

²⁷ Si veda il rapporto *Citizens call for a bigger EU budget to tackle crisis*, in www.europarl.europa.eu/at-your-service/it/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-eu-in-time-of-coronavirus-crisis-2.

intergovernative, ma da intenti solidaristici e cooperativi: la Commissione si è resa promotrice, in posizione di indipendenza dai Governi nazionali, di un percorso di protezione della salute pubblica imputabile all'Unione nella sua interezza, sebbene quest'ultima non disponga di una competenza concorrente (né tanto meno esclusiva) nella tutela della salute, che ricade nella sfera delle competenze sovrane degli Stati membri²⁸.

Il "ruolo guida" assunto dalla Commissione - si pensi anche alla costituzione di una scorta strategica (*rescEU*) di attrezzature mediche, nel contesto di rafforzamento del "Meccanismo di protezione civile", istituito nel 2001 per migliorare la prevenzione e la risposta alle catastrofi²⁹ - ha testimoniato una evidente presa di posizione verso il superamento, a Trattati invariati, della radicata concezione di «residualità» e «strumentalità» dei diritti sociali rispetto agli obiettivi economici del mercato unico, mostrando una significativa apertura verso un sistema europeo di "solidarietà multilivello"³⁰.

6. Segue: la clausola di condizionalità economica e la "frattura" dello statuto giuridico della cittadinanza europea

L'erogazione dei fondi europei per la ripresa economica, "condizionata" al rispetto dei principi dello Stato di diritto, determina la privazione, per un certo numero di cittadini europei, di diritti nascenti dal bilancio dell'Unione³¹.

La clausola di condizionalità economica, ai sensi del Regolamento 2020/2092, è diretta, com'è noto, a salvaguardare gli interessi finanziari dell'Unione, ma porta a contraddire l'idea di una cittadinanza europea come *status* autonomamente strutturato rispetto alle singole cittadinanze nazionali, allorché uno Stato membro non sia ritenuto rispettoso dei valori su cui l'Unione si fonda (art. 2 TUE) in settori che rientrano nella competenza esclusiva statale, come ad esempio l'amministrazione della giustizia³².

²⁸ È noto che, per quanto attiene specificamente ai medicinali e ai dispositivi di impiego medico, il TFUE - nell'ambito dei «problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica»: art. 4, par. 2, lett. k), TFUE; art. 168, par. 4, lett. c), TFUE - attribuisce all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri unicamente per quanto attiene alla fissazione di elevati parametri di qualità e sicurezza, i quali riguardano principalmente le autorizzazioni per l'immissione in commercio, il cui rilascio, di cui necessitano anche i presidi vaccinali, spetta alla Commissione europea su parere dell'Agenzia Europea per i Medicinali (EMA). Più in generale in materia, e per il resto, l'Unione può solo «sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri» (art. 6 TFUE) con iniziative che, nel settore della sanità pubblica, sono di ambito limitato, poiché «completano semplicemente le azioni degli Stati membri». Il Parlamento e il Consiglio dispongono, infatti, di prerogative tendenzialmente «deboli» e non legislative, si potrebbe dire d'incentivazione, al pari di quanto avviene in ulteriori settori in cui si pone il medesimo divieto di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli ordinamenti nazionali, sancito, appunto, all'art. 168, par. 5, TFUE: rimane, dunque, «salva la responsabilità primaria degli Stati membri di proteggere dalle catastrofi le persone, l'ambiente e i beni, compreso il patrimonio culturale, sul loro territorio e di dotare i rispettivi sistemi di gestione delle catastrofi di mezzi sufficienti per affrontare in modo adeguato e coerente catastrofi di natura e dimensioni ragionevolmente prevedibili e per le quali possono essere preparati».

²⁹ Cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_476.

³⁰ E. CASTORINA, *L'approvvigionamento centralizzato dei vaccini nell'U.E.: verso un sistema multilivello dei diritti sociali*, in *Questioni di diritto costituzionale nell'epidemia globale*, a cura di E. Castorina, Torino 2023, 49 ss.

³¹ E. CASTORINA, *Il Piano per la ripresa tra condizionalità economica e rispetto dello Stato di diritto*, in *Questioni di diritto costituzionale*, cit., 95 ss.

³² E. CASTORINA, *I valori fondanti dell'Unione europea*, in *Riflessioni sul processo costituente europeo*, a cura di E. CASTORINA, Torino 2010, 387.

Secondo la Corte del Lussemburgo, il rispetto dei valori dello Stato di diritto “non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all’Unione e al quale potrebbe sottrarsi dopo la sua adesione”³³.

La clausola di condizionalità economica finisce, dunque, per indebolire la solidarietà tra i popoli dell’Unione (anch’esso valore contemplato all’art. 2 TUE), che si colloca tra i principi fondamentali dell’ordinamento europeo e sul quale si fonda la comune cittadinanza³⁴.

Come si può notare, la tutela diretta del bene-salute in occasione della crisi pandemica e la clausola di condizionalità per fronteggiare pericolose derive nazionali dai principi dello Stato di diritto hanno rivelato uno *status* “contraddittorio” e non unitario della cittadinanza europea. Quest’ultima, infatti, presenta contorni ancora deboli a causa della incompletezza del progetto costituente europeo, il quale, per un verso, mostra “aperture” a favore di esigenze vitali delle persone, ma, dall’altro, fa dipendere da condizioni istituzionali interne agli Stati membri la capacità di usufruire delle risorse derivanti dai bilanci dell’Unione, creando disparità di trattamento tra i cittadini europei.

I valori dello Stato di diritto definiscono l’identità dell’Unione quale ordinamento giuridico e, pertanto, quest’ultima è disposta a difenderli anche a costo di provocare “fratture” nello *status* unitario della cittadinanza europea. Da questo punto di vista, solo una più avanzata integrazione potrebbe autorizzare penetranti controlli da parte degli organi europei sul rispetto della legalità costituzionale degli Stati membri, movendo proprio “da un punto di vista europeo”: ma per far ciò sarebbe necessario imboccare la strada della costituzionalizzazione ed effettiva federalizzazione dell’Unione, ovvero ricorrere al procedimento scandito all’art. 7 TUE, che rappresenta lo strumento, arduo ma certamente il più appropriato, da cui far dipendere la privazione di diritti derivanti dall’applicazione dei Trattati, poiché coinvolge aspetti di “sovranità non condivisa” e, come tali, rimessi alla esclusiva competenza del Consiglio europeo mediante una deliberazione unanime dei Capi di Stato e di governo³⁵.

7. Dalla “crisi ecologica” un rilancio per la cittadinanza europea?

In uno scenario ancora incerto, segnali di rilancio della cittadinanza europea si possono, tuttavia, intravedere nel percorso, avviato nel 2019, con l’*European Green Deal*, partendo dall’emergenza climatica.

In coerenza con l’accordo di Parigi del 2015, il *Green Deal* delinea gli obiettivi di sviluppo sostenibile e di neutralità climatica, i quali non sono perseguibili senza un radicale ripensamento delle abitudini di vita delle persone e delle comunità locali: la c.d. “cittadinanza verde” rappresenta un importante punto di avvio per arricchire la cittadinanza europea con una dimensione democratica, civica, identitaria e partecipativa volta al conseguimento di nuovi obiettivi comuni³⁶.

Come ha precisato la Commissione, il Patto prevede il coinvolgimento della società civile e la partecipazione attiva dei cittadini europei, che andrà favorita anche mediante l’allestimento di spazi fisici e virtuali in cui essi potranno esprimere le proprie idee, nella

³³ Cfr. Corte di giustizia, sent. 16 febbraio 2022, nella causa C-157/21, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo, Consiglio dell’Unione europea*, punti n. 140 ss.; analogamente, sent. 16 febbraio 2022, nella causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo, Consiglio dell’Unione europea*.

³⁴ Cfr. la sent. 15 luglio 2021, *Germania/Polonia*, C-848/19, punto n. 38 ss.

³⁵ E. CASTORINA, *Il “federalismo imperfetto dell’Unione europea” e il rispetto dei principi dello Stato di diritto*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 3/2021.

³⁶ Per uno spunto in tal senso, cfr. *The future of Environmental Citizenship in the EU*, a cura di A. Amand e E. Jareño Cuesta, College of Europe, 2021, 27.

prospettiva di rendere meno dannosi per l'ambiente la produzione di energia e gli stili di vita di ciascuno, ponendo il benessere delle persone e i diritti basilari di esse al centro delle politiche economiche.

Lo sviluppo sostenibile richiede, dunque, l'attuazione di "un nuovo patto che riunisca i cittadini, con tutte le loro diversità, le autorità nazionali, regionali, locali, la società civile e l'industria, in stretta collaborazione con le istituzioni e gli organi consultivi dell'U.E."³⁷: per queste ragioni, i cittadini sono indicati dalla stessa Commissione - che mirerebbe a rafforzare il progetto europeo instaurando un rapporto diretto con questi ultimi - come "il motore della transizione verde" e sono chiamati ad "agire insieme" con la consapevolezza che le questioni ecologiche globali, unitamente ad altrettante importantissime sfide in corso nelle società contemporanee (si pensi, ad es., ai fenomeni migratori o alla sicurezza pubblica), mettono in discussione il modello classico di cittadinanza, ereditato dalle rivoluzioni liberali ed essenzialmente fondato sulla titolarità di diritti³⁸, per accreditarne uno che considera la comune appartenenza all'Unione non uno *status* "passivo" o "privato"³⁹, ma una pratica attiva in cui ai diritti si accompagnano doveri e virtù⁴⁰, collegati alla "adozione di comportamenti eco-compatibili che si inseriscono senza frizioni nel quadro normativo e nei modelli comportamentali delle società democratiche occidentali (come le pratiche di riciclaggio, l'acquisto di prodotti biologici e a chilometro zero, la preferenza per i mezzi pubblici)"⁴¹.

Come avverte il Regolamento (UE) sul clima⁴², i singoli e le comunità dovranno svolgere un ruolo decisivo nel perseguimento degli "obiettivi verdi", enunciati al fine di proteggere, conservare e migliorare il patrimonio naturale dell'Unione e salvaguardare la salute e il benessere dei suoi cittadini dai rischi di natura climatica e ambientale. Tali obiettivi, per altro, sono sostenuti da una crescente consapevolezza, a livello nazionale, circa l'esistenza di un preciso impegno costituzionale alla salvaguardia dell'interesse delle generazioni future (art. 9, comma 3, Cost., aggiunto nel 2022) per l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi⁴³.

In conclusione, il *Green Deal* e l'attuazione del Pilastro dei diritti sociali, tra loro integrati, possono dare avvio a una strategia di economia sociale di mercato (art. 3.3 TUE), atta a sostenere il progresso dell'Unione europea come "società giusta, sana, sostenibile e prospera, con un'economia resiliente al servizio delle persone e della natura"⁴⁴. Un programma certamente ambizioso, ma che permetterebbe di incrementare gli interventi diretti

³⁷ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Il Green Deal europeo*, COM/2019/640 final dell'11.12.2019.

³⁸ E.F. ISIN - P.K. WOOD, *Citizenship and identity*. Sage, 1999, p. 114; M.J. SMITH - P. PANGSAPA, *Environment and citizenship: Integrating justice, responsibility and civic engagement*, Zed Books 2008, 9.

³⁹ W. KYMLICKA - W. NORMAN, *Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory*, 1994, *Ethics*, 104(2), 352-381.

⁴⁰ A. MACHIN - E. TAN, *Green European citizenship? Rights, duties, virtues, practices and the European Green Deal*, in *European politics and society*, 2024, vol. 25, n. 1, 155.

⁴¹ Cfr. C. CERTOMÀ, *Questione Ambientale e Transizione Ecologica*, in <https://web.uniroma1.it>, 4, con il richiamo alla impostazione di A. DOBSON (*Citizenship and the environment*, New York, Oxford University Press 2003), secondo cui la cittadinanza ecologica si concentra sui doveri, così come sui diritti, e questi doveri sono dovuti, in modo non reciproco, da quegli individui e comunità che occupano quantità insostenibili di spazio ecologico a coloro che ne occupano troppo poco.

⁴² Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il Regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

⁴³ La cui valorizzazione implica anche il contrasto al cambiamento climatico (R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023).

dell'Unione nei confronti dei "bisogni" dei cittadini correlati allo sviluppo dell'economia-verde.

In tale contesto, la cittadinanza riserva potenzialità sempre più inclusive ai fini del consolidamento di unico *demos* europeo, quando ancora appare lontano un decisivo avanzamento dell'Unione sul piano dell'organizzazione federale della esistente "comunità di diritto".

⁴⁴ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Patto europeo per il clima*, COM(2020) 788 final del 9.12.2020.