

Marialuisa Zuppetta\*

## **Il consolidamento della cittadinanza europea: un'ipotesi di studio**

**Sommario.** 1. - *Ragioni dell'indagine.* 2.- *L'individuo nel processo di integrazione europea: da <<lavoratore>> a <<cittadino>> e la <<cittadinanza>>.* 3. *Il cittadino dopo Amsterdam e "oltre" la cittadinanza* 3.- *L'orientamento della Corte di Giustizia.* 4. – *Un'ipotesi di studio.*

1. – L'espressione <<cittadino europeo>> riconduce immediatamente al correlato concetto di cittadinanza europea e, dunque, al titolare di questa, ma, a ben guardare, ci si accorge che forse non è proprio così o, meglio, non soltanto così, in quanto la formula può oggi evocare non solo il titolare della cittadinanza (europea) bensì una figura nuova, specifica, che magari quella ricomprende, ma nella quale non si esaurisce, siccome celebrativa della graduale crescita dell'individuo in seno al processo di integrazione europea.

Da tale interrogativo traggono spunto le presenti riflessioni, volte ad indagare tanto sulla portata della cittadinanza dell'Unione (sul suo eventuale valore aggiunto) ripercorrendone il lento e graduale delinearci, quanto sulla compagine di diritti contemplati e garantiti in ambito comunitario (dai Trattati e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia), onde coglierne l'eventuale specificità, al fine di suffragare una possibile ipotesi di studio volta a ravvisare nel <<cittadino europeo>> il titolare unico ed esclusivo di specifici diritti e garanzie, nonché l'esclusivo destinatario di servizi per lui espressamente "pensati" e predisposti in ambito comunitario, "oltre" la cittadinanza.

Nell'indagine che ci occupa, filo conduttore sarà la storia, quella del lungo processo di integrazione (invero non ancora concluso)<sup>1</sup>, le cui principali tappe ci consentiranno di scandire il cammino dell'individuo in Europa onde appurare se effettivamente da esserne un mero elemento-strumento, ne sia diventato il reale protagonista.

2. - E' certamente un dato acquisito, quello secondo cui il Trattato di Roma (1957) abbia avuto come scopo prioritario quello di dare vita ad una unione economica, da attuare attraverso la graduale realizzazione (anche mediante l'armonizzazione delle legislazioni) di una economia di mercato aperta, predisponendo la regolamentazione giuridica dell'integrazione economica onde realizzare la c.d Europa "dei mercati" (o "dei mercanti"),

---

\* Ricercatore confermato in "Istituzioni di diritto pubblico" nella Facoltà di Economia dell'Università del Salento.

<sup>1</sup> Iniziato dopo la seconda guerra mondiale, nell'arco di circa mezzo secolo tale processo è giunto, con la firma (da parte di ben 25 Paesi) del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (27 ottobre 2004), ad un vero e proprio "traguardo" storico. Attualmente (2007), a seguito dell'ulteriore allargamento a Romania e Bulgaria i Paesi dell'Unione sono diventati 27 e sono in corso le trattative per l'annessione della Turchia. Quanto però al c.d. processo costituzionale, l'idea sembrerebbe essere stata abbandonata; è infatti questa la decisione politica più importante assunta nell'ultimo Consiglio europeo di fine giugno 2007, ove appunto si è proposto di dare vita ad un Trattato (ulteriormente) riformato, ma non "costituzionale", che cioè derivi dalle modifiche dei precedenti. Su questi temi, cfr. tra i tanti, S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F.SDOGATI (a cura di), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2001; L.TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, in *Dir.Pubbl.*, n.2/2001; J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003 e di recente, L.PATRINO, *Addio "Costituzione" europea? I nomi:Trattato, Costituzione; la cosa: il diritto europeo*, in [www.Costituzionalismo.it](http://www.Costituzionalismo.it)

piuttosto che quella “dei cittadini”. Del resto, manca in tale Atto ogni riferimento alla tutela dei diritti fondamentali e/o a forme di garanzia dell'individuo, essendo riconosciuti (e non garantiti) solo diritti e principi strumentali alla realizzazione del mercato unico (vale a dire le c.d. quattro libertà fondamentali, concernenti la circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi e dei lavoratori), cui si aggiunge il divieto di non discriminazione in base alla nazionalità e al sesso. In tale contesto, l'individuo è considerato nella mera qualità di soggetto-lavoratore e non certo in quella di potenziale cittadino di una nuova (e peraltro ancora *in fieri*) entità sopranazionale; né, tantomeno, v'è qui traccia alcuna del riconoscimento di una cittadinanza diversa da quella nazionale, quale possibile formula aggregante non solo nell'ambito di un mercato unico, ma in generale dell'*istituenda* Europa.

Ben presto, però, il processo di integrazione ha inesorabilmente mutato obiettivo, essendo avvertita in più sedi l'opportunità-necessità di spostarne il baricentro dai mercati alle persone<sup>2</sup>. In tal senso, del resto, anche la giurisprudenza comunitaria che già all'inizio degli anni Settanta espressamente include i diritti umani tra i principi fondamentali del diritto comunitario, dovendone la Corte garantirne rispetto e tutela, informandosi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri<sup>3</sup>.

In quegli stessi anni, si considera la possibilità di individuare dei <<diritti speciali>><sup>4</sup> da riconoscere, in ambito comunitario, proprio in capo ai cittadini degli Stati membri, affinché trovandosi al di fuori del proprio Stato, ma pur sempre all'interno dell'Unione, siano considerati a tutti gli effetti membri della Comunità europea. E' il primo passo verso l'elaborazione del concetto di cittadinanza europea<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Occorre del resto rammentare che in realtà, uno dei principali obiettivi della Comunità (se non il primo), era quello di realizzare la pace tra gli uomini e dunque fondare una nuova comunità, che rinasceva dalle ceneri della seconda guerra mondiale.

<sup>3</sup> E' innegabile che, nel “silenzio” dei Trattati, la Corte di Giustizia abbia avuto un ruolo determinante quanto al riconoscimento e alla garanzia dei diritti fondamentali come principi coesenziali dell'ordinamento comunitario. Emblematica, la sentenza del 14 maggio 1974 (caso *Nold*) in cui espressamente la Corte dichiara che <<la tutela dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi generali di cui la Corte garantisce l'osservanza>> e aggiunge che nel garantire la tutela di tali diritti <<è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalla costituzione di tali Stati>>. Dopo tale sentenza, l'orientamento della Corte si è consolidato in tal senso. Su questi temi, espressamente, V.ATRIPALDI, *La Carta dei diritti fondamentali: un processo verso una Carta d'identità europea*, in *Dir.pubbl.comp. ed europeo*, 2001, 1, 156ss.

<sup>4</sup> Trattasi di diritti individuali che (come precisò la Commissione CEE in una relazione del giugno del 1975) non vanno assolutamente confusi con quelli civili o privati o con le libertà pubbliche da esercitarsi negli ordinamenti nazionali, né con quelli già riconosciuti dai trattati comunitari, bensì altri diritti da esercitarsi negli Stati membri; ad esempio, i diritti politici (elettorato attivo e passivo), tradizionalmente negati agli stranieri. Diffusamente sul tema, V.LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, in *Quad.cost.*, n.1/1993, 112113ss., spec.117ss.

<sup>5</sup> Il concetto di cittadinanza non “nasce” improvvisamente a Maastricht, bensì è il risultato di una lunga e graduale elaborazione. Una prima proposta in merito viene avanzata dal Governo italiano e belga già nel 1972, ma senza risultato; in seguito, il tema è ripreso in occasione del vertice di Parigi (1974), ma anche qui senza successo, pur tuttavia, i capi di governo presenti, promuovono l'istituzione di due gruppi di lavoro per studiare la realizzazione di un'unione di passaporti, nonché l'introduzione di un passaporto uniforme (dal 1985 esiste il “passaporto europeo”) e l'individuazione di taluni “diritti speciali” da riconoscere in capo ai cittadini degli Stati membri della Comunità (a quel tempo solo nove). La cittadinanza dell'Unione tuttavia “prende corpo” solo nel 1990, in seno alla proposta del capo di Governo spagnolo (Felipe Gonzales), per poi imporsi definitivamente sia nel Progetto di Trattato dell'Unione europea (licenziato dalla Presidenza di Lussemburgo della Conferenza intergovernativa), sia nelle due risoluzioni successivamente votate dal Parlamento europeo. Sull'evoluzione del concetto di cittadinanza, cfr. V.LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, cit.; M.CARTABIA, *Cittadinanza*, cit.

L'Atto Unico Europeo (1986) segna una tappa se non decisiva, indubbiamente significativa quanto alla valorizzazione dell'individuo nel processo di integrazione: già nel Preambolo, viene dichiarata la ferma volontà dell'Unione di promuovere la democrazia basandosi sui diritti fondamentali (garantiti da leggi e costituzioni degli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>6</sup> e dalla Carta sociale europea<sup>7</sup>), nonché la consapevolezza della responsabilità di far valere il rispetto dei diritti dell'uomo. Nel testo poi, il significativo ampliamento delle competenze dell'Unione (ambiente, ricerca, sviluppo tecnologico) evidenzia l'apertura verso "sfere" di interesse nuove per l'individuo (in ambito comunitario) e, conseguentemente, l'emergere di nuovi diritti, presto qualificati come "comunitari"<sup>8</sup>.

Nel 1990, la convenzione di Schengen stabilisce condizioni di applicazione e garanzie per la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere, onde attuare un effettivo sistema di libera circolazione per i cittadini degli Stati firmatari<sup>9</sup>. Tale Accordo rappresenta la concretizzazione della ferma volontà di realizzare un unico grande territorio europeo, su cui consentire ai cittadini degli Stati membri (quali indiscriminati e indiscriminabili abitanti del medesimo) di circolare liberamente, a prescindere cioè dallo scopo (economico o meno) del loro spostamento<sup>10</sup>. Successivamente, in sede di applicazione di tale convenzione, nonostante i timori e le perplessità da più parte manifestati, non solo la Corte di Giustizia assumerà un atteggiamento di tendenziale apertura<sup>11</sup>, ma la generale intesa sui contenuti dell'accordo condurrà alla redazione del "Codice frontiere Schengen" ove, tra l'altro, si afferma che per "beneficiari del diritto comunitario alla libera circolazione" (art.2) debbano intendersi appunto

---

<sup>6</sup> Firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955 (in seguito da altri 44 Paesi aderenti al Consiglio d'Europa), la Convenzione obbliga gli Stati aderenti al rispetto dei diritti dalla medesima garantiti nell'ambito del proprio ordinamento giuridico nazionale, a favore di chiunque e senza distinzioni di sorta. A carico degli Stati sono inoltre sanciti una serie diversi divieti (tortura, schiavitù, inflizione di pene senza legge). Cfr. G. RAIMONDI, *L'Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Affari esteri*, 2001, 16 ss.

<sup>7</sup> La Carta sociale europea sancisce diritti e libertà, stabilendo un sistema di controllo che ne garantisca il rispetto da parte degli Stati che l'hanno ratificata. Rivista a Strasburgo il 3 maggio 1996, è stata ratificata in Italia con legge 9 febbraio 1999.

<sup>8</sup> <<All'ampliamento delle sfere comunitarie finisce . . . inevitabilmente per corrispondere un ampliamento della sfera giuridica individuale: ai diritti già riconosciuti ai propri cittadini dall'ordinamento nazionale si vanno ad aggiungere quelli comunitari>> così, L.AZZENA, *L'integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano al cittadino europeo*, Torino, Giappichelli, 1998, 57. Per "diritti comunitari" si intendono tutti quei diritti garantiti e tutelati nei Trattati e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, cui può e forse deve riconoscersi oggi una propria identità; tali diritti, benché di fatto propri delle Convenzioni internazionali o delle Costituzioni nazionali, non sono "derivati", bensì autonomi e vanno riconosciuti e garantiti espressamente in capo ai cittadini europei.

<sup>9</sup> Il 14 giugno 1985 Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi, firmano a Schengen (Lussemburgo) un Accordo concernente la graduale eliminazione dei controlli alle frontiere in Europa. In seguito, il c.d. "spazio Schengen" si è ampliato e l'accordo è stato sottoscritto da altri Paesi: Italia (1990), Spagna e Portogallo (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Danimarca, Svezia e Finlandia (1996), Islanda e Norvegia. A concretizzarlo, la firma a Schengen (19 giugno 1990) di una convenzione di applicazione (CAAS) che prevede misure di cooperazione destinate a garantire la protezione di tutti i territori delle parti contraenti.

<sup>10</sup> In tal senso, è stato efficacemente affermato che <<...oggi l'Europa è innanzitutto la terra della libera circolazione delle persone...>> (G.Tesoro).

<sup>11</sup> Sul punto, cfr. *infra* pgfo 3.

i <<cittadini dell'Unione>> e non (*rectius* non più) semplicemente (e genericamente) i cittadini degli Stati membri<sup>12</sup>.

Il Trattato istitutivo dell'Unione Europea, noto come Trattato di Maastricht (1992), nel suggellare la realizzazione del mercato unico e avviare il processo di integrazione anche in campo monetario, introduce espressamente il concetto di <<cittadinanza europea>><sup>13</sup>, svelando così il "volto umano" dell'Unione.

Tale cittadinanza, che ha il suo indefettibile presupposto in quella di uno Stato membro (per cui chiunque sia cittadino di un Paese dell'Unione la possiede), non sostituisce la prima, bensì vi si sovrappone<sup>14</sup>. I suoi titolari <<godono dei diritti e sono soggetti ai doveri>> previsti dal Trattato; di questi, alcuni (di circolazione, soggiorno e stabilimento) sono in realtà addirittura preesistenti (in quanto già riconosciuti ai lavoratori operanti in Europa<sup>15</sup>), mentre altri si aggiungono in virtù della nuova condizione (il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e a quelle del Parlamento europeo nello Stato membro in cui si risiede<sup>16</sup>; il diritto alla tutela diplomatica e consolare da parte delle autorità di qualsiasi Stato membro, allorché lo Stato di cui il soggetto è cittadino non sia rappresentato in un Paese terzo<sup>17</sup>; il

---

<sup>12</sup> Istituito con Regolamento CE n.562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 ed entrato in vigore il 13 ottobre 2006 (in G.U. -2°serie speciale- Comunità europee n.44 dell'8 giugno 2006), tale regolamento, composto di 40 articoli (cui seguono diversi Allegati), agevola la circolazione "interna" tra cittadini europei, eliminando ogni forma di controllo, mentre limita l'accesso di cittadini di Paesi terzi, disponendo controlli di varia natura, necessità di documenti e visti validi, permessi a tempo determinato e soprattutto accertamenti aventi ad oggetto la non pericolosità di tali soggetti. Gli Stati membri assicurano tra loro una cooperazione stretta e permanente, ai fini di un'efficace controllo di frontiera e possono altresì effettuare controlli congiunti. Eccezionalmente (minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna), uno Stato membro può tuttavia ripristinare i controlli alle proprie frontiere, ma solo per un periodo di tempo limitato.

<sup>13</sup> <<E' istituita una cittadinanza dell'Unione. E' cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro>> (art.8).

<sup>14</sup> Tale cittadinanza avrebbe carattere <<per così dire, ancillare>>; così S.CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Riv.it.dir.pubbl.comunit.*, 1996, 869ss., 870. Sulla cittadinanza europea istituita a Maastricht, tra i tanti, cfr. R.ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Riv. dir. internaz.*, 1992; V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, cit.; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc.Giurid., Treccani, Aggiornamenti*, Roma, 1995.

<sup>15</sup> Da sempre considerato un vero e proprio diritto politico, la "libertà di circolazione e soggiorno" (art. 8 A), è riservata ai cittadini e rappresenterebbe la premessa per l'esercizio di tutti gli altri diritti riconosciuti al cittadino europeo, ma di fatto così non è, in quanto non solo è precedente a Maastricht (e dunque non "emana" dal concetto di cittadinanza), ma benché inizialmente riconosciuta solo per motivi economici, con il tempo è stata estesa ad un così cospicuo numero di individui da risultare davvero difficile individuare oggi una nuova categoria di persone che possa goderne in nome del possesso della cittadinanza europea. Sul punto, C. DE ROSE, *La libera circolazione delle persone nell'Unione Europea: profili generali ed istituzionali anche con riferimento alla normativa italiana*, (Parte seconda), in *Il Consiglio di Stato*, n. 4, 2003.

<sup>16</sup> Immediatamente collegato alla libertà di circolazione, v'è il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede (art. 8 B) e per il cui esercizio ciò che rileva è il legame con la residenza, anche a scapito di quello della cittadinanza nazionale.

<sup>17</sup> La previsione della c.d. "protezione diplomatica reciproca", era invero già prevista dalla Convenzione di Vienna (1961). Originariamente, infatti, la cittadinanza europea avrebbe dovuto comportare una protezione diplomatica dell'Unione nei confronti di tutti i suoi cittadini (*protezione diplomatica comunitaria*), ma in luogo di tale protezione il Trattato istituisce una *protezione reciproca* per la quale a tutela del cittadino non intervengono le istituzioni comunitarie, ma quelle degli altri Stati membri. Non si parla inoltre di "diritto" alla tutela, ma semplicemente si afferma che ogni cittadino <<gode>> della medesima (art. 8 C)

diritto di petizione al Parlamento europeo<sup>18</sup> e quello di ricorrere al Mediatore europeo<sup>19</sup>). Non ci sono doveri<sup>20</sup>.

Orbene, stando così le cose, sembrerebbe davvero che con il Trattato di Maastricht la formula <<cittadino europeo>> (precedentemente utilizzata per mera convenzione) entri a far parte del diritto positivo e acquisisca un contenuto specifico, venendo a qualificare il titolare della cittadinanza ivi introdotta, ossia il cittadino di uno Stato membro il quale (che lo voglia o meno), diviene titolare di una cittadinanza ulteriore (europea) e, in virtù di questa, di diritti non più solo economici, ma anche politici.

Vero è però che questa è solo una possibile "lettura", probabilmente la più immediata, ma forse non l'unica. A ben guardare, infatti, non solo una simile interpretazione rischia di apparire semplicistica, riduttiva e persino non esaustiva, ma addirittura potrebbe rivelarsi superflua, data l'innegabile difficoltà di riscontrare il (reale) valore aggiunto della nuova formula e, di conseguenza, l'opportunità di un suo utilizzo al fine di identificare una nuova condizione dell'individuo nel panorama comunitario<sup>21</sup>. Al contempo, occorre ammettere che

---

<sup>18</sup> Il diritto di petizione (invero già previsto dal regolamento del Parlamento europeo nel 1981), è il diritto di cui gode il cittadino dell'Unione europea (nonché qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede statutaria in uno Stato membro), di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini, una istanza o un reclamo su una materia che rientra nel campo di attività della Comunità e che lo concerne direttamente (articoli 8 D e 138 D). La commissione parlamentare competente per le petizioni esamina la ricevibilità delle domande e, ove lo ritenga opportuno, sottopone la questione all'attenzione del mediatore. Inoltre, al fine di preparare il proprio parere, può chiedere alla Commissione europea documenti o informazioni. Nel Trattato di Amsterdam, l'articolo (divenuto 21), è stato completato: un nuovo paragrafo precisa che ogni cittadino dell'Unione può scrivere a qualsiasi istituzione europea, nonché al Comitato delle regioni, al Comitato economico e sociale o al Mediatore europeo, in una delle lingue ufficiali dell'Unione (compreso il gaelico) e ricevere una risposta redatta nella stessa lingua (art.21, 3° paragrafo e art. 194).

<sup>19</sup> Il mediatore europeo è nominato dal Parlamento europeo dopo ogni elezione di quest'ultimo e per tutta la durata della legislatura; è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o che abbia la sede sociale in uno Stato membro.

<sup>20</sup> I doveri, cioè sono solo annunciati, non specificati. La mancata previsione di doveri nel Trattato di Maastricht potrebbe non essere una svista, bensì il frutto di una scelta ponderata; difatti, non essendo possibile configurare l'Europa alla stregua di uno Stato, eventuali doveri (ad esempio di fedeltà) potrebbe contrastare con quelli che i cittadini hanno nei confronti degli Stati nazionali. Così, V.Lippolis, *La cittadinanza europea*, in *Quad.cost.*, n.1/1993, 113 ss., spec.136. *Contra*, F.Cuocolo, *La cittadinanza europea. (Prospettive costituzionali)*, in *Pol.del dir.*, 4, 1991, 659 ss, spec.667, secondo cui lo status di cittadino europeo deve attribuire sia diritti che doveri.

<sup>21</sup> Si intende dire che l'espressione, anche a fronte della successiva "correzione" fatta con il Trattato di Amsterdam (se ne precisa la complementarietà), resta invero piuttosto equivoca, al punto da essere ritenuta <<oscura>> e <<a dir poco imbarazzante>>, poiché esalta, ma poi delude e lascia perplessi, ingenerando svariati dubbi. Così M.Cartabia, *La cittadinanza europea*, in M.Cartabia, J.Weiler, *L'Italia in Europa*, cit. Sul tema la dottrina infatti si è divisa: da una parte, chi ha considerato il concetto privo di "significato" giuridico e dunque inconsistente e dall'altra chi, al contrario, vi ha ravvisato un grosso potenziale, un'idea che in futuro potrebbe rappresentare un vero e proprio valore, essendo proprio il carattere complementare della cittadinanza europea a determinare un completamento, un <<dualismo di status individuale>> sia in senso giuridico formale (attribuzione di diritti e doveri) che in senso valoriale (sfera soggettiva). Così A. MANZELLA, *Dopo Amsterdam. L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Il Mulino*, 1997, 906ss.; 911 il quale precisa che <<L'introduzione del concetto di "completamento" ....conduce ... all'equiparazione di natura tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. E anche alla dichiarazione di "parzialità" della cittadinanza statale. Questa deve essere...integrata, perché si abbia pienezza di status individuale...>>.

Sulla cittadinanza ad Amsterdam, tra i tanti, V.LIPPOLIS, *La cittadinanza europea dopo il Trattato di Amsterdam*, in *Rass.parlam.*, 1/1999, 381ss.; P.HABERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea*

la formula <<cittadino europeo>> ben possa avere una valenza ulteriore e magari specifica, la quale vada "oltre" la cittadinanza, siccome volta a qualificare qualcosa in più e cioè non solo il titolare del nuovo "status" soggettivo comunitario.

Tale ipotesi, non del tutto azzardata, muove dalla considerazione secondo cui la cittadinanza europea istituita a Maastricht, "completata" ad Amsterdam e codificata nel Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, contribuisca a delineare solo alcuni tratti della figura del cittadino dell'Unione, lungi dal definirla. Del resto, se è vero che con il tempo è la prospettiva stessa dei Trattati che è cambiata (dalla coesione economica a quella sociale<sup>22</sup>) è altrettanto verosimile ritenere che attraverso la predisposizione di sempre maggiori forme di tutela e garanzia di diritti, diversamente affermati ed accordati, possa aver lentamente e gradualmente "preso corpo" una figura nuova e autonoma, il cui nucleo essenziale è nell'appartenenza all'Europa e dunque nella adesione e condivisione di valori tutti europei e non già nel mero riconoscimento di uno *status* aggiuntivo.

Le tracce di una siffatta figura vanno pertanto ricercate seguendo l'*iter* dei Trattati e dunque le novità volta a volta apportate.

Tornando infatti al Trattato di Maastricht, possiamo verificare che già lì, mentre di primo acchito sembra essere la <<cittadinanza>> a costituire la nuova condizione dell'individuo in Europa e dunque la fonte dei suoi nuovi diritti (invero poi non garantiti e quasi tutti funzionali solo ad agevolare il cittadino di uno Stato membro che si trovi in altro Stato dell'Unione<sup>23</sup>), è invece presto evidente il riconoscimento di una serie di diritti ulteriori (a quelli c.d. "di cittadinanza") e cioè propri dell'individuo nel contesto comunitario. Tra questi: i diritti fondamentali già garantiti dalla Cedu, che l'Unione assume adesso l'impegno di rispettare unitamente alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, nonché tutti i diritti inerenti le competenze attribuite all'Unione nell'esclusivo interesse dei suoi cittadini (settore sociale, ricerca sviluppo tecnologico, protezione salute, istruzione, sviluppo delle culture<sup>24</sup>). Ma non è ancora tutto. Sempre a Maastricht si introduce il concetto di <<identità dell'Unione>> che si dichiara di voler affermare sulla scena internazionale nel rispetto delle

---

della Costituzione, in *Riv.dir.cost.*, 1997; J. WEILER, *La cittadinanza europea, Excursus 4*, in AA.VV., *L'Unione europea*, Bologna, 1998.

<sup>22</sup> L'ordinamento comunitario ha progressivamente perso la sua connotazione prettamente economica, orientandosi verso la predisposizione di regole non più solo per gli Stati membri, ma sempre più per i loro cittadini. Così A. La Pergola, *L'Unione attraverso la cittadinanza europea*, in *La cittadinanza europea, Rivista di studi e documentazione sull'integrazione europea*, Edizioni Philos, Roma, 2002, 1, 88.

<sup>23</sup> Trattasi di una "lettura" indubbiamente "riduttiva" della cittadinanza europea. In tal senso, S. Cassese, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Riv.it.dir.pubbl.comunit.*, 1996, 869ss., che addirittura parla di <<paradosso della cittadinanza europea>> e auspica la costruzione di un *Bill of Rights* europeo; analogamente, M. Cartabia, J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2000, 227ss., spec.228-229, secondo la quale non solo i diritti che la cittadinanza europea comporta sono pochi, ma quasi nessuno è veramente nuovo ed alcuni addirittura rivolti a tutti i residenti dell'Unione e non solo ai cittadini. Da sempre la dottrina, pur riconoscendo i "meriti" della cittadinanza (aver scardinato il <<monopolio statale della cittadinanza>> collocando l'individuo in una dimensione ulteriore), ritiene che la medesima non vada assolutamente enfatizzata.

<sup>24</sup> Il Trattato di Maastricht estende le competenze dell'Unione, prevedendo interventi in nuovi settori (tradizionalmente riservati agli Stati), noti come nuove "politiche" (politica comune nei settori dell'agricoltura e della pesca, dei trasporti, dell'ambiente, della cooperazione allo sviluppo, ecc.). Particolarmente significativo, l'intento di affermare un' <<identità europea>> in materie come la difesa e la sicurezza, ove si evidenzia la volontà di superare i particolarismi statali e realizzare così una politica comune che pone al centro la persona.

identità nazionali<sup>25</sup>, mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune (c.d. Pesc)<sup>26</sup>; orbene, in tale proposito è evidente l'intento di realizzare un'unione di popoli i quali intendono condividere obiettivi comuni (europei), in seno ad un'unica collettività; consapevoli che a costituirla contribuiscono i membri delle comunità nazionali, ricomposti in un corpo sociale nuovo, che si pone al di là (al di sopra) dei confini degli Stati. L'identità europea, rappresenterebbe pertanto la formula aggregante, il reale collante tra soggetti di nazionalità diverse<sup>27</sup> che si proiettano in una dimensione ulteriore la quale trascende, ma non nega, i confini nazionali<sup>28</sup>. Ebbene, gli esclusivi protagonisti di tale processo sarebbero allora proprio i <<cittadini europei>>, individui che hanno già un'identità locale, regionale, statale e adesso anche europea<sup>29</sup>.

Se dunque nel Trattato di Maastricht sono già evidenti le prime "tracce" di tale probabile figura, in quello di Amsterdam (1997) e poi ancora nella Carta dei diritti (2000) se ne profilano le vere e proprie coordinate, peraltro a prescindere dalla cittadinanza.

Difatti, pur precisandosi ad esempio ad Amsterdam che la <<cittadinanza europea>>, non si sostituisce a quella dello Stato membro, ma ne costituisce un'integrazione e non certo un'aggiunta<sup>30</sup>, i diritti che la medesima "attribuisce" sono di fatto sempre gli stessi, per cui la sua valenza sembra essere puramente simbolica, quasi volta a creare un *pathos*, ossia una sorta di legame emozionale tra soggetti riuniti in un solo ordinamento (peraltro dichiaratamente non statale)<sup>31</sup>. Ma è proprio nel Trattato del 1997 che le tracce del

<sup>25</sup> Sul rispetto delle identità nazionali quale affermazione del principio della inviolabilità dei principi costituzionali fondamentali di ogni Stato membro, cfr. M. Cartabia, *"Unità nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le costituzioni nazionali*, in *Fondazione Cesifin, "Giornata di studio in ricordo di Alberto Predieri. Sul Trattato che istituisce una costituzione per l'Unione Europea"*, Firenze, 18 febbraio 2005, 9 ss. Del resto, è stato detto che nelle società multiculturali <<il riconoscimento della diversità può diventare il fondamento dell'identità comune>>, così L. Domenichelli, *Asimmetria territoriale e cittadinanza differenziata come strumenti di protezione delle identità*, in *Dir.publ.comp.ed europeo*, 2002, II, 3 ss.

<sup>26</sup> E' uno dei tre "pilastri" su cui si fonda l'Unione; gli altri due sono: la Comunità europea (integrata e completata a Maastricht) la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (Jai).

<sup>27</sup> <<L'identità europea non può essere solo il prodotto di un'élite di studiosi di storia, non può che essere il riflesso della coscienza collettiva, del modo in cui gli europei si percepiscono>>, così G. Alpa, *Identità europea e valori giuridici. Le intersezioni tra storia, scienza e politica*, in *Dir.publ.*, n.2/2005, 341ss.; sulla ricerca di un'identità europea come ricerca di un'<<anima>>, C. Merlini, *Cuore e confini dell'Unione europea*, in *Il Mulino*, n. 6/2005, 1146 ss.

<sup>28</sup> Sulla compatibilità tra natura sopranazionale dell'ordinamento comunitario e cittadinanza (europea), espressamente, A. Manzella, *Dopo Amsterdam. L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Il Mulino*, 1997, 906ss., spec. 914, il quale dichiara che la cittadinanza conferirebbe anzi <<un valore aggiunto alla sua configurazione nazionale>>.

<sup>29</sup> In proposito, cfr. S. Bartole, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quad.cost.*, n.1/2000, 39 ss. Ancora, cfr. V.E.Parsi, *Introduzione*, in V.E.Parsi (cur.), *Cittadinanza e identità costituzionale europea, Ricerca del Centro di Ricerche in Analisi Economica, Economia Internazionale, Sviluppo Economico*, Bologna, Il Mulino, 2001, 13ss; L. Bonante, *Etica e cittadinanza in una dimensione europea*, *ibidem*, 27ss.; G. Morbidelli, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *AA.VV., Associazione italiana dei costituzionalisti, La costituzione europea, Annuario 1999, Atti del XIV convegno annuale*, Perugia, 7-8-9 ottobre, 1999, Padova, Cedam, 1999; E. Rossi, *Identità e valori del cittadino europeo*, in *Jus*, 2003, 369 ss.

<sup>30</sup> <<...La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima>> (art.17, Trattato di Amsterdam).

<sup>31</sup> L'Europa oggi è un'unione di Stati, non uno Stato-Europa. Sulla specificità di tale entità, M.P.Chiti, *La meta dell'integrazione europea: Stato, Unione internazionale o <<mostro simile>>?*, in *Riv.it.dir.pubbl.comunit.*, 1996, 591ss.; Id., *Lo spazio giuridico europeo*, in *Riv.it.dir.pubbl.comunit.*, 2001, 6, 979ss.

<<cittadino>> sono meglio visibili, registrandosi proprio in questa sede una significativa apertura nei confronti della comunità di lavoratori e, in generale, dell'intera comunità (europea). Tra gli obiettivi dell'Unione è infatti indicata la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e non solo, il raggiungimento di una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, la lotta all'emarginazione; inoltre, è inserito un intero capitolo sull'occupazione ed è rafforzato il principio di non discriminazione sul lavoro per via del sesso<sup>32</sup>. Altrettanto significativa, la predisposizione di forme di tutela della sfera concernente i dati personali, nonché la codificazione del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie proprio da parte dei cittadini dell'Unione<sup>33</sup>. Infine, si conferma e ribadisce il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, quasi a voler rafforzare l'impegno assunto, se ne afferma il ruolo di principi fondanti l'Unione stessa<sup>34</sup>, corredandoli di adeguate garanzie per le ipotesi di violazione<sup>35</sup>.

Ebbene, la rappresentazione dell'individuo come *lavoratore*, o come *straniero privilegiato*, sembra essere oramai del tutto superata e sostituita da quella del *cittadino europeo*, che non è assolutamente il mero titolare della cittadinanza dell'Unione (in virtù della quale, lo si ribadisce, ha ben pochi diritti<sup>36</sup>), bensì il titolare specifico di una posizione giuridica soggettiva nuova, comprensiva di una vasta gamma di diritti: da quelli contemplati dai Trattati (fondamentali, internazionalmente riconosciuti o derivanti dalle tradizioni nazionali e poi "economici", "sociali", nonché emergenti in sede di attuazione delle politiche comunitarie) a quelli di matrice giurisprudenziale<sup>37</sup>.

Insomma, la compagine dei diritti "comunitari" variamente emersi e riconosciuti, si ricomponde in seno ad una figura nuova e cioè al protagonista di una nuova grande società multiculturale che trascende ogni diversità per diventare europea.

Un ulteriore significativo contributo è poi innegabilmente fornito dalla Carta dei diritti dell'Unione<sup>38</sup> che, scrivendo un altro capitolo della storia dell'Europa e dei suoi cittadini, si

<sup>32</sup> L'art. 137 sancisce l'uguaglianza tra uomini e donne circa le opportunità sul mercato del lavoro e l'art. 141 la parità della retribuzione, tuttavia il principio ha una portata generale; negli artt. 12 e 13 è stabilito che nell'applicazione del Trattato sia <<vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità>> ; inoltre si prevede la possibilità di adottare provvedimenti opportuni <<per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali>>.

<sup>33</sup> Cfr. artt. 255 e 286 TUE. Tali diritti sono stati definiti diritti della <<quarta generazione>>, così S. Greco, *I diritti fondamentali nella Costituzione europea*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 2001, 187ss., spec. 201.

<sup>34</sup> Art. 6, par. 1-2. Tale disposizione sarebbe il <<cardine>> della materia dei diritti fondamentali nell'Unione.

<sup>35</sup> Il successivo art. 7 attribuisce infatti al Consiglio il potere di constatare sia se sussista un <<evidente rischio di violazione grave>> di uno dei principi da parte di uno Stato membro sia da <<rivolgergli le appropriate raccomandazioni>>, sia se vi sia la violazione di uno o più principi concernenti i diritti dell'uomo e in tal caso addirittura <<decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro>> incriminato, (par. 1, 2, 3).

<sup>36</sup> La cittadinanza ha infatti deluso le aspettative quanto alla possibilità che se ne potessero far discendere diritti ulteriori. Sulla necessità di riconoscere ai cittadini europei una vasta gamma di diritti (politici, sociali e di libertà), <<perché la cittadinanza (europea) abbia un senso reale>>, cfr. F. Cuocolo, *op.cit.*, 664.

<sup>37</sup> Cfr. *infra*, paragrafo 3.

<sup>38</sup> Nella Conferenza intergovernativa tenutasi a Nizza nel dicembre 2000 viene approvata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Cedu), il cui rilievo è indubbio, sia quanto ad originalità del metodo (convenzione), sia quanto a contenuti. Difatti, pur se inizialmente privo di valore giuridico vincolante (in quanto mera proclamazione solenne), la Carta costituisce un documento di estremo valore politico e storico-culturale.

La bibliografia sul tema è vastissima. Per una puntuale analisi del testo, cfr. R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, *L'Europa dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2001. Per commenti più generali, cfr., tra i tanti, V. Atripaldi, *La Carta dei diritti fondamentali: un processo verso una Carta d'identità europea*, in *Dir.pubbl.comp.ed europeo*, 2001, I,



rivela cruciale nel percorso che ci occupa (nonché strategica nell'elaborazione di ulteriori progetti per il futuro dell'Europa<sup>39</sup>).

Nata con finalità meramente riepilogative, ossia con la funzione di mettere ordine tra i diritti fondamentali già riconosciuti nei vari ordinamenti degli Stati membri (sparsi in seno ai Trattati, alle Convenzioni, alla giurisprudenza) onde dare loro <<visibilità>><sup>40</sup> in un testo finalmente scritto<sup>41</sup>, la Carta rivela poi un pregio ulteriore nella particolare tecnica redazionale prescelta (peraltro del tutto innovativa): i diritti sono accorpati per valori fondamentali

---

160ss.; A. Spadaro, *La Carta europea dei diritti fra identità e diversità e fra tradizione e secolarizzazione*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2001, II, 621ss.; A. Manzella, *Un catalogo dei diritti*, in *Il Mulino*, 2001, 34 ss.; C. Pinelli, *Diritti fondamentali e riassetto istituzionale dell'Unione*, in *Diritto pubblico*, 3/2003, 817-832; U. Villani, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2004, 73ss.; G. Amato, *L'Europa dal passato al futuro*, in *Il Mulino*, 2004, 5ss. A. Ruggeri, *La forza della Carta europea dei diritti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, I, 182ss.; S. Rodotà, *La Carta europea dei diritti: una vittoria dimezzata*, in *La Repubblica*, 4/10/2000; M.P. Chiti, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una Carta di carattere funzionale?*, in *Rivista trim. dir. pubbl.*, 2002, 1, 1 ss.; G. Rivosecchi, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea tra codificazione sui generis e diritto precedente*, in *Rass. di dir. pubbl. europeo*, n.1-2/2002, 63 ss. Quanto poi all'applicazione in via "pretoria", in ambito nazionale e comunitario, cfr. la rassegna di giurisprudenza di A. Celotto, G. Pistorio, *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (rassegna giurisprudenziale 2001 - 2004)*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

<sup>39</sup> <<Il primo effetto sortito dalla scrittura della Carta dei diritti fondamentali è stato l'avvio del processo di costituzionalizzazione>>, così M. Cartabia, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. Bassanini - G. Tiberi (cur.), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, Il Mulino, 2004, 57 ss., spec. 63 e la prevalente dottrina concorda. In proposito, F. Pocar, C. Secchi, *Il Trattato di Nizza e l'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2001; A. Baldassarre, *La Carta europea dei diritti, resoconti del seminario su "I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea"*, Roma, 18 maggio 1999, reperibili sul sito internet dell'Università Luiss Guido Carli <http://www.luiss.it/semcost/europa/carta/index.html>; L.S. Rossi, *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'UE* in *Quad. cost.*, 3/2002, 565 ss.; A. Tizzano, *Prime note sul progetto di Costituzione europea* in *Il Dir. dell'Unione Europea*, 2-3/2003, 249 ss.; G. Telesse, *Dal trattato di Amsterdam alla proclamazione della carta dei diritti dell'Unione europea: recenti sviluppi nella codificazione dei diritti fondamentali in ambito comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. I, 2001, 365; P. Haberle, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 19 ss.

<sup>40</sup> <<Apparentemente il valore della Carta dei diritti è solo quello di mettere un po' di ordine normativo nelle garanzie dei diritti fondamentali già presenti nel diritto comunitario e di renderle conoscibili e perciò maggiormente fruibili>> così M. Cartabia, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, cit., spec. 59; analogamente, J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2004, 17ss. Sottolinea la portata ricognitiva della Carta, collocandola <<a mezza strada tra il "compilativi" e l'"innovativo">>, ma attribuendole una possibile rilevanza ulteriore, A. Pace, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giur. cost.*, 2001, 1, 193 ss. La Carta, insomma, attesterebbe che <<l'integrazione europea è una costruzione che ha un'anima>> e, ancora, che nutrendosi delle Costituzioni nazionali riflette sia valori universali, sia la ricchezza culturale dei singoli popoli europei. Così, Carlo Azeglio Ciampi, *Premessa*, R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, *L'Europa dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2001, 1.

<sup>41</sup> E' esplicito il riferimento al lavoro di C. Pinelli, *Il momento della scrittura*, Bologna, Il Mulino, 2002 ove la formula è efficacemente utilizzata per indicare l'intero processo costituente, inclusa la redazione della Carta. La "scrittura", avrebbe il pregio di "consolidare" i principi di matrice giurisprudenziale, ma al tempo stesso il "difetto" di rappresentare un limite agli stessi. In tal senso, U. De Siervo, *L'ambigua formulazione della Carta dei diritti*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 50ss.; A. Pace, *A che serve la Carta*, cit.; G. Telesse, *Dal trattato di Amsterdam alla proclamazione della carta dei diritti dell'Unione europea: recenti sviluppi nella codificazione dei diritti fondamentali in ambito comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. I, 2001, 365 ss.

(dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia<sup>42</sup>) i quali rappresentano la sintesi di tutti i diritti dell'uomo riconosciuti (diritti fondamentali, sociali) e riconoscibili (protezione dei dati personali, principi di bioetica) e da qui del cittadino europeo. Tali valori avrebbero cioè come punto di partenza l'individuo e come traguardo il cittadino d'Europa, nel rispetto delle diversità (etniche, culturali, linguistiche) ma in funzione del loro superamento.

Orbene, le "tracce" del cittadino sono qui particolarmente evidenti, anche con riferimento alla cittadinanza europea. Difatti, quanto ai diritti a quest'ultima correlati<sup>43</sup>, non solo varia l'ordine di elencazione<sup>44</sup>, ma se ne aggiungono due nuovi concernenti i rapporti tra cittadino e pubblica Amministrazione (il diritto ad una buona amministrazione e il diritto d'accesso ai

<sup>42</sup> Nella Carta i diritti sono posti tutti sullo stesso piano, quasi a sancire il principio della <<indivisibilità dei diritti fondamentali>> e viene meno la distinzione tra diritti sociali ed economici. Così A.Manzella, P.Melograni, E.Paciotti, S.Rodotà, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2000; R.Bifulco, M.Cartabia, A.Celotto, *Introduzione*, in *Id.*, (cur.), *L'Europa dei diritti*, op.cit., 16; A.Manzella, *Dal mercato ai diritti*, in *Quad.cost.*, n.1/2003, 37ss.; C.Pinelli, *Il momento della scrittura*, op.cit.; E.Rossi, *Identità e valori del cittadino europeo*, op.cit., 371; F.M. di Majo, *La Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea: aspetti giuridici e politici*, in *Europa e diritto privato*, n.1, 2001.

<sup>43</sup> Alla cittadinanza è dedicato un intero capo (capo V, articoli 39 – 46) e i diritti sono sempre gli stessi; in particolare i c.d. "diritti politici" si esauriscono nei "diritti elettorali" con l'aggiunta di un mero riferimento alla <<volontà politica>> dei cittadini dell'Unione (articoli 39, 40 e 12). Ritiene estremamente riduttivo includervi i soli "diritti elettorali", E.Grosso, *I cittadini europei e i diritti di partecipazione nella carta di Nizza: un'occasione perduta?*, in *Quad.cost.*, 1/2003, 53ss, spec.57.

<sup>44</sup> I *diritti elettorali* (art.39 e 40) sono enunciati in apertura, invertendo parzialmente l'ordine dei Trattati, probabilmente proprio a significarne la rilevanza di quei diritti che si rivelano determinanti per favorire la proclamata <<unione sempre più stretta dei popoli europei>>. Tali diritti rappresentano inoltre il corollari della riconosciuta libertà di circolazione e soggiorno, poiché ne assicurano la piena realizzazione. Tra questi, i diritti concernenti le elezioni locali, mirano a favorire il pieno "inserimento" della persona nel luogo in cui risiedono; mentre i diritti relativi al Parlamento europeo, consentono ai cittadini di partecipare alla vita comunitaria, ovunque si trovino. Diffusamente, su questi temi, M. Cartabia, *Art. 39-40*, in R.Bifulco, M.Cartabia, A Celotto (cur.), op.cit., 273ss. Seguono i due nuovi diritti e poi quello di rivolgersi al mediatore dell'Unione, per casi di <<cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari>> (art.43), che trova applicazione secondo le regole già stabilite dal Trattato di Amsterdam, fatte salve le competenze della Corte di Giustizia e del Tribunale di primo grado. Al Mediatore spetta innanzitutto interpretare il concetto di <<cattiva amministrazione>> che, in mancanza di una definizione normativa, si suole ritenere l'attività amministrativa <<non rispondente alle regole non giuridiche di buona amministrazione applicabili alle specifiche circostanze>> (e non l'attività amministrativa invalida). I poteri del Mediatore sono notevoli, ma di accertamento, nel senso che gli opportuni provvedimenti vengono poi adottati dalle relative istituzioni o dal Parlamento cui peraltro il mediatore è tenuto a riferire annualmente, tramite apposita relazione, circa il proprio operato. Una notazione: la titolarità di questo diritto spetta a tutti. Il successivo *diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo* (art.44), invero già riconosciuto nel Trattato, se anch'esso finalizzato ad ampliare lo strumentario giuridico a disposizione del cittadino comunitario, al tempo stesso si differenzia da quello precedentemente descritto per via della natura del controllo; difatti, mentre il diritto di proporre denunce al mediatore concerne le ipotesi di cattiva amministrazione, il diritto di petizione mira a tutelare gli individui contro ogni azione delle istituzioni comunitarie. Anche qui una notazione: la titolarità spetta anche ai cittadini extracomunitari. Su questi temi, R.Bifulco, *Articoli 43 – 44*, op.ult.cit., 301ss. Nell'art.45 v'è la definitiva <<costituzionalizzazione>> del diritto/libertà di circolazione e soggiorno e la consacrazione di una libertà non funzionalizzata di circolazione. Su questa libertà, cfr. nel citato Commentario, G.Demuro, *Art.45*, 310ss. Infine, il diritto alla tutela diplomatica e consolare (art.46) riprende testualmente la previsione dell'art.20 del Trattato. Si tratta anche qui di una forma di protezione reciproca; la novità potrebbe essere quella che tale protezione diplomatica e consolare, inserita in una Carta dei diritti, possa mutare la sua configurazione giuridica (<<Ogni cittadino gode.>>), assurgendo al rango di diritto soggettivo e assumerne <<la veste>>. Così, M.Cartabia, *Articolo 46*, op.ult.cit., 316ss, spec. 318.

documenti<sup>45</sup>) ed è proprio tale mutato assetto che, pur se apparentemente insignificante, induce a riflettere, non potendosi considerare un caso che proprio la libertà di circolazione (che ha fatto da pioniere nel processo di integrazione), in sede di “riepilogo” dei diritti del cittadino comunitario, sia messa alla fine e nemmeno che i due nuovi diritti, la cui collocazione è peraltro anomala, siano stati anteposti ai preesistenti. Al contrario, è ben probabile che una siffatta correzione rappresenti invece il segno tangibile dell’acquisita consapevolezza della raggiunta posizione di centralità dell’individuo nel processo di integrazione.

Tale presa di coscienza è infatti evidente in diverse parti della Carta: già nel Preambolo si dichiara che l’Unione <<pone la persona al centro della sua azione>> fondandosi su valori indivisibili e universali comuni al cui mantenimento contribuisce; ancora, si sostiene che per rafforzare i diritti fondamentali l’Unione riafferma i diritti noti e già sanciti nelle Costituzioni nazionali, nei Trattati, nella Cedu e riconosciuti dalle Corti<sup>46</sup>. Nel testo poi, ai diritti tradizionali si aggiungono quelli mai codificati, emersi <<alla luce dell’evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici>> come i diritti nell’ambito della ricerca medica e biologica sulla persona (“Dignità”); il diritto alla sicurezza (“Libertà”) in precedenza mai ritenuto diritto fondamentale; i diritti dei bambini, dei disabili e degli anziani (“Uguaglianza”); i diritti “processuali” (“Giustizia”).

La Carta di Nizza, insomma, lungi dal rappresentare una mera elencazione di diritti semplicemente riorganizzati, contribuisce fortemente proprio alla creazione dell’identità europea e, ingenerando nei cittadini dell’Unione la consapevolezza di una identità comune<sup>47</sup>, decreta la nascita di una “figura soggettiva” solo europea: il cittadino d’Europa.

Poco più tardi, anche la “Dichiarazione di Laeken”<sup>48</sup> muoverà lungo tale scia, mirando al consolidamento dei valori dell’Unione, all’attuazione delle riforme opportune e, in particolare, alla stesura di una possibile “Costituzione” per i cittadini europei.

Con la sottoscrizione, da parte di ben 25 Paesi, del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa (2004)<sup>49</sup> la figura del cittadino europeo sembra dunque entrare a pieno titolo nello

<sup>45</sup> Mentre il diritto ad una buona amministrazione sarebbe basato sull’esistenza dell’Unione in quanto comunità di diritto, le cui caratteristiche sono state sviluppate dalla giurisprudenza, che ha consacrato la “buona amministrazione” come principio generale di diritto; il diritto di accesso ai documenti comunitari, sarebbe invece un’espressione del più ampio principio di trasparenza già codificato dal Trattato di Amsterdam (art.1). Del resto, è stato detto che questi nuovi diritti andrebbero “letti” nell’ottica della <<costruzione di un rapporto democratico tra amministrazione comunitaria e suoi “cittadini”>>, sì da collocarli anche altrove. Così, R.Bifulco, *Articoli 41 - 42*, in R.Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (cur.), op.cit., 284ss.

<sup>46</sup> Sulla tutela dei diritti fondamentali nella Cedu, cfr. G.Rivosecchi, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea tra codificazione sui generis e diritto precedente*, in *Rass.dir.pubbl.europeo*, n.1-2/2002, 63ss.

<sup>47</sup> <<Il reale obiettivo della carta europea è quello di coagulare elementi per la formazione o il consolidamento di un’identità europea, elementi di una cultura costituzionale condivisa>> così F.Cerrone, *La cittadinanza europea fra costituzione e immaginario sociale*, in *Riv.crit.dir.priv.*, 2002, 475 ss., spec. 490; analogamente, A. Manzella, *L’identità costituzionale europea*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol.II, Milano, 1999.

<sup>48</sup> Il 14 e 15 dicembre 2001, a Laeken, il Consiglio Europeo mette a punto la Dichiarazione sull’avvenire dell’Europa, onde porre le “basi” per la Conferenza intergovernativa (CIG) per la stesura del Trattato costituzionale. I tre obiettivi principali sono: migliore ripartizione e definizione delle competenze dell’UE; semplificazione degli strumenti legislativi e delle azioni; più democrazia, trasparenza ed efficacia.

<sup>49</sup> Dopo lunghe trattative, il negoziato svoltosi in seno alla Conferenza intergovernativa ha “prodotto” il testo di un Trattato costituzionale, il cui pregio principale è quello di aver dato voce a tutte le fonti di legittimità dell’Unione (governi, parlamenti nazionali, parlamento europeo, commissione), composto di ben quattro parti: “Principi generali”; “Carta dei diritti” (integralmente riprodotta); “Politiche e funzionamento dell’Unione”;

scenario europeo, quale reale protagonista del processo di integrazione, nonché titolare e destinatario esclusivo di diritti e garanzie. A riprova di tale autonoma configurazione, la sua duplice menzione: in correlazione alla cittadinanza, ma anche (e soprattutto) indipendentemente da questa<sup>50</sup>. In tal senso, infatti, la dichiarazione secondo cui ad ispirare la costruzione di un futuro comune è la <<volontà dei cittadini>> d'Europa e, quasi in subordine, degli Stati (art. I – 1); ancora, che l'Unione offre <<ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia>> (articolo I – 3)<sup>51</sup> e che la libertà di circolazione e il diritto di stabilimento sono garantite dall'Unione (ai suoi cittadini) non più a fini economici, ma come libertà individuali senza alcuna discriminazione basata sulla nazionalità (art. I – 4). Inoltre, è espressamente riconosciuto il diritto di ogni cittadino di partecipare alla vita democratica dell'Unione (art. I – 46), nonché il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale.

**3.** Dalla sintetica ricostruzione sopraesposta del processo di integrazione (sotto il profilo della cittadinanza europea e dei diritti riconosciuti all'individuo in ambito comunitario), sembra dunque emergere una figura nuova ed autonoma sullo scenario europeo. Ad avallare tale costruzione, la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che, pronunciandosi sul godimento di diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione, vi ha (indirettamente) contribuito, ravvisando appunto nel <<cittadino europeo>> l'esclusivo destinatario della tutela accordata in determinate fattispecie (salvaguardia dell'unità familiare; non discriminazione in ragione della nazionalità; preminente interesse del minore). In tale prospettiva, le libertà di circolazione e soggiorno tra gli Stati membri (stabilite per ragioni di ordine meramente economico), con il tempo hanno finito per rappresentare vere e proprie <<situazioni giuridiche soggettive caratterizzanti lo status di cittadino europeo>><sup>52</sup> fino ad assurgere, più di recente, al rango di <<principi fondamentali>> dell'ordinamento comunitario e, conseguentemente, di "diritti fondamentali" del cittadino europeo, il cui godimento non è (e non deve essere) assolutamente subordinato all'esercizio di un'attività economica<sup>53</sup>. E

---

"Disposizioni generali e finali". La "sorte" del Trattato è affidata ai singoli Stati firmatari, i quali vi si dovrebbero adeguare ratificando, ma solo alcuni lo hanno fatto (l'Italia, con legge 7 aprile 2005 ha autorizzato la ratifica ed anche la Spagna), altri vi si sono addirittura opposti (negativo è stato infatti l'esito dei referendum in Francia ed in Olanda, rispettivamente del 29 maggio e del 1° giugno 2005). Dopo un periodo di torpore, durato più di due anni, nel corso dei quali peraltro i Paesi aderenti sono diventati 27 (con l'ingresso di Romania e Bulgaria), sembrerebbe che l'Unione si stia rimettendo in moto. Cfr., sul punto, nota 1.

<sup>50</sup> Nel Trattato firmato a Roma nel 2004, la cittadinanza è menzionata due volte, a causa dell'integrale incorporazione della Carta dei diritti. Tale scelta è stata fortemente criticata (cfr. C.Pinelli, F. Barazzoni, *La Carta dei diritti, la cittadinanza e la vita democratica dell'Unione*, in Bassanini, G.Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, Quaderni Astrid, Bologna, Il Mulino, 2003, 69ss.) e attualmente sembra essere preferita la proposta di estrapolarla.

<sup>51</sup> Sul tema, diffusamente G.Amato, E.Paciotti, *Verso l'Europa dei diritti. Lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, Quaderni Astrid, Bologna, Il Mulino, 2005.

<sup>52</sup> Cfr., Corte di Giustizia, sentenza 20 settembre 2001, Causa C-184/99, *Grzelczyk*, pgfo 31; ma anche Corte di Giustizia, sentenza 17 settembre 2002, Causa C-413/99, *Baumbast*, pgfi 80-84 e sentenza 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Garcia Avello*, pgfi 22 e 23.

<sup>53</sup> Così, Corte di Giustizia, Grande Sezione, sentenza 23 marzo 2006, causa C-408/03, *Commissione delle Comunità Europee c/ Regno del Belgio*, specie pgfo 40. In tale fattispecie, la Corte fornisce un'interpretazione estensiva della libertà di circolazione e soggiorno, affermando che il relativo diritto non può assolutamente essere limitato da eventuali disposizioni nazionali che ad esempio condizionano il permesso di soggiorno all'accertamento dell'indipendenza economica; conseguentemente, è riconosciuto il diritto del cittadino

ancora: chiamata a pronunciarsi in merito a taluni casi di provvedimenti di polizia amministrativa volti a limitare le suddette libertà, la Corte (in linea con il riconoscimento delle medesime alla stregua di principi fondamentali del cittadino europeo) ha assunto una posizione particolarmente rigida, limitando al massimo le restrizioni, in quanto del tutto eccezionali<sup>54</sup>. Ad avallare e consolidare un simile orientamento, la direttiva 2004/38/CE<sup>55</sup>, concernente appunto l'esplicito riconoscimento e la disciplina del diritto dei <<cittadini dell'Unione>> e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, salvo eccezionali (e tassativi) casi di restrizione.

Sempre al fine di favorire, agevolandola, la circolazione dei cittadini dell'Unione in Europa, contrastando la spesso eccessiva rigidità di talune prassi nazionali (a ciò restia), i Giudici di Lussemburgo hanno altresì dichiarato che, in mancanza di un documento valido (carta d'identità o passaporto), il cittadino europeo possa provare la propria identità ricorrendo a ben altri mezzi di prova, essendo di fatto sufficiente dimostrare la sussistenza delle condizioni poste dal diritto comunitario per l'esercizio del diritto di soggiorno<sup>56</sup>. Lo scopo è, evidentemente, quello di non fare differenze tra <<cittadini>> d'Europa ed evitare che un "europeo" possa essere considerato "straniero" in un altro Stato membro. Ed ancora, in tema di libera circolazione, l'Avvocato generale della Corte di Giustizia ha considerato <<un'indebita limitazione>> della libera circolazione degli studenti in Europa, subordinare la concessione dei sussidi all'istruzione a determinate condizioni (come quello di compiere gli studi per almeno un anno nel territorio dello Stato erogante)<sup>57</sup>.

Innegabile corollario dei citati "principi" e "diritti", il principio di non discriminazione basata sulla nazionalità ed il correlato diritto del cittadino europeo all'uguaglianza di trattamento. In particolare, la Corte ha decretato che i cittadini di uno Stato membro che si trovino legalmente in altro Stato dell'Unione possono (*rectius* devono) fruire dei diritti collegati allo *status* di cittadino dell'Unione e quindi non subire discriminazioni basate sulla nazionalità<sup>58</sup>. Alla luce di tale principio, la Corte ha infatti condannato la discriminazione tra

---

dell'Unione di contestare l'eventuale allontanamento e di essere messo in condizione di giustificare eventuali mancanze. Analogamente, Corte di Giustizia, sentenza 18 dicembre 2002, Causa C-456/02, *Trojani*, pgfo 46.

<sup>54</sup> Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 26 novembre 2002, nel procedimento C-100/01, ove la Corte prevede che limitazioni al diritto di soggiorno possano sussistere solo per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza; nello stesso senso, Corte di Giustizia, sentenza 17 febbraio 2005, causa C-215/03, *Orlane*, pgfo 26, ove si dichiara che l'espulsione è giustificata solo in presenza di una concreta minaccia per l'ordine pubblico.

<sup>55</sup> La direttiva 2004/38/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio (entrata in vigore il 30 aprile 2004), modifica il regolamento (CEE) n.1612/68 ed abroga le nove direttive che disciplinavano il diritto di ingresso e soggiorno dei cittadini dell'Unione (e loro familiari) nel territorio degli Stati membri. Le formalità in merito sono infatti semplificate al massimo, onde favorire l'esercizio dei suddetti diritti; sono inoltre circoscritte le possibilità di rifiuto o revoca del diritto di soggiorno ed è definito lo *status* dei familiari. A tale direttiva è stata data attuazione con decreto legislativo 6 febbraio 2007, n.30.

<sup>56</sup> Cfr., Corte di Giustizia, sentenza 23 marzo 2006, (causa C-408/03), cit., pgfi 53 – 72; ma già in sentenza 25 luglio 2002, Causa C-459/99, *Mrax*, pgfo 62 e sentenza 17 febbraio 2005, Causa C-215/03, cit..

<sup>57</sup> Cfr. Conclusioni dell'Avvocato Generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, presentate il 20 marzo 2007. Cause riunite C-11/06 e C-12/06, Rhiannon Morgan contro Bezirkregierung Koln e Iris Bucher contro Landrat des Kreises Duren in [www.europalex.kataweb.it](http://www.europalex.kataweb.it)

<sup>58</sup> Al cittadino dell'Unione <<deve essere riconosciuto in tutti gli Stati membri un trattamento giuridico identico a quello accordato ai cittadini di detti Stati membri che versano nella stessa situazione>>. Cfr., Corte di Giustizia, sentenza 12 maggio 1998, causa C-85/96, *Martínz Sala*, ove nel censurare il rifiuto del beneficio dell'indennità di educazione tedesca al figlio di una migrante, la Corte si appella al <<diritto del cittadino

cittadini di uno Stato membro e stranieri rispetto alla fissazione delle tariffe per l'ingresso in musei, monumenti, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali, argomentando che <<non sono ammissibili tariffe ridotte per l'ingresso a beni culturali se creano discriminazioni fra cittadini europei>>, anche se fissate da enti interni allo Stato<sup>59</sup> ed altresì eventuali discriminazioni fra studenti residenti e ospiti di altro Stato europeo in materia di aiuti di Stato sottoforma di prestito sovvenzionato<sup>60</sup>. Ancora, è stata aspramente denunciata una presunta discriminazione tra studenti di diversa nazionalità, ma pur sempre appartenenti a Stati dell'Unione<sup>61</sup>

Non meno significativo, l'evidente favore dei Giudici di Lussemburgo nei confronti dell'accesso in Europa di cittadini di uno Stato terzo se familiari (coniugi o figli) di cittadini dell'Unione, in nome del rispetto dei valori e della solidarietà familiare, salvo che i cittadini extracomunitari non costituiscano una minaccia effettiva, grave e verificabile per un interesse fondamentale della collettività<sup>62</sup>. In particolare, il cittadino di un Paese terzo, coniugato con un cittadino dell'Unione ha diritto di ingresso e soggiorno nello Stato in cui risiede il suo congiunto <<al fine di tutelare il diritto al rispetto della vita familiare>>, sempre che il matrimonio sia autentico e non di comodo<sup>63</sup> e, ancora, che all'extracomunitario debba accordarsi il permesso di soggiorno per un periodo di tempo indeterminato, se il figlio minorenni, in tenera età, è cittadino europeo<sup>64</sup>. Sul punto occorre soffermarsi, perché se è vero che un decisivo contributo a tale "apertura" deriva sicuramente dalla convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen<sup>65</sup>, è altresì innegabile che la Corte di giustizia sia andata "oltre", visto che in nome di tale Accordo consente (anzi a determinate condizioni "impone", con l'impossibilità di un rifiuto) l'ingresso in Europa di cittadini extracomunitari, in ragione della tutela della vita familiare, a prescindere da prassi e legislazioni nazionali magari diverse<sup>66</sup>. La Corte, cioè, assume un atteggiamento decisamente favorevole

---

europeo all'eguaglianza di trattamento >>; ma anche, Corte di Giustizia, sentenza 23 marzo 2004, procedimento C-138/02, *Collins* e sentenza 29 aprile 2004, causa C-224/02, *Pusa*.

<sup>59</sup> Cfr. Corte di Giustizia, VI Sezione, sentenza 16 gennaio 2003, causa C-388/01, ove la Corte condanna l'Italia per inadempimento dell'obbligo di non fare discriminazioni a danno dei cittadini stranieri. Nella specie si tratta di questione di competenza regionale (fissazione dei prezzi dei biglietti di ingresso nei musei), ma la Corte rileva che responsabile degli obblighi comunitari (non discriminazione tra cittadini europei) è comunque lo Stato.

<sup>60</sup> Corte di Giustizia, Grande Sezione, sentenza 15 marzo 2005, causa C-209/03.

<sup>61</sup> Cfr. Parlamento europeo Commissione per le petizioni 10.11.06; petizione 396/2004. Su [www.europalex.kataweb.it](http://www.europalex.kataweb.it)

<sup>62</sup> Cfr. da Corte di Giustizia, da sentenza 16 dicembre 1992, causa C-206/91, *Kova-Poirrez*; a Corte di Giustizia, Grande Sezione, sentenza 31 gennaio 2006, Causa C-503/03. Occorre tuttavia rammentare che, sul ricongiungimento familiare, quale <<strumento necessario per permettere la vita familiare>>, v'è anche un'apposita Direttiva del Consiglio, la 2003/86/CE del 22 settembre 2003.

<sup>63</sup> Cfr. sentenza 11 luglio 2002, causa C-60/00, *Carpenter*; sentenza 25 luglio 2002, procedimento C-459/99, cit.; sentenza 23 settembre 2003, causa C-109/01, *Akrich*; 31 gennaio 2006, causa C-503/03, cit.

<sup>64</sup> Cfr., per tutte, Corte di Giustizia, sentenza 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Zhu-Chen*, ove appunto la Corte dichiara il diritto del genitore extracomunitario che abbia la custodia del cittadino europeo minorenni in tenera età di soggiornare per un periodo di tempo indeterminato con quest'ultimo, nello Stato membro ospitante.

<sup>65</sup> E' bene tuttavia rammentare che in virtù del Sistema di informazione Schengen (SIS), persone realmente pericolose per la comunità possono essere allontanate, ovvero può essere loro rifiutato l'ingresso in uno Stato membro; addirittura ne viene redatta una lista.

<sup>66</sup> In Italia, ad esempio, il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini extracomunitari ha trovato riconoscimento in ambito legislativo già negli anni Ottanta con legge n.943 del 1986 (c.d. "legge Martelli"), ma in particolare con il d.lgs. 25 luglio 1998, n.286 (t.u. sull'immigrazione), mentre, con la l. 9 ottobre 2002, n.189

all'integrazione e rivela una forte apertura verso la cura, a livello comunitario, di specifici interessi del cittadino europeo, al punto di sindacare e talora reinterpretare eventuali limitazioni fissate dagli Stati membri<sup>67</sup>.

4. Nel corso del processo di integrazione è indubbio che si sia andato consolidando nei popoli d'Europa un <<sentimento di appartenenza ad un universo comune>>, così come è innegabile che iniziative come la Proposta di risoluzione del Parlamento europeo, il Libro bianco sulla comunicazione; l'Agenda politica dei cittadini, il Codice frontiere Schengen ed altre analoghe iniziative<sup>68</sup> siano state espressamente "concepite" per i cittadini d'Europa<sup>69</sup>.

Con la Proposta di Risoluzione sulla cittadinanza dell'Unione<sup>70</sup>, ad esempio, il Parlamento europeo esorta gli Stati membri ad agevolare quanto più possibile l'acquisto della cittadinanza europea, benché complementare (rivalutando il rapporto con la residenza, non ostacolando l'acquisto della cittadinanza nazionale), auspicando il riconoscimento autonomo di una cittadinanza (tutta) europea, quale <<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>>; conseguentemente, si assume come fondamentale, per il futuro dell'Europa, il possesso, per tutti i cittadini dell'Unione dello *status* di <<cittadini europei>>, fondato su diritti e doveri, onde consentire ai medesimi di sviluppare un sentimento di appartenenza all'Unione e dunque un'identità europea. Nel 2001, per promuovere ed incentivare la partecipazione dei giovani alla vita dell'Europa, la Commissione europea ha approvato il Libro Bianco sulla gioventù<sup>71</sup> e, in seguito, il Libro su una politica europea di

---

(c.d. "legge Bossi-Fini") sono state fissate significative limitazioni; più di recente, con i d.p.c.m. 20 aprile 2004, 23 dicembre 2004, la legge 12 novembre 2004, n.271 ed il d.p.r. 13 maggio 2005, si è provveduto a programmare (e arginare) il fenomeno dell'immigrazione. Solo quest'anno l'Italia con dlgs 28 luglio 2006 ha dato attuazione alla citata Direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare. In passato, il favore nei confronti dei cittadini degli Stati terzi derivava dalla consapevolezza della necessità di riconoscere e garantire i diritti fondamentali degli immigrati, anche come premessa essenziale per il buon esito delle politiche di integrazione. La Corte costituzionale, dopo aver per lungo tempo adottato una "politica" di estrema apertura, di recente ha mutato orientamento. Sul punto, diffusamente, G.Sirianni, *"Diritto all'unità familiare"* e *"interesse agli affetti"* dei cittadini extracomunitari secondo la Consulta, (6 aprile 2006), in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)

<sup>67</sup> Solitamente, infatti, in ogni Stato membro v'è una specifica disciplina su questi temi; pur tuttavia, talora la Corte di Giustizia è intervenuta "reinterpretando" le limitazioni poste dagli Stati. Ad esempio, ha condannato la Spagna per aver rifiutato l'ingresso nello spazio Schengen a due cittadini algerini, in quanto inseriti dalla Germania nell'elenco delle persone non ammissibili redatto dal SIS (sistema di informazione), senza aver prima verificato se la loro presenza potesse effettivamente costituire una minaccia grave per interessi fondamentali della collettività. Cfr. Grande sezione, sentenza 31 gennaio 2006, causa C-503/03, spec.18-19 e 41.

<sup>68</sup> Tra le più recenti, il progetto "La Voce del Cittadino Europeo" (un'iniziativa realizzata al fine di rafforzare il dialogo tra Unione e suoi cittadini); il programma specifico "Diritti fondamentali e cittadinanza", decisione del Consiglio del 19 aprile 2007; .....

<sup>69</sup> In tal senso anche la ricerca di simboli comuni: passaporto europeo; l'inno, la bandiera, la patente europea.

<sup>70</sup> Proposta di Risoluzione del Parlamento europeo sulla quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1° maggio 2001 30 aprile 2004) (2005/2060 INI). In [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>71</sup> Adottato dalla Commissione nel novembre 2001 per coinvolgere maggiormente i giovani europei nelle decisioni che li riguardano, tale documento è in perfetta linea molte altre iniziative promosse in Europa per i giovani: programmi educativi e di formazione avviati attraverso la mobilità degli studenti universitari (Erasmus); insegnamento di più lingue straniere e così via.

comunicazione<sup>72</sup>; entrambi questi documenti sono espressamente deputati alla creazione di una <<società europea>>, quale sommatoria di diverse identità, etnie e gruppi sociali che si uniscono per la realizzazione di obiettivi comuni.

Probabilmente nello stesso senso va "letta" la Carta di qualità della giustizia penale in Europa<sup>73</sup>, in quanto finalizzata a creare un meccanismo di valutazione reciproca permanente, a beneficio dei cittadini europei; naturalmente, occorrerà realizzare poi un ravvicinamento minimo delle legislazioni nazionali, soprattutto per quanto riguarda quelle penali, sì da costruire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia basato sulla fiducia reciproca.

E' del maggio 2006, la c.d. "Agenda dei cittadini"<sup>74</sup>, che impone un'azione concertata degli Stati membri e delle istituzioni europee per restituire proprio ai cittadini europei fiducia nell'Europa. Tra gli <<obiettivi strategici>>: prosperità, solidarietà e sicurezza, con particolare riguardo a crescita e occupazione.

Più recente è poi la Decisione con cui il Consiglio ha istituito un programma specifico concernente i diritti fondamentali e la cittadinanza, volto a promuovere una migliore intesa e tolleranza in tutta l'Unione europea, nonché a migliorare contatti e scambi di informazioni e a creare reti tra autorità giuridiche, giudiziarie ed amministrative<sup>75</sup>.

Tali atti e documenti hanno un unico inequivocabile destinatario: il cittadino europeo. Tale figura dunque, gradualmente modellatasi nel corso del processo di integrazione, ha oggi una sua innegabile propria fisionomia e identità. I cittadini europei, cioè, sono certamente individui appartenenti a Stati diversi, a popoli differenti, ma essi sono oggi ad un tempo non solo titolari di una ulteriore cittadinanza, ma soprattutto parti di una *istituenda* collettività tutta e solo europea, che probabilmente non costituirà mai un popolo nel senso autentico del termine<sup>76</sup> (le etnie, le culture, le lingue, le tradizioni sono irrimediabilmente diverse<sup>77</sup>) ma che certamente ha oggi una sua specifica identità.

---

<sup>72</sup> Adottato il 1° febbraio 2006 dalla Commissione europea, è un invito alla formulazione di proposte utili per ridurre le distanze tra Unione e cittadini, mediante l'istituzione di un sito web appositamente istituito. Si propongono cinque campi di intervento, tra cui emerge quello concernente il coinvolgimento dei cittadini.

<sup>73</sup> Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo destinata al Consiglio, sulla qualità della giustizia penale e l'armonizzazione della legislazione penale negli Stati membri". Documento di seduta finale A6-0036/2005 del 9 febbraio 2005, in [www.europalex.kataweb.it](http://www.europalex.kataweb.it)

<sup>74</sup> Il 10 maggio 2006 la Commissione europea, presieduta da José Manuel Barroso ha firmato e diffuso una comunicazione al Consiglio europeo dal titolo "Agenda politica per i cittadini". In proposito, cfr. la posizione fortemente critica di G. Amato, *L'Europa fa l'agenda delle illusioni perdute*, in *Il Sole 24 Ore*, 14/5/06.

<sup>75</sup> In data 19 aprile 2007 il Consiglio dell'Unione ha istituito un programma per promuovere diritti fondamentali e cittadinanza in ambito comunitario, per il periodo 2007-2013, come parte del programma generale "Diritti fondamentali e giustizia". Su [www.europalex.kataweb.it](http://www.europalex.kataweb.it). La decisione del Consiglio è pubblicata su Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 27.4.2007, L110/33ss. I punti cardine del programma sono quattro: 1) l'informazione dei cittadini europei circa i loro diritti; 2) il tenere sotto controllo il rispetto dei medesimi nei diversi Stati membri; 3) sostenere le organizzazioni non governative e gli altri operatori della società civile; 4) la creazione di strutture adeguate alla promozione del dialogo interconfessionale e multiculturale dei cittadini comunitari.

<sup>76</sup> Sulla nozione giuridica di popolo cfr. in particolare, R. Esposito, *Contributo alla identificazione giuridica del popolo*, Firenze 1984. Nega la paventata possibilità di vedere la cittadinanza europea come premessa per la creazione di un unico popolo C. Salazar, <<Tutto scorre>>: *riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'indegnamento di Eraclito*, in *Pol.dir.*, 1/2001, 373 ss.

<sup>77</sup> Sin dal Trattato di Maastricht, del resto, è stato sottolineato che la profonda differenza tra la *costituenda* Europa ed altri Stati federali come ad esempio gli Stati Uniti d'America, starebbe proprio nel fatto che lì si proclamano il popolo d'America (*We people of the United States*), mentre in Europa ci si esprime in termini di



Del resto, la stessa ricostruzione dei diritti in Europa, deriva, in fondo, dall'individuazione di specifici valori fondamentali su cui l'Unione stessa si fonda: valori trans-nazionali, condivisi e condivisibili da parte di tutti i popoli che costituiscono l'Europa, i quali trascendono le diversità etnico-nazionali per ricomporsi, in nome dei principi di solidarietà, tolleranza e reciproco rispetto, all'interno di una grande società europea.

---

<<popoli>> al plurale, onde ribadire il riferimento ad un'unione di popoli e non già alla possibile formazione di un unico popolo europeo. La dottrina si è anche interrogata circa la possibile esistenza di un *demos* europeo che legittimi le istituzioni comunitarie e governi, attraverso esse, la comunità politica, ma non è certo questa la sede per soffermarsi su tali amplissime problematiche.