

IL PROFILO DELLA CITTADINANZA EUROPEA: L'INTEGRAZIONI ATTRAVERSO I DIRITTI E LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO POLITICO DELL'EUROPA

Aline Beltrame de Moura*

Revista Ius Gentium 2(1): 37-68 [2009]

Riassunto

Questa tesina obbiettiva analizzare il fenomeno della cittadinanza europea dentro dell'ordinamento giuridico comunitario, com'è stata la sua evoluzione, quale sono i diritti che ne derivano e la questione sulla mancanza di espressi doveri. Allo stesso modo, saranno verificati i problemi del deficit democratico di questo istituto davanti alla Unione Europea e la difficoltà di accettazione della cittadinanza europea per i suoi propri cittadini.

Parole Chiave: Cittadinanza Europea; Unione Europea; Corte di Giustizia delle Comunità Europee; Deficit Democratico.

Resumo

Este artigo objetiva analisar o fenômeno da cidadania européia no ordenamento jurídico comunitário, o modo como ocorreu sua evolução, quais são os direitos dela decorrentes e a questão acerca da ausência de deveres expressos. Do mesmo modo, serão verificados os problemas do déficit democrático deste instituto perante a União Européia e a dificuldade de aceitação da cidadania européia pelos seus próprios cidadãos.

Palavras-Chave: Cidadania Européia; União Européia; Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias; Déficit Democrático.

* Studentessa di Master in Diritto, area di Relazione Internazionale della Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Introduzione

In questa tesina saranno analizzate, in un primo momento, alcune peculiarità della cittadinanza europea e della sua evoluzione nell'ordinamento giuridico comunitario. Poi saranno verificati i diritti del cittadino europeo e la problematica di sua collocazione nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

In una terza parte studieremo l'attuazione della Corte di Giustizia delle Comunità Europee nella risoluzione dei conflitti giuridici tra la cittadinanza europea e quella nazionale, l'importanza del principio di sussidiarietà e la questione del *deficit* democratico della cittadinanza europea.

L'obiettivo è dimostrare che la cittadinanza europea, nonostante esprima un concetto che si è sviluppato attraverso i trattati a livello comunitario, ancora non ha molto più che un valore simbolico nella costruzione di una *Europa veramente dei cittadini*, considerandosi che è un'istituto che bisogna essere reso migliore, adattato e concepito non solo per gli Stati membri, ma anche per i singoli cittadini.

21. Le Premesse sulla Cittadinanza Europea

L'istituzione di una cittadinanza chiamata "europea" può sembrare, da un lato, una possibile contraddizione, perché questa nozione normalmente è collegata all'istituto della nazionalità, ma dall'altro costituisce una importante novità nell'evoluzione del diritto.

Sotto questo profilo, sottolinea COSTA¹ che

l'espressione 'cittadinanza' nel linguaggio comune e nel lessico

¹ COSTA, Pietro. *Cittadinanza*, Editrice Gius. Laterza & Figli, Roma - Bari, 2005. p.03.

giuridico tradizionale, designa l'appartenenza di un individuo a uno Stato ed evoca principalmente i problemi relativi alla perdita e all'acquisto dello 'status' di cittadino. In tempi recenti, tuttavia, il termine 'cittadinanza' ha acquisito un significato più ampio [...]. In questa prospettiva conviene intendere per 'cittadinanza' il rapporto politico fondamentale, il rapporto e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce.

Per lo sviluppo del nostro studio è imprescindibile comprendere la differenza tra “cittadinanza” e “nazionalità”, perché, conformemente a quanto espresso da CORDINI², “a nacionalidade consiste no vínculo político do indivíduo a um determinado Estado, enquanto a cidadania compreende o gozo e o exercício dos direitos políticos, civis e sociais reconhecidos ao nacional. São conceitos diversos, comumente confundidos.”

In termini analoghi, TRIGGIANI³ ritiene che la nazionalità identifica una posizione passiva rispetto all'ordinamento statale, la cui utilità consiste nel distinguere un membro dello Stato da uno straniero, già la cittadinanza è invece un “fattore di coesione sociale” che implica una partecipazione consapevole alla vita politica e l'adesione ad una comunità. Lo stesso autore sostiene che la progressiva affermazione di atti e di strumenti internazionali relativi ai diritti umani fondamentali stanno limitando il potere assoluto degli Stati nella determinazione delle proprie normative in materia di attribuzione e di negazione o privazione della cittadinanza anche riconoscendo comunque allo straniero un *corpus* sempre più significativo. Così, conclude l'autore, si produce “una progressiva contraddizione fra tali diritti, i quali sono universali, uniformi e definiti globalmente, e le identità sociali, che sono particolaristiche e territorialmente definite.”

² CORDINI, Giovanni. *Elementi per una Teoria Giuridica della Cittadinanza*. Profili di Diritto Pubblico Comparato. Padova: CEDAM, 1998. In: DAL RI, Arno e OLIVEIRA, Maria Odete de (Orgs.). *Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*. Ed. Unijui, 2002. p. 212.

³ TRIGGIANI, Ennio. *La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale*. In: *Studi sull'integrazione europea* (Riv. Quadrimestrale - n.3/2006). Cacucci Editore, Bari, 2007. p. 460.

Appare in tal senso significativa l'osservazione fatta da PICCHIO FORLATTI⁴, la quale ritiene che attualmente c'è una tendenza dell'ordinamento internazionale di protezione dei diritti umani che può produrre una neutralizzazione o una banalizzazione della funzione della cittadinanza, affermando che “diante da globalidade com que se caracteriza este *status*, a diferença de tratamento entre cidadão e não cidadão parece destinada a desaparecer.”

La globalizzazione è un punto di considerevole rilievo nello studio dell'istituto della cittadinanza, perché influenza diversi settori di interesse dei cittadini, caratterizzandosi come un processo eterogeneo e squilibrato dell'integrazione. Con la localizzazione, il “vecchio” concetto dello Stato sta per essere superato, le frontiere stanno allargandosi e la sovranità statale sta diluendosi in favore di una integrazione a livello sovranazionale.

Allora, è opportuna la sottolineatura dalla PRICOLO⁵, per cui si auspica che

i processi di globalizzazione possano essere governati da soggetti democraticamente legittimanti, e non solo dai protagonisti dell'azione economica, i diritti fondamentali si presentano come lo strumento più adatto per cercar di ricostituire un equilibrio, di muovere verso un nuovo sistema di *cheks e balance*.

In questo caso, per esempio, possiamo citare il diritto di ciascuno, indipendentemente dalla nazionalità, a partecipare attivamente alla vita pubblica della comunità in cui vive e anche il diritto di immigrazione, entrambi presente nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948.

⁴ PICCHIO FORLATTI, Laura. *A Cidadania Plúrima como reflexo da competição entre Sistemas-Estados: a Experiência Européia* In: DAL RI, Arno e OLIVEIRA, Maria Odete de. *Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*. Ed. Unijui, 2002. p. 337-338. “davante il complesso con il quale caratterizza questo *status*, la differenza di trattamento tra i cittadini e noncitizen sembra destinata a scomparire.”

⁵ PRICOLO, Benedetta. *Nazionalità, cittadinanza e diritti umani. La molteplicità dei Dèmoi*. Pubblicazioni Centro Studi per la Pace, 2003, www.studiperlapace.it, reperibile *on line*.

Nello stesso senso, FERRARI⁶, sostiene il fatto che ai cittadini non europei siano riconosciuti diritti civili e politici, senza che sia loro richiesto di acquisire la nazionalità del luogo di residenza, è espressione dell'emergere, in seno alla società europea, dei principi di una cittadinanza cosmopolitica. Quindi, l'affermazione del principio che tutti gli uomini, indipendente dalla loro nazionalità, in quanto esseri razionali, siano riconosciuti uguali per quanto riguarda l'esercizio dei loro diritti, rappresenta il primo passo per l'estensione di questo principio a livello mondiale.

2. L'evoluzione del concetto della Cittadinanza Europea nell'ordinamento comunitario

Il passo decisivo nella trasformazione della storia dell'Europa, è avvenuto con l'elaborazione del Trattato sull'Unione europea, sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992 dai dodici paesi fino allora aderenti alle tre Comunità europee ed entrato in vigore il 1° novembre 1993. Così, si è istituita una nuova entità sovranazionale, l'Unione europea, una forma diversa e più intensa di aggregazione fra i paesi comunitari, fondata sulle Comunità già esistenti, ma da cui rimane distinta.

Non si può dimenticare che per arrivare allo scenario istituzionale europeo di fine millennio, bisognerebbe partire dalla gradualità e dall'incertezza che caratterizza il processo di integrazione europea, cioè il lungo cammino iniziato alla metà dello scorso secolo per costituire un'Europa sempre più unita sul piano economico, culturale e politico.

Sotto questo profilo, di grande rilievo l'osservazione di

⁶ FERRARI, Giuseppe Franco (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la carta di Nizza*, CEDAM, Padova 2001. p. 197.

OLIVEIRA⁷, ritenendo che

o processo de integração européia iniciado na década de 50 do século XX, através de suas três Comunidades, sempre orientou-se na busca de consolidar um exponencial bloco econômico da integração européia, e nesse mesmo âmbito de seu mercado comum e de suas liberdades fundamentais. Nesse sentido, essas liberdades fundamentais encontravam-se inseridas no marco econômico da integração européia, e nesse mesmo âmbito econômico também eram considerados seus cidadãos e não no viés ou no campo jurídico-político do instituto da cidadania.

Infatti, le prime discussioni circa la necessità di creazione di un statuto comune ai cittadini degli Stati membri dalle Comunità europee, è stata originata all'inizio degli anni settanta, con la proposta dei governi italiano e belga, al Vertice europeo di Parigi, nell'ottobre 1972. La proposta fu rivolta all'istituzione di una cittadinanza relativa a coloro che fossero cittadini di ciascuno dei paesi membri che consentisse loro di essere cittadini della Comunità, fermo restando che solo dopo un certo periodo di permanenza in uno stato membro, avrebbero potuto acquisire il godimento di alcuni diritti politici, come partecipare alle elezioni comunali.

Peraltro, la proposta fu respinta e, dopo, rinviata al Vertice di Parigi del 1974, ove per la prima volta fu riconosciuta la possibilità di istituire una unione di passaporti e di riconoscere dei "diritti speciali" ai cittadini degli Stati membri delle Comunità. Questo era un sforzo diretto alla soppressione delle frontiere interne alla Comunità, allo scopo di creare un unico spazio territoriale con controlli finalizzati solo alle frontiere esterne, onde permettere finalmente la libertà di circolazione all'interno della stessa Comunità.

Riguardo a questa situazione, la Commissione europea, con lo scopo di identificazione della nuova categoria dei "diritti speciali" ha presentato

⁷ OLIVEIRA, Odete Maria de. *A Era da Globalização e a Emergente Cidadania Mundial*. In: DAL RI, Arno e OLIVEIRA, Odete Maria de. (Orgs.), 2002, p. 503.

una relazione nella quale si escludeva che tali diritti potessero identificarsi sia con i diritti civili o privati e le libertà pubbliche da esercitarsi all'interno degli ordinamenti nazionali degli stati membri, in quanto [...] già concessi a tutti gli stranieri, sia con quei diritti già riconosciuti ai cittadini degli stati membri dai trattati comunitari, quali i diritti economici e sociali e i diritti nei rapporti con le istituzioni comunitarie, vale a dire l'accesso alla pubblica funzione europea e il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo.⁸

È infatti evidente che la Commissione ha creato alcuni ostacoli relativi al riconoscimento dei diritti speciali, come la connessione tra diritto di voto, eleggibilità e residenza e anche tra eleggibilità e il diritto di costituire associazione politica. Ciononostante, dopo la decisione del Vertice di Parigi del 1977, il Parlamento europeo approvava una risoluzione con la quale si invitava la Commissione ad elaborare proposte in materia di diritti speciali e già elencava quelli che dovrebbero essere riconosciuti prioritariamente.

Con lo scopo di dare una maggiore definizione al concetto di cittadinanza europea, il Parlamento europeo ha approvato, il 14 febbraio 1984, un Progetto di trattato che istituisce l'Unione europea, più conosciuto come "Progetto Spinelli", il cui art. 3 prevedeva, in termini generali, che la cittadinanza dell'Unione sia legata alla qualità di cittadino di uno Stato membro e che questi potessero partecipare alla vita politica.

Tuttavia, come sottolinea LIPPOLIS⁹

il Progetto non ebbe un immediato e concreto seguito nel processo di integrazione europea e, anche sotto l'aspetto che interessa, si può notare come nelle conclusioni del Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984, si procedette all'istituzione di un comitato *ad hoc* per «L'Europa dei cittadini» [...] senza però far riferimento all'istituzione di una cittadinanza comune.

Un importante progresso è avvenuto con l'approvazione di una risoluzione intitolata "Diritti e libertà fondamentali ed Europa di cittadini" che prevedeva, nell'art. 19 l'inserimento, nel Progetto di trattato dell'Unione Europea

⁸ LIPPOLIS, Vincenzo. *La Cittadinanza Europea*. Ed. Mulino, Bologna, 1994. p. 12-13.

⁹ LIPPOLIS, Vincenzo. 1994, p. 15.

di alcune disposizioni che promuovevano lo sviluppo della cittadinanza europea, attraverso l'istituzione del diritto di voto alle elezioni comunali ed europee nello Stato di residenza.

Il Capo di Stato spagnolo, Felipe Gonzales, ha proposto, durante i lavori della Conferenza intergovernativa sull'unione politica - una delle due Conferenze convocate con il fine della creazione dell'Unione - la creazione della cittadinanza europea, concepita come lo *status* personale e inscindibile delle cittadinanze nazionali, ossia, di ogni Stato membro.

In una nuova risoluzione del 22 novembre, il Parlamento europeo ha approvato una serie di proposte di modificazione del Trattato CEE, tra cui la previsione dell'art. 8 D, in cui comma 4 qualificava come cittadini coloro che avrebbero la cittadinanza di ciascuno Stato membro. Proseguendo con tale approccio, il Parlamento europeo ha approvato altre due risoluzioni circa la cittadinanza dell'Unione, 14 giugno e 21 novembre 1991, collaborando nella costruzione di tale istituto.

Per AZZENA¹⁰, “di estrema importanza è l'istituzione della cittadinanza europea, riconoscimento formale di un contenuto, come si è visto, in germe nel Trattato di Roma. Cittadinanza, quella comunitaria, per così dire “di secondo grado”, non sostituendosi, ma presupponendo della cittadinanza di uno Stato membri.”

Significativa, in tal senso, è la posizione di DAL RI¹¹ circa

¹⁰ AZZENA, Luisa. *L'integrazione Attraverso I Diritti: Dal Cittadino Italiano Al Cittadino Europeo*. Ed. G.Giappichelli Editore - Torino, 1998. p. 59.

¹¹ DAL RI, Arno. *A Cidadania na União Européia e a livre circulação de pessoas*. In: DAL RI, Arno e OLIVEIRA, Odete Maria de. (Orgs.), 2002, p. 304. “in quel momento, le istituzioni comunitarie non erano in grado di adottare misure che sono state a regolamentare le aree completamente al di fuori dei poteri della CEE. L'azione di questi organi ha dovuto essere limitata al profilo economico del fenomeno della comunità non può interferire nei settori connessi ai diritti politici e civile in precedenza considerata di competenza esclusiva dei cittadini degli Stati Uniti. Solo attraverso la Corte di giustizia [...], potrebbe estendere la sfera

la realizzazione di ciò che viene chiamata “Europa dei cittadini”, considerando che

naquele momento, as instituições da Comunidade se encontravam impossibilitadas de adotar medidas que viessem a normatizar áreas completamente alheias às competências da CEE. A ação desses órgãos tinha que se limitar ao perfil econômico do fenômeno comunitário, não podendo interferir em áreas relativas aos direitos políticos e civis, até então consideradas matérias de competência exclusiva dos cidadãos do Estados-membros. Somente através da jurisprudência do Tribunal de Justiça [...], foi possível ampliar a esfera jurídica europeia, abraçando também temáticas até então não previstas pelos Tratados constitutivos.

In questa ottica segue l’insegnamento di LIPPOLIS¹², il quale ritiene che "in definitiva, le iniziali configurazioni della cittadinanza dell'Unione erano più ambiziose di quella effettivamente realizzatasi, ma il risultato non può essere misconosciuto poiché il nucleo essenziale è stato inserito nel Trattato."

Attualmente, la disciplina dell’istituto della cittadinanza, è contenuta nel Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, nella seconda parte, intitolata “Cittadinanza dell’Unione” negli art. dal 17 al 22, i cui diritti saranno precisamente osservati in seguito.

3. I diritti della Cittadinanza Europea e sua collocazione nell’ordinamento comunitario

Non è possibile analizzare i diritti relativi alla cittadinanza europea, prescindendo dalla collocazione di queste norme nella struttura dell’ordinamento comunitario. Come già detto, l’istituzione della cittadinanza

giuridico europeo, che comprende anche aspetti non precedentemente previste dai trattati istitutivi.”

¹² LIPPOLIS, Vincenzo. 1994, p. 18.

europea configurasi come un *ponte* tra due prospettive diverse, che rappresentano momenti diversi proprio della storia dell'Unione Europea. Un *ponte* tra l'*Europa dei mercati* e l'*Europa dei cittadini*. Così, l'istituto della cittadinanza rappresenta un tentativo della Comunità Europea di trascendere le politiche mercantili del mercato comune, che già durava da circa quarant'anni, conducendosi, adesso, dopo Maastricht, alla costruzione di un vero spazio politico e sociale europeo.¹³

Tuttavia, è importante menzionare che la materia referente alla cittadinanza è disciplinata nel Trattato istitutivo della Comunità Europea, malgrado sia definita come propria dell'Unione Europea. Questa collocazione suscita sorpresa, perché il Trattato sull'Unione è distinto di quello dalla Comunità, nonostante l'art. 1, comma 2 del Trattato dell'Unione esprime che l'Unione è fondata sulle Comunità Europee, ragion per cui hanno adottato tale sistematica non è coerente con le finalità dell'istituto ora in studio.

Corretta sarebbe la scelta se tale norma fosse disciplinata nelle "Disposizioni Comuni" del Trattato dell'Unione Europea, sapendo che trattasi di un istituto proprio dell'Unione e non dalle Comunità. Però, l'unica giustificazione possibile sarebbe di provare evitare la perdita della competenza della Corte di Giustizia, ossia, assicurare il controllo giurisdizionale della Corte sulla norma in questione, dato che nessuna competenza in questo ambito è riconosciuta nell'art. 46 del Trattato dell'Unione Europea alla menzionata istituzione.

Infatti, nessuna competenza della Corte di Giustizia può essere allargata, salvo quelle disposizioni espressamente previste nel menzionato art. 46. Pur nell'ambito di questo rapporto, sottolinea NASCIMBENE¹⁴ che "se questa è la giustificazione, è facile obiettare, una volta ammessa la deroga, che

¹³ DAL RI, Arno. *A Cidadania na União Européia e a livre circulação de pessoas*. In: DAL RI, Arno e OLIVEIRA, Odete Maria de. (Orgs.), 2002, p. 299-300.

¹⁴ NASCIMBENE, Bruno. *Profili della cittadinanza dell'Unione Europea*. In: Riv. Int. Dir. Uomo, 1995, p. 248.

sarebbe stato legittimo prevedere la disciplina della cittadinanza nel TUE, e quindi estendere (in via di eccezione) la competenza della Corte.”

Ma non si può dimenticare che malgrado la collocazione dei diritti della cittadinanza si trovano nel TCE, il metodo che deve essere usato nell'interpretazione del diritto comunitario, sia originario o derivato, è l'interpretazione sistematica, che analizza il sistema normativo in sua completezza e non parzialmente, di modo frammentato.

Il già riconosciuto “Statuto dei cittadini” dell'Unione è composto da sei diritti, di cui solo quattro sono esclusivi dei cittadini (persone fisiche) degli Stati membri, e gli altri due, sono diritti comuni ai cittadini (persone fisiche e giuridiche) degli Stati membri oppure degli Stati terzi. E, in questo caso, la condizione è che il cittadino abbia la residenza o la sede sociale in uno degli Stati membri.

Secondo l'art. 17 del Trattato CEE, è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro, considerato che la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non la sostituzione di quest'ultima. In questo modo, si può dire che è necessario avere previamente la nazionalità di uno Stato membro per poter usufruire della cittadinanza dell'Unione e ancora che questo *status* permette al soggetto di beneficiarsi di diritti supplementari e complementari alla cittadinanza nazionale.

Ora, passeremo all'analisi dei diritti concernenti ai cittadini europei nell'ambito dell'ordinamento comunitario, previsti negli articoli 18 al 22 del Trattato delle Comunità Europee.

3.1 Libertà di circolazione e soggiorno

Questo è previsto nell'art. 18 del TCE e trattasi di un

diritto di grande importanza ed estensione, perché riconosce anche al soggetto che non pratica l'attività economica, il beneficio della libera circolazione, salvo alcune eccezioni espressamente previste nel TCE. Il suddetto sottolinea che il punto centrale "dell'Europa dei mercati" era la libertà di circolazione di merci, servizi e capitali garantiti ai individui "produttivi", cioè, capaci di sviluppare un'attività economica rilevante, collaborando alla crescita economica comunitaria.

Il riconoscimento di questo diritto è stato allargato ai familiari dei beneficiari primari, attraverso la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004¹⁵, considerando la precarietà che fino a quel momento aveva caratterizzato le condizioni nei rapporti lavorativi. Considerando questa situazione, CONDINANZI¹⁶ allerta che "se tutti i cittadini dell'Unione godono del diritto di circolazione e soggiorno, non tutti coloro che godono del diritti di circolazione e soggiorno sono per ciò solo cittadini dell'Unione".

La Corte di Giustizia ha lavorato cercando di ampliare tale interpretazione di modo che la nozione di lavoratore coinvolgesse anche i destinatari dei servizi, includendo, così, anche i turisti. Significativo in tal senso è il caso *Cowan*¹⁷, dove la Corte, per la prima volta, ha sancito la libertà di riportarsi in un altro Stato membro per fruire di un servizio senza essere impediti da

¹⁵ *Gazzetta Ufficiale* L 158, 30 aprile 2004, p. 77 ss.

¹⁶ CONDINANZI, Massimo, LANG, Alessandra e NASCIMBENE, Bruno, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persona*. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano, 2003. p. 21.

¹⁷ Sentenza della Corte di Giustizia il 5 marzo 1987, causa C-186/87. Sottolineano in tal senso, il caso *Baumbast*, causa C-413/99 il 7/9/2002, ove la Corte ha espressamente sancito, per la prima volta in maniera netta, che "un cittadino dell'Unione che non gode più di residenza come lavoratore migrante nel Paese d'accoglienza può, come cittadino dell'Unione, usufruire di altro diritto di residenza grazie alla diretta applicazione dell'art. 18 (1) CE" (punto 3 del dispositivo). Anche rilevante il caso *Schmidberger*, causa C-112/00 il 12/6/2003, in cui il principio della libera circolazione delle merci si è dovuto piegare al rispetto del diritto fondamentale di sciopero. "La tutela dei diritti fondamentali rappresenta un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ancorché derivanti da una libertà fondamentale garantita dal Trattato, quale la libera circolazione delle merce".

restrizioni. Nel caso, si trattava di un turista britannico, che in base all'art. 706, n.° 3, del *code de procédure pénale française*, voleva essere risarcito di una violenza fisica di cui era stato vittima all'uscita della metropolitana di Parigi, a carico del governo francese, perché i suoi aggressori non potevano essere identificati. Il giudice ha espresso, nel punto 20 della sentenza, che

the prohibition of discrimination laid down in particular in Article 7 of the EEC Treaty must be interpreted as meaning that in respect of persons whose freedom to travel to a Member State, in particular as recipients of services, is guaranteed by Community law that State may not make the award of State compensation for harm caused in that State to the victim of an assault resulting in physical injury subject to the condition that he hold a residence permit or be a national of a country which has entered into a reciprocal agreement with that Member State.¹⁸

In momento successivo, la Corte ha favorito un progresso qualitativo con il riconoscimento dello stesso diritto a tutti coloro che potessero esibire una carta d'identità o uno passaporto valido nella frontiera dello Stato, dispensando l'esigenza di dovere essere un soggetto economicamente attivo, svicolando il diritto della libertà di ingresso e soggiorno dalla ricerca del posto di lavoro.

D'altronde, è stato lo spirito con il quale il legislatore comunitario considerò questa trasformazione, che lentamente, promosse il processo di uniformazione del trattamento normativo dei soggetti considerati economicamente inattivi.

L'elaborazione delle convenzioni di Dublino e Schengen hanno avuto grande importanza nella materia della disciplina relativa alla libertà di circolazione. La prima, occupasi essenzialmente dei problemi annessi alle

¹⁸ “il divieto di discriminazione di cui in particolare l'articolo 7 del Trattato CEE deve essere interpretato nel senso che nei confronti delle persone la cui libertà di recarsi in uno Stato membro, in particolare per quanto destinatari di servizi, è garantita dal diritto comunitario tale Stato non può subordinare la concessione del risarcimento di Stato per il danno causato in tale Stato per la vittima di un'aggressione con conseguenti lesioni fisiche soggette alla condizione che egli in possesso di un permesso di soggiorno o di essere cittadino di un paese che ha stipulato un accordo di reciprocità con lo Stato membro.”

condizioni basiche per la concessione del diritto di asilo nei territori dei Paesi che la hanno firmato e la seconda, sottoscritta il 14 giugno 1985, dice, rispetto alla cooperazione internazionale tra gli Stati aderenti, nel toccante alla effettiva eliminazione graduale del controllo delle frontiere interne, e principalmente, la collaborazione fra l'autorità giudiziarie e polizie di questi paesi.

Risaltasi che la convenzione Schengen, inizialmente fu sviluppata fuori dall'ambito delle Comunità, e come non tutti i Paesi dell'Unione avessero firmato tale convenzione, risulta che non avrebbe potuto sostituire una normativa interna comunitaria in materia di libera circolazione delle persone, però, posteriormente, il Trattato di Amsterdam ha incorporatola in suo testo e ormai ha efficacia vincolante nell'ambito comunitario.

Allora, il diritto riconosciuto nell'art. 18 TCE rappresenta una evoluzione, comparandosi con le norme comunitarie precedenti, contribuendo alla costruzione di una integrazione europea fra le persone, indipendente delle sue qualificazioni sull'aspetto economico.

3.2 L'elettorato attivo e passivo al Parlamento Europeo ed alle elezioni comunali

L'art. 19 TCE prevede che ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

La norma in questione riconosce ai titolari della cittadinanza europea, in virtù dell'art. 17 TCE, due situazione diverse: il diritto di eleggere e di essere votati alle elezioni comunali dello Stato di residenza; e il diritto di concorrere, attivamente e passivamente, alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui essi risiedono. In questo modo, dichiara

CONDINANZI¹⁹ che "entrambe le situazione giuridiche soggettive contemplate dall'art. 19 hanno trovato accoglimento nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, i cui articoli 39 e 40 ripropongono [...] i diritti già attribuiti dal 1° e dal 2° paragrafi dell'art. 19."

Di fatto, afferma MUNARI²⁰ che entrambi i diritti rappresentano un completamento al diritto di libera circolazione e soggiorno, nel senso che grazie ad essi si ha un miglior inserimento del cittadino europeo nella comunità di residenza e una sua maggiore significazione e funzionalità alle elezioni comunali, in favore di sua "natura sovranazionale" e del carattere unitariamente rappresentativo dei popoli riuniti nella Comunità.

La trasformazione di maggiore rilievo per il cittadini europeo, residente in uno Stato membro diverso del suo, fu stata l'istituzione del diritto di partecipare alle elezioni comunali, essendo una concreta risposta alle numerose incertezze circa la potenzialità dello sviluppo dell'integrazione europea.

Ribadendo questo pensiero, CONDINANZI²¹ rileva che

la possibilità di venire eletti in uno Stato membro diverso da quello di cui si è cittadini, favorisce l'idea di un mandato parlamentare svincolato dall'appartenenza ad uno Stato membro, così concorrendo ad accreditare l'immagine del Parlamento europeo quale istituzione in cui trova espressione la rappresentanza dell'intera popolazione comunitaria e non dei singoli corpi elettorali nazionali.

La norma prevede trattamento nazionale riferita ai residenti non cittadini, tanto per l'elettorato attivo, quanto per il passivo, ossia, la regola deve essere applicata a tutti i residenti, senza nessuna distinzione relativa alla cittadinanza. Tuttavia, c'è un'unica eccezione al principio dell'uguaglianza e della non discriminazione: l'incapacità elettorale. Questa deve essere dichiarata per lo Stato di origine dell'individuo, contenendo l'affermativa che lo stesso è

¹⁹ CONDINANZI, Massimo. 2003, p. 40.

²⁰ MUNARI, Francesca Menegazzi. *Cittadinanza europea: una promessa da mantenere*. G. Giappichelli Editore, Torino, 1996. p. 179.

²¹ CONDINANZI, Massimo. 2003, p. 45.

incapace di esercitare i diritti di voto e eleggibilità.

Con base nella Direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993²², per l'elettore comunitario c'è il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo nello Stato membro di residenza, senza peraltro sostituirlo al diritto di voto e di eleggibilità nello Stato membro di cui il cittadino europeo ha la cittadinanza. Si sottolinea che è importante rispettare la libertà di scelta dei cittadini dell'Unione, quanto allo Stato membro nel quale intendono partecipare alle elezioni europee, facendo però in modo di evitare un abuso di tale libertà tramite un doppio voto o una doppia candidatura

3.3 Diritto di protezione diplomatica

Consiste nella tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato, di un cittadino dell'Unione che si trovi nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato.

Inoltre, non si può dimenticare che la storia europea è marcata per molti conflitti e guerre, che hanno creato una necessità di protezione e ausilio ai cittadini dei suoi Stati membri, organizzando azioni comuni, concernenti l'ambito di cooperazione nei settori di politica estera di sicurezza.

In relazione a questa tutela, non si tratta di una protezione dell'Unione in sé, ma di una tutela ad un singolo, il cui servizio, per diventare operante a beneficio dei cittadini non europei, è subordinato alla conclusione di accordi internazionali con Stati terzi, limitando in una certa forma, l'esercizio pieno di tale diritto. Sotto questo profilo, sostiene PICCHIO²³ che “a ligação

²² *Gazzetta ufficiale* n. L 329 del 30/12/1993 p. 34 - 38.

²³ PICCHIO, Laura Forlati. *A Cidadania Plúrima como reflexo da competição entre Sistemas-Estados: a Experiência Européia* In: DAL RI, Arno e OLIVEIRA, Odete Maria de. (Orgs.),

esistente entre os cidadãos dos Estados-membros e a estrutura comunitária poderia ser considerada frágil em relação a Estados terceiros. Portanto, cada Estado da Comunidade aceita exercer a proteção diplomática mesmo em benefício de cidadão não seus.”

3.4 Diritto di petizione al Parlamento Europeo ed il ricorso al Mediatore

Sono diritti riconosciuti ai cittadini europei e non europei, tenendo il merito di inserirli nella vita politica della Comunità e aumentare la difesa contro qualsiasi forma di cattiva amministrazione dell’istituzione, ossia, sono strumenti di controllo date ai cittadini con lo scopo di partecipare attivamente alla Comunità europea, non solo come semplice telespettatore, ma come protagoniste della storia.

Il diritto di petizione al Parlamento europeo già era previsto dagli articoli 156/157/158 del Regolamento del PE, e si riferisce solamente alle materie concernente al campo delle attività della Comunità che coinvolga direttamente l’interessato, individualmente o in associazione con altre persone.

Il diritto di ricorso al Mediatore, non era previsto in nessuna normativa comunitaria precedente, e ha per obiettivo casi di cattiva amministrazione nelle azioni dell’istituzione o di organi comunitari, salvo la Corte di Giustizia delle Comunità Europee e il Tribunale di Primo Grado, nell’esercizio delle sue funzioni.

Non è per pura coincidenza che ambedue i diritti siano previsti nello stesso articolo, e che entrambi i meccanismi di azione - petizione e

2002, p. 338-339. “il legame tra i cittadini degli Stati Uniti e la struttura comunitaria potrebbe essere considerata debole nei confronti dei paesi terzi. Pertanto, ogni membro della Comunità si impegna ad esercitare la protezione diplomatica, anche a beneficio di quelli che non sono suoi propri cittadini.”

denuncia -, coinvolgono un organo comunitario specifico, concernente un'attività oppure inattività di un altro organo comunitario.

È importante sottolineare che alla fine, è sempre il Parlamento europeo che ha l'ultima parola nella risoluzione di entrambi i casi. Tutte le denunce esaminate per il Mediatore devono essere trasmesse al Parlamento in modo di relazione e ancora, annualmente, egli deve presentare una relazione sui risultati delle sue indagini. In questo contesto, MUNARI²⁴ sostiene che la figura del Mediatore è di “un semplice strumento del Parlamento”. Però, non si può dimenticare che malgrado il Mediatore sopporti una specie di “controllo” del Parlamento europeo, quest'ultimo ha la garanzia di piena indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni e nell'adempimento dei suoi doveri, e non accetta né sollecita nessuna istruzioni da alcun organismo.

Pur nell'ambito di questo rapporto, è interessante osservare che i diritti suddetti non sono tassativi perché si bastano, al contrario, sulla citazione di DAL RI²⁵ “uma análise das possíveis perspectivas da cidadania europeia tem que, obrigatoriamente, partir da cláusula evolutiva incluída na noção do próprio instituto pelo Tratado de Maastricht. Segundo esta cláusula, o Conselho Europeu pode adotar, à unanimidade, disposições que venham a complementar os direitos previstos na cidadania europeia.”

Così, l'elencazione non è esaustiva, non solo perché può essere integrata attraverso la clausola evolutiva prevista nell'art. 22 TCE, ma soprattutto perché essi vanno insieme con altri diritti tipici dei cittadini degli Stati membri, come il diritto di uguaglianza, di trattamento e di non-discriminazione.

²⁴ MUNARI, Francesca Menegazzi. 1996, p. 194.

²⁵ DAL RI, Arno. *A Cidadania na União Europeia e a livre circulação de pessoas*. In: DAL RI, Arno e OLIVEIRA, Odete Maria de. (Orgs.), 2002, p. 318-319. “un'analisi delle prospettive possibili per la cittadinanza europea deve, necessariamente, partire dalla clausola evolutiva inclusa nel proprio concetto dell'istituto dal trattato di Maastricht. Ai sensi della presente clausola, il Consiglio europeo può adottare, per unanimità, le disposizioni che vengono aggiungere diritti alla cittadinanza europea.”

Sottolineano che la clausola evolutiva conferma la natura dinamica dell'istituto della cittadinanza, della coscienza dei confini del suo contenuto e della opportunità di fornire alcuna soluzione.

4. L'importanza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee nella risoluzione dei conflitti giuridici tra la Cittadinanza Europea e quella nazionale

La Corte di Giustizia ha contribuito in larga misura nella formazione, interpretazione e risoluzione del *acquis comunitario*, con attenzione all'art. 163 TCE, dove c'è il compito di assicurare "il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato".

Come bene osserva FERRARI²⁶

la Corte di giustizia opera così in piena discrezionalità una incorporazione selettiva dei diritti, in funzione della compatibilizzazione progressiva della fonte materiale con i fini dell'ordinamento comunitario e della armonizzazione dell'operazione interpretativa con il proprio, se così si può dire, indirizzo politico costituzionale.

Sotto questo profilo, passeremo all'analisi del contributo di questa istituzione giuridica nella costruzione della cittadinanza europea.

Interessante il caso *Micheletti*²⁷, nel quale un cittadino argentino residente in Argentina aveva richiesto di poter stabilirsi in Spagna, in virtù della sua seconda cittadinanza italiana, però la relativa legge spagnola consentiva il riconoscimento di una sola cittadinanza limitandola a quella del Paese di ultima residenza, con ciò impedendo al sig. Micheletti l'acquisizione dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea. La Corte, invece, ha ribadito che non spetta ad uno Stato membro, limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza

²⁶ FERRARI, Giuseppe Franco (a cura di), 2001, p. 80.

²⁷ Sentenza della Corte di Giustizia del 1° dicembre 1990, causa C-369/90, *Micheletti ed altri c. Delegazione del Governo della Cantabria*.

di un altro Stato membro, il che si verificherebbe laddove si pretendesse a tal fine un requisito ulteriore per l'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato.

In questo modo, la Corte ha costretto l'ordinamento giuridico spagnolo a modificare e limitare il proprio potere sovrano di determinare i contenuti della propria legislazione in materia di cittadinanza e questa decisione, a livello comunitario, rappresenta un segno molto significativo. Ed è inoltre interessante notare che il sig. Micheletti non evidenziava alcun legame "materiale" con l'ordinamento italiano non essendo stato ivi mai nemmeno residente. Evidentemente, nel ragionamento della Corte è risultata prevalente l'esigenza di non "penalizzare" il concetto di cittadinanza europea, comunque attribuibile all'interessato grazie all'acquisita cittadinanza italiana.

Significativo in tal senso è il caso *Bidar*²⁸, il cui sig. Dany Bidar, giovane cittadino francese era andato al Regno Unito per accompagnare sua madre che doveva fare lì un trattamento medico. Così, lui aveva compiuto gli ultimi tre anni di studi nel Regno Unito a carico della sua famiglia e senza mai chiedere aiuto sociale, ma quando aveva chiesto l'aiuto a copertura delle spese di mantenimento al momento di intraprendere i propri studi di economia presso l'*University College London*, il governo britannico ha negato, perché ai sensi della detta legislazione, non era stabilmente residente nel Regno Unito.

Il caso ha come oggetto la conformità con il diritto comunitario delle condizioni di concessione, in Inghilterra e nel Galles, dello *student support*, consistente in un aiuto a copertura delle spese di mantenimento concesso dallo Stato agli studenti sotto forma di prestito agevolato, rimborsabile alla fine degli studi quando i redditi professionali superino una certa cifra. Secondo la normativa britannica, un cittadino di un altro Stato membro poteva

²⁸ Sentenza della Corte di Giustizia il 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Dany Bidar c. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills*.

beneficiare di tale prestito qualora fosse “stabilmente residente” nel Regno Unito e se avesse avuto abituale dimora durante i tre anni precedenti l’inizio degli studi. Tuttavia, per un cittadino di un altro Stato membro era impossibile ottenere, in quanto studente, lo *status* di persona stabilmente residente.

La Corte ha sancito che l’art. 12 TCE deve essere letto senza dimenticarsi delle disposizioni relative alla cittadinanza dell’Unione e che un cittadino dell’Unione, legalmente residente nel territorio dello Stato membro ospitante, può avvalersi di tale norma in tutte le situazioni rientranti nel campo di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario, come nel diritto di libera circolazione e soggiorno dell’art. 18 TCE. Per quanto riguarda gli studenti che si spostano in altro Stato membro per seguire gli studi, nulla nel testo del Trattato consente di considerare che essi siano privati dei diritti da questo conferiti ai cittadini dell’Unione.

Nel caso *Garcia Avello*²⁹, il problema nasceva dal fatto che il sig. Avello desiderava cambiare il nome dei suoi figli di modo che essi potessero essere registrati allo stato civile con un nome formato di conformità con la legge spagnola, ma le autorità belghe avevano rifiutato, perché questa concessione era di solito accordata ai cittadini “esclusivamente” belgi.

La Corte ribadisce, nel punto 26 della sentenza, che “Citizenship of the Union, established by Article 17 EC, is not, however, intended to extend the scope *ratione materiae* of the Treaty also to internal situations which have no link with Community law”, essa riconosce l’elemento transfrontaliero

²⁹ Sentenza della Corte di Giustizia del 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Carlos Garcia Avello c. Stato belga*. Con relazione ad allargamento della sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato importante il caso *Grzelezyk*, sentenza della Corte di Giustizia del 20 luglio 1999, causa C-184/99, *Rudy Grzelezyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, laddove la Corte afferma che “Union citizenship is destined to be the fundamental status of nationals of the Member States, enabling those who find themselves in the same situation to enjoy the same treatment in law irrespective of their nationality, subject to such exceptions as are expressly provided for.” (punto 31).

necessario per l'applicazione del Trattato nel fatto che i due figli di Garcia Avello soggiornavano legalmente sul territorio belga, avendo questa cittadinanza e anche quella dello Stato Spagnolo, di cui era originario il padre. Nonostante la motivazione della Corte, non è indicato esplicitamente il ruolo della cittadinanza europea. La portata di essa si deve dedurre dalla evocazione della norma dell'art. 18 TCE relativa al diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Altra situazione curiosa è il caso *Zhu e Chen*³⁰, che ha avuto origine dalla politica della limitazione delle nascite in Cina e aveva indotto i coniugi Chen a far nascere all'estero il secondo figlio, più precisamente a Belfast, in Irlanda del Nord, perché il diritto irlandese consente a tutti i nati sull'isola di acquisire la relativa cittadinanza. Dopo la nascita di una bambina, quindi cittadina irlandese, la sig.ra Chen si era stabilita con la stessa a Cardiff, nella Regione del Galles, ivi presentando una duplice richiesta di permesso di soggiorno di lunga durata che è stata negata.

Investita dalla legittimità del diniego, la Corte ha anzitutto precisato che l'idoneità ad essere titolare dei diritti garantiti dal Trattato e dal diritto derivato in materia di libera circolazione delle persone, non presuppone che l'interessato abbia raggiunto l'età richiesta per avere la capacità giuridica di esercitare, autonomamente, i detti diritti. Per quanto riguarda il diritto della bambina di soggiornare, la Corte ha rammentato l'effetto diretto connesso all'art. 18 TCE, con la conseguenza che, per effetto del solo *status* di cittadino di uno Stato membro e quindi di cittadino dell'Unione, può essere invocato il diritto di soggiorno sancito da tale disposizione. Infine, quanto al fatto che la sig.ra Chen si era recata in Irlanda al mero scopo di far acquisire alla sua bambina la cittadinanza di uno Stato membro, per poi ottenere successivamente un diritto di

³⁰ Sentenza dalla Corte di Giustizia del 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen, c. Secretary of State for the Home Department*.

soggiorno nel Regno Unito a favore della bambina e di se stessa, la Corte ha ricordato che la determinazione dei modi di acquisito e di perdita della cittadinanza rientra nella competenza di ciascuno Stato membro.

Al fine, presentano il caso *Eman*³¹ - causa in cui la Corte ha voluto precisare che lo Stato membro può legittimamente restringere la titolarità dell'elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo ai soli cittadini residenti nell'Unione europea. Ove tuttavia non si avvalga di tale facoltà, risulta invece illegittimo concedere il diritto di voto ai cittadini olandesi residenti all'estero solo parzialmente come, nel caso in specie, escludendo gli olandesi residenti nei territori d'oltremare di Antille e ad Aruba. In tale caso l'illegittimità deriva dalla palese violazione della parità di trattamento e quindi di un principio fondamentale dei diritti comunitari.

5. L'anomalie della Cittadinanza Europea: una "Cittadinanza" senza "Stato" e "Diritti" senza "Doveri"

La mancanza di un vincolo giuridico-politico diretto tra cittadini e l'Unione e la lontananza di questi elementi che distinguono la nozione giuridico-formale di cittadinanza di accordo con la posizione giuridica del soggetto, portatore di diritti e doveri, creano una problematica concernente allo *status civitatis* nazionale e anche relativamente ai doveri.

L'art, 17, comma 2 TCE, dispone che "i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato"; neanche nella Parte II del citato documento, neppure in altra disposizione dello stesso è possibile trovare con sicurezza una indicazione netta di doveri a carico dei rispettivi cittadini.

³¹ Sentenza dalla Corte di Giustizia del 7 settembre 2006, causa C-300/04, *M.G. Eman, O.B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*.

È a tutti noto che, per la prima volta nella storia, con l'istituzione della cittadinanza europea, l'appartenenza ad un territorio, ad una comunità e ad una cultura definiti nei confini nazionali passa al controllo di una entità di tipo sovranazionale: la così detta Unione europea.

Tuttavia, potremo opporvi, in parte, l'affermazione di TRIGGIANI³² quando sostiene che con questa situazione

si supera pertanto il concetto tradizionale di cittadinanza, che si ricollegava alla nazionalità ed alla territorialità, prevedendo in sua sostituzione un sistema **composito di diritti, doveri e lealtà politiche** come presupposto decisivo per la democratizzazione dell'Europa.

In realtà, l'istituzione della cittadinanza europea, sembra più un atto simbolico di unificazione e un tentativo di costruzione della pace, dopo il periodo delle guerre più devastanti che la storia non abbia mai conosciuto, che un vero catalogo di diritti e doveri. Perciò, il menzionato autore non c'è ragione al affermare che la cittadinanza europea ha creato un sistema di doveri ad essi, al contrario, nessuno doveri è trovato negli fonti originaria oppure derivata dell'ordinamento comunitario. È evidente che negli ordinamenti interni degli Stati membri, suoi cittadini sono destinatari di doveri in quanto cittadini nazionali, ma senza nessun obbligo relativo alla cittadinanza a livello comunitario.

Appare in tale senso significativa la collocazione di NASCIBENE³³ sul tema in questione, perché per l'autore

la mancanza di doveri assimilabili a quelli di solidarietà politica quali il dovere di difesa dello Stato, di prestazione del servizio militare, di fedeltà dello Stato, non può che indurre a fare riferimento a generici doveri di osservanza delle norme comunitarie, di uso corretto delle libertà, in particolare dell'ampia libertà di circolazione derivante dall'abolizione dei controlli alle frontiere, con il conseguente obbligo del singolo di non sottrarsi (facendo un uso abusivo della stessa) ai doveri nei confronti del proprio Stato o degli altri Stati membri. La proposta di indicare precisi doveri, quali il rispetto dell'espressione delle culture altrui, il contribuire alla salvaguardia dell'ambiente,

³² TRIGGIANI, Ennio. 2007, p. 462 (griffo nostro)

³³ NASCIBENE, Bruno. 1995, p. 259-260.

l'assicurare solidarietà fra cittadini UE e di Paesi terzi residenti nell'UE [...] il preservare la salute altrui, per quanto apprezzabile non è proposta tale da fornire elementi propri di una specifica condizione oggettiva del cittadino dell'Unione.

Ed è inoltre interessante sottolineare che la clausola evolutiva prevista nell'art. 22 TCE, di rispetto alla definizione di nuovi diritti, senza dire niente circa i doveri. Condivide questa prospettiva la Carta di Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, anche conosciuta come "Carta di Nizza", firmata a Nizza il 7 dicembre 2000, perché limitasi a enumerare diritti, senza accennare precisamente ai doveri, facendo soltanto una citazione generica nel suo Preambolo, ivi "il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della Comunità umana e delle generazioni future" e niente di più.

Forse la ragione di tale situazione, sia perché l'aspetto dell'integrazione europea non accetta il fatto dell'Unione configurarsi come un ente dotato di caratteristiche proprie dello Stato e come tale, idoneo a permettere la creazione di questo vincolo giuridico-politico. Come facilmente spiega LIPPOLIS³⁴

è il grado dell'integrazione comunitaria, imperfetto rispetto al costituirsi di un'entità statale, che comporta l'impossibilità di imporre tali doveri. Più precisamente, poiché l'Unione non possiede tutti i requisiti propri dello Stato, finché permangono come entità sovrane gli Stati membri [...].

In realtà, l'Unione non è uno Stato, non è una Federazione, non è una Confederazione, non è un Super-stato. È semplicemente un insieme di istituzioni politiche e giudiziarie - ma invero non c'è niente scritto, è solo una definizione per via empirica - sorte dalle base della Comunità Europea, che nel tempo ha visto ampliarsi le proprie competenze e gli obiettivi dell'integrazione, che dalla commerciale è divenuta anche politica e giudiziaria.

³⁴ LIPPOLIS, Vincenzo. 1994, p. 47.

Così, come bene sottolinea FERRARI³⁵, con rispetto all'art. 51, secondo paragrafo della Carta di Nizza,

la mancata incorporazione nei trattati predispone il pensiero a considerare la Carta come un documento suscettibile di miglioramenti e non come qualcosa che è destinato a essere scolpito nella pietra e a rimanere inalterato nel tempo. [Inoltre] quello che a me pare il paradosso dell'attuale fase costituente: quello dei diritti senza doveri. [...] i limiti della cittadinanza europea sono dunque i limiti di una cittadinanza senza Costituzione e senza Stato

Appare in tal senso significativa la precisazione fatta dallo stesso autore rispetto al paradosso dei diritti senza doveri: è una gran contraddizione in una comunità statale che si fonda necessariamente sulla corrispondenza tra diritti e doveri, potendosi affermare che uno Stato ha una Costituzione nel senso autentico della parola soltanto che assicura nello stesso tempo l'imperio della legge e la libertà dell'individuo. È bene evidenziare, inoltre, che è in momenti come questi che si mette alla prova la capacità dei cittadini di superare i limiti angusti degli egoismi individuali.³⁶

6. Principio di Sussidiarietà e il Deficit Democratico della Cittadinanza Europea

Uno dei problemi di maggior incidenza nella realizzazione degli obiettivi comunitari è quello relativo all'incertezza dei confini della competenza giurisdizionale tra la Comunità e gli Stati membri. Il Trattato di Maastricht ebbe il merito di avere riempito questa lacuna attraverso la regolamentazione del principio della sussidiarietà, già presente nell'ordinamento comunitario, ma che non era molto usato.

³⁵ FERRARI, Giuseppe Franco. 2001, p. 186 e 195.

³⁶ FERRARI, Giuseppe Franco. 2001, p. 198.

Secondo sua origine etimologica³⁷, la sussidiarietà può essere vista come un principio per il quale un'autorità di livello gerarchico superiore si sostituisce ad una di livello inferiore quando quest'ultima non sia in grado di compiere gli atti di sua competenza. Il canone in questione concretizza il principio di collaborazione tra Unione e Stati membri, avvicinandosi all'idea di democrazia, perché cerca di collegare i cittadini alle decisioni, sia nel livello nazionale sia in quello comunitario, secondo quanto consta espressamente nell'art. 1 del Trattato di Maastricht.

In tale senso, rilevante la collocazione di HERBIG³⁸, per cui

il principio di sussidiarietà si limita, quindi, a realizzare coerentemente, con l'integrazione europea, le idee fondamentali di democrazia, di cooperazione e di decentramento nel processo europeo d'integrazione. Affermando che l'integrazione rispetterà la storia, la cultura e la tradizione dei popoli dell'Europa, nonché l'identità nazionale degli Stati membri, il principio di sussidiarietà concilia l'idea di patria e del federazione europea e respinge invece l'idea di servirsi del federalismo per distruggere le patrie. Gli Stati dovranno rinunciare alla pretesa di ritenere la Commissione responsabile dei loro mancati successi nella costruzione dell'Europa; la Comunità dal canto suo dovrebbe imparare a resistere meglio alla tentazione della centralizzazione e della burocrazia e dovrebbe avere la modestia di dialogare quotidianamente con gli Stati e i loro cittadini.

Sotto questa ottica, l'art. 5 TCE prevede che alla luce del principio della sussidiarietà, la Comunità può intervenire, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e che possono essere realizzati meglio a livello comunitario, sottolineando che l'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.

³⁷ DEVOTO, Giacomo, OLI, Gian Carlo. *Il Dizionario della Lingua Italiana*, Editrice Le Monnier, Firenze, ed. 2002-2003. p. 222.

³⁸ HERBIG, Barbara Fuchs Lola. *Il principio di sussidiarietà nel diritto CE dopo Maastricht*. In: Riv. Dir. Com. Scam. Int., 1994. p. 232.

In questo modo, si può affermare l'importanza del principio della sussidiarietà nella concretizzazione di una suddivisione di poteri e competenze più ugualitaria, facilitando al massimo il raggiungimento degli obiettivi fondamentali dell'Unione, tra cui, il rafforzamento della tutela dei diritti dei cittadini europei.

Secondo MUNARI³⁹, la caratteristica di “dinamicità” del principio di sussidiarietà contemplato nell'ordinamento dell'Unione, “è l'elemento qualificativo principale per definire la sussidiarietà non solo come principio di garanzia del pluralismo istituzionale per eccellenza, ma anche *trait d'union* fra la Comunità europea ed i suoi Stati membri da una parte, ed i cittadini dall'altra.”

L'avvicinamento dei cittadini europei alle decisioni a livello comunitario, era vista come un ostacolo alla costruzione della democrazia del sistema istituzionale menzionato. È a tutti noto che la lontananza tra l'istituzione e gli individui è sempre stato un problema per i governi detti democratici. Afferma MANZELLA⁴⁰ che "il *deficit* democratico dell'Unione non è tanto il problema dell'assetto equilibrato tra le istituzioni comunitarie, ma un ben più grave problema di cittadinanza politica."

Importante la contribuzione di DAL RI⁴¹ che, rispetto a questo tema, afferma

se de um lado se busca consolidar este novo paradigma de assim se conceber o fenômeno europeu e comunitário, de outro, são latentes as sua fragilidades no que toca diretamente a cada cidadão. Entre estas dificuldades, de grande e atual importância está a questão do déficit democrático nos processos de decisão da Comunidade. Isto, porque, um número cada vez maior de medidas econômicas adotadas em nível supranacional tem normatizado sempre mais áreas que condicionam o

³⁹ MUNARI, Francesca Menegazzi. 1996, p. 213.

⁴⁰ MANZELLA. *Il nuovo costituzionalismo europeo: regioni e cittadinanza*, in Mulino/Europa, novembre 1994, p. 37-38. *Apud*: MUNARI, Francesca Menegazzi. 1996, 214.

⁴¹ DAL RI, Arno. *A Cidadania na União Européia e a livre circulação de pessoas*. In: DAL RI, Arno e OLIVEIRA, Odete Maria de. (Orgs.), 2002, p. 314.

quotidiano do cidadão.⁴²

Continua l'autore specificando che

a normatização, em si, não se contextualiza como problema [...]. O grande problema deste contexto reside na impossibilidade de o cidadão europeu influenciar diretamente no processo de decisão da União Européia. [...] Pode-se notar, então, a total ausência de um “espaço público” europeu, fruto de um modo de comunicação efetivo entre os cidadãos e os seus representantes e de um contexto político onde se manifeste um verdadeiro poder de deliberação.⁴³

Possiamo verificare che uno dei gran meriti del Trattato di Maastricht fu aver istituito il principio della sussidiarietà, facendo progredire lo *status civitatis* europeo, fondamentale per la democratizzazione del sistema comunitario, che inserisce il cittadino dentro l'Unione, adempiendo uno dei suoi principali obiettivi: costituire veramente una cittadinanza europea, "rafforzando la coscienza nell'appartenenza non solo ad una nazione, ma ad una comunità più vasta"⁴⁴.

Considerazione Finale

Potremo concludere, dopo lo sviluppo del presente lavoro, che la cittadinanza europea è una condizione giuridica che consente l'iscrizione di diritti e doveri all'interno di una comunità politica, cioè, la cittadinanza è uno *status*, costituisce una condizione per potere godere della sua protezione.

⁴² “se da un lato mira a consolidare questo nuovo paradigma del modo di concepire il fenomeno e la Comunità europea, dall'altro, sono nascosti come i vostri punti deboli quando si tratta direttamente ad ogni cittadino. Tra queste difficoltà, di grande e attuale importanza è la questione del deficit democratico nel processo decisionale della Comunità. Questo perché un numero crescente di misure economiche adottate a livello sovranazionale ha normalizzato le aree sempre più che incidono sulla vita quotidiana dei cittadini.”

⁴³ “la normatizzazione, di per sé, non configurasi un problema [...]. Il grande problema di questo contesto è l'impossibilità dei cittadini europei di influenzare direttamente nel processo decisionale dell'Unione europea. [...] Si può notare, quindi la totale assenza di uno 'spazio pubblico europeo', il risultato di una modalità efficace di comunicazione tra i cittadini e loro rappresentanti e di un contesto politico in cui si esprime un reale potere di decisione.”

⁴⁴ LIPPOLIS, Vincenzo. 1994, p. 10.

Il paradosso della cittadinanza europea è che magari sia considerata un istituto innovativo nell'ordenamento giuridico moderno, tuttora mancanti di fondamenti forti e coesi di integrazione. Le sue strutture sono deboli, perché ancora non può caratterizzarsi come una vera e propria cittadinanza, dove i cittadini detti europei si sentono più vicini uno dell'altro.

Di fronte a tanti problemi giuridico-politico-sociali dell'istituto della cittadinanza europea, potremo dire che questa si sta costruendo gradualmente nella coscienza di ogni popolo e nel cuore di ogni individuo europeo e che oggi è considerata soltanto in suo ruolo simbolico.

Referenze Bibliografiche

AZZENA, Luisa. **L'integrazione Attraverso I Diritti: Dal Cittadino Italiano Al Cittadino Europeo.** Ed. G.Giappichelli Editore - Torino, 1998.

CONDINANZI, Massimo, LANG, Alessandra e NASCIMBENE, Bruno, **Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persona.** Giuffrè Editore, S.p.A. Milano, 2003.

COSTA, Pietro. **Cittadinanza,** Editrice Gius. Laterza & Figli, Roma - Bari, 2005.

DAL RI, Arno. A Cidadania na União Européia e a livre circulação de pessoas. In: DAL RI, Arno e OLIVEIRA, Odete Maria de. **Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais.** Ed. Unijui, 2002.

DEVOTO, Giacomo, OLI, Gian Carlo. **Il Dizionario della Lingua Italiana.** Editrice Le Monnier, Firenze, ed. 2002-2003.

FERRARI, Giuseppe Franco (a cura di), **I diritti fondamentali dopo la carta di Nizza**, CEDAM, Padova, 2001.

Gazzetta Ufficiale n. L 158, 30/04/2004.

_____ n. L 329, 30/12/1993.

HERBIG, Barbara Fuchs Lola. **Il principio di sussidiarietà nel diritto CE dopo Maastricht**. In: Rivista di Diritto Comunitario e degli scambi internazionali, 1994.

LIPPOLIS, Vincenzo. **La Cittadinanza Europea**. Ed. Mulino, Bologna, 1994.

MUNARI, Francesca Menegazzi. **Cittadinanza europea: una promessa da mantenere**. G. Giappichelli Editore, Torino, 1996.

NASCIMBENE, Bruno. **Profili della cittadinanza dell'Unione Europea**. In: Rivista Internazionale di Diritto dell'Uomo, 1995.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **A Era da Globalização e a Emergente Cidadania Mundial**. In: DAL RI, Arno e OLIVEIRA, Maria Odete de. Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais. Ed. Unijuí, 2002.

PICCHIO FORLATTI, Laura. **A Cidadania Plúrima como reflexo da competição entre Sistemas-Estados: a Experiência Européia**. In: DAL RI, Arno e OLIVEIRA, Maria Odete de. Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais. Ed. Unijuí, 2002.

PRICOLO, Bernardete. **Nazionalità, cittadinanza e diritti umani. La molteplicità dei dèmoi**. Pubblicazioni Centro Studi per la Pace, 2003.

TRIGGIANI, Ennio. **La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale**.

IL PROFILO DELLA CITTADINANZA EUROPEA

In: Studi sull'integrazione europea (Riv. Quadrimestrale - n.3/2006). Cacucci Editore, Bari, 2007.