

# La sensibilizzazione ai diritti di cittadinanza europea

di Paola Nicoletti

**Riassunto:** l'articolo prende spunto dal ventesimo anniversario, nel 2013, dell'istituzione della cittadinanza europea per ripercorrere l'impegno dell'Unione europea verso la sensibilizzazione ai diritti dei cittadini. Attraverso l'analisi dei programmi sul tema dei diritti fondamentali e di cittadinanza, che testimoniano la lunga attività delle istituzioni comunitarie in questa direzione, l'attenzione si rivolge al concetto stesso di cittadinanza, anche alla luce delle sue evoluzioni storiche e delle complesse sfaccettature che presenta nella sua dimensione europea. Nell'analisi si ripercorre giuridicamente tutto l'iter seguito dall'Unione per il riconoscimento dei diritti connessi alla cittadinanza. Dal Trattato di Maastricht, passando per il trattato di Amsterdam fino al più recente trattato di Lisbona, al fine di offrire un quadro chiaro ed esaustivo degli stessi. Fa da sfondo, anche simbolico, alla trattazione, la proclamazione del 2013 quale Anno europeo dei cittadini.

**Parole chiave:** Cittadinanza; Diritti di cittadinanza europea; Trattati sull'Unione europea

## Premessa

Il 2013 è stato proclamato, con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, "Anno europeo dei cittadini"<sup>1</sup>, per ovviare alla scarsa consapevolezza dei diritti che si hanno in qualità di cittadini dell'Unione. Come rivela infatti un'indagine di Eurobarometro, sebbene gli europei siano in generale abbastanza consapevoli del proprio

<sup>1</sup> La decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, su proposta dalla Commissione n.1093/2012 del 21 novembre 2012 relativa all'anno europeo dei cittadini (2013) è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea serie L 325 del 23 novembre 2012, p. 1 ss. L'anno europeo è stato inaugurato a Dublino, in concomitanza con l'inizio della presidenza irlandese del Consiglio.

status (il 79% degli intervistati considera familiare l'espressione "cittadino dell'Unione europea"), non risulta tuttavia radicata la loro conoscenza concreta in merito all'esatto significato dei diritti derivanti da tale *status*. Più in particolare, soltanto il 43% conosce il significato dell'espressione "cittadino dell'Unione europea" e quasi la metà dei cittadini europei (48%) ritiene di non essere ben informata sui propri diritti.

Le istituzioni comunitarie, già a partire dalle prime disposizioni normative e successivamente in forza delle specificità dei diversi Trattati, hanno perseguito nel corso degli anni con tenacia l'obiettivo di mettere al centro della propria azione i cittadini, arrivando ad affermare e riconoscere con il Trattato di Maastricht una vera e propria cittadinanza europea correlata di concreti diritti che, come sarà analizzato a breve, sono stati implementati e rafforzati nelle varie versioni dei Trattati.

## La nozione di cittadinanza

L'analisi delle politiche dell'Unione europea per l'affermazione ed il riconoscimento di specifici diritti di cittadinanza non può prescindere da un approfondimento, pur se circoscritto, del suo iter storico evolutivo e delle nuove, complesse sfaccettature che si delineano nella sua connotazione europea.

Tale concetto suscita oggi in noi un'immediata associazione a quello di "diritti", siano essi di natura civile (come ad esempio tutti quelli correlati alla libertà dell'individuo nelle sue diverse e innumerevoli manifestazioni), di tipo politico (quali la partecipazione all'esercizio del potere, all'elettorato attivo e passivo, ecc.), di natura sociale (basti pensare al diritto al lavoro, all'istruzione, all'informazione, alla salute).

In ambito giuridico si assiste addirittura alla tendenza, diffusa in dottrina, a far coincidere la cittadinanza con i diritti fondamentali dell'uomo, che costituiscono in un certo senso i principi informatori del sistema<sup>2</sup>.

Tale contesto, assolutamente inclusivo, di apertura a nuovi diritti fino ad assicurare la pienezza di quelli fondamentali, si fonda su un modello di riconoscimento di tipo "individualistico", che abbraccia l'insieme dei diritti che accompagnano il cittadino. Un modello che si discosta profondamente dalla tradizionale concezione di cittadinanza, risalente ai tempi di Aristotele e condivisa fino al XIX secolo, intesa in un'accezione assai diversa e ben più restrittiva, secondo un modello "comunitario" di partecipazione alla vita pubblica e di identificazione con una determinata comunità che legittima tale partecipazione. La forte relazione con la comunità, con il territorio, con l'aspetto pubblico – che ha impregnato originariamente tale nozione e che l'ha caratterizzata anche nell'impero romano e nell'età moderna – è andata sfumandosi nel corso dei secoli anche grazie al progressivo riconoscimento di diritti individuali nella sfera privata. Ciò ha

<sup>2</sup> Sul punto cfr. ampiamente S. Rodotà, *La cittadinanza*, in BAICR Sistema cultura, *Educare alla cittadinanza, prospettive italiane ed europee* (a cura di F. Petrangeli), Binklin editori, Roma, 2003, p. 19 ss. L'autore, partendo dalle definizioni di cittadinanza, ne analizza i suoi rapporti con il mercato, con la distribuzione dei poteri, con la società dell'informazione, e con le risorse che essa è in grado di mobilitare e sulla cui distribuzione è in grado di incidere per dare effettività ai diversi diritti ad essa connessi.

comportato il passaggio ad un concetto strettamente legato al livello di censo, secondo cui il godimento dei diritti politici era subordinato al requisito di un reddito minimo.

Questo complesso e poliedrico rapporto tra cittadinanza (intesa in un'accezione sempre più individualistica che si concretizza, in termini giuridici, nell'insieme dei diritti che accompagnano il singolo cittadino), democrazia (quale processo indissolubilmente legato al pluralismo, che tende a produrre inclusione e a garantire a tutti, non soltanto ai cittadini, diritti universalmente riconosciuti) e appartenenza ad un territorio, ad una nazione sembrerebbe tendere verso una concezione democratica ed aperta della cittadinanza stessa. Tuttavia, esso è reso più complicato dall'introduzione, da parte del Trattato di Maastricht, della cittadinanza europea e più in generale dalla connotazione di cittadinanza quale «insieme delle condizioni necessarie perché la persona possa attingere la pienezza dei diritti fondamentali» che «...può essere rivendicata anche oltre e contro la tradizionale logica della Cittadinanza nazionale»<sup>3</sup>.

L'istituto della cittadinanza europea appare caratterizzato da due principali peculiarità: il suo essere per così dire derivato (nel senso che si è cittadini dell'Unione soltanto se si è cittadini di uno degli Stati membri, ossia la cittadinanza europea passa attraverso l'intermediazione degli stati) ed il suo essere complementare, aggiuntivo e non sostitutivo della rispettiva cittadinanza nazionale (si è cittadini dell'Unione in quanto i singoli paesi aderenti partecipano al processo di integrazione comunitaria)<sup>4</sup>.

Occorre pertanto trovare un difficile e continuo punto di equilibrio tra l'esigenza di rafforzare l'identità comunitaria attraverso l'appartenenza ad un ordinamento comune, necessaria per una reale dimensione politica dell'Unione, e quella di ribadire e confermare il carattere universalistico dei diritti e l'apertura dell'Unione democratica verso il resto del mondo.

Si tratta di un esercizio alquanto complesso, che ripropone in ambito sovranazionale i problemi già evidenti nei singoli ordinamenti nazionali legati all'indissolubile connubio tra cittadinanza, democrazia e pluralismo da esercitare senza forme di esclusione o di separazione. Ciò induce a ritenere i confini tra diritti e politica non stabilmente definiti e ingessati nel tempo, ma, al contrario, in continuo divenire, soggetti a interferenze ed attraversamenti che rendono necessaria una progressiva ridefinizione della nozione stessa di cittadinanza in rapporto allo stadio di "maturità" della democrazia.

## Gli specifici diritti di cittadinanza europea

Quali sono e in cosa consistono i diritti che scaturiscono dall'istituzione di una cittadinanza europea e che si affiancano alla tutela in ambito nazionale dei diritti dei cittadini di natura civile<sup>5</sup>, politica<sup>6</sup> e sociale<sup>7</sup>? A quali ambiti afferiscono?

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 50.

<sup>4</sup> Sul punto cfr. F. Petrangeli, *La dimensione europea*, in BAICR Sistema cultura, *Educare alla cittadinanza, prospettive italiane ed europee*, cit., p. 120 ss.

<sup>5</sup> Quali ad esempio tutti i diritti che attengono alla libertà dell'individuo nelle sue ampie manifestazioni.

<sup>6</sup> Ad esempio la partecipazione all'elettorato.

<sup>7</sup> Tra tutti il diritto al lavoro, all'istruzione, all'informazione, alla salute.

Ai sensi dell'articolo 8 del Trattato di Maastricht sull'Unione europea del 1992 ogni cittadino dell'Unione, ossia chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro, gode di numerosi specifici diritti.

Innanzitutto quello di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri e il diritto di voto e di eleggibilità sia alle elezioni comunali che alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede (nel caso in cui risieda in uno Stato dell'Unione europea di cui non è cittadino), alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato.

In secondo luogo il Trattato di Maastricht consente al cittadino comunitario di godere, nel territorio di un Paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato; come pure di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione dinanzi al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività della Comunità e che lo concerne direttamente.

Inoltre il cittadino dell'Unione europea può rivolgersi al Mediatore, nominato dal Parlamento europeo, che è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, eccetto la Corte di giustizia ed il tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali. Il Mediatore provvederà a svolgere le indagini che ritiene giustificate, salvo quando i fatti in questione formino o abbiano già formato oggetto di una procedura giudiziaria, e ad informare la persona che ha sporto denuncia del risultato dell'indagine.

Il Consiglio, ai sensi dell'articolo 8E, può adottare disposizioni intese a completare i diritti di cui sopra, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, raccomandando agli Stati membri l'adozione di tali disposizioni, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

Successivamente il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997<sup>8</sup> ed entrato in vigore il 1° maggio 1999 ha affrontato, nella parte dedicata all'Unione europea e ai cittadini, i diritti dei cittadini, riconoscendo tre punti strategici:

1. l'obbligo dell'Unione di rispettare i diritti fondamentali garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dal Consiglio d'Europa nel 1950. Gli Stati membri che violano tali diritti in modo grave e continuativo sono passibili di sanzioni;
2. il diritto dell'Unione di prendere i provvedimenti idonei a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza, la religione, gli handicap, l'età, le tendenze sessuali;
3. l'obbligo dell'Unione di promuovere in tutte le sue politiche la parità tra uomini e donne, al di là delle regole già sancite dai trattati europei sul rispetto e la promozione della parità in campo sociale e professionale. Riguardo quest'ultimo aspetto, il trattato prevede la possibilità di concedere vantaggi specifici nel caso in cui uno dei due sessi sia manifestamente sfavorito.

<sup>8</sup> Pubblicato in G.U.C.E. n. C 340 del 10 novembre 1997.

Il Trattato di Amsterdam ha inoltre richiamato espressamente il carattere complementare e non sostitutivo della cittadinanza dell'Unione rispetto alla cittadinanza nazionale ed ha ulteriormente rafforzato i diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione.

Il Trattato di Nizza del 2000 ha confermato i diritti riconosciuti ai cittadini dell'Unione europea precisando, per il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che «quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere questo obiettivo e salvo che il presente trattato non abbia previsto poteri di azione a tal fine, il Consiglio può adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio [dei suddetti diritti]. [Questa procedura] non si applica alle disposizioni relative ai passaporti, alle carte di identità, ai titoli di soggiorno o ad altro documento assimilato, né alle disposizioni relative alla sicurezza sociale o alla protezione sociale»<sup>9</sup>.

La versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea<sup>10</sup>, nella quale sono state integrate le modifiche apportate dal Trattato di Nizza, dedica tutta la parte seconda (articoli da 17 a 22) alla cittadinanza dell'Unione.

Il trattato di Lisbona del 2009 ha introdotto nuovi diritti, in particolare l'iniziativa dei cittadini, di cui all'articolo 1, punto 12, e all'articolo 2, punto 37 (ora articolo 11 TUE<sup>11</sup> e articolo 24 TFUE<sup>12</sup>), che consente ad almeno un milione di cittadini di un numero significativo di Stati membri, di invitare la Commissione a presentare una proposta in una qualsiasi materia di competenza dell'Unione, permettendo in tal modo ai cittadini di impegnarsi attivamente nella vita politica dell'Unione e di partecipare direttamente all'orientamento dello sviluppo del diritto dell'Unione<sup>13</sup>.

L'articolo 1, punto 12, e l'articolo 2, punto 34, del trattato di Lisbona (ora articolo 9 TUE e articolo 20 TFUE) stabiliscono che chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro è cittadino dell'Unione, che la cittadinanza dell'Unione si aggiunge, senza sostituirla, alla cittadinanza nazionale di uno Stato membro e che i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. L'articolo 2, punto 35, del trattato di Lisbona (ora articolo 21 TFUE) sancisce il diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente.

Il trattato sull'Unione europea e il trattato sul funzionamento dell'Unione europea conferiscono a tutti i cittadini dell'Unione il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato membro; il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; il diritto di presentare peti-

<sup>9</sup> Articolo 18 del Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, pubblicato in G.U.C.E. n. C 80 del 10 marzo 2001, p. 14.

<sup>10</sup> Unione europea, *Versioni consolidate del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea*, Lussemburgo 2003.

<sup>11</sup> TUE è l'acronimo di trattato sull'Unione europea

<sup>12</sup> TFUE è l'acronimo del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

<sup>13</sup> Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini, pubblicato in GU L 65 dell'11.3.2011, p. 1 ss.

zioni al Parlamento europeo; il diritto di ricorrere al Mediatore europeo; il diritto di rivolgersi alle istituzioni dell'Unione, nonché altri diritti in diversi ambiti quali la libera circolazione di beni e servizi, la protezione dei consumatori e della salute pubblica, la parità di opportunità e di trattamento, l'accesso al lavoro e alla protezione sociale.

## I programmi dell'Unione sulla cittadinanza

Al fine di accrescere l'informazione e la comunicazione sugli specifici diritti che la cittadinanza dell'Unione conferisce ai cittadini, per migliorarne la consapevolezza e per incoraggiare una reale cittadinanza attiva, il Consiglio europeo ha istituito due programmi specifici focalizzati sui cittadini, che mirano a contrastare al contempo un crescente atteggiamento di distanza dei cittadini europei nei confronti delle istituzioni comunitarie e le loro difficoltà ad identificarsi nel processo di integrazione.

Il programma *Diritti fondamentali e cittadinanza*<sup>14</sup>, finalizzato ad accrescere la sensibilizzazione sui diritti di cittadinanza, è stato adottato a norma del titolo VI del Trattato dell'Unione e presenta obiettivi complementari a quelli dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali<sup>15</sup>.

Il primo obiettivo consiste nel promuovere lo sviluppo di una società europea fondata sul rispetto dei diritti fondamentali quali riconosciuti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario. Al contempo si mira ad informare i cittadini dell'Unione dei loro diritti, compresi quelli che derivano dalla cittadinanza europea, per incoraggiarli a partecipare attivamente alla vita democratica.

Il secondo obiettivo è quello di rafforzare la società civile e favorire un dialogo aperto, trasparente e regolare riguardo ai diritti fondamentali, sostenendo le organizzazioni non governative e gli altri operatori della società civile per una loro partecipazione attiva.

Il terzo obiettivo è di combattere il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo e promuovere una migliore intesa interconfessionale e multiculturale e una maggiore tolleranza in tutta l'Unione europea, creando strutture adeguate a favorire il dialogo interconfessionale e multiculturale.

<sup>14</sup> Consiglio europeo, *Decisione del 19 aprile 2007 che istituisce il programma specifico «Diritti fondamentali e cittadinanza» per il periodo 2007-2013 come parte del programma generale «Diritti fondamentali e giustizia»* (2007/252/GAI), in G.U.U.E. L 110 del 27 aprile 2007, p. 33 ss.

<sup>15</sup> Consiglio europeo, *Regolamento (CE) n. 168 del 15 febbraio 2007 che istituisce l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea*, in G.U.U.E. L 53 del 22 febbraio 2007, p. 1 ss. L'Agenzia, entrata in funzione il 1° marzo 2007, sostituisce l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia. La sua finalità consiste nel fornire alle istituzioni della Comunità e agli Stati membri assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali e nella raccolta ed analisi di dati per lo sviluppo di una cultura dei diritti fondata su due elementi: la sensibilizzazione del pubblico e la cooperazione con la società civile.

Per il conseguimento di tali finalità vengono sostenuti tre tipi di azione<sup>16</sup>: quelle specifiche della Commissione (quali studi e ricerche, sondaggi e inchieste, elaborazione di indicatori e metodologie comuni, raccolta, sviluppo e diffusione di dati e statistiche, organizzazione di campagne ed eventi pubblici; supporto e gestione di reti di esperti nazionali, attività di analisi, di controllo e di valutazione); i progetti transnazionali specifici di interesse comunitario<sup>17</sup>; le attività di organizzazioni non governative o di altri enti che perseguono un obiettivo di interesse europeo generale nel quadro dei suddetti obiettivi.

L'altro programma *ad hoc* sulla cittadinanza attiva europea, dal titolo eloquente *Europa per i cittadini*, ha lo scopo di promuovere la cooperazione tra i cittadini e le loro organizzazioni di vari paesi, per dar loro modo di incontrarsi, cooperare e sviluppare idee in un ambiente europeo solidale che superi la visione nazionale e favorisca il processo di integrazione.

Il programma<sup>18</sup>, frutto di un iter condiviso tra le diverse istituzioni dell'Unione<sup>19</sup> e in continuità con il precedente programma d'azione comunitaria sulla promozione della partecipazione civica<sup>20</sup>, si pone come finalità il perseguimento di diversi obiettivi strategici<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Va tenuto presente che destinatari sono i cittadini dell'Unione europea, dei paesi partecipanti o dei paesi terzi residenti legalmente nel territorio dell'Unione europea e le organizzazioni della società civile. L'accesso al programma è aperto alle istituzioni e agli enti pubblici o privati, alle università, agli istituti di ricerca, alle organizzazioni non governative, alle autorità nazionali, regionali e locali, alle organizzazioni internazionali e ad altre organizzazioni senza fini di lucro stabilite nell'Unione europea o in uno dei paesi partecipanti.

<sup>17</sup> Tali progetti sono presentati da un'autorità o qualsiasi altro ente di uno Stato membro, un'organizzazione internazionale o non governativa, che richiedano in ogni caso due Paesi membri o almeno uno Stato membro ed un altro Stato che può essere un paese aderente o candidato, conformemente alle condizioni fissate nei programmi di lavoro annuali.

<sup>18</sup> La decisione n. 1904/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 (pubblicata in G.U.U.E serie L 378 del 27 dicembre 2006, p. 32 ss.) ha istituito formalmente per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013 il programma Europa per i cittadini, mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva.

<sup>19</sup> Nella comunicazione *Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013* (COM (2004) 101 del 10 febbraio 2004), la Commissione ha proposto di fare dello sviluppo della cittadinanza europea una delle priorità fondamentali dell'azione dell'Unione. La stessa Commissione ha successivamente presentato una proposta legislativa, nel quadro dei programmi della nuova generazione per il periodo 2007-2013, per l'istituzione del programma *Cittadini per l'Europa* (Proposta di Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma Cittadini per l'Europa mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva (presentata dalla Commissione) {SEC(2005) 442} Bruxelles, 6 aprile 2005 COM(2005) 116 definitivo 2005/0041 (COD), p. 1 ss.).

<sup>20</sup> Già adottato con decisione n. 2004/100 del Consiglio il 26 gennaio 2004, per la concessione di sovvenzioni finalizzate alla promozione della cittadinanza europea attiva, per un periodo di tre anni (2004-2006), pubblicata in G.U.C.E. n. L 30 del 4 febbraio 2004, p. 6 ss.

<sup>21</sup> Possono partecipare al programma, per la realizzazione di ognuna delle azioni: gli Stati membri; gli Stati dell'EFTA European Free Trade Association (Associazione europea di libero scambio) che sono parti dell'accordo sullo Spazio economico europeo, conformemente alle disposizioni di tale accordo; i paesi candidati per i quali è in atto una strategia di pre-adesione, conformemente ai principi generali e alle condizioni e modalità generali stabiliti dagli accordi quadro conclusi con questi paesi ai fini della loro partecipazione ai programmi comunitari;

Il primo è di dare ai cittadini appartenenti alle comunità locali di tutta Europa la possibilità di interagire e partecipare alla costruzione di un'Europa sempre più vicina, democratica e aperta, unita e arricchita nella sua diversità culturale, attraverso la condivisione e lo scambio di esperienze; per attuare tale obiettivo l'azione *Cittadini attivi per l'Europa*, che costituisce la parte focalizzata su attività che coinvolgono, direttamente o indirettamente, i cittadini, prevede due tipologie di misure: *Gemellaggio di città*, per promuovere scambi diretti tra cittadini europei attraverso la loro partecipazione ad iniziative pilota, o accordi strutturati, pluriennali, tra più partner; *Progetti dei cittadini e misure di sostegno* per sostenere invece progetti di carattere transnazionale e inter-settoriale in cui intervengono direttamente i cittadini provenienti da diversi paesi, in particolare con il ricorso alle tecnologie dell'informazione, per lo sviluppo di nuove competenze, ad esempio attraverso la formazione.

Un secondo obiettivo chiave è di sviluppare un sentimento di identità europea, fondata su valori, storia e cultura comuni, mediante una riflessione in materia di cittadinanza europea e democrazia, con la cooperazione delle organizzazioni della società civile a livello europeo, che possono svolgere un effetto moltiplicatore. Al riguardo l'azione *Una società civile attiva in Europa* offre un sostegno strutturale ai centri di ricerca sulle politiche europee e alle organizzazioni della società civile a livello europeo, oltre che un supporto a progetti promossi da organizzazioni della società civile. La prima di queste misure mira a rafforzare la capacità istituzionale di organismi che sono rappresentativi, portatori di un effettivo valore aggiunto europeo, in grado di produrre rilevanti effetti moltiplicatori e di cooperare con altri soggetti a cui il programma si rivolge. Il rafforzamento delle reti transeuropee costituisce in questo campo un elemento importante. Con il *Sostegno strutturale alle organizzazioni della società civile a livello europeo* si dà a tali organizzazioni la stabilità necessaria per agire in modo trasversale e orizzontale e fungere da catalizzatore transnazionale per i loro membri e per la società civile europea. Anche in questa misura il rafforzamento delle reti transeuropee e delle associazioni risulta estremamente rilevante. Infine, attraverso il *Sostegno a progetti promossi da organizzazioni della società civile* a livello regionale, nazionale o europeo si promuovono azioni di sensibilizzazione e altre attività transnazionali, tese a mobilitare i cittadini o rappresentarne gli interessi.

La terza finalità consiste nell'avvicinare l'Unione europea ai suoi cittadini, promuovendone i valori e le realizzazioni e preservando la memoria del suo passato, per accrescere un sentimento di appartenenza e migliorare al contempo la tolleranza e la comprensione reciproca nel rispetto della diversità interculturale e linguistica. L'azione *Insieme per l'Europa* finanzia *eventi di grande visibilità*, come commemorazioni, premi, manifestazioni artistiche, conferenze su scala europea, organizzati dalla Commissione europea o con la sua cooperazione, che siano di una dimensione e di una portata

i paesi dei Balcani occidentali, secondo le modalità da definire con questi paesi nell'ambito degli accordi quadro sui principi generali della loro partecipazione ai programmi comunitari. Il programma è accessibile a tutti i soggetti che promuovono la cittadinanza europea attiva, in particolare alle autorità e organizzazioni locali, ai centri di ricerca sulle politiche europee (gruppi di riflessione), ai gruppi di cittadini e ad altre organizzazioni della società civile.

rilevanti, abbiano una risonanza significativa presso i popoli d'Europa, contribuiscano a rafforzare il loro senso d'appartenenza, accrescano la loro consapevolezza della storia, delle realizzazioni e dei valori dell'Unione europea, li rendano partecipi del dialogo interculturale e contribuiscano allo sviluppo della loro identità europea. Viene incoraggiato il ricorso a nuove tecnologie, in particolare quelle dell'informazione. È previsto anche il sostegno per *Studi, indagini e sondaggi d'opinione*, finalizzati a migliorare la comprensione della cittadinanza attiva a livello europeo e per *Strumenti d'informazione e di diffusione* che possano fornire ai cittadini, tramite un portale Internet o altro, ampie informazioni sulle varie attività del programma, su altre iniziative in materia di cittadinanza attiva e su altre azioni europee correlate.

## **Alcune considerazioni conclusive**

L'analisi sin qui svolta consente qualche ulteriore riflessione.

La prima è legata al lungo percorso realizzato dalle istituzioni comunitarie per arrivare al riconoscimento formale della cittadinanza europea e al continuativo processo di sensibilizzazione ai diritti che ne derivano.

Un percorso che ha avuto un primo importante riconoscimento nelle disposizioni comuni del Trattato di Maastricht e che ha visto delinearsi le fonti di questi diritti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nelle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, poi nella Carta sociale europea e nella Carta comunitaria dei diritti sociali, cui rinvia il Trattato di Amsterdam, infine nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, che rappresenta una svolta rispetto alla prima stagione giuridica europea, configurandosi non solo come un catalogo di diritti, principi e valori comuni dei cittadini europei, ma come un vero e proprio strumento di protezione e di emancipazione dell'individuo.

Un cammino impegnativo di graduale riconoscimento di diritti – a partire da quello iniziale di libertà di circolazione delle persone, dei capitali, dei beni e dei servizi, cui si aggiungeranno più avanti il diritto di non discriminazione in base al sesso e tutti gli altri diritti attualmente previsti – che sottolinea un ruolo che potremmo definire pionieristico delle istituzioni dell'Unione, tenuto conto che la Comunità europea era nata come Comunità economica finalizzata alla creazione di un mercato unico.

Una seconda riflessione supera il valore strettamente giuridico connesso all'istituzione della cittadinanza europea e riguarda la sua portata e le sue prospettive, che sono molto più ampie dei soli diritti fondamentali di cittadinanza europea derivanti dal diritto comunitario, in considerazione del forte valore simbolico che va attribuito al fatto stesso di aver introdotto in modo condiviso tale istituto.

Essere cittadini europei significa, infatti, soprattutto condividere valori e perseguire obiettivi comuni frutto dell'integrazione delle identità, non soltanto godere di specifici diritti complementari rispetto a quelli nazionali.

Il fil rouge è rappresentato dall'appartenenza all'Europa, dall'integrazione in un progetto condiviso che non è più soltanto economico, di mercato, ma che abbraccia la natura comune dei diversi popoli che fanno parte dell'Unione. In questo senso la

logica della cittadinanza europea è una logica di definizione condivisa dell'insieme delle condizioni necessarie affinché il cittadino europeo goda della pienezza dei diritti fondamentali non soltanto all'interno del proprio Stato, ma in una dimensione più ampia, attraverso la circolazione all'interno del territorio comune e la garanzia che in ciascuno Stato membro i cittadini degli altri Paesi dell'Unione godano di un trattamento privilegiato.

In questo nuovo rapporto tra i cittadini europei e l'ordinamento dell'Unione un altro elemento positivo è lo sforzo compiuto in direzione di una ricomposizione della figura del cittadino, frequentemente oggetto di disciplina settoriale in considerazione degli innumerevoli riferimenti alle più svariate condizioni personali.

Ritengo pertanto di estremo valore, ancora una volta simbolico, celebrare il ventesimo anniversario della cittadinanza europea con la proclamazione del 2013 quale Anno europeo dei cittadini per dare un ulteriore impulso al dibattito sulla cittadinanza dell'Unione, anche per quanto riguarda il suo contenuto e la sua portata, e informare i cittadini dell'Unione in merito ai loro diritti, in particolare ai nuovi diritti derivanti dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, e ai mezzi disponibili per esercitarli, che purtroppo non sembrano essere così noti nella popolazione nonostante il complesso processo di costruzione e sensibilizzazione verso la partecipazione democratica dei cittadini europei.

## Bibliografia

- Commissione europea, *Comunicazione Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, COM (2004) 101 del 10 febbraio 2004.
- Commissione europea, *Comunicazione L'agenzia dei diritti fondamentali*, COM (2004) 693.
- Consiglio dell'Unione europea, *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bruxelles 12 novembre 2012, 6655/7/08 REV 7, pubblicati on line il 27 febbraio 2013 sul sito [www.consilium.europa.eu/documents](http://www.consilium.europa.eu/documents).
- Consiglio dell'Unione europea, *Decisione n. 2004/100 del 26 gennaio 2004 per la concessione di sovvenzioni finalizzate alla promozione della cittadinanza attiva europea, per un periodo di tre anni*, G.U.C.E. n. L 30 del 4 febbraio 2004, p. 6 ss.
- Consiglio europeo, *Decisione del 19 aprile 2007 che istituisce il programma specifico «Diritti fondamentali e cittadinanza» per il periodo 2007-2013 come parte del programma generale «Diritti fondamentali e giustizia»* (2007/252/GAI), G.U.U.E. L 110 del 27 aprile 2007, p. 33 ss.
- Consiglio europeo, *Regolamento (CE) n. 168 del 15 febbraio 2007 che istituisce l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea*, G.U.U.E. L 53 del 22 febbraio 2007, p. 1 ss.
- Parlamento europeo, *Risoluzione del 15 dicembre 2010 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2009) «Attuazione effettiva in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona»*, G.U.U.E. C 169 E del 15.6.2012, p. 49 ss.
- Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Decisione n.1093/2012/UE del 21 novembre 2012 relativa all'anno europeo dei cittadini (2013)*, G.U.U.E. L 325 del 23 novembre 2012, p. 1 ss.

- Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento n. 211/2011 del 16 febbraio 2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini*, G.U.U.E. L 65 dell'11 marzo 2011, p. 1 ss.
- Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Decisione n.1904/2006 del 12 dicembre 2006, che istituisce il programma Europa per i cittadini, mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva per il periodo 1° gennaio 2007- 31 dicembre 2013*, G.U.U.E. L 378 del 27 dicembre 2006, p. 32 ss.
- Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione 2006/962/CE del 18 dicembre 2006, relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente*, G.U.U.E. L 394 del 30 dicembre 2006, p. 10 ss.
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Proposta di Decisione che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma Cittadini per l'Europa mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva* {SEC(2005) 442} Bruxelles, 6 aprile 2005 COM(2005) 116 definitivo 2005/0041 (COD), p. 1 ss.
- Rodotà S., *La cittadinanza*, in Petrangeli F. (a cura di), *Educare alla cittadinanza, prospettive italiane ed europee*, Biblink editori, Roma, 2003.
- Trattato di Maastricht sull'Unione europea*, G.U.C.E. C 191 del 29 luglio 1992, p. 1 ss.
- Trattato di Amsterdam*, G.U.C.E. n. C 340 del 10 novembre 1997, p. 1 ss.
- Trattato di Nizza*, G.U.C.E. n. C 80 del 10 marzo 2001, p. 14
- Trattato di Lisbona*, G.U.U.E. C 306 del 17 dicembre 2007, p. 1 ss.
- Trattato sull'Unione europea. Versione consolidata al 2012*, G.U.U.E. C 326 del 26 ottobre 2012, p. 13 ss.
- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Versione consolidata al 2012*, G.U.U.E. C 326 del 26 ottobre 2012, p. 47 ss.

**Per citare questo articolo:** Paola Nicoletti, *La sensibilizzazione ai diritti di cittadinanza europea*, "Osservatorio Isfol", III (2013), n. 1/2 pp. 51-61