

Cittadinanza europea

La direttiva n. 1904/2006/Ce e le misure di promozione della cittadinanza europea

La direttiva n. 1904/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio è finalizzata a promuovere la cittadinanza europea attiva e si colloca nel quadro di collegamento tra le disposizioni del Trattato dedicate alla cittadinanza e gli interventi delle istituzioni europee in materia. Questi gli aspetti di maggiore novità del provvedimento: gli obiettivi di lungo periodo e le strategie di realizzazione; alcuni strumenti operativi.

Direttiva - Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea 12 dicembre 2006, n. 1904/2006 «Che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma "Europa per i cittadini" mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva»
(G.U.U.E. 27 dicembre 2006, n. L378)

Omissis.

Articolo 1

Oggetto e campo d'applicazione del programma

1. La presente decisione istituisce il programma «Europa per i cittadini» (in appresso: il programma) per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013.

2. Il programma contribuisce al conseguimento dei seguenti obiettivi generali:

a) dare ai cittadini la possibilità di interagire e partecipare alla costruzione di un'Europa sempre più vicina, democratica e proiettata verso il mondo, unita nella sua diversità culturale e da questa arricchita, sviluppando così la cittadinanza dell'Unione europea;

b) sviluppare un sentimento d'identità europea, fondata su valori, storia e cultura comuni;

c) promuovere un sentimento di appartenenza all'Unione europea da parte dei suoi cittadini;

d) migliorare la tolleranza e la comprensione reciproca dei cittadini europei rispettando e promuovendo la diversità culturale e linguistica, contribuendo nel contempo al dialogo interculturale.

Articolo 2

Obiettivi specifici del programma

Il programma persegue i seguenti obiettivi specifici, in linea con gli obiettivi fondamentali del trattato, che sono realizzati su base transnazionale:

a) avvicinare tra loro le persone appartenenti alle

comunità locali di tutta Europa, perché possano condividere e scambiare esperienze, opinioni e valori, trarre insegnamento dalla storia e operare per costruire il futuro;

b) promuovere le iniziative, i dibattiti e la riflessione in materia di cittadinanza europea e democrazia, valori condivisi, storia e cultura comuni, grazie alla cooperazione all'interno delle organizzazioni della società civile a livello europeo;

c) avvicinare l'Europa ai suoi cittadini, promuovendo i valori e le realizzazioni dell'Europa e preservando la memoria del passato europeo;

d) favorire l'interazione tra i cittadini e le organizzazioni della società civile di tutti i paesi partecipanti, contribuendo al dialogo interculturale e mettendo in evidenza la diversità e l'unità dell'Europa, con un'attenzione particolare per le attività volte a promuovere più stretti contatti tra i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea nella sua composizione al 30 aprile 2004 e quelli degli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea dopo tale data.

Articolo 3

Azioni

1. Gli obiettivi del programma sono perseguiti sostenendo le azioni qui di seguito elencate, descritte in modo dettagliato nell'allegato, parte I:

a) Cittadini attivi per l'Europa, comprendente:
– gemellaggio di città;

- progetti dei cittadini e misure di sostegno.
- b) Una società civile attiva in Europa, comprendente:
 - sostegno strutturale ai centri di ricerca sulle politiche europee (gruppi di riflessione);
 - sostegno strutturale alle organizzazioni della società civile a livello europeo;
 - sostegno a progetti promossi da organizzazioni della società civile.
- c) Insieme per l'Europa, comprendente:
 - eventi di grande visibilità, come commemorazioni, premi, manifestazioni artistiche, conferenze su scala europea;
 - studi, indagini e sondaggi d'opinione;
 - strumenti d'informazione e di diffusione.
- d) Memoria europea attiva, comprendente:
 - preservazione dei principali siti ed archivi connessi con le deportazioni e commemorazione delle vittime.

2. Per ogni azione può essere data priorità all'integrazione equilibrata dei cittadini e delle organizzazioni della società civile di tutti gli Stati membri, come prevede l'obiettivo specifico di cui all'articolo 2, lettera d).

Articolo 4

Forma delle misure comunitarie

1. Le misure comunitarie possono avere la forma di convenzioni di sovvenzione o di contratti di appalto.
2. Le sovvenzioni comunitarie possono essere concesse secondo forme e accordi specifici, quali sovvenzioni di funzionamento, sovvenzioni di azioni, borse di studio e premi.
3. I contratti d'appalto riguarderanno l'acquisto di servizi, quali l'organizzazione di manifestazioni, studi e ricerche, strumenti d'informazione e di diffusione, monitoraggio e valutazione.
4. Possono fruire di una sovvenzione comunitaria solo i soggetti in possesso dei requisiti di cui all'allegato, parte II.

Articolo 5

Partecipazione al programma

Possono partecipare al programma i seguenti paesi (in appresso denominati «i paesi partecipanti»):

- a) gli Stati membri;
- b) i paesi dell'EFTA parti dell'accordo sullo Spazio economico europeo, conformemente alle disposizioni di tale accordo;
- c) i paesi candidati per i quali è in atto una strategia di preadesione, conformemente ai principi generali e alle condizioni e modalità generali stabiliti dagli accordi quadro conclusi con tali paesi ai fini della loro partecipazione ai programmi comunitari;
- d) 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.

Articolo 6

Accesso al programma

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.

Articolo 7

Cooperazione con le organizzazioni internazionali

Il programma può comprendere attività in comune e innovative nel settore della cittadinanza europea attiva svolte con organizzazioni internazionali prestigiose, quali il Consiglio d'Europa e l'Unesco, sulla base di contributi comuni e conformemente al regolamento finanziario e alle norme proprie di ogni istituzione od organizzazione.

Articolo 8

Disposizioni di attuazione

1. La Commissione adotta le disposizioni necessarie per l'attuazione del programma secondo le modalità specificate nell'allegato.
2. Le disposizioni seguenti sono adottate secondo la procedura di cui all'articolo 9, paragrafo 2:
 - a) le modalità di attuazione del programma, compresi il piano di lavoro annuale, i criteri e le procedure di selezione;
 - b) l'equilibrio generale tra le varie azioni del programma;
 - c) le procedure di monitoraggio e di valutazione del programma;
 - d) il sostegno finanziario (importo, durata, distribuzione e beneficiari) fornito dalla Comunità in relazione a tutte le sovvenzioni di funzionamento, agli accordi di gemellaggio pluriennali di cui all'azione 1 ed agli eventi di grande visibilità di cui all'azione 3.
3. Tutte le altre disposizioni necessarie per l'attuazione del programma sono adottate secondo la procedura di cui all'articolo 9, paragrafo 3.
4. Nell'ambito della procedura di cui al paragrafo 2, la Commissione può stabilire indirizzi per ogni azione definita nell'allegato, allo scopo di adattare il programma ai mutamenti delle priorità nel campo della cittadinanza europea attiva.

Articolo 9

Comitato

1. La Commissione è assistita da un comitato.
2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 4 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.
- Il periodo di cui all'articolo 4, paragrafo 3 della decisione 1999/468/CE è fissato a due mesi.
3. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente para-

grafo, si applicano gli articoli 3 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.

4. Il comitato adotta il proprio regolamento interno.

Articolo 10

Coerenza con altri strumenti della Comunità e dell'Unione europea

1. La Commissione assicura la coerenza e la complementarità tra il presente programma e gli strumenti in altri settori d'azione della Comunità, in particolare l'istruzione, la formazione professionale, la cultura, la gioventù, lo sport, l'ambiente, il settore dell'audiovisivo e i media, i diritti e le libertà fondamentali, l'inclusione sociale, l'uguaglianza tra i sessi, la lotta contro ogni forma di discriminazione, razzismo e xenofobia, la ricerca scientifica, la società dell'informazione e l'azione esterna della Comunità, in particolare a livello di politica europea di vicinato.

2. Il programma può condividere risorse con altri strumenti della Comunità e dell'Unione europea per realizzare azioni che perseguono gli obiettivi comuni al programma e a tali altri strumenti.

Articolo 11

Risorse di bilancio

1. La dotazione finanziaria per l'attuazione del presente programma, per il periodo di cui all'articolo 1, è fissata a 215 milioni di EUR.

2. Gli stanziamenti annuali sono autorizzati dall'autorità di bilancio nei limiti del quadro finanziario.

Articolo 12

Disposizioni finanziarie

1. Il sostegno finanziario prende la forma di sovvenzioni a persone giuridiche. In funzione della natura dell'azione e dell'obiettivo perseguito possono essere concesse sovvenzioni a persone fisiche.

2. La Commissione può assegnare premi a persone fisiche o giuridiche per azioni o progetti realizzati nel quadro del programma.

3. A norma dell'articolo 181 del regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002, e secondo la natura dell'azione, possono essere autorizzati finanziamenti forfettari e/o il ricorso a tabelle di costi unitari.

4. Può essere autorizzato un cofinanziamento in natura.

5. La Commissione può decidere, in considerazione delle caratteristiche dei beneficiari e della natura delle azioni, di esentarli dalla verifica delle competenze e qualificazioni professionali richieste per realizzare l'azione o il programma di lavoro proposti.

6. La quantità di informazioni che il beneficiario dovrà fornire può essere limitata per le sovvenzioni di importo limitato.

7. In casi specifici, come la concessione di una sovvenzione di importo limitato, il beneficiario non è necessariamente tenuto a dimostrare il possesso della capacità finanziaria richiesta per realizzare il progetto o il programma di lavoro previsto.

8. Le sovvenzioni di funzionamento concesse nel quadro del programma agli organismi che perseguono uno scopo d'interesse generale europeo, come definiti all'articolo 162 del regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002, non hanno automaticamente un carattere degressivo in caso di rinnovo.

Articolo 13

Tutela degli interessi finanziari della Comunità

1. La Commissione provvede affinché, quando sono realizzate azioni finanziate nel quadro della presente decisione, gli interessi finanziari della Comunità siano tutelati dall'applicazione di misure preventive contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illegale, mediante controlli efficaci e mediante il recupero degli importi indebitamente versati e, quando sono constatate irregolarità, con l'applicazione di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, conformemente alle disposizioni del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (1), del regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (2) e del regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) (3).

2. Per le azioni comunitarie finanziate nel quadro del programma, si intende per irregolarità di cui all'articolo 1, paragrafo 2 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario o qualsiasi inadempimento di un obbligo contrattuale derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza, a causa di una spesa indebita, un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione o ai bilanci gestiti dalle Comunità.

3. La Commissione riduce, sospende o recupera l'importo dell'aiuto finanziario erogato a favore di un'azione se accerta irregolarità, compresa l'inosservanza delle disposizioni della presente decisione o della decisione individuale o del contratto o della convenzione che assegnano l'aiuto finanziario in questione, o qualora risulti che, senza che sia stata chiesta l'approvazione della

Note:

(1) GU L 312 del 23 dicembre 1995, pag. 1.

(2) GU L 292 del 15 novembre 1996, pag. 2.

(3) GU L 136 del 31 maggio 1999, pag. 1.

Commissione, ad un'azione sono state apportate modifiche incompatibili con la natura o con le condizioni d'attuazione del progetto.

4. Qualora non siano state rispettate le scadenze o qualora la realizzazione di un'azione giustifichi solo una parte del sostegno finanziario concesso, la Commissione invita il beneficiario a comunicarle le sue osservazioni entro il termine stabilito. Qualora il beneficiario non fornisca spiegazioni adeguate, la Commissione può annullare il sostegno finanziario residuo e procedere al recupero delle somme già erogate.

5. Tutti gli importi indebitamente versati sono restituiti alla Commissione. Gli importi non restituiti a tempo debito sono maggiorati dei relativi interessi di mora, alle condizioni stabilite dal regolamento finanziario.

Articolo 14

Monitoraggio e valutazione

1. La Commissione assicura un monitoraggio regolare del programma. I risultati del processo di monitoraggio e di valutazione sono utilizzati nell'attuazione del programma. Il monitoraggio comprende in particolare la stesura delle relazioni di cui al paragrafo 3, lettere a) e c).

Gli obiettivi specifici possono essere riveduti conformemente all'articolo 251 del trattato.

2. La Commissione assicura una valutazione regolare, esterna e indipendente del programma e informa regolarmente il Parlamento europeo.

3. La Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni:

a) una relazione intermedia di valutazione sui risultati ottenuti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attuazione del programma entro il 31 dicembre 2010;

b) una comunicazione sulla continuazione del programma entro il 31 dicembre 2011;

c) una relazione di valutazione ex-post entro il 31 dicembre 2015.

Articolo 15

Disposizione transitoria

Per le azioni iniziate prima del 31 dicembre 2006 sulla base della decisione 2004/100/CE continuano a valere, fino al loro completamento, le disposizioni di tale decisione.

Conformemente all'articolo 18 del regolamento finanziario, gli stanziamenti corrispondenti alle entrate con destinazione specifica provenienti dalla restituzione di somme indebitamente pagate in virtù della decisione 2004/100/CE possono essere assegnati al programma.

Articolo 16

Entrata in vigore

La presente decisione entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Essa è applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2007.

Allegato

Omissis.

IL COMMENTO

di Gianluca Sgueo

La cittadinanza europea attiva. Il quadro generale

La decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1904 del 12 dicembre 2006, istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma «Europa per i cittadini», con lo scopo prioritario di promuovere la cittadinanza europea attiva. Tale decisione si inserisce all'interno di un articolato quadro giuridico, in cui sono compresi il Trattato istitutivo della Comunità europea ed una serie di decisioni del Consiglio, del Parlamento e della Commissione europei. Di conseguenza, il filo conduttore che lega, senza soluzione di continuità, le norme del Trattato dedicate alla cittadinanza ai numerosi interventi delle istituzioni europee sulla materia interessa anche la decisione del 2006. Per un verso, questa riprende e sviluppa alcune strategie operative inaugurate in precedenza. Per altro verso, tuttavia, presenta una notevole carica inno-

vativa. Tre sono i profili di maggiore novità: gli obiettivi di lungo periodo, le strategie di realizzazione ed alcuni degli strumenti operativi.

L'analisi dei punti di contatto e l'approfondimento delle differenze che sussistono tra la decisione del 2006 e quelle precedenti è pertanto funzionale agli obiettivi che si prefigge questo articolo. Tali sono: anzitutto, la critica ragionata del concetto di cittadinanza europea; in via sussidiaria, uno sguardo ai possibili scenari che si aprono con la decisione n. 1904; infine, l'esame dei problemi che possono impedire l'attuazione. Concetti questi il cui sviluppo richiede una costruzione articolata in tre punti. È opportuno, in primo luogo, ricostruire brevemente il quadro normativo di riferimento. Ad esso fa seguito una panoramica sulle precedenti decisioni, con la finalità di distinguere il piano teorico (la normativa) dall'approccio pratico (le decisioni di attuazione).

Conclude la ricerca un esame approfondito della decisione n. 1094, con particolare riguardo agli strumenti operativi ed ai soggetti coinvolti.

Ciò premesso, il primo elemento da analizzare è il Trattato istitutivo della Comunità europea (1). Questo, a seguito delle modifiche introdotte a *Maastricht* nel 1992, dedica alla disciplina della cittadinanza dell'Unione le norme comprese tra l'art. 17 e l'art. 22 (contenute nella seconda parte del Trattato). L'art. 17 stabilisce che chiunque sia in possesso della cittadinanza di uno Stato membro acquisisce di diritto uno *status* supplementare, qualificabile come cittadinanza dell'Unione (2). Gli articoli successivi, invece, disciplinano alcuni diritti legati alla cittadinanza: tali sono il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (art. 18); il diritto di voto attivo e passivo nelle consultazioni elettorali nazionali e locali (art. 19); il diritto alla tutela diplomatica (art. 20); infine, il diritto di petizione al Parlamento europeo, di denuncia presso il Mediatore europeo ed il diritto di rivolgersi direttamente alle istituzioni o agli altri organi comunitari (art. 21). In senso più ampio, poi, l'art. 11 del Trattato esclude che si possa ricorrere alla cooperazione rafforzata tra gli Stati membri qualora questa riguardi la cittadinanza dell'Unione o possa creare discriminazioni tra i cittadini degli Stati membri (3).

Nonostante il tema in oggetto sia al centro di un complesso dibattito originato dalle perplessità circa la legittimità giuridica e politica di una connotabilità sovranazionale (4) della cittadinanza, la sua attuazione costituisce un impegno prioritario nell'agenda del Parlamento e del Consiglio europei, per tre ragioni. Anzitutto, in virtù dell'art. 22 del Trattato, che predispone un sistema di aggiornamento e sviluppo dei diritti legati alla cittadinanza. Questo stabilisce che la Commissione presenti al Parlamento europeo, al Consiglio ed al Comitato economico e sociale una relazione, con scadenza triennale, sulla base della quale il Consiglio possa deliberare, previa consultazione del Parlamento, l'adozione di misure volte a completare i diritti previsti nella seconda parte del Trattato. Sia la decisione n. 100 del 2004, sia quella del 2006, n. 1904, di cui si dirà in dettaglio tra poco, sono il prodotto di questo meccanismo.

In linea generale, poi, si ritiene che l'affermazione a livello sovranazionale di taluni diritti e doveri che nascono nella sfera giuridica nazionale - si pensi al diritto di incolato, al diritto elettorale attivo e passivo, al diritto alla protezione diplomatica ed alla assistenza sociale, ma, anche, al dovere di fedeltà, al dovere di difesa della patria ed ai doveri legati all'imposizione fiscale (5) - passi attraverso il preliminare riconoscimento di uno *status* giuridico che li giustifichi: tale è, appunto, la cittadinanza europea.

La terza ragione si lega al riconoscimento della cittadinanza europea quale strumento fondamentale per favorire la coesione della Comunità europea (6), che avvicina i cittadini alle istituzioni comunitarie e, conte-

stualmente, accelera il processo di democratizzazione di queste. Si pensi, ad esempio, al diritto di ogni cittadino europeo di rivolgersi all'*Ombudsman* comunitario per lamentare la cattiva gestione del potere da parte delle istituzioni comunitarie (7). È noto che l'accesso a questa forma di tutela presuppone il possesso della cittadinanza europea. Ebbene, tale requisito essenziale, per un verso, influenza direttamente la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e dunque, in senso lato, allo sviluppo democratico delle istituzioni. Questi, infatti, possono denunciare la presenza di irregolarità nella gestione delle

Note:

(1) Ragioni di spazio rendono impossibile una trattazione dei profili storici che caratterizzano l'individuo nei diversi atti giuridici che hanno segnato il cammino dell'Unione. Si suggerisce, per ogni ulteriore approfondimento sul tema, la lettura di G. Cordini, *Status e condizione soggettiva nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'economia*, 2006, I, 87 ss.; S. O'Leary, *the evolving concept of community citizenship. From the free movement of persons to union citizenship*, The Hague, London, Boston, 1996, 3 ss.

(2) La disposizione stabilisce, al primo comma, che la cittadinanza dell'Unione non sostituisce, ma si cumula a quella nazionale. Nel secondo comma si aggiunge che i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal Trattato. Se si osserva il Trattato costituzionale, firmato a Roma nel 2004, si nota che ne viene riproposto in modo pressoché identico il contenuto, con la sola differenza che, negli articoli seguenti, vengono enunciati, in una lista priva di pretese di esautività, alcuni diritti legati alla cittadinanza (ad es. diritto di circolazione, diritto di voto e di eleggibilità, tutela diplomatica, ecc.). Si vedano, per approfondimenti, M. Condinanzi, A. Lang, B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2004, 3 ss.; M. Carabot Benlolo, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, 2006; M. Orlandi, *Cittadinanza europea e libera circolazione delle persone*, Napoli, 1996; L. Cotesta, *La cittadinanza europea. Evoluzione, struttura e prospettive per i diritti soggettivi*, Napoli, 2002.

(3) In merito, cfr. A. Cannone, *Le cooperazioni rafforzate: contributo allo studio dell'integrazione differenziata*, Bari, 2005; *Commissariat général du plan, Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, Paris, 2004.

(4) Si vedano P. Logroscino, *La cittadinanza dell'Unione: la crisi dei concetti tradizionali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2006, II, 407 ss.; B. Nascimbene, *Profili della cittadinanza dell'Unione europea*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1995, 247 ss.; V. Lippolis, *La cittadinanza europea dopo il Trattato di Amsterdam*, in A. Del Vecchio (a cura di), *La cittadinanza europea. Atti del convegno* - Roma, 26 marzo 1998, Milano, 2000, 22 ss.

(5) Ovviamente, non tutti questi diritti e doveri sono affermati a livello comunitario. Al contrario, alcuni di essi non trovano applicazione mentre altri ricevono pieno riconoscimento e tutela. Per una disamina completa dei diritti e doveri che si legano alla cittadinanza, si veda V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994, 111 ss.; G. Cordini, *Status e condizione soggettiva nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'economia*, 2006, I, 87 ss.; M. Condinanzi, A. Lang, B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2004, 3 ss.

(6) Cfr. V. Lippolis, *La cittadinanza europea dopo il Trattato di Amsterdam*, in A. Del Vecchio (a cura di), *La cittadinanza europea. Atti del convegno* - Roma, 26 marzo 1998, Milano, 2000, 21: «Nella prospettiva dell'integrazione politica, che è giudicata tuttora carente, l'idea di cittadinanza rientra nella direttrice di avvicinamento degli individui alle istituzioni europee, nonché di democratizzazione di tali istituzioni».

(7) Per approfondimenti sul ruolo e la funzione del Mediatore europeo si vedano Casolari, *Mediatore europeo*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 3607 ss.; A. De Matteis, *Il Mediatore europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, V, 1191 ss. Per il commento alla recente relazione annuale cfr. G. Sgueo, *La relazione annuale per il 2006 del Mediatore europeo*, in *questa Rivista*, 7, 2007, 781 ss.

procedure amministrative, contribuendo direttamente al loro miglioramento, se il Mediatore riconosce la fondatezza delle loro pretese. Per altro verso, il medesimo processo accresce la percezione che le istituzioni comunitarie hanno della comunità amministrata (8). In altre parole, fa sì che, per il tramite della cittadinanza, le esigenze dell'utenza acquistino maggiore spessore presso gli organi detentori del potere decisionale.

I precedenti

Dato il quadro appena delineato, è interessante analizzare brevemente gli atti comunitari che hanno disciplinato la cittadinanza europea attiva (ed alcuni aspetti ad essa legati, quali, ad esempio, gli strumenti di attuazione) che hanno preceduto la decisione del 2006, al fine di individuare quali sono i punti di contatto e le differenze rispetto ad essa.

Ci sono tre documenti che vanno analizzati. Il primo, che precede l'emanazione del Trattato di *Maastricht*, è costituito dalla risoluzione del Parlamento europeo del 15 aprile 1988 (9). In essa si sottolineano due importanti esigenze: l'avvicinamento tra i cittadini e gli Stati membri e la necessità che la Comunità europea contribuisca a favorire il gemellaggio tra comuni e tra città di Stati diversi.

Il secondo documento, la risoluzione n. 23 del Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 (10), riprende e sviluppa il primo dei due punti precedenti. In particolare, stabilisce la necessità di migliorare la legittimità democratica dell'Unione e, in tale contesto, sottolinea l'opportunità che le organizzazioni non governative siano coinvolte a pieno titolo nel dialogo tra società civile ed istituzioni comunitarie.

Nel 2001, con la dichiarazione di Laeken (11), il Consiglio europeo afferma nuovamente la necessità di avvicinare i cittadini al «progetto europeo» ed alle istituzioni europee sviluppando, a tal fine, alcuni strumenti operativi finalizzati ad ottimizzare il raggiungimento di questo risultato. Tra questi, ad esempio, è compresa la creazione di un forum che coinvolge tutte le organizzazioni che rappresentano la società civile: i soggetti privati, le organizzazioni non governative, gli ambienti accademici, ecc.

Ciascuno degli strumenti introdotti nell'ordinamento comunitario dai documenti citati (12) - si tratta, in particolare, del coinvolgimento diretto delle comunità locali nella vita democratica, singolarmente o in forma associata e dell'opportunità di coinvolgere nel dialogo democratico tutti i soggetti che compongono la società civile, con modalità diverse - viene ripreso ed ordinato in forma sistematica nella decisione del Consiglio 2004/100/Ce. Essa istituisce per la prima volta un programma di azione comunitaria per la promozione della cittadinanza europea attiva, definita «partecipazione civica», affiancandovi un programma di azione comunitaria, con quattro finalità. In primo luogo, offrire sostegno alla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali delle

istituzioni ed alle occasioni di riflessione sullo sviluppo della Comunità europea; inoltre, intensificare, per il tramite di gemellaggi tra città, i rapporti tra i cittadini di Stati europei diversi (13); ancora, sostenere gli organismi operanti nel settore della cittadinanza europea attiva ed impegnati nella promozione di azioni in tale settore (14); infine, co-finanziare gli organismi che perseguono un obiettivo d'interesse generale europeo nel settore della cittadinanza europea (15).

Se, dunque, i primi tre documenti citati si caratterizzano per il fatto di contenere affermazioni di principio estremamente importanti, ma di contenuto generico e spesso prive di strumenti di attuazione pratica, il merito della decisione del 2004 è stato quello di introdurre un piano di azione concreto che, forte di una significativa disponibilità finanziaria (pari a 72 milioni di euro) per il periodo 2004-2006, li attuasse concretamente. In tal senso va letta, ad esempio, la decisione della Commissione 2005/56/Ce (16) che istituisce l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura. Tra i compiti di questa, infatti, l'art. 4, lett. i), contempla la responsa-

Note:

(8) La scelta dell'esempio non è casuale. Del rapporto tra cittadinanza europea e azionabilità dei diritti presso il Mediatore europeo parla approfonditamente O. Pollicino, *L'Ombudsman comunitario: limiti e potenzialità di un istituto nel quadro della «scommessa» della cittadinanza europea*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2006, IV, 1746 ss., in particolare laddove specifica che: «La previsione della cittadinanza europea, la codificazione del portato giurisprudenziale in materia di tutela dei diritti fondamentali, l'obiettivo di rendere più trasparente - *melius*: meno nebuloso - il processo decisionale comunitario hanno costituito, infatti, la base assiologica ideale per l'istituzione di un *Ombudsman* a livello sovranazionale». Cfr. anche R. Gregory, P. Giddings, *Citizenship, rights and the EU Ombudsman*, in R. Bellamy, A. Warleigh., *Citizenship and governance in the european union*, London, New York, 2001, 73 ss.

(9) Pubblicato in G.U.C.E. n. C-122 del 9 maggio 1988. Si vedano, per approfondimenti, D. Pasquinucci, *I progetti di costituzione europea: dall'assemblea ad hoc alla Dichiarazione di Laeken*, Milano, 2003; R.A. Cangelosi, *Verso la costituzione europea: da Amsterdam a Laeken*, Roma, 2002.

(10) È possibile consultare, per maggiori approfondimenti, le relazioni pubblicate dalla Camera dei Deputati.

(11) Significativa, a tale proposito, è l'affermazione contenuta nel paragrafo titolante «La sfida democratica dell'Europa», contenuta nella prima parte della dichiarazione («L'Europa ad un crocevia»). In essa si dichiara che: «All'interno dell'Unione occorre avvicinare le istituzioni europee al cittadino». Nella dichiarazione, infatti, si prende coscienza del fatto che i cittadini europei condividono i grandi obiettivi dell'Unione, ma non sempre vedono il nesso tra questi obiettivi e l'azione quotidiana dell'Unione stessa. Si confrontino, per approfondimenti, F. Dehousse, *La déclaration del Laeken: mode d'emploi*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2002, 79 ss.; P. Gargiulo, *Il futuro dell'Unione europea: posizioni a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 596 ss.

(12) Ai quali si possono aggiungere le previsioni contenute nel bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2003 (in particolare le linee A-321, A-3020, A-3021, A-3024, A-3026, A-3036 e B3-305) che promuovono lo sviluppo del dialogo tra organizzazioni della società civile e municipalità.

(13) Entrambe le ipotesi sono contemplate dall'art. 1 della decisione.

(14) Cfr. art. 4, c. 1, della decisione.

(15) Cfr. art. 4, c. 2, della decisione.

(16) Pubblicata in G.U.C.E. n. L-024 del 27 gennaio 2005.

bilità nella gestione dei programmi comunitari legati al programma di azione comunitaria per la promozione della cittadinanza europea attiva, secondo le previsioni della Decisione del 2004.

Gli elementi di continuità e quelli di innovazione nella decisione n. 1904 del 2006

Veniamo alla decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1904 del 12 dicembre 2006.

È interessante anzitutto analizzare in che modo questa si ponga in rapporto con il contesto normativo appena esaminato. È possibile, a tale proposito, individuare un duplice profilo. Da una parte, la decisione del 2006 si distingue da quelle precedenti per l'approccio seguito nell'affrontare la materia. Dunque, permangono, salvo piccole differenze, i medesimi obiettivi: avvicinare tra loro le persone appartenenti alle comunità locali di tutta Europa; promuovere una serie di dibattiti e riflessioni sul concetto di cittadinanza e democrazia; sostenere i valori comuni, preservando la memoria comune del passato europeo; favorire l'interazione della società civile di tutti gli Stati membri partecipando sviluppando una serie di programmi che rafforzino i legami esistenti (o ne creino di nuovi) tra i Paesi membri. Ma, al tempo stesso, la decisione in commento, amplia la portata di quella del 2004, arricchendo soprattutto il ventaglio degli strumenti operativi concreti a disposizione dell'Unione.

Dall'altra parte, però, il Parlamento ed il Consiglio sono consapevoli che, per realizzare con successo gli obiettivi contenuti nella direttiva, permane la necessità di rapportarsi con tutte le altre iniziative già operanti a livello comunitario ed inerenti materie analoghe. Il considerando n. 3, in merito, è esplicito: «Il programma Europa per i cittadini dovrebbe (...) integrare le altre iniziative attuate in tale contesto e non sovrapporsi ad esse». Ad esempio, la decisione, nella parte in cui dichiara di voler finanziare i centri di ricerca che si occupano di tematiche legate alla cittadinanza, non può trascurare l'azione intrapresa dall'Unione europea nel quadro della decisione n. 792 del 21 aprile 2004, del Parlamento e del Consiglio europeo (17). Oppure, laddove preventiva l'organizzazione di grandi eventi mediatici aventi lo scopo di raggiungere il più ampio bacino di utenza possibile, deve tenere in opportuna considerazione la disciplina comunitaria di principio che informa simili eventi (valga, a titolo di esempio, la dichiarazione di Nizza del 9 dicembre 2000, inerente le attività sportive e le manifestazioni ad esse legate) (18).

Gli strumenti operativi della decisione

Dati gli obiettivi della direttiva, di cui s'è detto, è interessante concentrarsi sul contenuto degli strumenti operativi che questa contempla. Per la precisione, è l'art. 4, titolante «azioni», che menziona quattro strumenti per realizzare gli obiettivi della decisione. Ciascuno di essi ha una propria denominazione. Si tratta di:

«Cittadini attivi per l'Europa»; «Una società civile attiva in Europa»; «Insieme per l'Europa»; «Memoria europea attiva».

Sono compresi, nella prima delle quattro azioni, il supporto ad iniziative di gemellaggio tra città ed il sostegno economico e strutturale ai progetti di cittadini per i cittadini, predisposti cioè al fine di incoraggiare direttamente la partecipazione dei singoli alle decisioni pubbliche. Entrambe le attività si svolgono a livello locale e, seppur sotto l'egida di attori diversi (nel primo caso le singole municipalità, ed indirettamente i cittadini, nel secondo, invece, i cittadini coinvolti in prima persona), si preoccupano di promuovere forme di coinvolgimento che comportino, in ultima istanza, vantaggi pratici e tangibili. Si pensi allo scambio delle migliori pratiche (tanto nel settore pubblico che in quello privato), oppure allo sviluppo di nuove competenze, maturato sulla base della condivisione delle reciproche esperienze.

La seconda azione, «Una società civile attiva in Europa», prevede tre attività, accomunabili per il fatto di incentivare economicamente (e, successivamente, diffondere) gli studi sul processo di integrazione europeo (19). Rientrano in tale area il sostegno strutturale ai centri di ricerca e di studio sulle politiche europee, il sostegno strutturale alle organizzazioni della società civile a livello europeo ed il sostegno ai progetti promossi dalle organizzazioni della società civile (20).

Esiste, dunque, un profilo comune alla prima ed alla seconda azione: entrambe, in generale, tendono a valorizzare il retaggio culturale dei cittadini europei. In particolare, poi, condividono gli stessi vincoli e le stesse finalità. I vincoli sono quelli che impone il rispetto delle tradizioni e dei costumi locali. Lo scopo non è, infatti, quello di «livellare» le differenze ma, semmai, di diffon-

Note:

(17) Tale decisione, che istituisce un programma d'azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della cultura, sostiene economicamente alcuni enti beneficiari che rispondono a specifici requisiti di eleggibilità (ad esempio l'assenza dello scopo di lucro) e che perseguono un obiettivo d'interesse generale nel settore della cultura o che si iscrive nel quadro della politica dell'Unione europea.

(18) La dichiarazione dello sport adottata a Nizza nel dicembre 2000 richiama le istituzioni comunitarie a prendere in considerazione i valori educativi dello sport e chiede che le dimensioni sociali e culturali di questo siano messe maggiormente in evidenza nelle politiche comunitarie e nazionali. A tale proposito, contiene anche una serie di principi organizzativi inerenti le federazioni sportive, la formazione delle politiche dello sport ed, anche, la gestione degli eventi sportivi di maggiore rilievo.

(19) L'allegato 1 alla decisione chiarisce che: «Gli organismi che sviluppano nuove idee e riflessioni sulle questioni europee sono importanti interlocutori istituzionali, che possono offrire indicazioni intersettoriali strategiche indipendenti alle istituzioni dell'Unione europea e contribuire al dibattito, in particolare sulla cittadinanza dell'Unione europea e sui valori e sulle culture europei».

(20) Con il termine «società civile», di derivazione hegeliana, si designa l'insieme di organizzazioni e associazioni non governative che rappresentano determinati settori della società: il mondo del lavoro, le organizzazioni ambientali, le organizzazioni per la difesa dei diritti dell'uomo, o anche tutte le associazioni con fini di svago.

deme la conoscenza e, da questa diffusione, accrescere la consapevolezza di ciascun cittadino europeo del contesto del quale è parte (21). Pertanto, le finalità che uniscono le due azioni risiedono nella volontà di ricavare una lezione di rispetto per le differenze ed, inoltre, di prospettare una conciliazione tra istanze, quelle nazionali, profondamente diverse. L'idea di fondo è che ignorare queste differenze equivarrebbe a sancire il fallimento del progetto sulla cittadinanza europea attiva (22).

La terza e la quarta azione hanno finalità più dirette e comprendono attività eterogenee. In dettaglio, l'azione «Insieme per l'Europa» prevede la possibilità di organizzare eventi di grande visibilità (23) da parte della Commissione europea (con o senza la cooperazione degli Stati membri); lo sviluppo di sondaggi d'opinione che testino il livello di conoscenza della cittadinanza attiva ed, infine, il potenziamento degli strumenti d'informazione (internet su tutti) per sostenere l'intero programma ed informare gli utenti.

L'ultima azione prevede invece alcune iniziative finalizzate a preservare la memoria comune europea su temi di grande rilievo quali, ad esempio, le deportazioni di massa avvenute nella prima metà del secolo scorso.

I soggetti coinvolti

Il numero di soggetti coinvolti dalla decisione, sia attivamente che passivamente, è notevole. In essa si prendono in considerazione almeno quattro diverse categorie di soggetti. Anzitutto, ovviamente, sono coinvolte le istituzioni comunitarie, soprattutto nella figura della Commissione europea (cui è affidato, con l'ausilio di un Comitato appositamente costituito (24), il compito di provvedere alla prosecuzione di determinate azioni).

In secondo luogo, sono interessate le agenzie. In merito, infatti, l'allegato alla decisione specifica che, quando sarà necessario, potranno essere coinvolte le agenzie esecutive per la gestione indiretta delle azioni. Inoltre, per quanto riguarda espressamente l'azione «Cittadini attivi per l'Europa», la decisione ribadisce l'opportunità di coinvolgere le agenzie nazionali, in qualità di tramite tra le autorità locali (tra loro) e le collettività locali.

Sono poi coinvolti i governi nazionali e locali. Il contributo dei primi è decisivo per la realizzazione di ciascuna delle azioni. Va notato, inoltre, che i governi nazionali comprendono quelli degli Stati membri, quelli dei paesi candidati per i quali è in atto una strategia di pre-adesione e quelli dei paesi dei Balcani occidentali (secondo modalità da definire). I governi locali, invece, vengono coinvolti più attivamente solo in alcune delle azioni menzionate.

L'art. 7 della decisione, titolante «cooperazione con le organizzazioni internazionali» (25), contempla espressamente la possibilità di estendere anche a questi soggetti la partecipazione alle attività di realizzazione della decisione. Non sono chiare, tuttavia, le forme attraverso le quali questa partecipazione debba essere sviluppata.

Si fa poi menzione delle «organizzazioni della società

civile», senza però offrire di queste alcuna definizione specifica. Ciò lascia presumere la volontà del Parlamento e del Consiglio di utilizzare una nozione che sia la più ampia possibile, tale cioè da comprendere entità, private e pubbliche, a livello locale, regionale o nazionale, coinvolte nel campo civico, dell'istruzione, della cultura e della politica. Non è un caso, del resto, che la decisione richiami il concetto di consultazione, seppure limitatamente alla definizione delle linee programmatiche da parte delle suddette organizzazioni. Essa stabilisce che «questa misura (ossia la consultazione) darà loro la capacità e la stabilità necessarie per agire in modo trasversoriale e orizzontale e per fungere da catalizzatore transnazionale per i loro membri e per la società civile a livello europeo». È evidente a tale proposito il legame con gli obiettivi contenuti nella risoluzione n. 23 del Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000, che cita direttamente le organizzazioni non governative, coinvolgendole nel processo democratico.

In generale, comunque, tutti gli strumenti cercano di favorire, attraverso la partecipazione a scambi ed attività di cooperazione a carattere transnazionale, il coinvolgimento dei cittadini europei (26): sono loro i principali destinatari e fruitori del contenuto delle decisioni. Infatti, a differenza dei soggetti citati finora, cui è affidato un ruolo che ne privilegia, a seconda delle circostanze, un coinvolgimento attivo o passivo nello sviluppo della partecipazione civica, i cittadini comunitari sono interessati allo stesso modo da entrambi gli aspetti. Essi vengono sollecitati a prendere parte attivamente alla realizzazione degli strumenti indicati dalla decisione e, al

Note:

(21) Di identità europea e strumenti per accrescerla ne parla M. Butler, *Citizens of Europe? The emergence of a mass european identity*, New York, 2005, 1: «Along the past fifty years, a new, unique, political project - European unification - has emerged to unite peoples and nations, which had historically appeared to embody the archetypal symbols of war and enmity».

(22) Il forte richiamo a favore delle identità e della storia nazionale di ciascun popolo appare già nel preambolo del progetto di «costituzione per l'Europa», come sottolinea D. Castellano, *Quale costituzione per quale Europa?*, Napoli, 2004, 24 ss. Successivamente, gli articoli terzo e quinto del testo tornano sul tema, arricchendolo di nuovi spunti. Tra questi si sottolineano le diversità linguistiche, ma anche le strutture politiche (quali, ad esempio, le autonomie regionali e locali) proprie di ciascuno Stato europeo.

(23) Cui la decisione pare voler affidare due finalità: l'accrescimento del senso di appartenenza ad una stessa comunità in capo a tutti i cittadini europei e, contestualmente, l'accrescimento della consapevolezza sulla storia e sui valori dell'Unione europea.

(24) V. art. 9.

(25) Nell'articolo si portano due esempi: il Consiglio d'Europa e l'Unesco.

(26) Si vedano, in particolare, il considerando n. 7 ed il considerando n. 9, ove si fa espressa menzione alla necessità di favorire la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica ed ai procedimenti decisionali, sottolineando i valori essenziali comuni ai cittadini europei. Più in generale, è interessante il considerando n. 11 (riguardante l'incentivazione dei progetti dei cittadini aventi valenza transnazionale).

tempo stesso, sono i primi ad usufruire dei vantaggi che la loro attuazione consente di ottenere.

Conclusioni. Le prospettive ed i limiti della cittadinanza europea attiva

La chiarezza e la semplicità che caratterizzano i contenuti della decisione non devono ingannare. Il tema della cittadinanza europea resta uno degli argomenti di più difficile e contestata soluzione nel panorama giuridico europeo.

L'affermazione di una cittadinanza europea effettiva, sostengono alcuni, è un obiettivo la cui realizzazione è non solo lontana, ma, anche, fortemente osteggiata dalla presenza di seri problemi. In particolare, è l'incompletezza dell'assetto democratico europeo che rende problematica l'equiparazione tra la cittadinanza nazionale e quella sovranazionale. Ciò, senza contare che non tutti gli Stati europei sono favorevoli all'iniziativa o, quanto meno, non sempre concordano sui tempi e sulle modalità di attuazione (27). Pertanto, concludono i fautori delle teorie c.d. atomistiche, l'Unione europea è (ed è destinata a rimanere) una realtà giuridica composta da una somma di individui indipendenti che fanno capo ai singoli Stati nazionali. L'aggregato sociale - o società civile - europeo è, in realtà, fortemente frazionato tra gruppi di interesse animati da ideologie e valori molto diversi tra loro e pressoché inconciliabili.

È innegabile che, seguendo questa impostazione, la decisione del 2006, ed il programma che essa istituisce, non risolvono il «puzzle of EU citizenship» (28). Gli strumenti introdotti dal Consiglio e dal Parlamento sono in grado, forse, di attenuare alcune sfumature e ridurre le imperfezioni proprie della cittadinanza dell'Unione europea (29). Ma, a conti fatti, accrescere le modalità di accesso ai diritti propri della cittadinanza, non contribuisce a stabilizzarli giuridicamente. La garanzia effettiva è e resta quella offerta dagli ordinamenti nazionali.

La domanda da porsi allora, in ragione della teoria appena esposta è la seguente: può davvero essere invertito il processo democratico che deriva dal riconoscimento della cittadinanza? Esiste la possibilità per cui, sviluppando una base democratica, un nucleo stabile di garanzie, risulti agevolato il processo di costruzione e stabilizzazione di una cittadinanza transnazionale?

Alla risposta negativa dei primi si oppone quella positiva di altri autori (30). Secondo questi l'inversione dei termini del problema (secondo la logica cui si ispira la decisione n. 1904) è non solo possibile, ma anche in grado di sviluppare una cittadinanza transnazionale effettiva. Più precisamente, secondo questi autori, esiste un legame forte tra i cittadini degli Stati europei, pur in presenza di differenze culturali, economiche e sociali significative. Si tratta di un legame così forte che il comune sentimento politico può essere accresciuto con il varo di iniziative mirate (31). In un simile contesto, la scelta di promuovere una serie di azioni concrete che,

partendo dal basso, contribuiscano ad accrescere il senso di comunione dei cittadini europei è una scelta intelligente ed una possibile soluzione ai problemi posti. Con essa, infatti, è possibile «aggirare» le questioni giuridiche più complesse circa l'ammissibilità (ed il costo, economico e sociale) di una cittadinanza europea. Inoltre, al tempo stesso, le iniziative che la compongono contribuiscono a mantenere viva l'attualità del problema, coinvolgendo tanto le istituzioni quanto i cittadini.

È evidente che, a prescindere dal fatto che si accolga la prima o la seconda tesi, il successo delle attività contemplate dalla decisione è molto incerto. Esso è legato per gran parte a fattori contingenti e variabili: si pensi, ad esempio, alla buona volontà dei governi nazionali e locali, oppure alla diffusione (e condivisione) degli studi e delle ricerche di settore presso un pubblico esteso. Contano anche il grado di impegno che la Commissione porrà nella loro realizzazione e, più in generale, il peso che giocherà la nazionalità di appartenenza (32) quale criterio esclusivo per accedere al godimento dello status di cittadino europeo.

Se, dunque, è possibile argomentare in linea teorica il successo o l'insuccesso di iniziative come quelle introdotte dalla decisione n. 100 del 2004 e riprese nel 2006 dalla decisione n. 1904, nessuna elaborazione teorica può invece dimostrare, se non accettando significativi margini di errore, in che modo i fattori contingenti di cui s'è detto possano incidere sul successo delle azioni intraprese.

Questo spiega, in conclusione, il perché la politica comunitaria che si sviluppa nella decisione del 2006 è una politica duttile ma non rinunciataria. In assenza di una condivisione ideologica al vertice e di una base giuridica salda che possano fondare un impegno vincolante

Note:

(27) Si confronti, ad esempio, quanto dice G. Cordini, *Status e condizione soggettiva nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'economia*, 2006, I, 96: «... un limite notevole nel vincolo politico imposto dai governi degli stati membri, i quali si sono riservati, attraverso le conferenze intergovernative non solo il potere di decidere sull'evoluzione dell'Unione, bensì anche il diritto di determinare le sue strutture e di svolgere un indirizzo politico che, di volta in volta, potrebbe accrescere o sottrarre competenze sovranazionali all'Unione».

(28) L'espressione è di R. Bellamy, A. Warleigh, *Citizenship and governance in the european union*, London, New York, 2001.

(29) Parla di «cittadinanza imperfetta» E. Balibar, *Nous, citoyens d'Europe?*, Paris, 2001. L'autore sostiene che la cittadinanza, nel mondo attuale, non possa che essere imperfetta. Ovvero una cittadinanza che è in via di rifondazione permanente per via del continuo evolversi dei diritti (e delle vie d'accesso a questi) che si legano ad essa.

(30) Cfr. P.G. Grasso, *Rilevanza del costituzionale del sistema elettorale nell'ordinamento repubblicano*, in *Diritto e società*, 1995, 448 ss.

(31) Cfr. M. Butler, *Citizens of Europe? The emergence of a mass european identity*, New York, 2005.

(32) Cfr. a tale proposito M. Carabot Benlolo, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, 2006, 70: «Dans ces derniers en effet, la citoyenneté est souvent perçue, sinon comme un synonyme, du moins comme un corollaire indissociable de la nationalité».

sulla struttura fondamentale dell'Unione, creare un processo virtuoso costituisce una sfida complessa. L'arena nella quale si svolge questa sfida è ispirata al paradigma dell'ordinamento federale, che per molti costituisce la vocazione cui è votato il futuro dell'Unione (33). In esso, i cittadini appartengono a due unità distinte, ma complementari: la federazione e lo Stato membro. Gran parte delle attività sono svolte nel quadro normativo che stabiliscono i singoli Stati. Tuttavia, il fatto che i cittadini siano parte di una federazione produce tre effetti. Nell'immediato, l'appartenenza alla federazione riconosce ai cittadini un diritto - quello di godere degli stessi privilegi (34) in ciascuno degli Stati della federazione - e dà loro un'opportunità: quella di contribuire attivamente ad accrescere il numero e la tutela di questi privilegi ed immunità. Questa opportunità è, al tempo stesso, l'«arma» con cui combattere la sfida: la condivisione di un patrimonio culturale ed etico comune e, di riflesso, l'aumento del grado di partecipazione della collettività alle decisioni.

Nel lungo periodo, poi, la cittadinanza della federazione tende a prevalere su quella dei singoli Stati, ma senza annullarla (35). I due diversi ordinamenti, infatti, non sono separati ma, al contrario, sono legati da una fitta rete di poteri, competenze e limiti. Ne deriva che alla cittadinanza federale afferiscono progressivamente i diritti degli individui e gli *standards* minimi di tutela che li garantiscono. Quindi, lo *status* individuale, la cui esistenza si poggia sull'affermazione di quei diritti, viene garantito a livello federale ed applicato a livello nazio-

nale: la cittadinanza sovranazionale influenza il contenuto di quella nazionale.

La malleabilità degli strumenti introdotti e, a monte di questi, l'estrema flessibilità delle strategie di attuazione, è la migliore (ed unica) soluzione allo stato attuale delle cose. Questa non è la sede adatta per pronosticare l'impatto che produrrà sul riconoscimento della cittadinanza europea, o più in generale sul processo di democraticizzazione dell'Unione. Piuttosto, sarà interessante verificare il successo di questa strategia, in attesa di più ampie intese dei vertici politici.

Note:

(33) V. M. Orlandi, *Cittadinanza europea e libera circolazione delle persone*, Napoli, 1996, 10: «... l'Europa non costituisce più una semplice espressione geografica o una entità economica, ma è divenuta una realtà politica unitaria, di natura sostanzialmente confederale ed a vocazione federale ...».

(34) L'art. IV, sezione II, della costituzione degli Stati Uniti recita: «I cittadini di ogni Stato avranno il diritto di godere negli altri Stati di tutti i privilegi e di tutte le immunità inerenti alla condizione di cittadini». Identico è lo scopo della cittadinanza attiva europea.

(35) In merito, G. Cordini, *Status e condizione soggettiva nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'economia*, 2006, I, 87 ss., confronta la cittadinanza nell'ordinamento federale ed in quello confederale, sostenendo che in questo secondo caso manca l'affermazione di una cittadinanza confederale, dal momento che la comunità confederale non abbraccia i singoli individui, ma solo gli Stati che la compongono. Il problema, rileva l'autore, è che il dibattito sulla riforma dell'assetto costituzionale comunitario non ha ancora chiarito con certezza verso quale direzione propenda l'ordinamento dell'Unione: se verso una federazione o, piuttosto, una confederazione.

LIBRI



COLLANA: Formulari ragionati

Formulario del recupero crediti

Con schemi di dottrina e CD-Rom allegato

Di Cesare Bruzzone e Massimo Curti

Il volume riporta tutte le **formule** relative alla responsabilità patrimoniale del debitore precedute da **schemi di dottrina esplicativi dei profili sostanziali e processuali dei singoli istituti**.

Il formulario è aggiornato alle novità normative intervenute negli ultimi mesi.
+ **CD-Rom** contenente tutte le formule utilizzabili con qualunque sistema di videoscrittura ed adattabili al caso specifico.

Ipsoa 2007, € 26,00

Per informazioni e acquisti

- **Servizio Informazioni Commerciali**
(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona** (www.ipsoa.it/agenzie)
- **<http://ipshop.ipsoa.it>**