

Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea

Luigi Moccia
(a cura di)



Quaderni del Centro Altiero Spinelli

FrancoAngeli

QUADERNI DEL CENTRO ALTIERO SPINELLI

collana diretta da Luigi Moccia

Comitato scientifico: Giacomo Marramao, Marc Maresceau, Antonio Papisca, Simon Peterman, Sergio Pistone, Franco Praussello

Il *Centro Altiero Spinelli per l'Europa dei popoli e la pace nel mondo* dell'Università Roma Tre nasce nel 2003 con il contributo della Commissione europea nell'ambito del programma d'azione Jean Monnet per la costituzione di poli d'eccellenza a venti lo scopo di promuovere, organizzare e realizzare attività di ricerca, corsi di formazione, pubblicazioni e iniziative nel campo in genere dell'integrazione europea. Il Centro ha al suo attivo rapporti di collaborazione a livello nazionale, europeo e internazionale e ha dato vita, oltre a questa collana di pubblicazioni, alla rivista semestrale *La Cittadinanza Europea*, sempre per i tipi della FrancoAngeli.

Sin dall'inizio delle sue attività il Centro si è posto l'obiettivo di indagare il processo di integrazione europea con un approccio aperto, per un verso, alla molteplicità e varietà degli scenari implicati e, per altro verso, alla problematicità delle dinamiche, innovazioni e trasformazioni da esso indotte, sul piano sia teorico che pratico, imitando studiosi ed esperti di varia provenienza disciplinare e professionale a contribuire all'offerta di strumenti di conoscenza e analisi su tematiche che, pur tra loro diverse, sono tutte idealmente ricollegabili con il motivo guida – d'ispirazione spinelliana – di un'Europa unita al servizio della pace tra i popoli, fondata sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, nello spazio europeo senza confini interni, quale spazio di cittadinanza comune, espressione di una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia e dalla solidarietà.

La collana intende collocarsi nel più generale contesto degli studi europei, promuovendone la diffusione attraverso opere caratterizzate per vocazione tematica e metodologica da un'idea della costruzione europea come laboratorio di progresso scientifico e culturale, che sfida tradizionali assetti, mette alla prova vecchie e nuove categorie di pensiero, realtà economico-sociali, modelli politico-istituzionali, e, insieme, come teatro di vicende che s'impongono all'attenzione non solo degli ambienti di studio e ricerca, ma anche di quelli della politica, delle amministrazioni, dell'imprenditoria, del lavoro, delle organizzazioni sociali, delle professioni: in una parola, di un pubblico sempre più vasto e interessato a conoscere, approfondire e valutare temi e questioni di rilievo europeo: nella prospettiva della formazione di un'opinione pubblica di livello europeo.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea

Luigi Moccia
(a cura di)

Quaderni del Centro Altiero Spinelli

FrancoAngeli

Il presente volume rientra nell'ambito del progetto di ricerca nazionale PRIN 2007 "Il diritto privato europeo: dal mercato interno alla cittadinanza europea" ed è stato pubblicato con un contributo del medesimo PRIN.

Grafica della copertina: Elena Pellegrini
In copertina: European Puzzle, © Egalter 2010

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Presentazione , di <i>Luigi Moccia</i>	pag. 9
Introduzione , di <i>Antonio Tizzano</i>	» 15
Diritti fondamentali e Unione europea , di <i>Silvio Gambino</i>	
1. Sviluppi e (persistenti) incertezze nel processo di integrazione europea. Alcune premesse	» 27
2. I principi supremi e i diritti fondamentali costituzionali come limiti all'integrazione	» 38
3. Diritti fondamentali dell'Unione e Giudice delle leggi: primazia comunitaria e 'controlimiti' costituzionali	» 47
3.1. Natura giurisprudenziale dei controlimiti; asimmetrie nel ricorso al rinvio pregiudiziale da parte delle Corti costituzionali, in particolare di quella italiana	» 47
3.2. La giurisprudenza comunitaria in tema di diritti fondamentali: origini ed evoluzione	» 52
3.3. La frontiera comunitaria dei diritti fondamentali nella sentenza Kreil	» 56
3.4. L'armonizzazione giurisprudenziale fra Corti nazionali e Corti europee	» 59
3.5. La giuridicizzazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE mediante la (sostanziale) incorporazione all'interno dei 'nuovi' trattati; riflessi sui diritti nazionali	» 67
4. Primazia comunitaria e identità costituzionali nazionali	» 76
5. Verso un controllo diffuso della costituzionalità comunitaria? Qualche riflessione conclusiva	» 81

Dimensione europea della tutela dei diritti fondamentali e tecniche interpretative, di *Antonio Ruggeri*

1. Il 'sistema dei diritti', nelle sue espressioni al piano della interpretazione e nella prospettiva delle relazioni interordinamentali: l'identità degli ordinamenti si coglie ed apprezza nell'apertura degli uni agli altri, attingendo cioè ciascuno all'identità degli altri, nella 'logica' della mutua integrazione, non già in quella della separazione pag. 89
2. La questione delle tecniche interpretative da porre a base dei documenti normativi aventi origine nell'ordinamento internazionale o in quello comunitario e i possibili conflitti degli esiti delle loro applicazioni, rispettivamente, dal punto di vista interno e dal punto di vista esterno, secondo l'opinione corrente » 94
3. La protezione offerta a norme internazionali e comunitarie dai principi di base dell'ordinamento costituzionale e il rilievo da essa acquistato in caso di conflitto tra le norme stesse e norme interne: in specie, la conversione del conflitto interordinamentale in conflitto tra i principi di 'copertura' e la sua conseguente, obbligata soluzione in applicazione della tecnica del bilanciamento » 102
4. Le relazioni interordinamentali riviste *ab extra*, da Lussemburgo (con specifico riguardo alle indicazioni offerte dall'art. 4 del trattato di Lisbona ed agli scenari prefigurabili per il caso della sua piena applicazione), e da Strasburgo » 107
5. Composizione dei conflitti a mezzo della tecnica dei bilanciamenti secondo valore e mutua integrazione delle interpretazioni conformi a..., quelle a diritto comunitario o internazionale risolvendosi in una interpretazione orientata, a un tempo e nella identica misura, verso tutti i principi costituzionali nel loro dinamico comporsi in 'sistema', così come quella a diritto costituzionale naturalmente volgendosi verso gli ordinamenti esterni » 111

Tutela dei diritti fondamentali nel 'dialogo' tra corti europee e giudici nazionali, di *Ugo Villani*

1. I diritti fondamentali nell'Unione europea » 115
2. I rapporti tra il giudice comune e la Corte di giustizia: possibilità di sviluppo dei diritti fondamentali o di loro violazione » 117

3. Il ruolo del giudice comune e della Corte costituzionale nel caso di violazione dei diritti fondamentali ad opera di disposizioni dell'Unione non direttamente applicabili	pag. 120
4. Il giudice italiano e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo: l'applicabilità diretta della Convenzione	» 123
5. Il rango della Convenzione europea nell'ordinamento italiano	» 126
6. Il problema dell'appartenenza della Convenzione europea al diritto dell'Unione europea	» 129
7. Il valore della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo	» 131
8. L'interpretazione conforme del diritto interno rispetto alla Convenzione europea	» 132

Cittadinanza dell'Unione e integrazione attraverso i diritti,
di *Ennio Triggiani*

1. La separazione dei concetti di nazionalità e cittadinanza nell'ordinamento dell'Unione	» 137
2. La cittadinanza europea alla luce della riforma di Lisbona	» 139
3. La cittadinanza europea fra non discriminazione e solidarietà	» 145
4. I diritti di protezione sociale	» 147
5. Stranieri provenienti da Paesi terzi e diritto di cittadinanza	» 151
6. Cittadinanza europea e democratizzazione delle istituzioni dell'Unione	» 158

Il 'sistema' della cittadinanza europea: un mosaico in composizione,
di *Luigi Moccia*

1. Rilievi iniziali: un punto di vista dinamico sull'Unione europea	» 165
2. La cittadinanza dell'Unione come 'cittadinanza autonoma'	» 170
3. Cittadinanza europea e processo costituzionale europeo	» 176
4. Cittadinanza europea e fondamento democratico dell'Unione	» 180
5. Intermezzo: la sentenza della Tribunale costituzionale tedesco	» 183
6. Cittadinanza europea e diritti fondamentali dell'Unione	» 186
7. Rilievi finali: la cittadinanza dell'Unione come 'istituto federale'	» 190

Cittadinanza europea e protezione diplomatica dei cittadini UE all'estero', di *Massimo Fragola*

1. Premessa	» 195
-------------	-------

2. Alcune note sull'origine della protezione diplomatica UE con riferimento all'istituto di diritto internazionale	pag. 198
3. Analisi della disposizione del diritto dell'Unione europea: la collocazione della norma sulla protezione diplomatica da Maastricht a Lisbona	» 200
4. Segue. Dalla decisione attuativa ai documenti preparatori relativi ad una nuova normativa. Necessità di una disciplina più organica e dettagliata. Le proposte	» 202
5. La necessità di una protezione diplomatica e consolare condivisa in attesa di una protezione dell'Unione <i>tout court</i> . Gli sviluppi delle disposizioni dei trattati	» 206

Dignità personale e diritti fondamentali, di *Guido Alpa*

1. Premessa	» 213
2. Le Carte internazionali	» 215
3. Il ruolo delle Corti	» 215
4. Il Trattato di Lisbona	» 217
5. I diritti fondamentali nel trattato di Lisbona	» 221
6. I diritti umani nella Convenzione europea e nell'applicazione della corte di Giustizia dell'Unione	» 222
7. Il principio di effettività	» 224
8. La lettura bustrofedica del principio di dignità	» 225
9. Rilievi finali	» 226

Presentazione

Il trattato di riforma dell'Unione europea, firmato a Lisbona (nel 2007, in vigore dal dicembre 2009), ha dato vita (in particolare con l'art. 6 del nuovo Trattato sull'Unione europea: TUE) a un corpus europeo di diritti fondamentali: quelli sanciti dalla Carta di Nizza (proclamata nel 2000, adattata e nuovamente proclamata a Strasburgo nel dicembre 2007), alla quale viene conferito valore giuridico pari ai trattati; e quelli già garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) che, nella prospettiva dell'adesione dell'Unione alla Convenzione stessa, entrano a far parte, insieme con i diritti fondamentali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, dell'ordinamento dell'Unione quali suoi 'principi generali'.

Tutto ciò assegna all'Europa unita una posizione di primato o, se si preferisce, di leadership in questo campo; facendone l'unica area al mondo ad avere un apparato normativo e giurisdizionale così sviluppato e attrezzato, con ben due corti europee, a composizione – è appena il caso di aggiungere – 'transnazionale', oltre che in posizione 'sovranzionale', quella di Strasburgo e quella del Lussemburgo, incaricate di darvi attuazione, nel contesto di giurisdizioni e tutele costituzionali al livello dei singoli ordinamenti interni dei paesi membri dell'Unione, nonché di organi giudiziari ordinari, autorità indipendenti e altri organismi di tutela operanti all'interno di tali ordinamenti.

Si tratta, evidentemente, di un primato che comporta un carico di responsabilità enorme, sul piano della sostenibilità e della stessa credibilità del progetto e modello di integrazione europea; responsabilità che pure riguarda, in modo specifico, la maturazione e diffusione di una cultura e sensibilità giuridiche adeguate alle sfide implicate e ai compiti richiesti.

In tal senso, quando si consideri che il panorama europeo in materia di diritti e libertà fondamentali presenta, al di là degli aspetti celebrativi, molte ombre e contraddizioni, appare ancor più forte l'esigenza, sul piano culturale e professionale, di ripensare e aggiornare in chiave europea il baga-

glio di conoscenze e competenze giuridiche, all'interno di un circuito virtuoso di comunicazione e interazione tra sistemi nazionali, a base e sostegno dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, che, nella previsione del trattato di Lisbona (e più in particolare del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: TFUE), dovrebbe rappresentare, specialmente in termini di accessibilità alle tutele giurisdizionali e para-giurisdizionali, un habitat ideale per l'effettivo esercizio di diritti e libertà fondamentali. Difatti, come ivi stabilito: «L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri» (TFUE, art. 67, 1).

Nella prospettiva, inoltre, della prevista adesione al sistema convenzionale di protezione dei diritti umani (di cui al già citato art. 6 TUE), con la conseguente accettazione di un superiore principio di legalità da parte dell'Unione stessa, a riprova dell'autonomia del suo ordinamento, risulterà determinante, assai più di quanto già non sia, il dialogo delle due corti europee tra loro e il ruolo delle stesse in rapporto con le giurisdizioni dei paesi membri, tutte chiamate a 'dare senso', cioè a costruire interpretazioni comuni, ovvero il più possibile condivise al livello europeo.

A ben guardare, pur in presenza di rilevanti cesure, il filo di una continuità tra Convenzione di Roma e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione può essere facilmente rintracciato in ciò che ambedue questi testi forniscono il lessico di base, ma anche il nocciolo duro o asse portante di un moderno 'diritto comune europeo', caratterizzato sempre più da significativi elementi suscettibili, potenzialmente, di assumere rilievo 'federale'.

Per cui la nozione di 'Europa dei diritti' appare destinata a caricarsi di forza espansiva, nel senso della spinta verso una convergenza degli ordinamenti interni, entro la cornice costituita da questo 'diritto comune', e verso un loro arricchimento per via del valore aggiunto rappresentato dall'esistenza stessa dell'ordinamento in più: quello europeo, innestato, con una propria dotazione di valori, principi e diritti, sugli ordinamenti nazionali.

Ciò, se fa dell'Europa un *work in progress*, una sorta di laboratorio dove tradizionali nozioni e definizioni, consolidate categorie sistematico-concettuali e tecniche interpretative vengono trasformate o relativizzate e dove se ne sperimentano di nuove e diverse, ne rende però evidente, di nuovo, l'esigenza di uno standard giuridico europeo in materia di diritti fondamentali.

Un'esigenza tanto più urgente, se guardata in rapporto alla complessità della materia stessa, sullo sfondo di uno scenario dove i confini dell'or-

Presentazione

dinamento statual-nazionale sfumano, a misura che esso perde i propri caratteri di ordinamento ‘chiuso’ e ‘unitario’, per assumere quelli di un ordinamento ‘aperto’ verso l’esterno e ‘plurale’ al suo interno, in cui – come detto – tradizionali concetti e istituti vengono messi alla prova e altri prendono forma, così da richiedere al giurista sforzi continui di aggiornamento, per stare al passo coi tempi.

*

Con riferimento a tale esigenza, insieme di inquadramento e approfondimento del tema dei diritti fondamentali dell’Unione nel contesto dello spazio europeo di cittadinanza, alla luce delle innovazioni del trattato di Lisbona, si è svolto un incontro di studio intitolato *Diritti fondamentali, cittadinanza europea e tutele giuridiche sovranazionali* (Roma, 23 novembre 2009), promosso dall’*Associazione dei Giuristi Europei* (AGE), in collaborazione con il *Consiglio Nazionale Forense* (CNF), a sottolineare l’importanza e l’urgenza del tema sul piano in particolare della formazione professionale di avvocati e giudici e più in generale della responsabilità che compete ai giuristi, teorici e pratici, nel processo di costruzione dell’Europa unita. Una responsabilità che porta con sé la consapevolezza del profondo rinnovamento culturale e tecnico-giuridico implicito nel processo d’integrazione europea, così come delle potenzialità ancora inesprese di tale processo. Con riguardo specialmente alle possibilità applicative della Carta di Nizza-Strasburgo, da parte di legali che sappiano maturare, insieme con questa consapevolezza, la capacità e l’impegno professionale a fare del ‘diritto europeo’ la vera linea di divisione – per dirla con linguaggio spinelliano – tra giuristi che hanno a cuore il progresso del diritto, in misura adeguata ai bisogni di una società contemporanea assai composita e articolata nella dimensione di una crescente interdipendenza e mobilità transfrontaliera, e coloro invece che resistono su posizioni, se non proprio di chiusura nazionale, di sospettosa diffidenza o di provinciale sufficienza o, peggio, di colpevole ignoranza.

Il volume raccoglie i contributi portati in occasione dell’incontro suddetto, secondo l’ordine di presentazione degli stessi, così come previsto dal programma. Non è qui possibile, né appare del resto utile, riassumere in modi che potrebbero essere solo approssimativi la varietà di aspetti e questioni che vi si affrontano, e da più angolazioni. Basti dire che, in termini molto generali, partendo da una introduzione-ricostruzione dei profili salienti della cittadinanza europea, unitamente allo sviluppo della giurispru-

denza della Corte del Lussemburgo in materia di diritti costituenti, nel loro insieme, il 'patrimonio costituzionale europeo', la serie dei contributi si snoda attraverso l'esame di problematiche quali: la (misura della) portata 'costituzionale' delle riforme sfociate nel tratto di Lisbona; i rapporti tra ordinamento dell'Unione e ordinamenti dei suoi Paesi membri; la dimensione 'multilivello' (sia europea che nazionale) delle tutele dei diritti fondamentali, con le sue implicazioni sul piano delle fonti normative e delle tecniche interpretative, in uno scenario caratterizzato da dinamiche evolutive che, sebbene a rischio sempre di conflitti interpretativi, sembrano assumere rilievo all'insegna, piuttosto, di una (auspicabilmente) sempre più stretta cooperazione tra istanze e livelli giurisdizionali, in una sorta di reciproca *cross-fertilization* tra giurisprudenze europee e nazionali, capace di alimentare, lungo questa via (quasi di un neo-funzionalismo giurisdizionale), il processo di integrazione europea. Per poi proseguire in una analisi dei risvolti connessi sia con la nozione di cittadinanza dell'Unione, vista attraverso la dotazione dei diritti ad essa in complesso riconducibili, sia con la sua potenziale capacità sistemica di istituto 'federale', anche per via delle sue declinazioni in termini di protezione dei cittadini dell'Unione all' 'estero'. Fino ad approdare a una riflessione che nella cifra del valore della dignità della persona lascia intravedere la possibilità di una fertile rilettura al livello europeo del rapporto tra diritto privato e diritti fondamentali.

*

In questa cornice è possibile inquadrare sinteticamente, insieme con il motivo-guida della giornata di studio da cui è originata questa raccolta, il filo che ne lega i contributi, in quanto identificabile con la realtà (ancora in formazione) di un nuovo ordine giuridico al livello europeo, quale modello di integrazione e coesione, che prende corpo attraverso i diritti: diritti che non trovano più il loro fondamento immediato nella (sola) appartenenza allo Stato-nazione; ma che, anzi, intendono contrastarne la chiusura entro la (sola) sfera della sovranità statale, per aprirli invece a una dimensione (sovra- e trans-nazionale) di spazio comune senza frontiere interne, oggettivamente disconnesso dalla nazionalità e ricollegabile invece alla 'cittadinanza europea'.

Costituzionalismo multilivello, primato del diritto dell'Unione, cittadinanza europea, ruolo delle Corti europee (del Lussemburgo e di Strasburgo) e più in generale 'dialogo' tra giudici europei e giudici nazionali per un sistema di tutele sorretto e alimentato da principi comuni (europei), diven-

Presentazione

tano, in questa cornice, tutti elementi o, meglio, fattori capaci di sollecitare, ma anche di orientare l'attenzione sul 'diritto europeo' come terreno dove concentrare sforzi, risorse e competenze da parte di giuristi, teorici e pratici, uniti nell'intento di promuoverne una migliore e sempre più diffusa conoscenza.

Ciò in risposta all'esigenza, d'anzì segnalata, di fare del *diritto europeo* un emblema non astratto e lontano, ma presente e avvertito così negli ambienti delle professioni giuridiche, come pure presso l'opinione pubblica più in generale. Un emblema all'insegna del quale possano nascere nuovi e motivati stimoli capaci non solo di sostanziare e rafforzare gli ideali europei, ma di promuovere una piena consapevolezza della grande responsabilità che compete, oggi, ai giuristi, nel processo di costruzione dell'Europa unita. Con un evidente quanto importante corollario costituito, è il caso di aggiungere, dal rilievo che assume, in questo contesto, il tema della formazione e del ruolo delle professioni legali, nello scenario di un ordine interconnesso, nazionale ed europeo, appunto incentrato sul binomio cittadinanza-diritti fondamentali dell'Unione, a garanzia dei valori a base del modello europeo di società, così come dichiarati dal nuovo Trattato sull'Unione: dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, principio di non discriminazione, tolleranza, solidarietà e parità tra donne e uomini.

Ciò di cui questo volume intende, appunto, essere concreta testimonianza, con l'apporto di contributi che, per ampiezza e varietà di aspetti e problemi trattati, offrono al riguardo una visione articolata e puntuale.

Luigi Moccia

*Presidente del Centro Altiero Spinelli
per l'Europa dei popoli e la pace nel mondo*

Introduzione

di Antonio Tizzano

1. Se penso allo scetticismo che accompagnò l'istituzione della c. d. cittadinanza europea nel 1992 e agli sviluppi che l'istituto ha avuto nel corso di questi anni, trovo un'ulteriore conferma di quella che appare un'autentica costante del processo d'integrazione europea. Mi riferisco al fatto che una volta che un'innovazione sia introdotta, ancorché timidamente, nel sistema giuridico-istituzionale dell'Unione, la pertinente disciplina procede poi, sul terreno normativo e/o della prassi, sempre nel senso del progressivo sviluppo dell'innovazione. Basti pensare, da ultimo, al passaggio della struttura dell'Unione da un'architettura a tre distinti pilastri ad una unitaria, con il conseguente assorbimento nel corpo comune di settori che a fatica, proprio con il Trattato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, si era riusciti a ricondurre nell'alveo formale del processo, ma mantenendoli separati dall'originario sistema comunitario. Sembrò allora ai più che il risultato fosse stato assai modesto e comunque molto al di qua delle aspettative; e mentre si indugiava in queste recriminazioni, non si coglieva che l'importanza dell'innovazione stava proprio nel fatto che quei settori, rimasti fino all'Atto Unico Europeo fuori dalla cooperazione istituzionalizzata europea e poi con quel Trattato in qualche modo entrati nella stessa, con il Trattato di Maastricht venivano ricondotti formalmente nell'ambito dell'architettura dell'Unione e assoggettati all'azione delle relative istituzioni. Chi aveva invece colto il significato e l'importanza dell'innovazione, ne intravede le potenzialità e fu facile profeta nel prevedere che, una volta inseriti in qualche modo nel sistema, quei settori sarebbero stati sempre più 'comunitarizzati'. E questo è appunto quanto avvenuto nel giro di pochi anni, anche se rimangono, pur nella realizzata unicità del sistema, importanti specificità della disciplina della politica estera e di sicurezza comune.

Sottolineo questo punto perché per la cittadinanza si è verificata un'analogia evoluzione, visto che nata quasi come una cenerentola del sistema, essa è rapidamente divenuta un aspetto altamente significativo della

condizione dei cittadini degli Stati membri dell'Unione. Proprio per dare il senso di questa evoluzione, delle cui specifiche manifestazioni altri relatori daranno ampiamente conto, vorrei qui ricordare le origini della cittadinanza europea, quali si delinearono nel corso del negoziato per la preparazione del Trattato di Maastricht, ripescandone i passaggi nella mia memoria di partecipante a quel negoziato e quindi collocandomi proprio nella prospettiva di quel momento.

2. Non vi è dubbio, per cominciare, che la c.d. 'cittadinanza europea' o più correttamente, per riprendere la formula impiegata dai testi, la 'cittadinanza dell'Unione', deve essere annoverata tra le innovazioni più interessanti apportate nel 1992 dal Trattato di Maastricht. Ai sensi infatti dei nuovi articoli 8-8E allora introdotti nel Trattato CE appunto da quel Trattato (oggi art. 20ss TFUE), un insieme di diritti ed obblighi (questi ultimi, per la verità, molto meno o punto), venne formalmente ed unitariamente a far capo ai cittadini comunitari, qualificati per la prima volta come titolari di tale particolare status.

Per quanto i risultati finali del negoziato consegnati ai menzionati articoli si fossero attestati molto al di sotto delle aspettative, è indubbio che la prospettiva dell'istituzione di una 'cittadinanza europea' si prestava in modo del tutto particolare ad accendere l'interesse degli osservatori e perfino dell'opinione pubblica. Più di ogni altra innovazione, infatti, essa appariva idonea ad esprimere il senso politico e le finalità complessive del processo d'integrazione europea, almeno nella visione che di tale processo hanno la maggior parte dei suoi protagonisti. La creazione di una siffatta cittadinanza doveva rappresentare in effetti un segno concreto e preciso della comune appartenenza dei cittadini degli Stati membri alla costruzione comunitaria, intesa non solo come processo d'integrazione economica tra gli Stati membri, ma anche come costruzione di un'area socio-politica, qualificata in particolare dall'adesione a comuni valori di popoli che ormai da decenni hanno deciso di perseguire un disegno unitario e di condividere un comune destino.

Al di là degli aspetti retorici che un siffatto tema inevitabilmente sollecita, era dunque soprattutto nell'ottica indicata che l'idea dell'istituzione di una cittadinanza europea fu avanzata nel corso del negoziato che portò al Trattato di Maastricht e soprattutto in detta ottica che essa fu sostenuta dai suoi fautori, per caricarla di contenuti e di significati.

Il risultato, come si è detto, non fu subito all'altezza di tali aspettative, perché forti erano (e restano) le resistenze di varia natura all'idea di istituire un'autentica cittadinanza comunitaria, come status giuridico autonomo rispetto a quelli nazionali, o almeno di connotarlo con contenuti significativi. E ciò tanto per difficoltà d'ordine giuridico (come realizzare la coesistenza dei due status di cittadinanza, essendo escluso che quella europea potesse sostituirsi a quella nazionale; come costruire un'autentica cittadinanza in assenza del rapporto di sovranità che tradizionalmente qualifica tale status; e così via), quanto per difficoltà d'ordine politico (riluttanza di alcuni Stati ad accettare l'idea che la Comunità potesse godere di situazioni giuridiche assimilabili a quelle proprie degli Stati; difficoltà di estendere i diritti degli stranieri cittadini di altri Stati membri al di là delle mere situazioni economiche; timore di aprire la via ad ulteriori concessioni e di creare anzi le premesse per l'estensione delle stesse perfino ai c.d. extracomunitari; ecc.).

Del resto, per avere la conferma che le difficoltà evocate non fossero fantasiosi pretesti, ma riflettessero l'estrema delicatezza politica e la sensibilità sociale della materia, non si dovette attendere molto.

Si ricorderanno infatti le vivaci polemiche che proprio sul tema della cittadinanza, e specie su uno degli aspetti più innovativi della materia (l'attribuzione dei diritti elettorali), caratterizzarono in alcuni paesi il dibattito sulla ratifica del Trattato di Maastricht, mettendo addirittura a rischio il buon esito delle relative procedure. E si ricorderà che sempre su questo punto la Danimarca articolò una delle più pesanti riserve alla ratifica di quel Trattato, allorché dopo il negativo referendum del giugno 1992, chiese ed ottenne una sorta di rinegoziato del Trattato, conclusosi al Consiglio Europeo di Edimburgo nel successivo dicembre, con testi di dubbia natura giuridica e con limitative dichiarazioni interpretative (peraltro soprattutto unilaterali).

Sia pur a prezzo di molte rinunce rispetto alle iniziali aspirazioni, comunque, il principio della creazione di una cittadinanza dell'Unione europea fu alla fine acquisito al patrimonio politico e giuridico della Comunità e fu forse questo il risultato più significativo conseguito nella materia, dato che sul piano dei contenuti le innovazioni furono di portata non irrilevante, ma complessivamente piuttosto modeste.

3. Molti dei diritti o delle situazioni giuridiche che a termini dell'istituenda cittadinanza avrebbero dovuto essere conferiti ai cittadini dell'U-

nione erano in effetti già delineati nel Trattato di Roma prima e nell'Atto Unico Europeo del 1986 dopo. In particolare, ciò va detto per il diritto di circolare e soggiornare liberamente all'interno della Comunità, diritto che svolgeva sul punto specifico quel fondamentale principio di non discriminazione in ragione della nazionalità che era enunciato in termini generali dall'art. 7 del Trattato di Roma (oggi art. 18 TFUE) e nel quale anche parte della dottrina aveva ravvisato la base legale di una forma iniziale di cittadinanza comunitaria.

È noto tuttavia che il Trattato CEE non aveva istituito un diritto assoluto di circolazione e di soggiorno per tutti i cittadini degli Stati membri, ma solo un diritto collegato direttamente o indirettamente all'esercizio di un'attività economica. È solo grazie alle disposizioni adottate in applicazione del Trattato e soprattutto alla giurisprudenza della Corte di giustizia che quel diritto era via via divenuto di applicazione sempre più estesa. Malgrado però questi sviluppi anche la libertà di circolazione manteneva un carattere per così dire selettivo.

In effetti, la Comunità esprimeva anche (ed anzi soprattutto) nel settore in esame quella connotazione economicistica che tante critiche aveva suscitato nel corso degli anni. Essa cioè mostrava di interessarsi essenzialmente ai fattori produttivi: e quindi alle merci, ai servizi, ai capitali ed anche alle persone, ma solo nella loro qualità di soggetti economicamente attivi. Il progredire della Comunità verso forme sempre più strette d'unione rendeva quindi più viva o addirittura essenziale la necessità di superare quella connotazione e, come già segnalato, di rendere i cittadini comunitari più vicini e più partecipi del processo d'integrazione, attribuendo loro un ruolo di protagonisti nella costruzione comunitaria.

Già all'epoca dei lavori preparatori dell'Atto Unico Europeo, tale esigenza si era manifestata apertamente, con l'insistenza sulla necessità di creare una vera 'Europa dei cittadini'. Il Consiglio Europeo di Fontainebleau del 1984 aveva quindi deciso l'istituzione di un gruppo di lavoro ad hoc, il c.d. Comitato Adonnino, che nel suo rapporto finale raccomandò di assumere una serie di iniziative per favorire il perseguimento di quell'obiettivo e soprattutto per permettere una più piena ed effettiva inserzione dei 'cittadini comunitari' nella vita sociale, economica, culturale e politica dello Stato in cui hanno scelto di fissare la loro residenza. Tra tali iniziative, il Comitato Adonnino aveva indicato l'attribuzione di una serie di 'diritti speciali' essenzialmente di natura politica, comprendenti il diritto di voto nelle elezioni municipali, la possibilità di partecipare alle elezioni per il Parlamento Europeo nel luogo di residenza e sulla base di un sistema e-

lettorale comune a tutti gli Stati membri, nonché un rafforzamento del diritto di petizione. In aggiunta a questi diritti, il Comitato Adonnino aveva altresì proposto, allo scopo di rafforzare la dimensione esterna dell'identità europea, di dare la possibilità ai cittadini comunitari di poter beneficiare, nei paesi terzi in cui lo Stato membro di appartenenza non avesse una propria rappresentanza, della protezione consolare di un altro Stato membro.

Tali raccomandazioni peraltro non avevano condotto, al momento della conclusione dell'Atto Unico Europeo, fino all'introduzione del concetto di cittadinanza. Al contrario, le idee che stavano alla base del Rapporto sull'*Europa dei cittadini* avevano alla fine preso corpo soprattutto in iniziative di risonanza mediatica, ma sprovviste di un'autentica portata giuridica e di effetti sostanziali, come ad es. quella relativa all'armonizzazione tipografica dei passaporti rilasciati ai propri cittadini dai diversi paesi membri della Comunità.

Nel momento in cui si decise di procedere ad una più profonda revisione dei Trattati istitutivi della Comunità per dare vita ad un'Unione politica, apparve quindi inevitabile affrontare in modo più incisivo anche il problema dei diritti e dei doveri facenti capo ai 'cittadini comunitari', che non potevano essere più limitati alle sole libertà economiche riconosciute dal Trattato di Roma. E fu in particolare la Spagna a farsi carico del problema presentando un Memorandum che ebbe notevole risonanza e che delineava soluzioni molto avanzate in materia.

In particolare, il Memorandum spagnolo individuava vari aspetti da porre alla base del concetto e del rapporto di cittadinanza europea.

In primo luogo, si proponeva lo sviluppo dei diritti già parzialmente riconosciuti nel quadro del Trattato di Roma e cioè una completa libertà di circolazione e di scelta del luogo di residenza; il diritto di partecipare alla vita politica del paese in cui il singolo ha deciso di stabilirsi; la tutela del cittadino europeo da parte del Parlamento Europeo e di un istituendo Ombudsman (che poi è stato effettivamente previsto dal Trattato, col nome di 'Mediatore'); e così via. Il progetto spagnolo proponeva poi che ai cittadini comunitari fosse riconosciuta la possibilità di beneficiare sul territorio dei paesi terzi della protezione dell'Unione e di quella degli altri Stati membri.

In terzo luogo, si sottolineava il carattere evolutivo e dinamico della lista dei diritti riconosciuti ai cittadini comunitari, lista suscettibile di essere ampliata con una semplice decisione del Consiglio della Comunità. Di portata non molto dissimile era il contributo che la Commissione europea presentò sul tema, a palese sostegno della proposta spagnola.