

La cittadinanza europea per il diritto alla formazione

PAOLA NICOLETTI¹

Parole chiave:
Cittadinanza,
Apprendimento

L'analisi delle politiche comunitarie ed europee per i diritti di cittadinanza non può non partire da un approfondimento del concetto stesso di cittadinanza, anche alla luce delle sue evoluzioni storiche e delle complesse sfaccettature che presenta nella sua dimensione europea.

Ai nostri giorni, infatti, nell'accezione corrente e politica comune, al concetto di cittadinanza viene immediatamente associata l'idea di "diritti", di natura civile (si pensi ad esempio a tutti i diritti correlati alla libertà dell'individuo nelle sue diverse e innumerevoli manifestazioni), di tipo politico (quali la partecipazione all'esercizio del potere, all'elettorato attivo, ecc.), di natura sociale (tra tutti cito ad esempio il diritto al lavoro, all'istruzione, all'informazione, alla salute).

In ambito giuridico si assiste addirittura alla tendenza diffusa di far coincidere la cittadinanza con i diritti fondamentali dell'uomo, che costituiscono in un certo senso i principi informatori del sistema².

¹ Ricercatrice ISFOL.

² Sul punto cfr. ampiamente S. Rodotà, *La cittadinanza*, in BAICR Sistema cultura *Educare alla cittadinanza, prospettive italiane ed europee* (a cura di F. Petrangeli), Biblink 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.

Tale contesto, assolutamente inclusivo, da definirsi come un processo di apertura della logica dei diritti, per arrivare ad includere la pienezza di quelli fondamentali, si pone in notevole frattura e supera l'antica e tradizionale concezione della cittadinanza, risalente già ai tempi di Aristotele e condivisa fino al XIX secolo, intesa in un'accezione molto diversa e ben più restrittiva, quale partecipazione alla vita pubblica ed identificazione con una determinata comunità che legittima una tale partecipazione.

Successivamente, l'accentuarsi di diritti individuali riconosciuti nella sfera privata ha prodotto il passaggio ad un concetto di cittadinanza strettamente legato al livello di censo, nel senso che il godimento dei diritti politici era subordinato al requisito di un reddito minimo, superando così i confini del tutto pubblici, di rapporto con il territorio, con cui era nata la stessa nozione di cittadinanza ed era stata intesa anche nell'impero romano e nell'età moderna.

Si può affermare in assoluta serenità che, nel corso degli anni, la definizione di cittadinanza ha perso la sua connotazione di appartenenza ad una determinata comunità e da quel modello per così dire *comunitario* si è gradualmente caratterizzata per un riconoscimento di tipo più *individualistico*, che si concretizza in termini giuridici nell'insieme dei diritti che accompagnano il cittadino.

Assai interessante è il rapporto che ne consegue con la concezione di democrazia e con la nozione di Nazione, nel senso che la democrazia è un processo indissolubilmente legato al pluralismo, che tende a produrre inclusione e a garantire a tutti, non soltanto ai *cittadini*, diritti universalmente riconosciuti, così come la tradizionale logica di legare in connubio la cittadinanza con l'appartenenza ad un territorio, ad una Nazione, appare superata dallo stesso carattere tendenzialmente universalistico dell'affermazione dei diritti e dalla dimensione democratica ed aperta della cittadinanza stessa.

A rendere ancora più complessa la connotazione di cittadinanza, intesa come "l'insieme delle condizioni necessarie perché la persona possa attingere la pienezza dei diritti fondamentali" è il fatto che "allora essa può essere rivendicata anche oltre e contro la tradizionale logica della Cittadinanza nazionale"³.

In proposito l'introduzione, con il Trattato di Maastricht⁴, della cittadinanza europea, con le sue molteplici sfaccettature e i suoi complessi risvolti, richiede un ulteriore approfondimento concettuale e un aggiustamento del termine per adeguarlo ad un contesto, qual è quello comunitario dell'Unione europea, che si presenta, sotto più punti di vista, assai diverso dai singoli ordinamenti giuridici nazionali.

L'esigenza di fondo consiste, infatti, da un lato nel rafforzare l'identità comunitaria attraverso l'appartenenza ad un ordinamento comune, elemento necessario per una reale dimensione politica dell'Unione, dall'altro

³ *Ibidem*, p. 50.

⁴ Trattato di Maastricht sull'Unione europea, in G.U.C.E. C 191 del 29 luglio 1992, p. 1 ss.

nel confermare il carattere universalistico dei diritti e la democrazia e l'apertura della stessa Unione rispetto al resto del mondo.

Esercizio, questo, non semplice, che ripropone in ambito sovranazionale i problemi legati all'indissolubile connubio ampiamente riconosciuto tra cittadinanza, democrazia e pluralismo da esercitare però nel pieno riconoscimento dell'altro, senza forme di esclusione o di separazione.

Ciò porta a ritenere che i confini tra diritti e politica non possono essere segnati una volta per sempre, ma sono soggetti a continue interferenze ed attraversamenti, che rendono necessaria una continua ridefinizione della nozione stessa di cittadinanza in rapporto allo stato di avanzamento della democrazia.

In ambito comunitario 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) e 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, fermo restando quale requisito imprescindibile lo status di cittadinanza dello Stato membro)⁵.

Queste considerazioni servono ad inquadrare la complessità del tema della cittadinanza europea e le prospettive che la stessa offre ai singoli individui anche in relazione all'esercizio dei loro diritti fondamentali.

1. I diritti di cittadinanza europea: un lungo percorso

Come si è detto pocanzi, alla tutela in ambito nazionale dei diritti dei cittadini di natura civile, politica e sociale si affianca ora una serie di diritti che scaturiscono dall'istituzione della cittadinanza europea.

Per arrivare all'affermazione della cittadinanza europea si è affrontato un lungo percorso, che ha visto un primo importante riconoscimento nelle disposizioni comuni del Trattato di Maastricht, che l'ha posta tra i cinque obiettivi dell'Unione, prevedendo l'obbligo generale di rispettare i diritti nelle politiche comunitarie.

Iniziano così a delinearsi le fonti di questi diritti, prima nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁶ e nelle tradizioni costituzionali comuni

⁵ Sul punto cfr. F. PETRANGELI, *La dimensione europea*, in BAICR Sistema cultura *Educare alla cittadinanza, prospettive italiane ed europee, cit.*, p. 120 ss.

⁶ La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, adottata nel 1950, costituisce il primo accordo concluso nell'ambito del Consiglio d'Europa al fine di assicurare la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali attraverso un meccanismo giurisdizionale capace di garantirne il rispetto. L'obiettivo è che gli Stati assicurino ai cittadini il diritto alla vita e li proteggano dai pericoli del totalitarismo. È interessante rilevare che un Protocollo addizionale garantisce, inoltre, al cittadino l'esercizio di una serie di diritti tra cui quello all'istruzione (l'articolo 2 del protocollo dispone infatti che *Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno*).

degli Stati membri, poi anche nella Carta sociale europea⁷ e nella Carta comunitaria dei diritti sociali, cui rinvia il Trattato di Amsterdam⁸.

In realtà per lungo tempo, sostanzialmente fino alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione⁹ approvata a Nizza nel dicembre 2000 e poi rivista nel 2007, è mancato nell'ordinamento comunitario un testo solenne, un vero e proprio catalogo di diritti che raccogliesse principi e valori comuni dei cittadini europei.

In altri termini, "la tutela dei diritti è stata a lungo considerata un limite da rispettare nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie, non uno strumento di protezione e di emancipazione dell'individuo. Ci sono tante affermazioni di principio, ma pochi effettivi strumenti di protezione"¹⁰. Vale a dire che nella prima stagione giuridica europea, nonostante varie proposte di Carte, i diritti fondamentali, pur se invocati in preamboli e dichiarazioni, sono stati garantiti solo nella misura in cui la protezione fosse funzionale alla costruzione del mercato comune.

Non dimentichiamoci che la Comunità europea era nata come Comunità economica con l'obiettivo di creare un mercato unico, il che spiega il riconoscimento iniziale solo delle libertà di circolazione delle persone, dei capitali, dei beni e dei servizi, cui si aggiungerà più avanti il diritto di non discriminazione in base al sesso.

Ma cosa si intende oggi per *cittadinanza europea* e quali sono i diritti che ne conseguono?

Grazie al Trattato di Maastricht sono aumentati i diritti per i cittadini dell'Europa comunitaria con l'istituzione della cittadinanza dell'Unione europea, ossia con l'individuazione di un insieme di diritti di cui godono i cittadini di ogni Stato membro nei confronti di tutti gli altri Stati dell'Unione. L'articolo 8 del Trattato sull'Unione europea del 1992 ha previsto, infatti, che ogni cittadino dell'Unione, ossia chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro: ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; ha il diritto di voto e di eleggibilità sia alle elezioni comunali che alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato

⁷ Consiglio d'Europa, Carta sociale europea, Strasburgo, 1967. La Carta vedrà la luce con la firma a Torino nel 1961, la successiva ratifica quattro anni dopo e la sua entrata in vigore il 26 febbraio 1965 per i primi cinque Paesi che l'hanno ratificata, vale a dire Regno Unito, Norvegia, Svezia, Irlanda e Repubblica federale di Germania. L'Italia ha proceduto in tal senso il 22 ottobre 1965. Si può considerare il primo strumento internazionale volto a proteggere il diritto di sciopero dei lavoratori: questo spiega il lungo lavoro di armonizzazione. Tra i diciannove diritti e principi individuati, particolare rilievo rivestono quelli elencati al punto 9 (Ogni persona ha diritto a mezzi adeguati di orientamento professionale, che l'aiutino a scegliere una professione conformemente alle sue attitudini personali e ai suoi interessi), al punto 10 (Ogni persona ha diritto a mezzi adeguati di formazione professionale) e al punto 15 (Ogni persona invalida ha diritto alla formazione professionale ed al riadattamento professionale e sociale, qualunque sia l'origine e la natura della sua invalidità).

⁸ Trattato di Amsterdam, in G.U.C.E. C 340 del 10 novembre 1997.

⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in G.U. dell'UE C 364 del 18 dicembre 2000.

¹⁰ Cfr. PETRANGELI F., *op. ult. cit.*, p. 150.

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; gode, 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; ha il diritto 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; 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, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può inoltre adottare, ai sensi dell'articolo 8E, disposizioni intese a completare i suddetti diritti, raccomandandone l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

Come previsto dal Trattato di Maastricht sono stati inclusi nelle competenze della Comunità anche altri settori – tra cui l'istruzione, la cultura, la ricerca, lo sviluppo e la politica sociale (ad eccezione per quest'ultima del Regno Unito) – con disposizioni conformi al principio della sussidiarietà.

Gli obiettivi della politica educativa/formativa vengono individuati – dal capo 3 del Titolo VIII *Istruzione, formazione professionale e gioventù* (articoli 126 e 127) del Trattato sull'UE – soprattutto nella promozione e nello sviluppo della: dimensione europea nell'istruzione, in particolare attraverso l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli altri Stati membri; mobilità di studenti e docenti, anche attraverso il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio; cooperazione tra istituti di insegnamento; circolazione di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi formativi dei diversi Paesi membri; formazione a distanza.

Gli obiettivi specifici della formazione professionale, legati ai sempre più rapidi processi di trasformazione dell'industria e alla realizzazione del mercato interno unico, sono volti a far acquisire alla forza lavoro maggiore capacità di adattamento e mobilità innanzitutto mediante: l'agevolazione dell'adattamento ai processi di trasformazione industriale, in particolare attraverso la formazione, la riqualificazione, la riconversione; il miglioramento della formazione professionale di base e di quella permanente, per facilitare l'inserimento professionale e il reinserimento nel mercato del lavoro; il miglioramento dell'accesso alla formazione professionale; la promozione della mobilità dei formatori e delle persone in formazione; la promo-

zione della collaborazione tra scuole e/o enti di formazione ed imprese; lo sviluppo dello scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di formazione professionale dei diversi Stati membri.

Successivamente, il 1° maggio 1999, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997¹¹, che ha approfondito l'attività già intrapresa con l'Atto unico¹² e con il Trattato sull'Unione europea, le istituzioni comunitarie tentano di offrire una risposta alle questioni che i precedenti trattati avevano lasciato aperte in merito soprattutto al ruolo e ai diritti dei cittadini europei, all'efficacia e al carattere democratico delle istituzioni europee e alle responsabilità internazionali dell'Unione.

Questo nuovo trattato trasforma l'Unione con l'attribuzione di ulteriori competenze e maggiori responsabilità politiche, interne ed esterne.

Per quanto concerne i cambiamenti relativi all'asse *l'Unione europea e i cittadini*, i lunghi e complessi negoziati hanno portato ad un'articolazione in quest'ambito del Trattato di Amsterdam su due questioni: i diritti dei cittadini e le risposte alle loro preoccupazioni.

Rispetto alla prima, il trattato ha insistito su tre temi chiave prioritari:

- a) 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;
- b) il diritto riconosciuto all'Unione di prendere i provvedimenti idonei a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza, la religione, gli handicap, l'età, le tendenze sessuali;
- c) 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.

Per quanto concerne invece il tema delle risposte alle preoccupazioni dei cittadini, il trattato ha introdotto tre importanti novità nell'ambito della categoria relativa all'occupazione e alle questioni sociali:

- a) l'elaborazione, da parte della stessa Unione, di una strategia a livello europeo e, da parte degli Stati membri, di programmi nazionali per l'occupazione, valutati annualmente dal Consiglio europeo sulla base della strategia comunitaria;
- b) il riconoscimento del diritto dell'Unione di adottare misure volte a promuovere la cooperazione tra i Paesi membri e ad integrarne l'azione;
- c) l'istituzione (articolo 109S) di un comitato per l'occupazione, a carattere consultivo, preposto al coordinamento delle politiche nazionali in materia di occupazione e di mercato del lavoro.

¹¹ *Cit.*, p. 1 ss.

¹² Atto unico europeo, in G.U.C.E. L 169 del 29 giugno 1987.

Il Trattato di Amsterdam ha inoltre richiamato espressamente il carattere complementare e non sostitutivo della cittadinanza dell'Unione rispetto alla cittadinanza nazionale; rilievo che invece non era stato esplicitato nel precedente Trattato di Maastricht.

2. La cittadinanza europea nella Carta dei diritti fondamentali

Il Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001¹³, che ha promosso l'allargamento dell'Unione, ha dato inizio al progetto di una Costituzione europea (che ha avuto un lungo e travagliato percorso che ha portato alla firma a Roma nell'ottobre del 2004 del relativo Trattato, che però non è stato ratificato in tutti i Paesi dell'Unione europea¹⁴) ed ha proclamato la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, come un'anticipazione della Costituzione europea.

Tale Carta¹⁵, che è stata firmata durante il vertice di Nizza del 7-9 dicembre 2000, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia, aggiorna la Convenzione dei diritti umani del 1948 con il riconoscimento di nuovi e diversi diritti "moderni" (tra cui sono espressamente contemplati, ad esempio, il diritto alla protezione della salute e alla tutela dell'ambiente). Le novità apportate sono racchiuse in sei capitoli, strutturati in 54 articoli, che vertono sui seguenti temi portanti: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia.

Il Trattato di Nizza 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"¹⁶.

La versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea¹⁷, 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 che adotta una Costituzione per l'Europa, fir-

¹³ Trattato di Nizza, pubblicato in G.U.C.E. n. C 80 del 10 marzo 2001, pp. 1ss.

¹⁴ Diciotto Paesi, tra cui l'Italia, hanno ratificato per via parlamentare o per referendum il Trattato sulla Costituzione europea, mentre Francia ed Olanda, mediante referendum, hanno votato contro.

¹⁵ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, *cit.*, pp. 1ss.

¹⁶ Articolo 18 del Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, *cit.*, p. 14.

¹⁷ Unione europea, *Versioni consolidate del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea*, Lussemburgo 2003.

mato a Roma il 29 ottobre 2004¹⁸, che invece non è mai entrato in vigore in quanto non ratificato, come già ricordato, da tutti i Paesi membri dell'UE, aveva previsto nella parte seconda dedicata alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, il Titolo V rivolto alla cittadinanza, con l'individuazione ed il riconoscimento per i cittadini comunitari dei diritti di: voto ed eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali; buona amministrazione, nel senso che le questioni che li riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi o organismi dell'Unione. Tale diritto comprende in particolare: il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi, della riservatezza e del segreto professionale; l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. Inoltre questo diritto comporta per ogni persona il risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni e la possibilità di rivolgersi alle istituzioni comunitarie in una delle lingue della costituzione e di ricevere una risposta nella stessa lingua; accesso ai documenti delle istituzioni, organi o organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto; sottoporre al mediatore europeo casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, organi o organismi dell'Unione, eccetto la Corte di giustizia nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali; presentare una petizione al Parlamento europeo; circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri; tutela diplomatica e consolare.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata poi nuovamente proclamata solennemente a Strasburgo il 12 dicembre 2007 in una versione che, pur mantenendo l'originaria impostazione in 54 articoli, è stata adattata in particolare per quanto concerne le sue disposizioni generali.

Il recente Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007¹⁹ ha modificato sia il Trattato sull'Unione europea che quello istitutivo della Comunità europea. Secondo quanto previsto dal nuovo articolo 1bis del Trattato sull'Unione europea, *L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.*

Inoltre, ai sensi del nuovo articolo 6 del Trattato sull'Unione europea²⁰,

¹⁸ Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, pubblicato in G.U.C.E. C 310 del 16 dicembre 2004.

¹⁹ Pubblicato in G.U. dell'UE C 306 del 17 dicembre 2007, pp. 1ss.

²⁰ L'articolo 6 recita testualmente: "1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della

così come da ultimo modificato, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha forza giuridicamente vincolante e conferma i diritti fondamentali garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri.

Già nel preambolo della Carta si delineano chiaramente quelle che sono le sue finalità:

I popoli d'Europa, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni.

Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; essa si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa si sforza di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali nonché la libertà di stabilimento.

A tal fine è necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici, rendendo tali diritti più visibili in una Carta.

La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. In tale contesto, la Carta sarà interpretata dai giudici dell'Unione e degli Stati membri tenendo in debito conto le spiegazioni elaborate sotto l'autorità del Praesidium della Convenzione che ha redatto la Carta e aggiornate sotto la responsabilità del Praesidium della Convenzione europea.

Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future.

Pertanto, l'Unione riconosce i diritti, le libertà ed i principi enunciati in appresso.

Come si diceva, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si articola in 54 articoli, divisi in sette titoli, che coprono l'insieme dei diritti politici, sociali, civili ed economici garantiti dall'Unione europea ai suoi cittadini. Tali diritti non sono suddivisi secondo i criteri tradizionali, ma secondo capitoli relativi alla dignità della persona, alla libertà (tra cui è com-

Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. 2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”.

preso il diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua; diritto che comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria), all'uguaglianza (anche nel rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica e con la previsione di diritti del minore e degli anziani), alla solidarietà e alla cittadinanza (diritto di voto e di eleggibilità, diritto ad una buona amministrazione, diritto di accesso ai documenti, libertà di circolazione e di soggiorno, ecc.), alla giustizia.

3. Considerazioni conclusive

Il quadro giuridico inerente i diritti di cittadinanza europea, finora delineato, si presta a qualche ulteriore riflessione.

È fuor di dubbio che l'istituzione della cittadinanza europea fa sorgere, come si è visto, una serie di diritti che disciplinano in modo significativo il rapporto tra i cittadini europei e l'ordinamento dell'Unione, favorendo al massimo la circolazione all'interno del territorio comune e garantendo che in ciascuno Stato membro i cittadini degli altri Paesi dell'Unione godano di un trattamento differenziato, privilegiato, rispetto agli stranieri.

Ma va tenuto presente che, al di là del valore strettamente giuridico affermatosi con i vari riconoscimenti nel corso degli anni, la portata e le prospettive della cittadinanza europea sono molto più ampie del solo quadro dei diritti fondamentali 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, non solo godere di particolari diritti complementari e non sostitutivi rispetto a quelli nazionali, ma soprattutto condividere una serie di valori e di obiettivi comuni da perseguire, che si articolano appunto in diritti e doveri derivanti dallo stare insieme, dall'integrazione delle identità che, se pure distinte, non si escludono, anzi arricchiscono il patrimonio dei diritti di cui ogni cittadino è portatore.

L'elemento unificante è l'appartenenza all'Europa, l'integrazione in un progetto comune 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 perché il cittadino europeo goda della pienezza dei diritti fondamentali non soltanto all'interno del proprio Stato, ma in una dimensione più ampia.

Affinché i cittadini diano il loro pieno appoggio all'integrazione europea occorre valorizzare la storia e la cultura che li accomunano, quali elementi chiave della loro appartenenza ad una società fondata sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo, diversità culturale, tolleranza e solidarietà, in conformità alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

I diritti nuovi che derivano ad ogni cittadino comunitario in forza dell'istituzione della cittadinanza europea, come espressione di appartenenza ad

una nuova collettività, appunto l'Unione europea, pur riguardando la vita quotidiana, sono tuttora poco noti e conosciuti. Occorre pertanto valorizzare e promuovere i vantaggi che la cittadinanza europea costituisce per gli individui, posti al centro del progetto europeo, in quanto soggetti liberi, responsabili e tutelati.

L'effettiva tutela dei nuovi diritti fondamentali e la loro efficacia costituiscono il fondamento della democrazia e la condizione imprescindibile per la realizzazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.

Si tratta di lasciarsi alle spalle il passato, con le tragiche conseguenze della seconda guerra mondiale, e di alimentare i valori essenziali comuni per costruire con consapevolezza il futuro dell'Europa, per il quale la società civile è direttamente impegnata, attraverso la partecipazione attiva alla vita pubblica e ai processi di formazione delle decisioni all'interno dell'Unione.

L'analisi svolta sintetizza i più rilevanti momenti che hanno contraddistinto questo complesso processo di costruzione, ancora in corso, che trova nell'istituzione del nuovo programma *Europa per i cittadini* e nel nuovo programma adottato dall'Unione europea per favorire il concreto esercizio della cittadinanza attiva, piccoli ma significativi riconoscimenti alla volontà politica di procedere concretamente verso la partecipazione responsabile e democratica dei cittadini europei.

Va ricordato, da ultimo, che la puntuale specificazione dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea, operata dai Trattati comunitari, tende inoltre ad una ricomposizione della figura del cittadino, che troppo spesso è stata oggetto di disciplina settoriale, in funzione degli innumerevoli riferimenti alle più svariate condizioni personali, quali ad esempio quelle di minore, alunno, anziano, portatore di handicap, detenuto, consumatore, telespettatore.

L'analisi svolta mira anche ad offrire un quadro delle prospettive che, a mio avviso, la stessa cittadinanza europea offre agli individui.

Un quadro che tiene conto della crescita culturale e professionale; dell'evoluzione delle politiche e dei contesti sociali che le hanno favorite; dell'evoluzione tecnologica che ha determinato una rapida diffusione delle informazioni; della caduta di una buona parte degli ostacoli per la libera circolazione delle idee, della conoscenza, delle persone e delle professioni.

Un complesso di contenuti indispensabile per puntare al fondamentale obiettivo individuale e collettivo della cittadinanza attiva da affrontare in stretta correlazione con le strategie del *lifelong learning* e le sue origini, che vanno ritrovate in un'analisi storica, politica e culturale della dimensione europea.

Il legame tra lo sviluppo delle capacità di apprendimento e la crescita della cittadinanza europea rappresenta, infatti, uno degli aspetti essenziali per confermare, ancora una volta, il ruolo determinante della formazione a favore della democrazia e dell'unione tra i popoli e per rendere *attivo* e concreto l'esercizio dei diritti di cittadinanza.

Forti sono, infatti, le interconnessioni tra i diritti di cittadinanza eu-

ropea, così come delineati nelle diverse fonti giuridiche, e la funzione strategica della formazione per lo sviluppo delle capacità di apprendimento e per la crescita culturale e professionale e per l'affermazione di un "nuovo" diritto di cittadinanza, che nasce proprio dall'acquisizione delle conoscenze e competenze necessarie per il pieno esercizio di tali diritti.

L'apprendimento lungo l'intero corso della vita e l'investimento in capitale umano sono finalizzati a dotare gli individui di quel minimo di competenze necessario per esercitare la cittadinanza attiva. Al di sotto di una soglia di base minima di competenze culturali e scientifiche, infatti, non è possibile beneficiare in modo efficace dell'apprendimento permanente che, com'è noto, contribuisce all'acquisizione delle competenze necessarie per lo svolgimento dell'attività professionale, ma più in generale alla crescita e allo sviluppo della persona, nelle sue diverse e sfaccettate aspirazioni, rappresentando in tal modo anche un fattore determinante per favorire la competitività, la crescita economica e la coesione sociale.

Le tradizionali competenze alfabetiche e numeriche (leggere, scrivere e far di conto), insieme alle altre nuove competenze di base imprescindibili nella società della conoscenza (che ad esempio riguardano il campo tecnologico ed informatico, le lingue straniere, le competenze sociali) costituiscono le competenze di primo livello necessarie per lavorare e vivere nella società della conoscenza e per il pieno esercizio del diritto di cittadinanza attiva.

La formazione è quindi mirata a sostenere un processo integrato di accompagnamento del soggetto, giovane e adulto, che apprende lungo tutto il corso della sua vita, per l'acquisizione ed il miglioramento continuo delle sue conoscenze, abilità e competenze individuali, professionali e sociali.

Bibliografia

- ATTO UNICO EUROPEO, in G.U.C.E. L 169 del 29 giugno 1987.
Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in G.U. dell'UE C 364 del 18.12.2000.
Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in G.U. dell'UE C 306 del 17.12.2007.
CEDEFOP, *Apprendre: une valeur sûre. Evaluation et impact de l'éducation et de la formation. Trisième rapport sur la recherche en formation et enseignement professionnels en Europe: rapport de synthèse*, Luxembourg, 2006.
CEDEFOP, *Lifelong learning: citizens' views in close-up. Findings from a dedicated Eurobarometer survey*, Lussemburgo, 2004.
CEDEFOP, *Etude de Maastricht - synthèse du CEDEFOP, La formation et l'enseignement professionnels: une clé pour l'avenir. Lisbonne-Copenhague-Maastricht: se mobiliser pour 2010*, Luxembourg, 2004.
COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere sul tema Accrescere la visibilità e l'efficacia della cittadinanza europea*, in G.U. dell'UE C 318 del 23.12.2006.
COMITATO DELLE REGIONI, *Parere in merito alla Quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione e alla comunicazione della Commissione L'agenzia dei diritti fondamentali*, in G.U. dell'UE C 31 del 7.2.2006.
COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione Un quadro coerente di indicatori e parametri di riferimento per monitorare i progressi nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione*, Bruxelles, 21.2.2007, COM (2007) 61 def.

- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione *Educazione degli adulti: non è mai troppo tardi per apprendere*, Bruxelles, 23.11.2006, COM (2006) 614 def.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Quarta relazione sulla cittadinanza dell'Unione (1.5.2001-30.4.2004)* COM (2004) 695 def.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione *Efficienza ed equità nei sistemi europei di istruzione e formazione*, Bruxelles, 8.9.2006, COM (2006) 481 def. [SEC (2006) 1096].
- COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione *L'agenzia dei diritti fondamentali*, COM (2004) 693 def.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Progress towards the Lisbon objectives in education and training – Report based on indicators and benchmarks – Report 2006*, Bruxelles, 16.5.2006, SEC (2006) 639.
- CONSIGLIO D'EUROPA, *Carta sociale europea*, Strasburgo, 1967.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Programma sulla promozione della cittadinanza attiva europea (partecipazione civica)*, adottato con decisione 2004/100 in G.U.C.E. L 30 del 4.2.2004.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Istruzione & Formazione 2010. L'urgenza delle riforme per la riuscita della strategia di Lisbona*, Bruxelles, 3.3.2004.