

I DIRITTI DEL CITTADINO EUROPEO

*Laura Mosca, membro del Team Europe Direct (TED), segretario generale AIACE-BE
Nicoletta Parisi, Professore ordinario fuori ruolo di Diritto internazionale ed europeo
nell'Università degli studi di Catania*

1. I Trattati sull'Unione europea (artt. 9 TUE e 20 TFUE) fondano la «cittadinanza dell'Unione» e definiscono «cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro». Si comprende dunque come tale cittadinanza costituisca un complemento della cittadinanza nazionale e non la sostituisca¹. Spetta pur sempre allo Stato membro la determinazione dei criteri per l'acquisto e la perdita della cittadinanza nazionale. Tuttavia, l'esercizio di questa prerogativa sovrana deve garantire il rispetto del diritto dell'Unione. Detto in altre parole, lo *status* di cittadino europeo non può essere compromesso dall'esercizio dei poteri sovrani dello Stato: ciò a motivo del fatto che oggi lo *status* di cittadino dell'Unione rappresenta una qualità fondamentale tanto del cittadino stesso quanto dell'identità dell'Unione, e costituisce una delle principali manifestazioni del principio di solidarietà fra Stati membri².

2. Da un punto di vista storico è possibile far risalire le radici dell'idea di cittadinanza europea agli anni Quaranta del secolo scorso, quando una nuova progettualità politica volta ad unificare il Continente europeo per allontanare definitivamente il rischio bellico inizia ad affiorare dalle macerie della seconda guerra mondiale (per alcuni storici addirittura una guerra civile fra popoli e Paesi europei). Nella mente di uomini visionari che lavoravano a questa progettualità, la cittadinanza europea era percepita come un passo determinante verso una federazione europea basata sui principi di democrazia rappresentativa e partecipativa: Altiero Spinelli (autore del *Manifesto di Ventotene*, 1941) e Jean Monnet sognavano un'Europa unita sotto un governo democratico federale, dunque fondata sull'esercizio di diritti, doveri e responsabilità di uomini e donne europee.

3. In questa prospettiva, l'anno 1951 (firma del Trattato di Parigi) segna una prima tappa fondamentale: istituendo la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), gli Stati hanno reso possibile garantire la libera circolazione dei lavoratori dei due settori merceologici implicati fra i sei Paesi membri (Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Germania). La CECA era strutturata come una vera e propria organizzazione internazionale sopranazionale, dotata di un governo europeo (l'Alta Autorità), di una Camera di rappresentanza degli Stati (il Consiglio) e di un'altra in rappresentanza dei cittadini (Assemblea parlamentare), ove alla Corte di giustizia era conferito il compito di presidiare i valori dello Stato di diritto. Non si parlava allora di diritto del cittadino europeo di circolare liberamente perché la libera circolazione era garantita soltanto ai lavoratori implicati nell'impresa carbo-siderurgica e alle loro famiglie; ma il seme era stato posto.

Nel 1957, con la firma dei Trattati di Roma, gli stessi sei Paesi – fondando la Comunità economica europea (CEE) e l'Euratom – allargarono questo diritto a tutti i lavoratori, anche a coloro che esercitavano una professione autonoma.

A mano a mano che nuovi Paesi entravano nelle Comunità europee, la cerchia di donne e uomini dotati della libertà di circolazione in quello spazio comune denominato in origine “Mercato comune” (oggi Mercato unico) si andava allargando.

Nel frattempo, era venuta maturando un'altra condizione politica assai strategica per fondare una vera e propria cittadinanza europea: nel giugno 1979 i cittadini degli allora nove Paesi delle tre

¹ Corte di giustizia, sentenza *Rottmann* del 2 marzo 2010, in causa C-135/08

² Corte di giustizia, sentenza *Commissione c. Malta* del 29 aprile 2025, in causa C-181/23.

Comunità europee elessero direttamente i membri del Parlamento europeo³, esercitando così per la prima volta i propri diritti politici (elettorato attivo e passivo) a livello europeo. L'evento segna il primo concreto passaggio da un diritto della persona esercitato in quanto soggetto economico (la libertà di circolazione se lavoratore) a un diritto della persona in quanto tale, da esercitare sul piano della rappresentanza democratica. Si tratta di un passaggio cruciale che consente di legittimare le tre Organizzazioni europee agli occhi dei cittadini degli Stati membri secondo un progetto di integrazione non più solo economica, ma anche politica.

Sono stati necessari alcuni anni perché il cambio di prospettiva generasse frutti ulteriori. Finalmente, il Trattato di Maastricht (1992), istituendo a fianco delle tre Comunità europee un'Unione, introduce ufficialmente la cittadinanza dell'Unione europea, con l'obiettivo di creare un senso di appartenenza comune tra i cittadini europei. Il Trattato è di fatto la risposta alla caduta del Muro di Berlino (1989) e alla necessità di un'Europa più unita.

Il Trattato di Lisbona (2007) conferma lo *status* di cittadinanza europea come diritto fondamentale⁴, ma questa conferma viene rafforzata dall'essere stata trasformata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE, adottata come dichiarazione politica nel 2000) in un vero e proprio Trattato internazionale fra gli allora ventotto Stati membri (oggi ventisette a seguito dell'uscita del Regno Unito dall'Unione). La Carta dedica alla cittadinanza un intero capitolo (artt. 39-46), e rafforza questo *status* affermando il **diritto di ogni persona nell'Unione a un trattamento equo**, a prescindere da fattori quali: sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza a una minoranza nazionale, patrimonio, nascita, disabilità, età oppure orientamento sessuale.

Un ulteriore rafforzamento dello *status* di cittadino europeo deriva anche dal Trattato di Unione. Esso, riconoscendo che gli Stati membri condividono i «*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*», afferma che su di essi si fonda anche l'Unione (proprio in quanto comuni ai suoi Stati membri) cosicché tanto la prima che i secondi garantiscono «*una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini*» (art. 2).

4. Dallo *status* di cittadino europeo discendono **diritti**, ma - come ben precisato nel penultimo capoverso del Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione - anche **Doveri e responsabilità**, che ciascun cittadino europeo ha «*nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future*».

4.1. Anzitutto è garantito il **diritto di libera circolazione e di soggiorno**⁵; Ogni cittadino/a UE ha il diritto di viaggiare, vivere e lavorare in qualsiasi Stato membro (per un periodo massimo di 3 mesi) senza bisogno di un visto o un permesso di lavoro o di soggiorno⁶. Per periodi più lunghi, alcune condizioni⁷ o formalità amministrative possono essere richieste ai: lavoratori/lavoratrici dipendenti o autonomi; studenti/studentesse; persone economicamente inattive.

³ Sono eletti 410 membri e Simon Veil diventa il primo presidente del PE.

⁴ TUE, art 9.

⁵ TFUE, art.21, par. 1; CDFUE, art.45.

⁶ Deve solo essere in possesso di un documento d'identità valido per l'espatrio, poiché le autorità possono effettuare verifiche in qualsiasi momento.

⁷ Es. Tessera Europea di Assicurazione Malattia (TEAM) per l'assistenza sanitaria, risorse finanziarie sufficienti, Modulo S1 per i pensionati che si trasferiscono in un altro Stato UE, registrazione presso l'autorità.

La direttiva europea che disciplina l'esercizio di questo diritto⁸ prende atto del fatto che il diritto di circolare non può essere pienamente realizzato senza tener conto delle necessità familiari del cittadino dell'Unione, necessità in riferimento alle quali deve disporsi appropriata disciplina. Conseguentemente la direttiva fornisce la definizione di «*familiare*», rispetto al quale si organizza il diritto del cittadino dell'Unione di non separarsi a motivo di ostacoli dovuti al transito delle frontiere politiche statali. Beninteso, il familiare in questione può essere tanto cittadino di Stato terzo rispetto all'Unione, quanto cittadino di Stato membro: l'esercizio della sua circolazione deriva, nel primo caso, direttamente e automaticamente dal diritto conferito dal Trattato ai cittadini dell'Unione; nel secondo caso, dalla qualità di familiare del «*cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza*»⁹.

Inoltre, un cittadino/a UE **non può essere discriminato/a** in base alla nazionalità in ambito lavorativo, sociale o fiscale¹⁰.

Naturalmente sono contemplate **restrizioni a circolazione e soggiorno** per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Le misure restrittive possono limitare la portata del diritto solo «*conformemente al principio di proporzionalità*»; possono essere assunte esclusivamente in ordine a casi personali, non generali, senza un'automatica adozione giustificata dalla sola esistenza di precedenti penali; si tratta inoltre di misure da non potersi invocare per fini economici¹¹.

4.2. Quanto ai **diritti politici**, ogni cittadino/a UE ha il diritto di votare e di candidarsi alle **elezioni del Parlamento europeo** nel proprio Paese di origine, concorrendo così all'attuazione del principio di democrazia rappresentativa sul quale si fonda l'Unione europea¹².

In più, se vive in un altro Stato membro dell'UE, può scegliere di votare e di candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo di quel Paese alle stesse condizioni dei cittadini nazionali.

Ogni cittadino dell'Unione che risieda in uno Stato membro diverso da quello di propria cittadinanza nazionale può inoltre votare e candidarsi alle **elezioni comunali** di quel paese, sempre alle stesse condizioni dei cittadini nazionali, ovvero nell'osservanza del principio di non discriminazione fondato sulla nazionalità.

Ricordiamoci che il Trattato di Unione afferma che tutti i cittadini e cittadine dell'Unione hanno il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Organizzazione¹³.

4.3. Ogni cittadino/a dell'Unione europea ha il diritto di presentare **petizioni al PE**¹⁴, di ricorrere al **Mediatore europeo**, di rivolgersi alle istituzioni UE in una delle 24 lingue ufficiali e di **ricevere risposta** nella stessa lingua¹⁵.

4.4. Ogni cittadino/a UE ha il diritto di chiedere l'**accesso ai documenti dell'Unione**¹⁶ disponibili in tutte le lingue ufficiali¹⁷. Il principio di trasparenza è un principio generale del diritto dell'Unione, così come di ciascuno dei suoi Stati membri.

⁸ Direttiva 2004/38/CE.

⁹ Art. 3, par. 1, dir. Ult. cit.

¹⁰ TUE, art.2; TFUE, art.18; CDFUE art.21.

¹¹ Artt. 27, n. 1-2 e 28 ss. dir. cit.

¹² TUE, art. 10, par.3; TFUE, art. 20, par.2, lett. b), art.22; CDFUE, art. 39, 40; Direttiva 93/109/CE.

¹³ Art. 10, par. 3, TUE.

¹⁴ TFUE, art. 20, par. 2, lett. d); CDFUE, art. 43, 44. Regolamento (UE, Euratom) 2021/1163.

¹⁵ TFUE, art. 15, par. 1, 24; CDFUE, art. 41, par. 4, 42; Regolamento (CE) 1049/2001.

¹⁶ CDFUE, art. 42.

¹⁷ Tranne quelli classificati.

4.5. Ogni cittadino/a UE che si trova in un Paese terzo (non UE) dove il suo Stato non abbia un'ambasciata o un consolato ha il diritto a ricevere **protezione diplomatica e consolare**¹⁸, ovvero assistenza (es. in caso di emergenza, di perdita di documenti, di arresto, ecc.) da parte delle rappresentanze diplomatiche di qualsiasi altro Stato UE, alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato.

Questo diritto alla protezione diplomatica e consolare esprime la solidarietà dell'UE, che vede gli Stati membri aiutare i cittadini degli altri Stati che hanno bisogno di assistenza.

4.6. Inoltre, il Trattato di Lisbona introduce l'**Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE)**¹⁹, che rende possibile ai cittadini/e UE di esercitare il proprio diritto a partecipare all'elaborazione delle politiche dell'UE e di orientare il dibattito verso le questioni che stanno loro a cuore. Si tratta di un approccio dal basso che permette di avviare un dibattito politico e sensibilizzare alle cause comuni che uniscono le persone.

5. La garanzia dei diritti di cittadinanza

I cittadini/e dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei Trattati. In altre parole, tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai Trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi. Tuttavia, in alcuni ambiti (es. sicurezza sociale), tali diritti sono effettivi tramite leggi nazionali che recepiscono principi e norme di origine europea.

In caso di violazione dei diritti e delle libertà garantite dall'Unione, la persona implicata deve innanzitutto contattare le autorità nazionali (es. sportelli per i diritti UE presso i Comuni), provando a risolvere la questione a livello nazionale, entro il Paese in cui si è verificato il problema, accedendo agli organi di giustizia o usando altre modalità per risolvere le controversie.

Se queste azioni non risolvono il problema, il passo successivo da compiere è sollevare la questione a livello dell'UE. È possibile:

- presentare un reclamo alla Commissione europea se uno Stato membro non rispetta i diritti di origine europea;
- presentare una denuncia al Mediatore europeo, istituzione che veglia sui casi di cattiva amministrazione da parte di istituzioni, organismi e agenzie dell'Unione;
- presentare una petizione al Parlamento europeo;
- denunciare una frode a livello dell'Unione europea all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) o direttamente all'Ufficio della Procura europea (EPPO).

Il cittadino/a UE ha una limitata legittimazione attiva di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione, soltanto quando egli/ella reputi che un atto dell'Unione sia illegittimo, perché per esempio viola i suoi diritti fondamentali e i diritti di cittadinanza²⁰.

La Corte (che ha sede a Lussemburgo) nelle sue diverse articolazioni e gradi di giudizio, svolge un ruolo fondamentale nella definizione, interpretazione e tutela dei diritti legati alla cittadinanza europea. Attraverso le sue sentenze, la Corte ha ampliato, protetto e chiarito i diritti dei cittadini, spesso superando le resistenze degli Stati membri e colmando le lacune dei Trattati. Le funzioni chiave della Corte per la cittadinanza UE sono essenzialmente:

- interpretare il diritto UE (ovvero i Trattati istitutivi e gli atti adottati dalle istituzioni, quali per esempio i regolamenti e le direttive) in modo uniforme per tutti gli Stati membri quando un giudice nazionale abbia dubbi sull'interpretazione del diritto UE (rinvio pregiudiziale)²¹;

¹⁸ TUE, art.35; TFUE, art.20, par. 2, lett. c), 23. CDFUE, art. 46; Direttiva (UE) 2015/637.

¹⁹ TUE, art. 11, par.4; TFUE, art. 24, par.1; Regolamento (UE) 2019/788.

²⁰ TFUE, art. 263, par. 4.

²¹ TFUE, art.267.

- garantire l'applicazione del diritto dell'Unione negli Stati che non lo rispettano (procedure di infrazione²²);
- valutare la legalità dell'attività normativa delle istituzioni, degli organi e degli organismi europei (giudizio di validità)²³.

6. Concludendo...

Sin dall'inizio del progetto europeo, i diritti e le opportunità per i cittadini e le cittadine europee ricoprono una posizione di primo piano. Oggi, la cittadinanza dell'UE è riconosciuta come lo *status* fondamentale dei cittadini e cittadine degli Stati membri dell'UE. Nelle politiche dell'Unione, infatti, gli interessi di cittadini e cittadine UE ricoprono una posizione di rilievo.

Tuttavia, la cittadinanza europea, nonostante sia uno dei pilastri dell'integrazione politica dei ventisette Stati membri entro l'Unione, deve confrontarsi con diverse minacce che mettono a rischio i diritti che discendono da essa e i principi che la governano.

Queste minacce sono di natura politica, economica, sociale, giuridica e geopolitica.

Il risorgere di partiti euroscettici mette in discussione i principi di libera circolazione, solidarietà entro l'Unione e persino l'esistenza dell'Unione stessa. L'uscita del Regno Unito (2020) ha dimostrato che la cittadinanza europea non è irreversibile: i cittadini britannici hanno infatti perso diritti ad essa inerenti essendo divenuti cittadini di uno Stato terzo rispetto all'Unione.

La cittadinanza europea è un tassello di quell'obiettivo dell'Unione costituito dal fare di essa uno «spazio di libertà sicurezza e giustizia»²⁴, fondato sui principi fatti propri dall'art. 2 TUE. Fra questi principi vi è anche quello dello Stato di diritto.

Proprio in relazione a quest'ultimo le minacce sono potenti. Si assiste entro l'Unione a violazioni dello Stato di diritto da parte di alcuni dei suoi Stati membri, le pochissime iniziative volte ad attivare il meccanismo contenuto nell'art. 7 TUE (ovvero a sanzionare sul piano politico e reputazionale il Paese inottemperante) hanno avuto risultati irrisori.

L'unanimità richiesta per procedere in alcune politiche comuni (per esempio nella politica fiscale e nell'azione esterna) permette a un solo Stato di bloccare decisioni anche indirizzate a tutelare i diritti dei cittadini.

Alcuni Stati non recepiscono pienamente o applicano in maniera non corretta le direttive dell'Unione, indebolendo così i diritti dei propri cittadini/e, senza che la Commissione (definita la «guardiana dei Trattati») riesca efficacemente a ripristinare il rispetto del diritto.

Concorrono in questa situazione di rischio per i diritti di cittadinanza europea anche fattori economici, come le perduranti disuguaglianze tra Stati membri e il divario Nord-Sud nonché Est/Ovest: esse sono fonte di discriminazioni – per esempio nell'accesso al lavoro, all'alloggio, alle misure di welfare - che affliggono i cittadini di alcuni Paesi membri.

Le crisi migratorie e le minacce geopolitiche esterne vengono usate per attaccare l'UE e i suoi valori, utilizzando strumenti di cosiddetta guerra ibrida.

Il cambiamento climatico e i disastri naturali che colpiscono gli Stati membri, mettono a dura prova i sistemi di protezione civile UE, con rischi per la sicurezza dei cittadini.

Sono tutte criticità potenti, che rischiano quotidianamente di indebolire il processo di integrazione dei popoli europei avviato nei primi anni Cinquanta del secolo scorso e, con esso, anche lo status di cittadinanza europea. Per questo occorre che ciascuno/a di noi prenda coscienza del valore aggiunto apportato dall'Unione e faccia vivere in concreto i propri diritti, insieme ai propri doveri e responsabilità.

²² TFUE, art. 258.

²³ TFUE, artt. 263 e 267.

²⁴ TFUE, art. 4, par. 2, lett. j).

La cittadinanza europea è minacciata su più fronti, ma rimane uno dei pilastri più apprezzati dell'UE: secondo Eurobarometro, l'87% degli intervistati concorda di sentirsi cittadino europeo; e l'89% degli europei considera la libera circolazione benefica per la propria condizione (e l'83% per l'economia in generale)²⁵.

Si tratta di uno *status* assai diverso da quello che contraddistingue la cittadinanza nazionale, basata sul criterio dell'appartenenza a una nazione, appunto, ovvero a una comunità fondata su un'unica (tendenzialmente) lingua, cultura, tradizioni e vicende storiche. La cittadinanza europea è una cittadinanza di impronta residenziale: essa tende a riconoscere alla persona che sia cittadino di uno Stato membro il radicamento in un contesto socio-economico e politico, per farla partecipare a questo contesto indipendentemente dal suo luogo di provenienza e dall'appartenenza a una nazione. Il valore sottostante è quello dell'inclusione nella comunità territoriale d'arrivo, dove egli/ella potrà esercitare i propri diritti di cittadinanza sulla base del principio di non discriminazione²⁶.

²⁵ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/browse/all/search/cittadinanza?etrans=it>

²⁶ TUE, art. 18.