

sa e non costituisce che la forzatura di un dato che, accettabile sul piano caratteriale come proiezione di una diversa sensibilità del mondo nordico e di quello mediterraneo, si converte surrettiziamente in una antitesi ontologica, che non ha alcuna giustificazione. Basti chiedersi (ma la disamina da operare sarebbe lunga e complessa): cosa mai sarebbe un'anima che non comprendesse in sé una coscienza, cioè una capacità di giudizio ed una scelta di comportamento dinanzi alla prassi, alla contingenza in cui siamo immersi? Potrebbe mai l'anima convertirsi, cioè adeguarsi via via drammaticamente agli imperativi dell'assoluto, altrimenti che con l'affrontare virilmente il calvario della coscienza? Non vi sono abissi dottrinali fra le due confessioni cristiane ma solo difficoltà

irrigidite dal tempo e dalla mancanza di un vero dialogo approfondito, mirato all'essenza e non compiaciuto delle peculiarità storico-culturali.

Le divergenze dei percorsi storici non debbono allontanare dalla possibile convergenza verso il tesoro primario del Cristo, Verità metastorica che si lascia conquistare al di sopra delle dispute e dei cavilli filosofici e teologici.

L'Europa ha bisogno di questo colloquio fra le Chiese, affinché il cammino verso l'inveramento della libertà non si corrompa nel labirinto delle licenze e l'esercizio del potere non si delegittimi nei vari surrogati del prepotere. Il Cristo non ci ha consegnato alcun manuale politico, ma ci ha trasmesso i principi sui quali misurare e pesare le umane proposte ideologiche e distinguere infallibil-

mente i buoni dai cattivi pastori.

L'Europa cristiana, come ebbe a dire il cardinale Groer, è, al presente, ancora «un oggetto del desiderio» e non una realtà e, per di più, un oggetto che corre molteplici rischi, in quanto gli spazi di libertà che si sono creati possono essere appetiti da «potenze negative» ed i vuoti strutturali che il crollo ideologico inevitabilmente ha determinato possono essere colmati da antiche e nuove filiazioni della gnosi; ma un risveglio della Chiesa alla coscienza delle potenzialità profonde - anche nell'ambito civile - della sua evangelizzazione può offrire a quell'«oggetto di desiderio» un ulteriore stimolo ed impegno a convertirsi in realtà, pur nei limiti che imprese siffatte comportano.

Marcello Camilucci

# Cittadini e solidarietà il senso reciproco della solidarietà

## Introduzione

relatrice ROSY BINDI\*

L'idea di cittadinanza non è certamente un'utopia: essa è la risultante di una lunga esperienza e di sviluppi, non sempre coerenti e costanti, di idee solidamente ancorate nella cultura europea. Gli elementi che sembrano determinare la cittadinanza sono riconducibili, da una parte, al concetto di appartenenza, e, dall'altra, al concetto di superamento della posizione di «sudditanza». In epoca moderna, la cittadinanza si qualifica come appartenenza ad uno stato nazionale, nei confronti del quale assume tre dimensioni: quella dei diritti politici, quella dei diritti civili e quella dei diritti sociali.

Se, tuttavia, le tre dimensioni sono in-



dispensabili per definire lo status di cittadino, l'elemento essenziale sembra essere caratterizzato dal rapporto politico in base al quale, di fronte allo Stato, il cittadino è titolare di un potere originario e, come tale, è identificabile come prima istituzione dello Stato. In ciò consiste il superamento definitivo della posizione di «sudditanza». Quest'ultima, tuttavia, oggi non si presenta più soltanto come dato giuridico e politico: si tratta, infatti, di fornire ai cittadini - e non solo ad essi - un contesto di equità e solidarietà all'interno del quale vengono garantiti i diritti sociali ed esercitati i rispettivi doveri. I diritti sociali divengono anche il tramite indispensabile per un pieno godimento dei diritti e delle libertà fondamentali.



*\* Deputata al Parlamento europeo, eletta nel 1989. Circoscrizione Nord-Est con 210.000 preferenze. Già vice Presidente Nazionale di Azione Cattolica dal 1984 al 1989; docente universitaria di Diritto Amministrativo all'Università di Siena; già assistente di Vittorio Bachelet. Al Parlamento è vice Presidente della Commissione Cooperazione e Sviluppo, e titolare della Commissione Affari Istituzionali.*

Se, tuttavia, il concetto di cittadinanza è radicato nel sistema degli Stati nazionali, resta da vedere quale possa essere il suo ruolo e il suo significato comunitario e ancor più nel sistema dell'Unione. Due sono gli elementi che ci permettono di affermare che il concetto di cittadinanza accompagna, e deve accompagnare sempre di più, l'affermazione di un sistema politico europeo sovranazionale.

In primo luogo, vi è la ormai evidente crisi dello stato nazionale, intesa come incapacità di far fronte a tutte le esigenze della società alla quale si rapporta. In secondo luogo vi è l'esperienza comunitaria che ha visto la creazione di una vera e propria società europea fondata su una dimensione economico-sociale molto rilevante, sulla libertà di circolazione dei fattori della produzione ed in particolare delle persone, sulla creazione di un mercato sostanzialmente unico.

L'affermarsi dunque di una società europea regolata da istituzioni non riconducibili, almeno nella loro integralità, alle istituzioni nazionali ripropone puntualmente le ragioni all'origine della creazione delle cittadinanze nazionali ed in primo luogo il problema dell'«appartenenza» a questa società, e dunque il problema politico. Si tratta di stabilire ormai che il cittadino della Comunità o dell'Unione, peraltro cittadino di uno stato membro, dev'essere al centro della struttura politica e dev'essere dunque in misura di esercitare il suo potere politico su tutto il territorio dell'Unione.

Considerato cioè il livello di autonomia delle decisioni comunitarie, nonché la qualità degli interessi regolati dalle istituzioni comunitarie, non si può più accettare un'implicazione dei cittadini alle scelte politiche unicamente attraverso gli Stati membri: bisogna che, accanto alla rappresentanza da essi espressa, vi sia una rappresentanza diretta dei cittadini. In altre parole, l'Unione dev'essere basata su due pilastri politici essenziali: gli stati da un lato, ed i cittadini dall'altro.

Ugualmente si ripropone il problema del rapporto fra i cittadini e lo stato organizzazione, nel caso in specie le istituzioni comunitarie. Si tratta cioè di attribuire ai cittadini un complesso di diritti e di doveri specificamente legati alla piena realizzazione di questa società e capaci di garantire al suo interno la libertà dei cittadini stessi.

Infine si pone il problema dell'elemento solidarietà, e dunque attribuzione a tutti di una parità di possibilità di sviluppo della persona, al li-

## Il Parlamento europeo

1. Propone di inserire nel Trattato di Unione europea i seguenti articoli, relativi alla cittadinanza dell'Unione:

a) È istituita la cittadinanza dell'Unione. Sono cittadini dell'Unione tutti i cittadini degli Stati membri. L'Unione può stabilire alcune condizioni uniformi per l'acquisto o per la perdita della cittadinanza degli Stati membri in virtù delle procedure previste per la revisione del Trattato.

b) L'Unione può altresì definire le condizioni di acquisto o di perdita della cittadinanza dell'Unione.

c) I cittadini dell'Unione sono titolari dei diritti e dei doveri previsti dal presente Trattato o stabiliti in virtù di esso. Le disposizioni del Trattato in materia sono immediatamente applicabili, salvo diversa ed espressa indicazione.

d) L'Unione garantisce l'esercizio dei diritti da parte dei suoi cittadini e veglia a che questi rispettino i loro obblighi; essa promuove lo sviluppo dei diritti relativi alla cittadinanza, in particolare tenendo conto dei progressi nella costruzione dell'Unione europea.

e) I cittadini dell'Unione esercitano i poteri che sono loro conferiti dal presente Trattato, in quanto da essi deriva la legittimità della Comunità, e possono partecipare all'attività politica negli Stati membri e nell'Unione, attraverso le formazioni sociali, i partiti politici, le organizzazioni sindacali e ogni altra forma compatibile con il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e conformemente alle disposizioni costituzionali e legislative dello Stato in cui tali attività si svolgono.

f) Senza pregiudizio dei diritti previsti nello Stato di origine, i cittadini hanno diritto di elettorato

## Parlamento europeo: sulla cittadinanza dell'Unione, 21 novembre 1991

L'emiciclo del Parlamento Europeo a Strasburgo e, nella pagina precedente, un ECU d'oro coniato nel 1987 in Belgio: ora è un pezzo da collezione, in attesa di diventare la moneta europea





attivo e passivo nelle elezioni locali e in quelle per il Parlamento europeo nello Stato membro di residenza alle medesime condizioni previste per i cittadini di tale Stato. Entro il 31 dicembre 1993 la legge fissa le modalità per l'esercizio effettivo di tali diritti, tenendo conto dei problemi specifici di alcuni Stati membri. Ogni cittadino gode, nel caso di procedure di consultazione avviate in un altro Stato membro, qualora sia direttamente interessato, degli stessi diritti dei cittadini dello Stato in questione.

g) È diritto dei cittadini dell'Unione concorrere, attraverso i loro rappresentanti eletti a suffragio universale diretto, alla formazione delle leggi.

h) I cittadini dell'Unione e le loro famiglie e, alle condizioni fissate da una legge dell'Unione, le altre persone residenti in uno Stato membro, hanno il diritto di circolare e soggiornare liberamente in tutto il territorio dell'Unione; essi hanno inoltre il diritto di svolgere, a parità con i cittadini dello Stato membro interessato, qualunque attività legittima; in particolare essi possono svolgere tutte le attività professionali ed economiche senza alcuna discriminazione; l'Unione rimuove gli ostacoli giuridici all'effettivo esercizio di tale libertà e svolge una politica tendente alla rimozione degli altri ostacoli.

i) I cittadini dell'Unione hanno il diritto di acquistare prodotti in ciascuno Stato membro dell'Unione alle condizioni ivi vigenti e di importarli per uso proprio in qualsiasi altro Stato dell'Unione senza ulteriori formalità e pagamenti.

j) L'Unione garantisce l'uguaglianza dei suoi cittadini di fronte alla legge, proibisce tutte le discriminazioni fra persone e gruppi di persone e, in particolare, promuove l'uguaglianza delle opportunità.

k) I cittadini hanno diritto a un'amministrazione conforme alla legge, trasparente, dotata della necessaria efficacia e responsabile per gli atti che comportino pregiudizio ai terzi. La trasparenza della pubblica amministrazione è assicurata tra l'altro dal diritto dei cittadini di avere accesso agli atti amministrativi e all'informazione relativa all'operato della stessa amministrazione.

l) I cittadini hanno diritto a che la protezione diplomatica sia loro garantita - nei casi opportuni e secondo le modalità fissate entro il 31 dicembre 1993 dalla legge e dagli accordi internazionali pertinenti - oltre che dallo Stato di origine, dagli altri Stati membri e dall'Unione.

m) I cittadini hanno diritto di rivolgere petizioni al Parlamento europeo, conformemente alle procedure decise da quest'ultimo e per le materie di competenza dell'Unione. Qualora la petizione si riferisca a un contenzioso con l'amministrazione dell'Unione e l'autore lo richieda espressamente, un organo designato dal Parlamento europeo nel suo seno, conformemente al suo regolamento, può svolgere il ruolo di mediatore, qualora ritenga la petizione fondata; l'esercizio di un tale diritto da parte del cittadino non preclude i pertinenti ricorsi giurisdizionali.

n) I cittadini si conformano alle leggi dell'Unione come a quelle degli Stati membri.

2. Propone di inserire nel medesimo Trattato i seguenti articoli, relativi ai diritti fondamentali e ai diritti sociali:

a) L'Unione garantisce, promuove e sviluppa il

rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, stabilisce le modalità per il loro pieno esercizio e rimuove gli ostacoli che vi si frappongono.

b) Il Parlamento europeo - in base alla summenzionata risoluzione del 12 aprile 1989 e alla sua risoluzione del 22 novembre 1990 sulle Conferenze intergovernative nel contesto della strategia del Parlamento in vista dell'Unione europea - redige, in collaborazione con i parlamenti nazionali, l'elenco dei diritti fondamentali, che entra in vigore in seguito all'approvazione dei parlamenti nazionali. Tuttavia, la mancata inclusione in tale lista di diritti rilevati dalla Corte di giustizia o inclusi negli accordi internazionali, compresa la Convenzione europea di salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali, vincolanti per gli Stati membri o per l'Unione, non pregiudica il loro pieno rispetto.

c) L'Unione promuove la stipulazione di accordi internazionali, relativi alla salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali.

d) Ciascuno Stato membro è tenuto al pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali. Nessuno Stato può far parte dell'Unione qualora non si conformi a tale obbligo. La Comunità e gli Stati membri si impegnano a rispettare i diritti fondamentali che risultano, segnatamente, dalle Costituzioni degli Stati membri nonché dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, che la Comunità fa propri. La Comunità definisce le modalità in base alle quali i cittadini della Comunità e coloro che non dispongono di tale qualifica possono far valere i diritti garantiti al presente articolo.

e) Chiunque ritenga leso nei suoi confronti uno di tali diritti o libertà da parte delle istituzioni dell'Unione, o da parte di uno Stato membro - purché, in tale ultimo caso, tutti i ricorsi interni siano stati esauriti ovvero abbiano dato un esito non conforme all'esigenza della piena tutela di tali diritti e libertà - può ricorrere alla Corte di giustizia.

f) La legge stabilisce i diritti sociali applicabili su tutto il territorio dell'Unione, nel rispetto degli accordi internazionali pertinenti e senza pregiudizio delle disposizioni più favorevoli applicate nei diversi Stati membri.

3. Propone poi di inserire nel Trattato le seguenti norme relative ai diritti dei gruppi etnolinguistici:

a) La Comunità e i suoi Stati membri, consapevoli che la ricchezza del patrimonio culturale europeo è costituita essenzialmente dalla sua multiformità, riconoscono l'esistenza sul loro territorio di gruppi etnici e/o linguistici minoritari. Prendono le misure necessarie alla preservazione e al libero sviluppo della loro identità linguistica e culturale.

b) La Comunità e i suoi Stati membri riconoscono a tali gruppi il diritto all'auto-organizzazione democratica. Per favorire l'espressione dell'identità delle comunità etnolinguistiche comunitarie storicamente presenti sul territorio degli Stati membri, assicurano garanzie speciali per realizzare la sostanziale eguaglianza dei cittadini, e adottano particolari forme di tutela e promozione delle lingue minoritarie, di autogoverno locale, territoriale o di gruppo e di cooperazione interregionale, anche transfrontaliera.





Il Palazzo d'Europa a Strasburgo

4. Propone altresì, in relazione ai non cittadini, i seguenti articoli:

a) Il Consiglio fissa, all'unanimità, su proposta della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, la nozione di persone residenti nell'Unione.

b) La legge fissa i criteri di ammissione degli stranieri residenti alle attività economiche e professionali nell'insieme dell'Unione. Essa prevede, una volta soddisfatti tali criteri, una piena parità con i cittadini dell'Unione, ivi compreso nell'esercizio di un lavoro dipendente. Essa fissa ugualmente i diritti politici degli stranieri.

5. Chiede che, a decorrere dal 31 dicembre 1992, non vengano più eseguiti controlli sistematici alle frontiere interne. Entro tale data sono adottate le misure necessarie in materia di ordine pubblico, sicurezza pubblica e quelle di ordine amministrativo.

6. Chiede che l'Unione adotti misure necessarie in materia di prevenzione e lotta contro la criminalità e di collaborazione tra organi di polizia e giudizari.

7. Sottolinea la necessità di garantire pienamente il rispetto dei diritti umani nello sviluppo della cooperazione tra i servizi di polizia e negli scambi di informazioni riservate.

8. Incarica le proprie commissioni competenti di affrontare il rapporto fra cittadinanza dell'Unione e sviluppo della cultura europea, nel rispetto e nella valorizzazione delle diversità nazionali e locali.

9. Incarica il suo Parlamento di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, alle Conferenze intergovernative, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

vello dell'Unione. Di nuovo la mancanza di una base materiale minima metterebbe in discussione la stessa possibilità di essere cittadini e di esercitare i propri diritti. Di qui il bisogno di stabilire un sistema di diritti sociali specificamente comunitario.

La situazione dell'Europa di oggi è resa ancor più complicata dal fatto che le massicce immigrazioni dal resto del mondo tendono a conferire alla nostra società una carattere sempre più multietnico, multiculturale e multireligioso. Inoltre, la condizione di vita delle persone immigrate è sovente incompatibile col nostro sistema di valori e di diritti. Non possiamo perciò evitare, parlando della cittadinanza, e cioè di un rapporto fra individui ed organizzazione pubblica, di affrontare alcuni elementi essenziali legati a questo problema. Innanzitutto, se vogliamo garantire alla nostra società di mantenere l'affermazione di alcuni valori essenziali, dobbiamo riconoscere il rispetto di tali valori anche nei confronti dei non cittadini. Di qui la chiara esigenza di una tutela dei diritti e delle libertà fondamentali «erga omnes». Di qui, inoltre, l'esigenza di riconoscere a questi soggetti che risiedono nella Comunità alcuni diritti corrispondenti alla libertà di circolazione e di lavoro che sono essenziali per la realizzazione della Comunità. Di qui infine l'esigenza che anche ad essi si estenda la solidarietà sociale comune alla società nella quale si sono (legittimamente) inseriti.

Il vero test della forza della cittadinanza è l'eterogeneità, e cioè il rispetto comune per i diritti basilari fra persone che non condividono una comu-



ne cultura, che sono differenti per origine, civiltà e credenza. In questo senso, la dicotomia cittadino-straniero non sembra servire più o, quantomeno, comporta di essere applicata con una gradazione differente in rapporto ai diritti ed alle libertà fondamentali, ai diritti sociali e ai diritti politici.

La cittadinanza dell'Unione prende significato anche rispetto alla struttura globale della costituzione europea. Mentre da un lato si tenta di frammentare gli aspetti diversi dell'integrazione dell'Unione, dall'altro la cittadinanza dell'Unione può rappresentare un elemento unificante essenziale, capace di creare una base politica comune per tutto il processo. La cittadinanza europea, infatti, non può essere costruita che in termini unitari: non si potrebbe certo avere una cittadinanza comunitaria, una cittadinanza relativa alla politica estera (...). Del resto anche rispetto alla cittadinanza nazionale, la cittadinanza dell'Unione si presenta senza rottura di continuità: i poteri e i diritti che ne derivano, nonché gli obblighi che essa comporta, sono aggiuntivi rispetto ai corrispondenti nazionali. Non si tratta dunque di due cittadinanze contraddittorie, ma di due modi di esprimersi del ruolo dello stesso cittadino. Per questo si parla correttamente di parallelismo fra lo sviluppo dell'Unione e lo sviluppo dei poteri e dei diritti di cittadinanza. Essi divengono via via più importanti in relazione ai valori ed agli interessi che si gestiscono a livello europeo. Si tratta dunque di ancorare il concetto di cittadinanza nei trattati, prima di tutto come potere politico, quindi come diritti e doveri, e infine come solidarietà sociale.

Resta da definire la questione dei diritti fondamentali. Essi inquadrano tutta la questione della cittadinanza: il loro sviluppo è esattamente parallelo allo sviluppo del potere politico dei cittadini; ma tali diritti sono costituiti, come si diceva, «erga omnes». L'Unione deve in primo luogo assicurare il rispetto dei diritti derivanti dagli strumenti nazionali e internazionali in vigore, seguendo le indicazioni della Corte di Giustizia, i principi contenuti nelle Costituzioni, le norme degli accordi europei e mondiali in materia. Ma tutto ciò è sufficiente? Credo che, proprio perché la Comunità si rappresenta ormai come una società dinamica e capace di esprimere propri interessi e valori, si debba andare oltre. Certo una definizione chiusa di una lista di diritti e libertà fondamentali sarebbe insufficiente e finanche pericolosa. Ma il Parlamento ha dimostrato di poter redigere un testo certo prudente e di compromesso, ma aperto agli sviluppi sociali e all'affermarsi di valori nuovi. Dunque mi sembra che la società europea sia matura per esprimere sotto forma di una lista non esauriente ed aperta i valori principali che essa intende rispettare e diffondere.

*(Per esigenze di spazio, omettiamo i richiami a precedenti risoluzioni e le considerazioni preliminari sufficientemente contenute nella Introduzione)*

# Europa unita: l'altra faccia della medaglia

di GIOVANNI MOTTA

Leggendo recentemente alcune statistiche, ho constatato che quasi la totalità degli italiani sono favorevoli all'unità europea. Si sa inoltre che nessun Partito si è dichiarato contrario alla realizzazione dell'Europa unita. Mi sono francamente chiesto il perché di una tale valanga di consensi. Personalmente ho molti dubbi quando qualcosa è ritenuta vera da moltissime persone. Il consenso della maggioranza mi ha sempre portato a dubitare. So infatti personalmente, proprio per dovere professionale, che pensare è difficile. Se uno dei filosofi maggiori del nostro secolo, Martin Heidegger, ha potuto dire che «noi non pensiamo ancora», e se queste parole debbono essere prese sul serio, allora è certo difficile credere che una moltitudine di uomini, genericamente impreparati a pensare, possa produrre un pensiero innovativo. A conclusione di queste prime considerazioni, mi sembra giusto affermare che, o l'unità europea non è un pensiero innovativo, e quindi da essa non bisogna aspettarsi nulla di nuovo, oppure, il che è peggio, l'unità europea è addirittura una via sbagliata.

Mi si obietterà che queste mie affermazioni pongono in crisi uno dei fondamenti della democrazia, cioè la bontà del parere della maggioranza; rispondo che ciò è vero e, nello stesso tempo, non è vero. In realtà, il tipo di democrazia fondata sul parere della maggioranza, è solamente la democrazia quantitativa, quella che non sa scegliere ciò che è bene, ma deve cercare di accontentare il più, con provvedimenti spesso demagogici, senza considerare ciò che autenticamente è buono. Già Socrate, al tempo della grande democrazia ateniese, invitava l'amico Critone a non considerare il parere dei più, ma quale sia la verità autentica, quella verità che non accontenta, ma alle volte costringe a scelte difficili, spesso impopolari, che portano però al reale progresso morale e materiale delle persone e dei popoli.

D'altra parte, quali siano i frutti della democrazia maggioritaria è noto a tutti. La cultura della morte, tanto condannata dal Pontefice, non è proprio frutto della volontà della maggioranza? Leggi come quelle sul divorzio e sull'aborto e, in alcuni pae-