

CAPITOLO III

Riferimenti normativi

In Italia, i criteri per l'attribuzione della cittadinanza sono regolati dalla legge n. 91 del 1992¹. La cittadinanza si acquisisce, al momento della nascita, sostanzialmente in base a due criteri: il criterio dello *ius sanguinis* (diritto di sangue) e il criterio dello *ius soli* (diritto del suolo). Il primo è il diritto di sangue in base al quale è cittadino, dovunque nasca, chi è figlio di un cittadino, madre o padre che sia. Il secondo è il diritto di luogo, in virtù del quale è cittadino chiunque nasca nel territorio dello Stato. Ciò non toglie che la cittadinanza possa essere acquisita durante l'arco della vita, a patto che si verifichino delle condizioni particolari, quali possono essere il matrimonio con un cittadino o la residenza continuativa nello Stato per un certo numero di anni.

Possiamo quindi affermare che lo *ius soli* fa riferimento alla nascita sul "suolo", cioè sul territorio dello Stato e si contrappone, nelle possibili modalità di acquisto del diritto di cittadinanza, allo *ius sanguinis*, che esalta al contrario l'elemento della discendenza o della filiazione. Per i paesi che applicano il criterio dello *ius soli* è cittadino originario chi nasce sul territorio dello Stato, indipendentemente dalla cittadinanza posseduta dai genitori. Per il nostro paese, la legge 91 del 1992 indica il principio dello *ius sanguinis* quale unico mezzo per acquisire la cittadinanza a seguito della nascita, mentre l'acquisto automatico della cittadinanza *iure soli* continua a rimanere limitato ai figli di ignoti, di apolidi, o ai figli che non seguono la cittadinanza dei genitori.

La disciplina contenuta nel provvedimento varato dal Consiglio dei ministri del 4 agosto 2006, abbiamo visto nel capitolo precedente, introduce una nuova ipotesi di *ius soli* proprio con la previsione dell'acquisto della cittadinanza italiana da parte di chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui uno almeno sia residente legalmente in Italia senza interruzioni da cinque anni al momento della nascita.

Vi sono altri modi per acquisire la cittadinanza, come nel caso della "iure communicatio", che consiste nella trasmissione all'interno della famiglia da un

¹ Il testo in vigore è stato modificato dalla legislazione posteriore, in particolare con il D.P.R. 18 aprile 1994, n. 362 che ha abrogato l'art. 7, comma 1. 2, la legge 22 dicembre 1994, n. 736 che ha modificato l'art. 17. 3, la legge 23 dicembre 1996, n. 662 che ha modificato l'art. 17, la legge 3 novembre 2000, n. 396 che ha abrogato l'art. 24. 5, la legge 14 dicembre 2000, n. 379 che ha abrogato l'art. 18. 6, la legge 8 marzo 2006, n. 124 che ha aggiunto gli artt. 17 bis e 17 ter. 7, la legge 15 luglio 2009, n. 94 che ha modificato l'art. 5 e aggiunto l'art. 9 bis.

componente all'altro (matrimonio, riconoscimento o dichiarazione giudiziale di filiazione, adozione), o nel caso di "beneficio di legge", qualora accada che, in presenza di determinati presupposti, la concessione avvenga in maniera automatica, senza che sussista la necessità di farne specifica richiesta, e, infine, nel caso della "naturalizzazione"², che comporta non una concessione automatica del nuovo status ma una valutazione a discrezione degli organi e degli uffici statali competenti.

Nei vari Paesi, i diversi criteri adottati o le condizioni richieste affinché si possa acquisire il diritto di cittadinanza derivano dalle scelte politiche portate avanti in materia di immigrazione. In Italia, ad esempio, la legge tende a privilegiare lo *ius sanguinis* e quindi a mantenere una certa omogeneità della comunità nazionale. Lo *ius loci*, al contrario, favorisce l'inclusione degli immigrati, i cui figli possono facilmente diventare cittadini; ancora, per quanto riguarda la condizione legata alla durata della residenza occorrente all'acquisizione della cittadinanza, vengono riscontrate nei diversi Paesi delle differenze che sono frutto di scelte politiche diversificate, basti pensare che per la legge italiana tale durata è di dieci anni, mentre per le leggi francese e inglese di cinque.

La cittadinanza designa, dunque, la situazione o status di appartenenza di un individuo a una collettività nazionale, intesa come popolo e, in quanto appartenente al popolo, il cittadino è soggetto alle leggi dello Stato. In sintesi, ogni stato può attribuire la cittadinanza in base a principi diversi, anche in combinazione fra di essi: l'origine da genitori cittadini, seguendo il principio del diritto di sangue, il luogo di nascita, in base al principio del diritto del suolo e, infine la manifestazione di volontà. La cittadinanza italiana si acquista in base alla legge n. 91 del 5 febbraio 1992 per nascita da padre o madre italiani, ovunque essa avvenga, anche per generazioni successive alla prima fermo restando che gli ascendenti diretti non abbiano mai rinunciato alla cittadinanza italiana, e sono compresi tutti i figli di sangue che sono nati dal matrimonio o successivamente legittimati o fuori dal matrimonio, i figli adottivi (per effetto del decreto di adozione emesso dall'autorità giudiziaria). La cittadinanza si può acquisire, inoltre, per nascita in Italia da genitori ignoti o se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello stato di appartenenza. Lo straniero maggiorenne nato in

² La concessione per naturalizzazione, avviene a seguito di un provvedimento della pubblica autorità, subordinatamente alla sussistenza di determinate condizioni, quali ad esempio la residenza per un lungo periodo di tempo sul territorio nazionale, l'assenza di precedenti penali, la rinuncia alla cittadinanza d'origine ecc., o per meriti particolari. Nel nostro ordinamento, proprio per sottolinearne la solennità, il provvedimento di concessione della cittadinanza è adottato, almeno formalmente, dal capo dello stato.

Italia può ottenere la cittadinanza dopo tre anni di residenza. La cittadinanza si acquisisce anche per matrimonio (*iuris communicatio*) con un cittadino e una cittadina italiano/a, dopo sei mesi di residenza in Italia o tre anni all'estero; infine, abbiamo la naturalizzazione (o concessione).

Oltre alla cittadinanza nazionale, i cittadini degli Stati appartenenti all'Unione Europea godono anche della cittadinanza europea che ha trovato una sua collocazione tra le disposizioni comunitarie con il Trattato di Maastricht del 1992³. La cittadinanza europea, come quella nazionale attribuisce diritti e doveri ai cittadini degli Stati membri, tuttavia solo i primi trovano una posizione precisa nelle disposizioni comunitarie⁴. Il rischio che si corre è quello di sminuire l'idea di cittadinanza, che si è affermata nel tempo, con i moderni stati nazionali e di diritto, associata ad una condizione personale dell'individuo in rapporto allo Stato e di realizzare la nuova cittadinanza europea sotto una sorta di razzismo istituzionale, che trova il suo fondamento ideologico nel concetto di sovranità territoriale, escludendo inevitabilmente dal processo di formazione dello Stato continentale e dalla partecipazione politica popoli che hanno tutto il diritto di godere dei nuovi diritti di cittadinanza.

Il trattato di Maastricht afferma che è cittadino europeo chi è in possesso della nazionalità di uno degli Stati membri dell'Unione europea. L'importanza di questa affermazione è data dal fatto che per la prima volta l'idea di cittadinanza europea viene sottoposta ad un processo di definizione e che nello specifico chi non ha la nazionalità di uno degli Stati membri non può entrare a far parte della comunità. In altre parole, l'ingresso nella comunità europea avviene attraverso la mediazione dell'appartenenza nazionale, generando una nuova esclusione anziché una nuova apertura, l'esclusione appunto "di tutti quei gruppi di origine non europea ma stabiliti sul territorio già da diverse generazioni, che formano parte integrante e costituente del lavoro e dello sviluppo economico europeo, della vita quotidiana delle città europee, della cultura e dell'emergere di nuove forme di civiltà a livello europeo (come i turchi in Germania, i pachistani in Inghilterra, i magrebini e gli africani in Francia, gli albanesi in Italia, e via dicendo). Cioè, una parte importante della popolazione europea, che si trova legalmente

³ Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, G. U. n. C 191 del 29 luglio 1992.

⁴ La libertà di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle medesime condizioni dei cittadini di detto Stato, il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui si 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 detto Stato, il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, ecc..

nel suo territorio, viene irrimediabilmente e inopinatamente esclusa dal processo di costruzione di questa nuova cittadinanza”⁵.

Il problema, infine, è quello di creare il popolo europeo, cioè riuscire ad immaginare un nuovo tipo di Stato, che non sia né nazionale, né sovranazionale, a cui corrisponda un nuovo tipo di cittadinanza di cui, al momento e nello specifico, non conosciamo i contenuti. Una possibile soluzione a questo problema potrebbe essere rappresentata da una coscienza comunitaria da far maturare attraverso una mobilitazione democratica, culturale ed economica. I cittadini dei vari Stati membri devono scoprirsi cittadini europei, dando vita a un patrimonio civile, etico e politico per raggiungere quei comuni denominatori culturali “che esorcizzino il pericolo di una Europa concepita prima come semplice espressione geografica e poi, passando per il libero commercio e il mercato comune (1957), la libera circolazione delle persone sancita dal Trattato di Schengen (1985), l’introduzione della moneta unica (2002), la firma della Costituzione europea (Roma, 29 ottobre 2004) e, da ultimo, l’entrata in vigore il 1° dicembre 2009 del Trattato di Lisbona, come entità politica fondata su semplici dichiarazioni di principi e non sulla consapevolezza dell’appartenenza ad una comunità chiamata Europa”⁶.

Come avviene l’identificazione culturale e sociale del nuovo *civis*, oltre gli orizzonti nazionali della cittadinanza, come avviene cioè la costruzione del cittadino europeo nell’attuale contesto politico-istituzionale, seguendo una visione plurale della cittadinanza che deve inevitabilmente avere come presupposti dei progetti educativi in cui venga delineata una *paideia* in cui sia centrale la costruzione della nuova cittadinanza europea, tenendo presente che:

[...] l’educazione va nel profondo, riguarda gli strati non superficiali della personalità, non è racchiusa in mere regole esteriori, non riguarda solamente acquisizione di tecniche e padronanze di conoscenze o ambiti di buone maniere. Essa concerne valori, significati, identità; richiede anche limiti, confini, comunità, appartenenze. All’educazione non basta la comunicazione elettronica, né il libero commercio, né la dinamica del mercato unico, né le forme giuridico-istituzionali dislocate su basi continentali. L’educazione è anche e soprattutto orizzonte di senso e riconoscimento della cittadinanza in modo che si abbia una lingua in comune e un’interiorizzazione della modalità comunitaria. L’educazione alla cittadinanza europea certamente non può prescindere da una sorta di nuova educazione etico-civile e civica, etica ed

⁵ C. De Luca, *Educare alla cittadinanza. Quale futuro?*, in G. Spadafora, *Verso l’emancipazione. Una pedagogia critica per la democrazia*, Carocci, Roma 2010, pp. 281-282.

⁶ *Ibid.*

etologica, aperta ad un senso universalistico della comunità e insieme sagomata su di una immensa comunità grande quanto un continente e ricca di culture e tradizioni diverse, di popoli e di costumi, in cui la pluralità rincorre sempre l'unità. Se si scorgono in tempo i tracciati di questo disegno e i sentieri della grande comunità chiamata Europa sarà forse possibile ipotizzare percorsi formativi ed educativi ad una cittadinanza europea”⁷.

Questa nuova *paideia* dovrà essere capace di coniugare locale e globale in un percorso di formazione del cittadino europeo che unisca identità e differenze. La società europea e i nuovi cittadini europei, infatti, vengono alla luce dalla costruzione di una comune identità nelle differenze, dalla presenza di una pluralità di culture, di esperienze, di modi di intendere la vita e di interpretarla. Il cittadino europeo sarà quindi intento a ricercare gli elementi di identificazione che valgano e siano riconosciuti dall'intera nuova comunità continentale e che vengano racchiusi in una nuova cittadinanza che tuttavia non sostituisce “[...] le tradizionali cittadinanza nazionali, regionali, locali, ma le accompagni e le integri tutte quante, ponendo le basi per identità collettive che siano multiple, flessibili, complesse, evolutive”⁸.

La nuova cultura della cittadinanza dovrà essere orientata al riconoscimento dei valori universali di pace, giustizia, solidarietà in una società sempre più interdipendente, pluralistica, multiculturale, virtuale e mediatizzata, in cui prima di ogni altra cosa deve essere recuperata una dimensione umana, individuale e collettiva che rappresenti per le persone nella loro integralità un percorso di crescita alla ricerca delle proprie radici e della propria identità. In altre parole, che rappresenti “un percorso educativo, di educazione alla cittadinanza in cui il singolo realizza il proprio benessere personale e sociale insieme, cioè un mondo di armonia di sé con gli altri e con le istituzioni, in un contesto di regole condivise che ne facilitino la capacità di relazionarsi con l'ambiente, la partecipazione attiva e pienamente consapevole alla vita politica, sociale ed economica della comunità civica, ne affermino in una parola la cosiddetta cittadinanza attiva. Ciò è realizzabile solo nel contesto di una società democratica ispirata ad ideali di uguaglianza sostanziale, di pluralismo, di partecipazione diretta alle scelte che orientano la collettività”⁹.

⁷ G. Acone, *Orizzonti e limiti dell'educazione alla cittadinanza europea*, in “Il Nodo. Scuole in rete”, 21, 2002, p. 18.

⁸ C. Xodo, *Educare alla cittadinanza planetaria*, in “Il Nodo. Scuole in rete”, 25, 2004, p. 59.

⁹ C. De Luca, *Educare alla cittadinanza. Quale futuro?*, cit., p. 284.

Il paradigma della cittadinanza in chiave moderna ha rappresentato uno strumento per articolare le tensioni tra democrazia, giustizia e identità all'interno di Stati-nazione, territoriali e sovrani; in chiave postmoderna, invece, il paradigma della cittadinanza legato ad una nuova dimensione economica e politica, suggerisce dei ripensamenti del concetto alla luce delle nuove esigenze di giustizia che derivano dall'aumento di coloro che sono senza diritti e delle minoranze all'interno degli Stati. Per tale ragione, prima dei diritti di cittadinanza, è opportuno rivendicare la priorità dei diritti umani, senza però acclarare l'obsolescenza dello Stato-nazione. In altre parole, i fenomeni prodotti dal capitalismo planetario, il declino della funzione politica dei singoli Stati nazionali, le nuove forme di stratificazione sociale, che da ciò derivano e conseguono in maniera più o meno diretta, originando una vera e propria *underclass*, costituita da stranieri e da cittadini che vivono in condizioni di emarginazione e disagio sociale, esclusi di fatto dall'esercizio dei diritti di cittadinanza, obbligano ad un ripensamento del paradigma della cittadinanza. Si assume che, tale ripensamento possa incitare ciascuno ad assumere comportamenti ispirati alla cultura della solidarietà e non a quella dell'individualismo, in una dimensione comunitaria in cui i diritti dei cittadini siano intesi come diritti della persona e, quindi, la personalità giuridica debba essere dissociata dalle condizioni della cittadinanza, a cui però non si deve e non si può rinunciare¹⁰.

La chiave di lettura di queste affermazioni è data dall'occasione di riportare la persona, in quanto essere umano, al centro della società civile, riconoscendone la dignità oltre le specifiche appartenenze nazionali e quindi oltre la cittadinanza, in una nuova dimensione solidaristica di civiltà basata concretamente sul rispetto di ciascuno dei suoi membri. Una dichiarazione politica importante che riguarda l'affermazione di questa nuova dimensione è senza dubbio la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, promulgata nel Consiglio europeo di Nizza il 7 e 8 dicembre 2000.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si compone, da un punto di vista strutturale, di un Preambolo e 54 articoli, divisi in sette capi, 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 i seguenti capitoli: la dignità della persona (artt. 1-5), la libertà (artt. 6-19), l'uguaglianza (artt. 20-26), la solidarietà (artt. 27-38), la cittadinanza (artt. 39-46), la giustizia (artt. 47-50), principi che sono enunciati anche nel Preambolo, laddove si afferma che

¹⁰ J. Habermas, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni, democrazia*, Feltrinelli, Milano 2002, p. 64.

“l’Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza, di solidarietà”. L’ultimo capitolo contiene disposizioni di portata generale (artt. 51-54) che riguardano l’ambito di applicazione e la portata dei diritti garantiti dalla Carta.

Nel Preambolo si richiama il retaggio culturale e morale al quale l’Unione Europea ispira la propria azione ed è evidente come la Carta risenta delle disposizioni contenute nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, approvata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 e della Convenzione sui diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950, nella condivisione di un futuro di pace fondato su valori comuni. Oltre ai principi umani universali si affermano i principi di democrazia e dello Stato di diritto, si afferma inoltre che l’Unione europea “pone al centro della sua azione la persona istituendo la cittadinanza dell’Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”. Viene garantito il rispetto del principio di sussidiarietà e dei diritti riconosciuti dal trattato sull’Unione europea e dai trattati comunitari, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell’uomo.

Il Preambolo proclama una “Unione sempre più stretta tra i popoli europei” prevedendo un “futuro di pace fondato su valori comuni”, facendo riferimento al patrimonio spirituale e morale la Carta dichiara che “l’Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà”, nonché “sui principi di democrazia e di Stato di diritto”, ponendo “la persona al centro della sua azione”, istituendo “la cittadinanza dell’Unione e creando uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia”. L’Unione, continua la Carta, “contribuisce al mantenimento ed allo sviluppo dei valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell’identità nazionale degli Stati e dell’ordinamento dei pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale”, cercando di “promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile” ed assicurando “la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali nonché la libertà di stabilimento”¹¹.

La Carta¹² è un documento molto importante dal punto di vista politico e giuridico e rappresenta un passaggio fondamentale nel processo di creazione di un’identità europea.

¹¹ C. De Luca, *Educare alla cittadinanza. Quale futuro?*, cit., p. 286.

¹² Essa riafferma i diritti derivanti dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal Trattato sull’Unione europea e dai Trattati comunitari, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, dalle Carte sociali adottate dalla

Al fine di attribuirgli un valore giuridico vincolante all'interno dell'Unione europea è stato inserito come seconda parte del testo del Trattato sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004 con cui si adotta la Costituzione europea e mai entrato in vigore perché non ratificato da Francia e Paesi Bassi, e quindi ricompreso nel Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009. In questo modo viene salvaguardata la vincolatività giuridica delle sue previsioni per gli Stati membri e per i cittadini europei, quindi i diritti proclamati dalla Carta sono effettivamente tutelabili in senso tecnico-giuridico dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il Capo I detta il principio del rispetto della dignità di ogni individuo: si compone di cinque articoli, il primo dei quali afferma che “la dignità umana è inviolabile”. Ne deriva il diritto alla vita, la condanna della pena di morte, il diritto all'integrità della persona, con la conseguente introduzione dei nuovi diritti della genetica, che impedisce ogni esperimento sugli esseri umani ai quali garantisce integrità fisica, genetica e psichica e che rispetta il “consenso libero e informato” del paziente, vieta la clonazione, ponendo anche il divieto di fare del corpo umano una fonte di lucro. Gli articoli 4 e 5 sanciscono la proibizione della tortura e di pene umane degradanti, della schiavitù, del lavoro forzato e della tratta degli esseri umani.

Il Capo II, che è il più ampio, si compone di quattordici articoli dedicati alle libertà: accanto ai diritti classici, quali la libertà personale, il rispetto della vita privata e familiare, la libertà di pensiero, coscienza o religione, e la libertà di stampa e di opinione, di riunione e di associazione, della scienza e delle arti, si affiancano nuovi diritti, come il diritto all'obiezione di coscienza, la protezione dei dati personali o l'estensione del diritto di proprietà alle opere, è previsto, inoltre, il riconoscimento del diritto a sposarsi e del diritto di costituire una famiglia. L'articolo 14, relativo al diritto all'istruzione, introduce il diritto alla formazione professionale e continua, la gratuità dell'istruzione obbligatoria, e il diritto di libertà di creare istituti di insegnamento e per le famiglie di scegliere il tipo di istruzione da impartire ai loro figli, garantiti dalle leggi nazionali. I due articoli successivi disciplinano la libertà professionale e il diritto per ogni cittadino di circolare, risiedere liberamente e lavorare in tutto il territorio dell'Unione. Questo diritto si applica anche ai cittadini di paesi terzi che siano autorizzati a lavorare negli Stati membri. Seguono il riconoscimento della libertà d'impresa, del diritto di proprietà, del diritto d'asilo e il principio dell'articolo 19, che

Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo.

proibisce le espulsioni collettive, nonché l'extradizione di persone verso Paesi in cui esista il rischio di tortura o pena di morte.

L'uguaglianza è il principio che ispira il Capo III della Carta, composto di sette articoli: dal diritto fondamentale dell'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge deriva il divieto di ogni forma di discriminazione di sesso, razza, estrazione sociale o origine etnica, religione o convinzioni, handicap, età o orientamento sessuale. Di contro, si afferma il rispetto di ogni diversità culturale, religiosa e linguistica e il diritto per tutti ad un pari trattamento e a pari opportunità in ogni settore della vita e del lavoro, indipendentemente dal sesso. Una parte rilevante è dedicata ai diritti dei bambini (articolo 24): oltre al riconoscimento del diritto fondamentale alla protezione e alla cura, si afferma il diritto dei bambini a "esprimere liberamente le proprie opinioni" e a intrattenere regolarmente relazioni con entrambi i genitori; si definisce come preminente interesse superiore del bambino in tutti gli atti che lo riguardano. Seguono due articoli dedicati ai diritti degli anziani e dei disabili, per promuoverne l'inserimento sociale e la partecipazione alla vita della comunità.

Il Capo IV, che si compone di dodici articoli, concerne la solidarietà, che accanto al lavoro si qualifica come oggetto di diritto fondamentale dell'Unione: si riconosce il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, il diritto di negoziare e ricorrere ad azioni collettive, compreso lo sciopero, il diritto alla protezione contro il licenziamento arbitrario, ad una efficace tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, alla regolamentazione degli orari di lavoro e a godere di adeguati periodi di riposo e di ferie. Si proibisce il lavoro minorile, precisando che si fa riferimento a minori in età di obbligo scolastico. Si riconosce il diritto alla protezione giuridica, sociale ed economica per le famiglie e la tutela della maternità, con la protezione dal licenziamento in caso di maternità e la garanzia di poter usufruire di congedi per la nascita o l'adozione di un figlio. Si stabilisce il diritto all'assistenza sociale e sanitaria e la tutela sociale e l'assistenza abitativa per tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, in accordo con quanto previsto dalle legislazioni nazionali e dal diritto comunitario (articolo 34). Si garantisce il diritto alla sanità pubblica, alla quale si richiede un livello elevato di protezione della salute umana. Il consumatore ha altresì diritto ad accedere a servizi di interesse economico generale, a godere di un'elevata protezione e qualità dell'ambiente.

Gli otto articoli del Capo V riguardano la cittadinanza: la cittadinanza europea comporta la partecipazione effettiva diretta e indiretta attraverso le istituzioni europee

rappresentative; si stabilisce pertanto il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo e alle elezioni comunali negli Stati membri. Si riconoscono anche il diritto alla trasparenza dei processi decisionali e alla libertà d'informazione, il diritto per ognuno di accesso agli atti amministrativi e altri dati che lo riguardino, il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo, la libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio dell'Unione e il diritto di ricorrere al Mediatore dell'Unione per casi di cattiva amministrazione.

Il Capo VI, che si compone di quattro articoli, concerne la giustizia: tutti hanno diritto a ricorrere dinanzi a un giudice in caso di violazione dei propri diritti, all'assistenza legale e a una difesa gratuita, nel caso in cui non si disponga di mezzi sufficienti. È sancita inoltre la presunzione di innocenza. Di gran valore anche gli articoli sulle condanne penali (artt. 49 e 50), che sanciscono il divieto di pene sproporzionate rispetto al reato e il diritto di non essere giudicati o puniti due volte per lo stesso reato.

I quattro articoli del Capo VII definiscono, infine, l'ambito di applicazione, precisando che le disposizioni della Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà e agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Per quanto concerne la portata dei diritti riconosciuti dalla Carta, l'articolo 52 prevede la possibilità di limitazione dei diritti e delle libertà riconosciute solo per legge, nel rispetto, comunque, del loro contenuto essenziale. Eventuali limitazioni possono essere apportate solo se necessarie o rispondenti a finalità di interesse generale o allo scopo di proteggere diritti e libertà altrui. Si inserisce infine una clausola in base alla quale nessuna disposizione adottata nella Carta può essere interpretata in senso limitativo dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciute dalle Costituzioni degli Stati membri e dalle convenzioni internazionali stipulate dall'Unione. L'ultimo articolo sancisce il divieto dell'abuso di diritto, al fine di evitare che le disposizioni della Carta possano essere interpretate nel senso di consentire attività che comportino la distruzione o limitazione di diritti riconosciuti dalla Carta stessa. La Carta dichiara che è necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, rendendoli più visibili "alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici".

L'introduzione nel curriculum della tematica della cittadinanza, cioè di una tematica che sul piano semantico ingloba i concetti di giustizia, uguaglianza, libertà, solidarietà, di bene comune e di democrazia, si giustifica come una vera e propria necessità formativa,

essendo tra l'altro uno dei saperi indispensabili all'educazione del futuro¹³, perché stimola ad interessarsi delle problematiche legate alla comunità e perché stimola il ripensamento del significato stesso dell'educazione, attraverso l'elaborazione di nuovi schemi di pensiero che aiutino i soggetti nella complessa attività di revisione e aggiornamento degli apparati concettuali di cui essi si servono per interpretare il mondo. Il cittadino del XXI secolo, in contrapposizione al civismo individualistico fondato sull'autonomia personale e i legami di prossimità del secolo precedente, ha bisogno di “[...] un'educazione civica che possa fornire strumenti per intervenire personalmente, deliberare e esercitare una funzione critica; che non potrà limitarsi a informare il futuro cittadino sui suoi doveri, ma, unita al giudizio morale, “dovrà metterli in una situazione di apprendimento riflessivo della decisione intorno alle cose pubbliche”¹⁴.

L'educazione alla cittadinanza non si traduce semplicemente nel conoscere le regole e metterle in pratica, ma presuppone al contrario il coinvolgimento integrale della persona in un progetto di vita che si ponga come obiettivo la tutela dei diritti fondamentali e la difesa del bene comune. Esercitare la cittadinanza significa, così, assumere un impegno verso la propria comunità di appartenenza e verso lo Stato, nell'intento di perseguire il benessere, lo sviluppo sociale, il progresso, visti non come conseguenze dei diritti individuali, ma come condizioni indispensabili per la salvaguardia del bene comune e il rafforzamento della coesione sociale. In questo senso, “[...] la Convivenza civile postula di avere come fine dell'agire educativo l'educazione della persona umana, nella unitarietà e integralità della sua esperienza, e di ri-comporre, in senso olistico, gli strumenti culturali (sapere e fare: conoscenze disciplinari e interdisciplinari e abilità operative o professionali da spendere nella società) e il vivere bene dentro di sé (identità) e nello scambio esistenziale con gli altri (relazione)”¹⁵.

Essere cittadino si configura dunque come una condizione che impegna ciascuno a rispecchiarsi nell'altro e nell'immagine di sé che dall'altro ci viene restituita¹⁶, che suggerisce di mettersi nei panni dell'altro, facendo però attenzione a non perdere i propri, in un continuo disvelamento della condizione dell'alterità.

Il nuovo insegnamento Cittadinanza e Costituzione, introdotto nei programmi di ogni ordine e grado della scuola italiana dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169, contiene in sé

¹³ E. Morin, *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*, Raffaello Cortina, Milano 2001, pp. 15-16.

¹⁴ M. Santerini, *Educare alla cittadinanza. La pedagogia e le sfide della globalizzazione*, Carocci, Roma 2001, pp. 70-71.

¹⁵ G. Bertagna, *Avvio alla riflessione pedagogica*, La Scuola, Brescia 2000, p. 126.

¹⁶ Cfr. H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Milano 1989.

con il suo insieme di strutture concettuali e di finalità pedagogiche che si propone di raggiungere, l'eterogeneità dell'educazione alla cittadinanza. Già nella denominazione si è voluto rimarcare, facendo precedere il termine cittadinanza a quello di Costituzione, la prevalenza della dimensione universale rispetto a quella particolare, della pluralità rispetto all'unicità. Ci troviamo, comunque, di fronte all'ennesimo tentativo di racchiudere in un insieme organico i contenuti dell'educazione civica, ambientale, alla legalità, alla salute, ecc., nel quadro di un progetto educativo in cui la parola cittadinanza è prima di tutto considerata nella sua accezione sociale, cioè come insieme di saperi che orientano le azioni di ciascuno verso il bene comune all'interno della società pluralistica, ed in secondo luogo viene intesa nel suo significato prettamente giuridico-politico, come complesso armonico di regole che garantiscono il rispetto della giustizia e l'uguaglianza tra i cittadini di uno Stato-nazione.

Inserire nei programmi della scuola il tema della cittadinanza significa tentare di far avvicinare l'educazione alla democrazia e la possibilità per la scuola di rinnovarsi contribuendo proprio alla risoluzione del problema di come si possano formare i cittadini¹⁷ in un'epoca complessa e multidimensionale come quella in cui viviamo. Delors sostiene che l'educazione, basandosi sui quattro pilastri dell'imparare a conoscere, imparare a fare, imparare a vivere insieme, imparare ad essere, rappresenta il vero tesoro per gli uomini del XXI secolo:

La società mondiale si dibatte nel travaglio di un parto doloroso: l'educazione si colloca, infatti, al centro dello sviluppo sia della persona sia della comunità; il suo compito è quello di consentire a ciascuno di noi, senza eccezioni, di sviluppare pienamente i nostri talenti e di realizzare le nostre potenzialità creative, compresa la responsabilità per la nostra vita e il conseguimento dei nostri fini personali. [...] Tutti i motivi, quindi, spingono a insistere nuovamente sulle dimensioni morali e culturali dell'educazione, che consentano a ciascuna persona di comprendere l'individualità degli altri e di capire l'ineguale progredire del mondo verso una certa unità; ma un tale processo deve iniziare dalla comprensione di se stessi, attraverso un viaggio interiore che ha le sue pietre miliari nella conoscenza, nella riflessione e nella pratica dell'autocritica. [...] L'educazione è soprattutto un viaggio interiore, le cui tappe corrispondono a quelle della continua maturazione della personalità¹⁸.

¹⁷ L. Sciolla, *Come si può costruire un cittadino*, in "il Mulino", 4, 1999, pp. 601-609.

¹⁸ J. Delors, *Nell'educazione un tesoro*, Armando, Roma 1997, p. 15.

Solo l'educazione, dunque, può agire verso il potenziamento della società civile e di tutte le forme di solidarietà tra le persone, favorendo l'impegno civico soprattutto attraverso forme associative e di volontariato. Proprio per questo, l'educazione alla cittadinanza, in un quadro sociale profondamente mutato, necessita di un forte investimento culturale che non sia tuttavia limitato nella direzione di trasmettere determinate conoscenze, ma serva soprattutto nella vita. Il collegamento con il territorio e con gli ambienti extrascolastici assume una funzione cruciale nella formazione dei ragazzi, in questo senso l'educazione alla cittadinanza deve essere trasferibile in ogni contesto in cui ci si trova ad agire.

La Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente contiene il quadro di riferimento, cioè lo strumento destinato agli Stati membri per favorire lo sviluppo di offerta di competenze chiave per tutti.

Già il Consiglio europeo di Lisbona (23-24 marzo 2000) aveva concluso che un quadro europeo avrebbe dovuto definire le nuove competenze di base da assicurare nel corso dell'apprendimento permanente, in risposta alla globalizzazione e al passaggio verso economie basate sulla conoscenza, sottolineando che *le persone costituiscono la risorsa più importante dell'Europa*.

Un altro importante documento è costituito dalla relazione del Consiglio sul ruolo più ampio dell'istruzione e dei suoi aspetti culturali, adottata il 23 novembre 2004. Nella relazione adottata dal Consiglio (Istruzione, gioventù e cultura) nel novembre 2004, il principale messaggio che emerge riguarda l'impegno a rafforzare la cittadinanza e l'integrazione sociale attraverso l'istruzione. Questa relazione risulta di particolare interesse, nell'ambito del discorso che si sta portando avanti su cittadinanza, partecipazione e giovani, proprio perché si concentra sull'aspetto degli obiettivi dell'istruzione relativi alla cittadinanza.

A fronte di una crescente diversità sociale e culturale, il ruolo cruciale dell'istruzione è anche quello, considerato il contesto europeo dove si ritrovano a convivere diversi popoli, della promozione del rispetto della dignità umana, del rispetto dell'altro, del diverso, nonché dei valori e delle credenze di cui sono portatori. Per questo, l'istruzione svolge un ruolo sociale importante nella diffusione di forme di tolleranza e solidarietà che costituiscono i presupposti per preservare e rinnovare il patrimonio culturale, quale elemento indispensabile di una rafforzata coesione sociale. In particolare la

raccomandazione è rivolta ai giovani, nei quali va stimolata a tutti i livelli l'acquisizione di competenze chiave grazie alle quali essi possano realizzarsi pienamente nella vita adulta e allo stesso tempo continuare ad apprendere nel corso della loro vita, nei contesti lavorativi in cui si inseriranno.

Nel testo si evidenzia, inoltre, la necessità di tener conto di quei giovani che versano in condizioni di svantaggio di tipo sociale, culturale, economico e nei confronti dei quali vanno, per tale motivo, individuate apposite forme di supporto al fine di non compromettere lo sviluppo delle loro potenzialità.

Con la Legge regionale 14 del 2000 nasce in Campania la rete territoriale denominata Sistema Informativo Regionale Giovanile (SIRG) per promuovere ed incentivare l'istituzione dei servizi Informagiovani per il perseguimento delle finalità primarie dello sviluppo dell'informazione e partecipazione dei giovani. Le idee forza delle Politiche Giovanili della Regione Campania sono, ormai da oltre un decennio, il pieno rafforzamento dell'informazione e della partecipazione, inoltre, a decorrere dal 2006 il settore ha approvato annualmente le linee operative per i giovani che si declinano in varie azioni che favoriscano l'esercizio di una cittadinanza attiva e stimolino la loro partecipazione effettiva alla vita democratica attraverso un maggiore coinvolgimento nella vita civile della comunità e nel sistema della democrazia rappresentativa. Al fine di ampliare la partecipazione alla vita pubblica e promuovere la crescita dei giovani in quanto cittadini attivi e responsabili si rende necessario, altresì, migliorare l'accesso dei giovani ai servizi di informazione e soprattutto ad informazioni di qualità. Per dare piena attuazione a quanto detto ed attivare la partecipazione istituzionale dei giovani, la Regione promuove lo sviluppo dei Forum della Gioventù a livello provinciale e comunale, seguendo le direttive della Carta Europea della Partecipazione dei Giovani alla vita locale e regionale adottata dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa il 21 Maggio 2003.