

Università degli Studi Roma Tre
Corso di perfezionamento
in "Cittadinanza europea e Amministrazioni pubbliche"
Cattedra Jean Monnet di *Diritto e istituzioni dell'integrazione europea*

LUIGI MOCCIA

"CITTADINANZA EUROPEA
E AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE"
Note per un corso di studio

Europapers n.1, 2000

LUIGI MOCCIA *

"CITTADINANZA EUROPEA
E AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE"

Note per un corso di studio

Il Trattato istitutivo della Comunità europea considerava i cittadini degli Stati membri della Comunità stessa come operatori economici, in veste rispettivamente di imprenditori o di lavoratori, a cui veniva consentito di esercitare la propria attività economica o professionale in un paese diverso dallo Stato di origine; ma è solo con il Trattato di Maastricht che prende forma un concetto vero e proprio, per quanto ancora problematico, di "cittadinanza europea". È cittadino europeo chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.

I diritti principali che si ricollegano al possesso della cittadinanza europea sono quelli relativi alla libertà di circolare e soggiornare e stabilire la sede della propria attività nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea.

Si tratta, invero, del riconoscimento di diritti già attribuiti dalla precedente normativa comunitaria; ma ciò che importa sottolineare è il cambiamento di prospettiva. Il cittadino europeo vede ora riconosciuti tali diritti direttamente dal Trattato; sicché i limiti e le condizioni riguardanti il loro esercizio sono da considerarsi come eccezioni.

Al possesso della cittadinanza europea sono collegati altri diritti: in particolare, i diritti politici di elettorato attivo e pas-

Redazione a cura del Laboratorio informatico per la didattica e la ricerca del Dipartimento di Istituzioni politiche e Scienze sociali

Coordinamento:

Alessandro Truini e Salvatore Bonfiglio

* Titolare della Cattedra Jean Monnet di *Diritto e istituzioni dell'integrazione europea*; Direttore del Corso su la "Cittadinanza europea e Amministrazioni pubbliche".

sivo nelle elezioni europee e in quelle locali (comunali) esercitabili nel paese di residenza in quanto diverso dal paese di origine; nonché il diritto di petizione davanti al Parlamento europeo e il diritto di ricorso al mediatore europeo (ombudsman).

Più di recente, con il Trattato di Amsterdam la natura e il contenuto della cittadinanza europea si precisano e si arricchiscono, ancorché sotto una formula dall'apparenza riduttiva. Difatti, alla formula *tranchante* del Trattato di Maastricht, che letteralmente incideva fino quasi a scarnificare il monopolio statale della cittadinanza ("È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro"), il Trattato di Amsterdam si limita ad aggiungere, a mo' di correttivo e in maniera più sommissa, che: "La cittadinanza dell'Unione completa la cittadinanza nazionale e non la sostituisce".

L'intenzione dei governi, in sede di negoziato, era stata quella di bloccare il rischio di una eccessiva destatalizzazione del concetto di cittadinanza, che la paventata affermazione di una inedita "cittadinanza transnazionale", in luogo della più tradizionale "cittadinanza nazionale", avrebbe determinato, con un effetto di svuotamento di quest'ultima, facendo peraltro della prima nulla più, come taluno ha detto, che una sorta di "apolidia europea" (Manzella). Senonché, l'esito di questa operazione di contenimento concettuale e normativo ha finito per assumere un rilievo contrario. L'introduzione, infatti, del concetto di "completamento" della cittadinanza interna da parte di quella europea si è tradotto in una sostanziale equiparazione dell'una rispetto all'altra, sul presupposto del carattere "parziale", ovvero non esaustivo della cittadinanza statale: nel senso che essa da sola è condizione necessaria ma non più sufficiente a realizzare la pienezza di stato giuridico del soggetto; pienezza invece assicurata per via di integrazione con le ulteriori situazioni soggettive attinenti ai rapporti tra l'individuo e l'Unione, il più delle volte mediati dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti a livello nazionale e locale.

A ciò si aggiunga che già il Trattato di Maastricht aveva definito l'obiettivo dell'istituzione di una cittadinanza europea

come quello di "rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri" (art. 2); mentre quello di Amsterdam interviene in aggiunta ad amplificare ed estendere tale obiettivo, laddove statuisce che: "L'Unione è fondata sui principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dei principi dello Stato di diritto ... comuni agli Stati membri". Il richiamo alla "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" poggia su un apparato di garanzie che vedono, da un lato, la possibilità di ricorso da parte del singolo alla Corte di giustizia del Lussemburgo riguardo ad atti delle istituzioni europee ritenuti contrari a tali diritti fondamentali; e, dall'altro lato, la previsione di sanzioni a carico degli Stati membri che si rendono responsabili di violazioni gravi e persistenti dei principi sui quali è fondata l'Unione. Mentre un altro punto di forza è rappresentato dalla previsione e progressiva attuazione di uno "spazio di libertà, di sicurezza e giustizia", cioè dal complesso di norme intese ad assicurare la libera circolazione delle persone, la cooperazione giudiziaria in materia civile e il controllo alle frontiere esterne.

Ma una ulteriore estensione del concetto di cittadinanza si profila nel Trattato di Amsterdam a seguito dell'inserimento del titolo sull'occupazione, come questione d'interesse comune agli Stati membri, che vale a conferire una dimensione spiccatamente "sociale" al concetto stesso. Dall'idea originaria di una cittadinanza basata solo sui diritti civili legati alle libertà del mercato, si passa quindi ad una cittadinanza a valenza partecipativa, basata cioè sui diritti politici, per approdare, da ultimo, ad una "cittadinanza sociale", ovvero intesa come forma di garanzia contro l'esclusione e l'emarginazione, per una maggiore coesione economico-sociale, a base solidaristica, sul cui sfondo pure è possibile scorgere il modello di un'economia sociale di mercato.

Su queste premesse, a misura dell'ampiezza e della importanza di significati assunti dalla cittadinanza europea nel contesto dell'Unione, appare evidente che il problema della formazione di un "cittadino europeo", come necessità imposta dalla

stessa dinamica dell'integrazione, per cui fatta l'Europa — parafrasando un detto da noi ben noto — occorre fare gli europei, presenta una molteplicità di aspetti relativi così alla definizione della condizione giuridica di questo cittadino, al suo operare in campo economico e politico, come pure alla sua integrazione socio-culturale, con riferimento alle singole realtà nazionali, i cui apparati di governo e in genere amministrativi sono chiamati a svolgere, a vari livelli e in vari ambiti, un ruolo attivo di servizio, assistenza e tutela delle libertà, nonché di garanzia dei diritti, a favore appunto dei "cittadini" dell'Unione Europea.

Si tratta di aspetti problematici nel loro insieme riconducibili ad una prospettiva caratterizzata da processi vasti e complessi di costruzione di modelli politico-istituzionali e socio-culturali, che richiedono un approccio multi- e inter-disciplinare, esteso cioè a diverse aree di ricerca (storia, diritto, economia, sociologia, scienza politica) e focalizzato sul rapporto tra "dimensione nazionale" e "trans-nazionale" a base del sistema di comunitario di *governance*.

Di qui l'esigenza di approfondire la conoscenza del fenomeno della costruzione di una "cittadinanza europea", nel più ampio quadro della evoluzione e trasformazione economico-politico-sociale ed istituzionale degli attuali ordinamenti statuali, a livello sia nazionale, sia locale, in relazione appunto al contesto comunitario.

A tale riguardo assumono particolare importanza i processi che hanno determinato, in epoche diverse e in risposta a varie esigenze o contingenze e da parte di vari attori (presenti sulla scena politica, economica e sociale), l'avvio e lo sviluppo di rapporti di cooperazione in ambito europeo, sfociati poi nelle odierne istituzioni e acquisizioni comunitarie.

Molto sinteticamente, si può ritenere che questi processi storici, del resto tuttora in corso di realizzazione, dove si possono ravvisarsi le basi di una "cittadinanza europea", coinvolgono tre diversi aspetti e livelli, così riassumibili.

a) Uno è costituito, a livello dell'intero mondo europeo (e non solo), dall'avvicinamento tra le diverse culture nazionali, come fenomeno che, se per un verso riflette le dinamiche "trans-

culturali" tipiche dell'"era della globalizzazione" (migrazioni, omologazioni di abitudini di vita, facilità di comunicazione, concentrazioni della popolazione nelle aree urbane, ecc.), per altro verso rivela e postula insieme una diffusa esigenza di pacificazione ed una altrettanto radicata tendenza all'apertura ovvero alla comunicazione, come fenomeno di crescita civile operante attraverso il consolidarsi di una tradizione "comune" di pensiero etico-politico-sociale, sostanzialmente legata all'idea dei diritti fondamentali, della democrazia, delle libertà economiche come dei doveri di solidarietà, ma ugualmente consapevole delle diversità e specificità, nonché della necessità di una loro valorizzazione come elementi di processi identificativi insopprimibili, caratteristici di realtà che hanno fatto e continuano a fare la forza stessa della civiltà europea, e suscettibili di controbilanciare i sempre rinascenti motivi di accentramento e livellamento dall'alto di tali realtà locali e territoriali.

b) Un secondo aspetto, a livello dei singoli ordinamenti nazionali, è costituito dall'intreccio tra lo sviluppo dei processi in senso ampio di modernizzazione, da un lato, e la continua ridefinizione dei modelli istituzionali e procedurali, in aderenza ad esigenze di partecipazione, trasparenza ed efficienza degli apparati di governo ed amministrativi, orientati verso una cultura dei servizi e dei risultati di stampo manageriale, e che pone comunque l'enfasi sulla responsabilità verso i cittadini.

c) Infine, a livello di quadro istituzionale dell'Unione europea, si evidenzia l'aspetto costituito da una alternanza di spinte, da un lato, in senso federalista, alla comunitarizzazione delle politiche, e, dall'altro lato, di spinte in senso funzionalista, alla cooperazione intergovernativa, in un quadro ancora incerto e contraddittorio riguardo a obiettivi e metodi di edificazione dell'Europa, reso tanto più sofferto in previsione di un allargamento ad altri paesi.

In questo ambito tematico e problematico sono da inquadrare, esaminare e valutare, le scelte compiute e quelle che restano da compiere nei vari settori, giuridico, economico e politico, al fine di formare una figura di "cittadino" sempre più partecipe sia ai processi in atto di costruzione europea, sia ai meccanismi

di trasferimento istituzionale, che vedono coinvolte le pubbliche amministrazioni (nazionali e locali): un cittadino, vale a dire, pienamente consapevole degli interessi in gioco, non solo individuali, ma correlati pure ad una dimensione sociale, di salvaguardia della qualità della vita, dell'ambiente, dell'istruzione, della sanità e di altri beni d'interesse collettivo.

Particolare significato appaiono rivestire, in proposito, le scelte destinate a favorire l'armonizzazione-uniformazione delle legislazioni nazionali, nonché il rafforzamento del "mercato unico" e l'estensione delle politiche di intervento comunitario nel campo dei "servizi pubblici", al fine altresì di promuovere una crescita dei livelli occupazionali e di stabilità dei sistemi economico-finanziari, tenuto conto anche delle implicazioni relative all'adozione della moneta unica.

In questo senso, se è vero che l'introduzione dell'euro come moneta circolante renderà sempre più evidenti i differenziali tra le prestazioni e i servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche nei diversi Stati membri, è altresì vero che sempre più necessari si renderanno gli sforzi intesi all'adeguamento e al miglioramento dei relativi apparati, all'insegna di una loro maggiore convergenza e, insieme, dell'effettività di quelli che possono chiamarsi i "diritti di cittadinanza amministrativa": quali la trasparenza e semplificazione dei procedimenti, il diritto di accesso e di partecipazione alla formazione di atti amministrativi, la individuazione del responsabile del procedimento, e così via. Con ciò a dire, in altre parole, che una piena realizzazione del mercato unico non potrà concretizzarsi, senza la contestuale realizzazione di uno "spazio amministrativo europeo", tale da garantire ai cittadini dell'Unione parità di opportunità e di servizi, di mezzi e di accessi, attraverso anche una ridefinizione del tradizionale modello gerarchico e autoritativo di rapporti tra amministrazione e cittadino.

Sullo sfondo di queste tematiche e problematiche il collegamento della "cittadinanza europea" con le "amministrazioni pubbliche" assume quindi un duplice significato: da un lato, quello di un allargamento della base dei diritti individuali e sociali, a fronte di un miglioramento della qualità dei servizi;

dall'altro lato, quello di un più attivo coinvolgimento delle istanze della società civile nel governo della cosa pubblica o, come oggi usa dire, della *governance*, che abbia di mira come obiettivo una "amministrazione condivisa", in cui il soggetto privato (cittadino) si affianchi al soggetto pubblico (amministrazione statale o locale).

In definitiva, il tema della "cittadinanza europea" può essere visto come pietra angolare del processo di integrazione e anello di congiunzione degli aspetti politico-istituzionali del sistema di governo comunitario con i sistemi di governo nazionali per il tramite appunto degli interessi individuali e collettivi dei soggetti in genere operanti all'interno dello spazio risultante dalla sovrapposizione dell'ordinamento comunitario agli ordinamenti nazionali. Altrimenti detto, il tema della "cittadinanza europea" sembra porsi, in collegamento con le istanze di rinnovamento delle pubbliche amministrazioni a livello sia comunitario che nazionale e locale, come la chiave di volta della costruzione dell'Europa, ovvero come il nocciolo duro dell'integrazione, appunto costituito dall'interazione tra istituzioni europee, ordinamenti interni e società civile.

Non a caso, l'esecutivo di Bruxelles ha auspicato più di recente uno sviluppo della comunicazione tra istituzioni e cittadinanza ed una più ampia partecipazione di questa, sia come opinione pubblica in genere, sia più specificamente come parti sociali ed organizzazioni della società civile, al dibattito sulle tematiche europee.

Un maggiore coinvolgimento dei cittadini appare del resto auspicabile anche alla luce della considerazione piuttosto diffusa che larghi strati della società civile conoscono poco o male persino i programmi fondamentali dell'Unione e non solo il funzionamento delle istituzioni europee; le cui decisioni, peraltro, influiscono in misura crescente sulla vita dei cittadini dei cittadini europei.

Ma il "dialogo dei cittadini con l'Europa" non sarà evidentemente né concreto, né completo, né efficace, senza la partecipazione di tutti i soggetti interessati e responsabili: e, quindi, in primo luogo, accanto ai cittadini, delle stesse amministrazioni

pubbliche, dei loro funzionari e dirigenti, in quanto chiamati sempre più a progettare, realizzare, gestire le politiche europee ed il loro impatto sulla vita interna; in una parola, a "studiare l'Europa", per comprenderne meccanismi, strutture, potenzialità, come pure per conformare a standard europei modelli e prassi di amministrazione, in uno sforzo comune di convergenza e adeguamento di apparati e procedure.

Tutto ciò non può che richiedere un impegno a forte valenza formativa, prima ancora che tecnico-operativa, proprio per le implicazioni in termini di mentalità e, in senso ampio, di ordine culturale che l'affermazione di una cittadinanza europea unitamente alla modernizzazione e trasformazione degli apparati amministrativi comportano.

A questa esigenza, che è poi soprattutto una sfida, intende rispondere il nostro corso.

Esso intende farlo con una articolazione per moduli didattici interdisciplinari, ciascuno pensato per coprire una o più aree tematiche, secondo lo schema seguente.

1) Il modulo storico-politico, dedicato a scenari propriamente di interesse culturale, circa l'identità europea, come unità o pluralità di motivi e filoni di pensiero e di tradizione a base della civiltà europea, ma pure dedicato a scenari di interesse propriamente storico, circa la formazione ed evoluzione delle istituzioni politiche e prima fra tutte degli Stati nazionali, nonché interessato ad indagare l'attuale sistema della rappresentanza politica a livello europeo (transnazionale) e nazionale, come pure i problemi legati alla delimitazione e configurazione geo-politica dell'Europa.

2) Il modulo giuridico-istituzionale, per ovvie ragioni il più corposo, dedicato ad approfondire la conoscenza della organizzazione e del funzionamento delle istituzioni europee, i rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti interni, insieme con le teorie dell'integrazione e la loro evoluzione nel tempo, inoltre rivolto ad indagare aspetti riguardanti sia specifiche normative che politiche comunitarie (quali in particolare: mercato interno, moneta unica, fondi strutturali, diritti di cittadinanza, mediatore europeo, servizi pubblici), nonché le politiche di

cooperazione in materia di polizia, la comunitarizzazione del "terzo pilastro", e lo "spazio giudiziario europeo".

3) Il modulo politico-economico, dedicato in particolare allo studio delle politiche di bilancio e di armonizzazione fiscale, all'adozione dell'euro e connessi problemi di adeguamento amministrativo-contabile, nonché all'impatto delle politiche comunitarie sul sistema economico interno a livello nazionale e locale, specie con riguardo alla gestione dei fondi strutturali.

4) Il modulo politico-sociale, pensato per offrire una conoscenza di elementi utili ad inquadrare le tematiche dell'integrazione e della identità-cittadinanza nella realtà in trasformazione delle società europee contemporanee, con riguardo in particolare ai "simboli" dell'Unione, alle politiche socio-culturali (quelle d'iniziativa sia della Comunità, sia del Consiglio d'Europa), ed ancora alle pari opportunità, all'assistenza sociale e alle azioni di volontariato, nonché alla dimensione partecipativa e sociale della cittadinanza.

5) Infine, il modulo socio-linguistico, rivolto a fornire strumenti di approfondimento e analisi delle problematiche connesse al multilinguismo e alle tecniche di traduzione e, più in generale, all'apprendimento delle lingue come modalità precipua di formazione di una "cittadinanza europea" (secondo le linee tracciate nel Rapporto del Consiglio d'Europa intitolato: *Language Learning for European Citizenship*).

A conclusione di queste note introduttive s'impongono una avvertenza e una speranza insieme.

L'avvertenza riguarda la natura di sperimentazione che in questa prima fase si è inteso assegnare al nostro corso, nella consapevolezza della complessità, ampiezza e varietà dell'itinerario formativo lungo il quale esso si svolge, guardando a molteplici e diversi scenari. Naturalmente, sperimentare significa, nel nostro caso, sia accettare in partenza l'idea di percorsi alternativi, sia e soprattutto valutare *in itinere* la congruenza del percorso tracciato sulla carta, attraverso il metodo della discussione, sui vari argomenti oggetto di trattazione, che speriamo possa avvenire sempre con attiva partecipazione dei fre-

quentanti, che sin d'ora invito a non farsi scrupolo di avanzare critiche e suggerimenti, oltre a domande e richieste.

Infine, la speranza che vorrei esprimere è quella molto semplice e pratica, ma non meno ambiziosa, che traggo dalle parole di chi (come Francesco Alberoni, nella sua rubrica domenicale *Pubblico & Privato* sulle pagine del *Corriere della Sera*) ha scritto, a proposito del successo di corsi universitari (e questo ha la pretesa di esserlo in tutto e per tutto), che: "Tutti i prodotti, siano corsi universitari, servizi bancari, assicurativi, film, oggetti di consumo come le automobili e le bevande e perfino un ristorante, hanno successo solo quando nascono da un'ispirazione unitaria, tecnica ed estetica insieme, per cui hanno una armonia interna, che li rende diversi dagli altri, con un proprio messaggio, una propria funzione, uno scopo preciso, un proprio pubblico, un posto nel mondo".

Questa ispirazione, questo messaggio e questa funzione ho cercato, seppure sinteticamente, di rappresentarvi con queste note, e spero almeno nella loro sufficienza.

Quanto al resto, al pubblico e al posto nel mondo, spero che il nostro corso saprà conquistarsi un pubblico assiduo e partecipe ed un posto durevole e credibile (se non di prestigio), nell'interesse soprattutto di coloro i quali, cittadini europei prima ancora che amministratori, in seno alle istituzioni europee come nelle istituzioni interne di questo o quello Stato, condivideranno, giorno dopo giorno, la responsabilità delle sorti dell'Unione.

Roma, 19 giugno 2000

