

La prospettiva della cittadinanza europea

di Giuseppe Ponzini

Le questioni relative alla definizione dei contenuti (civili, politici e sociali) di un diritto di cittadinanza europea, sono oggetto di un dibattito che, avviato da tempo, ha trovato in questi ultimi anni nuovi stimoli a partire dagli accordi e dalle dichiarazioni che hanno sancito la nascita dell'Unione Europea. Gli esiti fin qui raggiunti da tale dibattito sembrano talvolta denotare una certa ambivalenza di giudizio (quando non proprio un orientamento dichiaratamente pessimistico) circa l'effettiva praticabilità del percorso che dovrebbe portare alla compiuta realizzazione dell'*Europa dei cittadini*.

Le maggiori riserve vengono dalla constatazione che la Comunità, fin dal 1957, ha identificato il suo asse fondamentale nel processo di integrazione economica, rispetto alla quale agli obiettivi sociali è stata assegnata una valenza meramente strumentale. E che "il 1992 non ha fatto segnare, malgrado alcuni elementi innovativi registrati a Maastricht, significativi progressi in materia di politiche sociali"; al contrario, "ancora una volta, questo settore delle politiche comunitarie resta uno dei più controversi e dei più residuali nei confronti di un processo finalizzato, innanzitutto, alla costruzione di un mercato unico" che con circa 500 milioni di consumatori appare essere "il più grande dell'area occidentale" (Bartocci 1993, p. 467).

L'*Europa sociale*, in ragione del ruolo subordinato che di fatto riveste rispetto all'*Europa economica*, non rappresenterebbe dunque un obiettivo concretamente raggiungibile nel breve e forse nemmeno nel medio periodo. Tale opinione è condivisibile, considerato che gli ostacoli da superare sono ancora molti, e notevoli: da quelli collegabili alla specificità e alla rigidità dei modelli nazionali di welfare e di regolazione del mercato del lavoro, a quelli connessi alle differenze tra i sistemi produttivi dei vari Stati, a quelli che derivano dalla sostanziale divergenza degli interessi politici ed economici di alcuni dei Paesi appartenenti all'Unione (si pensi, ad esempio, alla contrapposizione tra aree forti ed aree deboli).

D'altro canto, però, occorre ricordare che l'azione comunitaria, fin dagli anni settanta, benché orientata unicamente alla creazione di un mercato europeo e, anzi, proprio per favorire il conseguimento di tale obiettivo, ha concorso a determinare un insieme di "diritti spettanti agli individui non già in quanto cittadini dell'uno o dell'altro Stato membro, ma come cittadini

della Comunità: con il risultato di creare uno *status* giuridico soggettivo per il lavoratore comunitario che non trova riscontro in altri ordinamenti giuridici, nazionali o internazionali" (Saulle 1989, p. 162). Tale status comprende il riconoscimento della medesima precedenza nel collocamento di cui beneficiavano i lavoratori nazionali, la parità di trattamento e l'esclusione di discriminazioni basate sulla nazionalità, l'elettorato attivo e passivo in ambito sindacale, il diritto alla previdenza sociale, forme di sostegno per favorire l'inserimento del lavoratore e dei suoi familiari nel contesto sociale dello Stato dove presta lavoro. Sulla sicurezza sociale si veda, in particolare, il Regolamento 1408/71 del 14 giugno 1971 ed i successivi emendamenti, relativamente all'introduzione del principio del cumulo dei periodi previdenziali maturati attraverso prestazioni lavorative nei vari Stati membri della CEE (Saulle 1989, pp. 163-6). Ed occorre anche sottolineare che, allo stato attuale, "le dinamiche relative alla creazione di un mercato unico rendono sempre più difficile escludere le questioni sociali dall'agenda della Comunità Europea" (Leibfried, Pierson 1993, p. 44). Queste considerazioni trovano conferma in una ricerca condotta da Esping-Andersen (1991, p. 222), e le cui conclusioni si potrebbero riassumere dicendo che l'evoluzione delle società industriali ha reso sempre più stretto il rapporto tra obiettivi economici e obiettivi sociali, tanto che "non è esagerato sostenere che oggi i mercati del lavoro non possono funzionare senza una politica sociale".

All'interno di questo scenario, tra i meccanismi dell'integrazione economica e quelli dell'integrazione sociale si vanno così stabilendo nuovi nessi di interdipendenza, in grado di determinare equilibri e condizioni di compatibilità differenti da quelli del recente passato, sia rispetto ai processi che muovono quei meccanismi, sia rispetto agli obiettivi di tali processi.

In ogni caso, il ruolo che l'Unione Europea vorrà, saprà o dovrà esercitare in materia di politiche sociali di cittadinanza appare, in questa prospettiva, estremamente rilevante: almeno dal punto di vista delle conseguenze che potrebbero derivarne.

Sembrerebbe quindi utile, e forse anche necessario, interrogarci su quali scenari siano o potrebbero essere possibili in rapporto allo sviluppo delle politiche sociali di cittadinanza su scala europea, al di là dei ritardi e delle carenze che pure sono attualmente riscontrabili - e anzi proprio in ragione di tali carenze e di tali ritardi. A questo scopo, appare interessante l'indicazione proposta da Leibfried e Pierson (1993, p. 47), secondo la quale tale sviluppo potrebbe essere misurato secondo due dimensioni principali: quella dell'estensione di interventi che, collegando i benefici di welfare a diritti assegnati all'individuo in quanto tale, determinerebbero la misura in cui le politiche sociali "incorporano l'idea di una cittadinanza sociale

europea"; e quella connessa al superamento o meno, nei vari ambiti, di una concezione "negativa" dell'integrazione (interpretabile come semplice "abbattimento" di misure e vincoli nazionali) in favore di una concezione "positiva" (definibile come "la progettazione e la realizzazione di un regime di politiche sociali specificamente europeo").

Del Trattato sull'Unione europea, siglato a Maastricht il 7 febbraio 1992, si è detto molto. Si è detto, ad esempio, che grazie ad esso sono state poste le precondizioni per la definitiva realizzazione del progetto di unificazione europea. D'altro canto, molti osservatori hanno segnalato i limiti dell'accordo, troppo evidentemente sbilanciato in favore della creazione di un *mercato* piuttosto che di uno *Stato* europeo, e quindi destinato a scontare le conseguenze di quello che è stato talvolta definito un *deficit politico e democratico*.

Che il Trattato di Maastricht non abbia segnato un momento di completa coesione lo dimostra il fatto che la sua ratifica sia stata bocciata, il 2 giugno 1992, dal 50,7% degli elettori danesi (rendendo così necessaria l'adozione di alcune clausole in deroga, fissate nel corso del vertice di Edimburgo dell'11 dicembre 1992, e grazie alle quali la Danimarca, con un nuovo referendum, si è espressa - con il 57% dei voti - a favore dell'Unione Europea nel maggio 1993). Lo dimostra anche l'esigua maggioranza con la quale gli elettori francesi, il 20 settembre 1992, hanno approvato l'adesione al Trattato (51%). Ma lo dimostra soprattutto il fatto che il Protocollo sulla politica sociale - annesso al Trattato - non rechi la firma della Gran Bretagna.

In realtà, tuttavia, gli altri otto sottoscrittori dell'accordo sull'Unione Europea hanno espresso una adesione assai meno contrastata di quanto non abbiano fatto Danimarca, Regno Unito e Francia. Anche se, peraltro, le riserve avanzate in vario modo da questi ultimi paesi sembrano riflettere l'importanza dell'evento e della posta in gioco.

Gli accordi raggiunti nel corso del già richiamato vertice di Edimburgo del dicembre 1992, e che riguardano questioni come la cittadinanza, l'unione monetaria, la politica della difesa, la giustizia, la politica sociale, pur non rappresentando una formale modifica dei contenuti del Trattato di Maastricht, forniscono una sorta di interpretazione autentica del significato da annettere ad alcune sue disposizioni. In particolare, per quanto concerne la cittadinanza, è stato precisato che il diritto di cui parla il Trattato sull'Unione Europea ha funzione complementare, che non si sostituisce in alcun modo alla cittadinanza del singolo Stato, al cui diritto nazionale spetta in modo esclusivo la competenza in materia. Ed è stato sottolineato che l'articolo 8E del Trattato (che prefigura la possibilità di una estensione del contenuto del diritto di cittadinanza europea)

richiede l'unanimità del Consiglio e la ratifica degli Stati membri. Analoghi distinguo sono stati avanzati per quanto riguarda le politiche sociali (Curti Gialdino 1993, pp. 338-50).

Malgrado ciò, il Trattato di Maastricht - o, più precisamente, il percorso che dall'Atto Unico del 1986 ha portato all'Unione Europea - ha segnato un momento di svolta importante: se non dal punto di vista delle acquisizioni immediate, almeno da quello della proposizione di un progetto che appare per molti versi innovativo rispetto al disegno sulla base del quale la Comunità Economica Europea era dapprima nata e si era successivamente sviluppata.

La novità principale riguarda l'attenzione dedicata al tema dell'integrazione politica e sociale. Benché nella sostanza si tratti soltanto dell'enunciazione di intenzioni o talvolta di proposte, e benché manchi ancora la base istituzionale e ordinamentale necessaria per poter tradurre in pratica le dichiarazioni di principio (la Costituzione Europea), nondimeno alcune rilevanti questioni sociali sembrerebbero essere state acquisite alla discussione come obiettivi strategici del processo di unificazione. Come obiettivi, cioè, dotati di una propria autonoma rilevanza, e non semplicemente come utili accorgimenti per favorire l'unificazione economica.

Il principale di questi obiettivi parrebbe essere - malgrado le resistenze e le divergenze d'opinione alle quali si è accennato in precedenza - quello della *cittadinanza europea*.

In effetti il Trattato sancisce - almeno formalmente - l'istituzione della cittadinanza dell'Unione, stabilendo che essa spetta a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. Si tratta, quindi, di una cittadinanza di secondo livello, che deriva dal possesso della cittadinanza di uno degli Stati membri, alle cui legislazioni è evidentemente rinviata la norma concernente le modalità di acquisizione della cittadinanza stessa. Peraltro, si tratta di una cittadinanza che, ove acquisita, comporta il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve soltanto le disposizioni previste dal Trattato e quelle adottate in applicazione dello stesso. E' inoltre previsto, sia pure salvo possibili deroghe ("ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustificano"), l'esercizio dei diritti politici da parte dei cittadini europei in tutti gli Stati dell'Unione. Ed è previsto il riconoscimento della cittadinanza europea nei confronti di paesi terzi, attraverso l'estensione della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro a favore dei cittadini dell'Unione che non possano contare sulla presenza di una rappresentanza diplomatica del proprio paese di residenza. Si affida infine al Consiglio Europeo, con il vincolo dell'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento Europeo, il compito di

adottare disposizioni intese a completare i diritti previsti dal Trattato.

Malgrado questa ultima disposizione (che lascerebbe intuire la possibilità di una estensione del contenuto del diritto di cittadinanza senza per questo richiedere una modifica del Trattato, ma che - come si è visto - è stata oggetto di ulteriori limitazioni attraverso le decisioni adottate ad Edinburgo), la cittadinanza europea così come è stata definita a Maastricht appare monca. Il solo astratto diritto alla cittadinanza europea sembra essere garantito, mentre sussistono plausibili dubbi circa la sua effettiva estensione ed i suoi contenuti.

Facendo riferimento alla classica tripartizione dei diritti di cittadinanza (civili, politici e sociali) dobbiamo probabilmente concludere che l'Unione Europea non è attualmente in grado di garantirne pienamente alcuno. Secondo la nota interpretazione di Marshall (1950), infatti, le tre componenti della cittadinanza prevedono alcune condizioni necessarie per la loro effettiva realizzazione. La cittadinanza civile, cioè l'insieme delle libertà individuali, è realizzata se è garantita da un sistema giudiziario fondato sul principio dell'uguaglianza di fronte alla legge. La cittadinanza politica si traduce nel diritto di partecipare all'esercizio del potere politico, come elettori o come membri di organismi dotati di reale autorità politica, a livello nazionale o locale. La cittadinanza sociale - che comprende il diritto ad un minimo di benessere e sicurezza economica, quello di essere pienamente inserito nel tessuto sociale, quello di vivere secondo gli standard prevalenti nella società di cui si è parte - richiede infine che venga garantito, in termini universalistici, l'accesso al sistema educativo e a quello della protezione sociale. L'Unione Europea, tuttavia, non sembra disporre di simili requisiti. L'applicabilità del diritto comunitario appare spesso incerta; il Parlamento Europeo non può essere definito, in senso proprio, un organismo dotato di effettiva autorità politica; ed il sistema formativo così come quello di welfare, che in ambito comunitario sono per il momento costituiti semplicemente dall'accostamento, più o meno coordinato, dei vari sistemi nazionali, mostrano rilevanti differenze per quanto riguarda la qualità e l'accessibilità dei servizi.

Il "Parere sull'Europa dei cittadini" espresso dal Comitato Economico e Sociale il 23 settembre 1992 sembra suffragare questa interpretazione. Come osserva il Comitato, "la conferma della valenza storica e politica delle conclusioni alle quali i governi sono pervenuti al Vertice di Maastricht" richiede iniziative capaci di coinvolgere i cittadini nella "costruzione dell'Unione Europea". A tale fine occorre, tra le altre cose, che il Trattato incorpori la Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali del Parlamento Europeo e che l'Unione aderisca alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e

delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa; che vengano adottate disposizioni specifiche che vietino discriminazioni motivate da sesso, colore, razza, opinioni o convinzioni religiose; che vengano affermati uguali diritti e doveri per tutti i cittadini dell'Unione, a partire dall'eliminazione degli ostacoli ancora presenti e dall'applicazione pratica delle *quattro libertà* - libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali -; che venga rafforzato il ruolo del Parlamento Europeo (anche introducendo un sistema elettorale uniforme che consenta adeguata rappresentanza delle diverse espressioni politiche) e garantita la piena applicazione del diritto comunitario; che le disposizioni derivanti dagli accordi sulla politica sociale vengano correttamente applicate a tutti i cittadini interessati nell'intera Comunità e che sia dato corso ad un impegno analogo per la tutela di diritti civili e sociali più ampi (Assemblea Consultiva Economica e Sociale 1993, pp. 89-90).

Nonostante ciò, l'Unione Europea è l'unica organizzazione sovranazionale che si sia spinta fino al punto di istituire una forma di cittadinanza propria; e si tratta di un particolare di non poco conto.

La questione non è infatti riducibile soltanto alla circostanza, pur essenziale, se tale dichiarazione abbia già trovato, o possa rapidamente trovare, realizzazione concreta. Da questo punto di vista gli ostacoli sono prevedibilmente certi. La questione è che la dichiarazione di principio sembra sottendere una valenza utopica il cui rilievo risiede nel fatto di trovare riscontro nella storia di questi anni. In realtà, l'Unione Europea è anche l'unica organizzazione sovranazionale dotata di un Parlamento elettivo (benché con scarsi poteri) e di una moneta propria (benché ancora non adottata da tutti gli Stati membri) e di una propria Banca centrale. Ma l'introduzione del tema della cittadinanza, dei diritti e dei doveri - che sono esplicitamente richiamati pur senza definirne direttamente il contenuto - indica l'emergere di una nuova sensibilità e di una nuova cultura.

Come è stato osservato, mentre il processo della globalizzazione sta mutando il concetto stesso di democrazia, l'Unione Europea è l'unica struttura transnazionale che mostri qualche apparenza di processo democratico. "Soltanto la Comunità Europea", in questo senso, "dà segno di accogliere il seme di una crescita sovranazionale". Soltanto in essa "sono vagamente visibili le iniziali istituzioni di una comunità politica transnazionale *democratica*". Per tale motivo, "sebbene il corpo dei suoi cittadini sia di gran lunga più vasto di quello degli Stati Uniti, il governo centrale della Comunità potrebbe non essere molto più distante dai suoi cittadini di quanto non lo sia il governo nazionale americano dagli americani" (Dahl 1994, pp. 20-1). Naturalmente, dire che il governo comunitario *potrebbe* non essere distante dai suoi cittadini non significa asserire che attualmente non lo sia.

Tuttavia, l'esigenza di una efficace comunicazione tra organismi comunitari e "cittadini d'Europa" è avvertita, da parte del Comitato economico e sociale, come un elemento indispensabile per favorire il processo di integrazione; tanto che "l'uso di un linguaggio semplice e chiaro", sia nei documenti giuridici che in quelli politici, viene assunta come "linea politica ufficiale" dell'Unione.

La stessa Commissione Europea ha del resto preso atto dell'insieme di questi problemi attraverso il Libro bianco sulla politica sociale, in apertura del quale viene sottolineato che:

Come il resto del mondo industrializzato, l'Europa sta attraversando un periodo di profondi cambiamenti.

La globalizzazione degli scambi e della produzione, l'enorme impatto delle nuove tecnologie sul lavoro, sulla società e sui singoli individui, l'invecchiamento della popolazione e il perdurare di elevati livelli di disoccupazione sono tutti fattori che, combinandosi, sottopongono a tensioni senza precedenti il tessuto socio-economico di tutti gli Stati membri.

(...) L'Europa ha bisogno di una politica sociale ben fondata, innovativa e progressista se vuole affrontare con successo le sfide che l'attendono nel futuro.

La creazione di posti di lavoro deve continuare a occupare il primo posto nella lista delle priorità.

(...) Ma la politica sociale va al di là dei meri aspetti occupazionali.

(...) Per l'immediato futuro il nostro obiettivo dev'essere di preservare e sviluppare il modello sociale europeo all'approssimarsi del XXI secolo, di assicurare ai cittadini dell'Europa quella peculiare miscela di benessere economico, coesione sociale ed elevata qualità della vita in generale che si è raggiunta nel periodo postbellico.

Perché il progresso sociale possa realizzarsi - prosegue il Libro bianco - è tuttavia indispensabile stabilire un rapporto di cooperazione che, a partire da una "concezione positiva e attiva della sussidiarietà", coinvolga l'Unione Europea, gli Stati membri, le parti sociali ed i cittadini. L'intervento comunitario, in questa prospettiva, verrebbe posto in essere "soltanto se, e nella misura in cui, gli obiettivi non possono essere raggiunti adeguatamente dagli o negli Stati membri mentre possono essere meglio conseguiti in ragione della scala o degli effetti dell'azione proposta" (Commissione Europea 1994).

Il richiamo sembrerebbe essere, qui, ad un ampio patto sociale sulla base del quale spostare l'accento dalla sussidiarietà passiva, cioè dalla formale subordinazione delle aree di intervento comunitario agli ambiti di autonoma potestà statale, ad un intreccio più intensamente dialettico tra l'azione dell'Unione Europea e quella degli Stati membri, fondato su obiettivi comuni e finalizzato a raggiungerli. La sussidiarietà, che pure non viene messa in discussione, non dovrebbe quindi

rappresentare - come spesso è stato fino ad oggi - un pesante vincolo alla realizzazione delle politiche comuni, ma uno strumento per favorire e promuovere l'equilibrato sviluppo del processo di integrazione.

La possibilità della costruzione di un mercato del lavoro europeo, ad esempio, viene collegata all'effettiva praticabilità della cittadinanza dell'Unione introdotta a Maastricht. E si aggiunge che

Un'adeguata protezione ad opera delle disposizioni a livello di Unione nel campo della sicurezza sociale è condizione essenziale per poter fare un uso reale del diritto di spostarsi e stabilirsi nell'Unione. Senza tale protezione, le attuali disparità tra i sistemi di sicurezza sociale dei diversi Stati membri avrebbero ripercussioni negative per le persone che si spostano da un paese all'altro. Esse infatti rischierebbero di perdere, in tutto o in parte, i diritti acquisiti o in via di acquisizione in virtù della legislazione nazionale (ad esempio pensioni, assicurazione sanitaria, indennità di disoccupazione, prestazioni familiari) allorché lasciano il loro paese per andare a lavorare, a cercare lavoro, a risiedere o a dimorare in un altro paese dell'Unione.

Occorre quindi impostare una strategia - orientata non tanto ad armonizzare i sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, quanto piuttosto a stabilire "un efficace coordinamento di tali sistemi su tutto il territorio dell'Unione" - capace di "istituire una nuova sinergia tra due funzioni della società: quella solidaristica e quella volta alla creazione di ricchezza".

Soltanto in questo modo, si sostiene nel Libro bianco, l'Europa potrà affrontare problemi che appaiono ormai ineludibili, quali il mutamento della struttura demografica e l'invecchiamento della popolazione, la trasformazione della struttura familiare, l'emarginazione e l'esclusione sociale, l'immigrazione da paesi terzi.

Occorre perciò incoraggiare il contributo attivo e creativo degli anziani alla società, assicurando nel contempo adeguati strumenti di tutela per coloro che diventano non autosufficienti. Occorre, ancora, adeguare i sistemi di protezione sociale ai nuovi modelli di famiglia. Occorre affrontare il problema dell'esclusione sociale, che se pure "è un fenomeno endemico derivante dai mutamenti strutturali che interessano le nostre economie e società", tuttavia "minaccia la coesione sociale di ciascuno Stato membro e dell'Unione nel suo complesso".

La conclusione è che "la politica sociale europea si trova ad uno spartiacque". Se pure molto è stato fatto, è evidente che molto resta ancora da fare. In particolare, è necessario "che si compia un ulteriore passo avanti con la definizione dei diritti sociali fondamentali dei cittadini quale elemento costituzionale dell'Unione Europea". La realizzazione di una "Europa delle

opportunità per tutti", infatti, non può prescindere dal fatto che tutti i cittadini europei "siano consapevoli dei loro diritti sociali fondamentali e siano in grado di esercitarli".

Il richiamo è, tutto sommato, all'esigenza di coniugare benessere economico, coesione sociale e libertà politica in quel *Primo mondo* - per utilizzare l'espressione di Dahrendorf - che si prefigura poter essere il più densamente popolato, e il più internamente differenziato *luogo* della storia dei prossimi anni, e nel quale, a causa del processo di globalizzazione che è comune a tutti i paesi dell'Ocse, "benessere economico, sociale e politico sono legati in modo nuovo e inquietante" (Dahrendorf 1995, pp. 18-9).

A queste sfide ed a queste opportunità saranno chiamati i nuovi cittadini europei: i giovani - come gli alunni e gli studenti di questa e delle altre scuole che hanno partecipato al progetto presentato in queste pagine - ai quali affidiamo con fiducia un compito, al tempo stesso, arduo ed affascinante.

Bibliografia

Assemblea Consultiva Economica e Sociale 1993

Crescita, competitività, occupazione, Bruxelles.

Bartocci, E. 1993

L'Europa sociale, in Eurispes, *Rapporto Europa*, Koinè Edizioni, Roma.

Commissione Europea 1994

La politica sociale europea: uno strumento di progresso per l'Unione. Libro bianco, Bruxelles.

Curti Gialdino, C. 1993

Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, Studi e documenti della Rivista di diritto europeo, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, vol. I, Roma.

Dahl, R.A. 1994

Efficienza dell'ordinamento versus effettività della cittadinanza: un dilemma della democrazia, in Luciani, M. (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Laterza, Bari.

Dahrendorf, R. 1995

Quadrare il cerchio, Laterza, Bari.

Esping-Andersen, G. 1991

Strutture di classe post-industriali: un confronto tra Germania, Svezia e Stati Uniti, in "Stato e mercato", n. 32.

Leibfried, S. - Pierson, P. 1993

Le prospettive dell'Europa sociale, in "Stato e Mercato", n. 37.

Marshall, T.H. 1950

Citizenship and Social Class and Other Essays, Cambridge, Cambridge University Press.

Saulle, M.R. 1989

Politica sociale della CEE, in "Affari sociali internazionali", n. 4.