

Cittadini d'Europa a queste condizioni  
di Giovanni Moro  
*East*, 1/2004, pp. 46-51.

La cittadinanza, si sa, ha molte funzioni; ma quella forse più importante, e probabilmente originaria, è stabilire "chi sta dentro" e "chi sta fuori" da una comunità e dalle sue istituzioni. La cittadinanza è, in altre parole, un meccanismo di inclusione e di esclusione. Diversi fenomeni che hanno attraversato il pianeta negli ultimi decenni, primo tra tutti i flussi migratori (che l'hanno attraversato anche in senso fisico), hanno minacciato e minacciano di inceppare questo meccanismo. Di conseguenza, un po' ovunque è in corso un processo di ripensamento e di riforma dei criteri di definizione e di concessione della cittadinanza per renderli pertinenti con la nuova realtà.

In questo processo si iscrive anche la cittadinanza europea. Essa, per la verità, è stata istituita, una decina di anni fa, soprattutto per rispondere a un altro problema, quello dell'incerto legame tra le istituzioni della Unione e i suoi cittadini. Tuttavia, visto che cose serie come la cittadinanza non sono interamente controllabili da chi le ha create, gli sviluppi in corso stanno portando anche a un esito forse impreveduto, vale a dire la ridefinizione di "chi sta dentro" e "chi sta fuori" dall'Europa.

E' a questa parte degli sviluppi della cittadinanza europea che è dedicato questo articolo, il quale si riferisce in particolare a un documento relativamente recente e poco noto, nel quale una istituzione della Unione – il Comitato economico e sociale – propone di concedere la cittadinanza europea a tutti i cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente da cinque anni nel territorio della Unione.

\* \* \* \* \*

Per cogliere la portata di questa "provocazione istituzionale" e delle sue implicazioni, è però necessaria qualche premessa sulle anomalie che caratterizzano – e rendono particolarmente interessante – la cittadinanza europea nel quadro della più generale anomalia del sistema istituzionale della Unione. Il contenuto, il significato e le implicazioni della proposta del Comitato economico e sociale potranno così essere meglio apprezzati.

\* \* \* \* \*

Dando un ottimo esempio del leggendario umorismo inglese, un parlamentare britannico di nome David Heathcot-Amory, durante i lavori della Convenzione europea di cui era membro, ha così motivato la sua proposta di abrogazione di qualunque norma riguardante la cittadinanza europea: "La cittadinanza è un attributo della statualità. Non si può essere cittadini di un trattato". La proposta non ha ovviamente avuto alcun seguito, ma è rimasta agli atti anche se forse non rimarrà alla storia.

Tuttavia, come ho già detto, è vero che la cittadinanza europea si presenta come una specie di anomalia, parte di una anomalia più grande. Quest'ultima è la Unione stessa, ben nota per il suo "deficit democratico". Con questa espressione ci si intende riferire non solo alla mancanza di un "popolo" europeo, ma anche a una incerta natura istituzionale della Unione, la quale è caratterizzata da elementi quali un esecutivo che non è designato da un'assemblea eletta a suffragio universale, ma è la espressione dei governi nazionali; un parlamento che non ha pieni poteri legislativi; una amministrazione che è per definizione lontanissima dai suoi amministratori, sui quali però esercita un notevole potere pressoché senza controllo; un rilevante potere di influenza di attori che per definizione non sono politicamente responsabili come gli esperti, le lobby, i burocrati e le stesse organizzazioni non governative.

Qualcuno ha parlato al proposito della Unione Europea come di una "democrazia post-parlamentare", per indicare la possibilità di considerare queste condizioni come caratterizzanti qualcosa di nuovo piuttosto che come una copia riuscita male di uno stato nazionale retto da istituzioni rappresentative conformi ai manuali di scienza politica.

In ogni caso, per lo meno sul piano della retorica, politici e alti funzionari della Unione sono usi sottolineare la necessità di una riforma capace di mettere davvero i cittadini al centro delle cose, proprio al fine di superare il deficit democratico. E' a questo fine che, tutto sommato, esiste la cittadinanza europea.

\* \* \* \* \*

La cittadinanza europea è stata istituita nel 1993 con il Trattato di Maastricht, sostanzialmente confermata nel Trattato di Amsterdam del 1997, incorporata nella Carta dei diritti fondamentali della Unione proclamata a Nizza nel 2000 e in quanto tale inserita nella proposta di Trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione.

La sua definizione dal punto di vista normativo è così semplice che si può imparare a memoria: *E' cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima. Tutti i cittadini dell'Unione, uomini e donne, sono uguali dinanzi alla legge.*

Come vedremo, questo legame, apparentemente osmotico, tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale, è meno ovvio di quanto possa apparire. Ma prima di trattare questo punto vediamo in che cosa si concretizza la cittadinanza europea secondo i Trattati, tenendo presente che in generale la cittadinanza è un principio di appartenenza a una comunità, che si concretizza in un sistema di diritti e doveri che regolano il rapporto tra l'individuo e il sistema di istituzioni di quella comunità.

Diritti e doveri, quindi. Ma quali sono i diritti e i doveri che caratterizzano la cittadinanza europea? L'elenco è davvero breve. *Diritti*: di libera circolazione, di voto ed eleggibilità alle elezioni del parlamento europeo e alle elezioni del comune di residenza, di tutela diplomatica, di petizione al parlamento europeo e alle altre istituzioni della Unione, di ricorso al difensore civico europeo, di un trattamento equo nei procedimenti amministrativi. *Doveri*: nessuno. Ben poca cosa, insomma.

Ha quindi buon gioco chi, da un punto di vista per così dire federalista, critica un eccesso di timidezza della cittadinanza europea, non in grado di fondare un pieno senso di appartenenza all'Europa. D'altra parte, la cittadinanza europea è una delle prede preferite degli euroscettici e dei "confederali", per i quali la stessa idea di una cittadinanza dell'Unione è un attentato alla identità nazionale e come minimo un nonsenso.

\* \* \* \* \*

Le cose, però, sono meno semplici di come appaiono. Sono diversi i fattori che in questo caso vanno considerati.

Anzitutto la cittadinanza non è solo un articolo di una costituzione, ma è un processo più complesso, che coinvolge diversi elementi. In particolare, essa implica, oltre alla definizione di norme, la creazione di un ambiente di valori, tratti culturali e comportamenti condivisi e un sistema quotidiano di relazioni tra la società civile e le istituzioni, specialmente per quanto riguarda la gestione di problemi di rilevanza pubblica.

Nel nostro caso, questo significa che la condivisione della moneta unica o gli scambi di studenti del programma Erasmus (che ha coinvolto fin qui più di un milione di giovani), così come le forme di interlocuzione e collaborazione tra le organizzazioni di cittadini e le direzioni generali della Commissione Europea, sono aspetti non meno importanti rispetto alla produzione di norme e decisioni politiche nel processo di costruzione della cittadinanza europea.

Inoltre, dal punto di vista delle teorie sulla cittadinanza, la cittadinanza europea si presenta come un fenomeno del tutto originale e anomalo, per diverse ragioni. Essa, infatti, non si riferisce a una identità nazionale, a uno stato nazionale, a un'unica lingua o anche solo a una comune storia di segno positivo (semmai di conflitti sanguinosi). Essa, poi, si manifesta in una serie, per quanto ridotta, di diritti e, anche se solo in via di principio, di doveri che non derivano da una tradizionale autorità statale. Lo stesso senso di identità connesso alla cittadinanza europea, per quanto debole sia, riguarda l'appartenenza a qualcosa che è molto più simile a una società civile che a una nazione.

In questo senso, non è fuori luogo suggerire che la cittadinanza europea, pur con tutti i suoi limiti, sia una cittadinanza non-standard, nel senso che essa, pur esistendo come istituto e, sempre di più, come realtà vissuta, non è riconducibile ai canoni tradizionali della cittadinanza.

A ulteriore conferma di ciò va sottolineato che la cittadinanza europea ha in sé un paradigma di attivismo dei cittadini nell'ambito delle politiche pubbliche che esubera (senza negarlo) il paradigma della sovranità che si esprime nel voto, che invece caratterizza l'approccio tradizionale della cittadinanza. Ci riferiamo qui soprattutto alla convocazione dei cittadini all'esercizio di responsabilità per la tutela di loro diritti o la cura di beni comuni nel policy making europeo. Politiche come quelle di tutela dei consumatori, di protezione dell'ambiente o di lotta alla esclusione sociale sono buoni esempi in tal senso. In questi campi di azione comunitaria, sono fissati e praticati specifici diritti "politici" e poteri operativi dei cittadini organizzati. Anche sotto questo aspetto, dunque, la cittadinanza europea si presenta come un fenomeno non riconducibile agli standard della rappresentanza democratica.

\* \* \* \* \*

E' in questo quadro di anomalie che, nel corso dei lavori della Convenzione incaricata di scrivere la nuova costituzione della Unione, uno degli organi comunitari, il Comitato economico e sociale, alla fine di un processo di maturazione e di discussione pubblica durato più di un decennio, ha formalizzato in un proprio parere una proposta decisamente non ovvia: attribuire la cittadinanza europea a tutti i cittadini di paesi terzi residenti di lungo termine nel territorio della Unione. Il fatto che si tratti di un parere inviato alla Convenzione (e da essa ignorato) da parte di una istituzione della Unione che ha solo poteri consultivi, non toglie né il peso istituzionale della proposta, né il significato di novità del documento. E' utile riportarne i principali contenuti, anche perché esso non ha avuto in Italia l'attenzione, se si vuole anche critica, che avrebbe meritato.

Il documento di cui parlo si intitola *Parere sulla integrazione nella cittadinanza della Unione Europea* (SOC/141 – CESE 593/2003) ed è stato approvato con 88 voti favorevoli, 40 contrari e 8 astenuti il 14 maggio del 2003. Il relatore è lo spagnolo Luis Pariza Castaños.

Il punto di partenza del documento è rappresentato da alcuni dati di fatto e da alcuni elementi di diritto e considerazioni di natura politica e istituzionale.

Tra i dati di fatto, c'è la previsione dell'aumento dei flussi migratori verso la Unione Europea e dell'incremento della mobilità interna ai paesi della Unione che coinvolgerà anche gli immigrati; la esistenza di 15-20 milioni di persone ("la settima potenza demografica dell'Unione") che risiedono nel territorio della Unione, che contribuiscono al suo benessere lavorando e pagando le tasse ma sono discriminati rispetto agli altri; la presa d'atto che questa situazione di discriminazione è destinata ad aumentare con l'allargamento della Unione verso l'esterno.

Inoltre, il legame tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea, unito alle differenti norme che regolano la concessione della cittadinanza nei diversi stati dell'Unione, genera notevoli disparità tra gli stessi cittadini di paesi terzi residenti di lungo termine. Se in un paese della Unione occorrono cinque anni

di residenza stabile per ottenere la cittadinanza e in un altro ne occorrono dieci, di conseguenza anche l'acquisizione della cittadinanza europea rifletterà questa enorme differenza.

Tra gli elementi di diritto e le considerazioni politiche e istituzionali il più importante è il richiamo al principio di eguaglianza, non solo come attributo della cittadinanza europea, ma anche come diritto soggettivo fondamentale contenuto nella Carta di Nizza. Esso riguarda la eguaglianza "davanti alla legge, nella legge e nell'applicazione della legge".

Dal Trattato di Amsterdam (1997) in poi, inoltre, la Unione ha nuovi poteri in materia di politica della immigrazione che sono la base e la giustificazione di un suo impegno al riguardo.

Ancora, mentre le norme in materia di concessione della cittadinanza sono di competenza degli stati membri, "spetta tuttavia all'Unione definire la cittadinanza dell'Unione e le sue caratteristiche". E se sulla base della definizione attuale della cittadinanza europea sono gli stati membri a decidere, in maniera indiretta, chi è cittadino dell'Unione e chi non lo è, non è detto che questa situazione non possa e debba evolversi.

Infine, il Comitato ritiene che la cittadinanza vada utilizzata come uno strumento di integrazione e non di esclusione, anche al fine di diminuire o prevenire la conflittualità sociale che i fenomeni di esclusione portano sempre con sé e che sono un danno per la collettività. Condividere fino in fondo il destino della comunità è, insomma, una specie di assicurazione sulla vita per tutti.

\* \* \* \* \*

Su queste basi viene formulata la proposta di fissare un nuovo criterio di attribuzione per la cittadinanza europea, ossia di vincolarla non soltanto alla cittadinanza di uno stato membro, ma anche alla residenza stabile nel territorio della Unione. Questo nuovo criterio è da applicare, secondo la proposta del Comitato economico e sociale, ai cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo (la soglia è usualmente fissata a cinque anni) nel territorio della Unione.

Sostanzialmente il Comitato economico e sociale propone di aggiungere al criterio tradizionale ("ristretto") di concessione della cittadinanza, quello dell'appartenenza a uno degli stati membri, un nuovo criterio, esteso, fondato sulla residenza stabile nella Unione.

Nella normativa comunitaria, la residenza è già fonte di una serie di diritti e obblighi di natura economica, sociale, culturale e civile. Essa, cioè, costituisce quella che gli studiosi chiamano una situazione di "quasi-cittadinanza": stranieri che hanno uno status di residenti permanenti e hanno diritti come quelli al lavoro, all'attività di impresa, a un certo livello di welfare, all'accesso all'educazione e alla formazione. Ciò che il Comitato economico e sociale

propone nel suo documento è di utilizzare il criterio della residenza come fonte per l'attribuzione della cittadinanza europea.

Guardando le cose più da lontano, siamo di fronte a un fatto particolarmente rilevante: una istituzione della Unione europea fa propria la proposta, avanzata e discussa da molti anni tra gli studiosi, i policy maker e le forze politiche, sociali e civiche, di fissare un nuovo criterio a base della cittadinanza, accanto a quelli tradizionali della discendenza (*ius sanguinis*) e del territorio di nascita (*ius soli*), ossia la residenza, lo *ius domicili*.

Il Comitato economico e sociale della Unione, sulla base di una ipotesi contenuta in un documento della Commissione europea del 2000, chiama quella prodotta dal criterio di residenza "cittadinanza civica" (*civic citizenship*). Ciò che potrebbe sembrare un gioco di parole è invece, nelle intenzioni del Comitato, una vera e propria situazione giuridica "che dovrà esprimersi attraverso la determinazione dei diritti, delle prestazioni e degli interessi oggetto di tutela". Ciò implicherà la equiparazione degli immigrati al resto della popolazione per quanto riguarda i diritti e i doveri, l'accesso ai beni, ai servizi e alle basi della partecipazione civile.

Secondo il Comitato la nuova cittadinanza civica dovrebbe comunque essere soggetta alla stessa procedura di definizione dinamica dei suoi contenuti che è prevista per la cittadinanza europea nella sua versione ristretta.

L'adozione e la messa in opera di questo criterio esteso di attribuzione della cittadinanza europea comporta il superamento di discriminazioni relative alla partecipazione politica, alla libera circolazione, all'utilizzo dei servizi pubblici, all'elezione dei rappresentanti sindacali, all'esercizio del diritto di proprietà.

In particolare, della proposta del Comitato fa parte anche l'accesso dei cittadini dei paesi terzi, residenti di lungo periodo nel territorio della Unione, alle elezioni europee e comunali, ossia a quelle elezioni che riguardano gli ambiti che definiscono la "cittadinanza civica" basata sulla residenza: quello comunitario e quello locale. Il fatto che in alcuni paesi (per esempio Svezia e Olanda) tale diritto sia riconosciuto e praticato nelle elezioni amministrative da alcuni decenni, aumenta semmai il rischio di discriminazione dei cittadini di paesi terzi residenti in diversi paesi della Unione.

\* \* \* \* \*

E' ovvio che questa proposta riguardante la cittadinanza europea contiene anche una visione dell'Europa e della sua identità comune. Secondo il Comitato economico e sociale la stessa identità comunitaria va cercata nella capacità di integrare le diversità. "Alla base della Unione europea non vi è la 'nazione europea'", dice il documento del Comitato. "La cittadinanza europea non può basarsi soltanto sull'appartenenza a uno stato. La cittadinanza europea deve essere più della semplice somma dei cittadini degli stati membri per diventare una cittadinanza politica, pluralistica, integratrice e partecipativa. Questa cittadinanza partecipativa, che fa parte della identità comune dei cittadini

europei, non si limita soltanto a un rapporto democratico fra i cittadini e 'lo stato', ma è più estesa e comporta anche un sistema di rapporti di partecipazione tra i cittadini e le organizzazioni della società civile". Si tratta, detto in altre parole, della introduzione di un tipo di cittadinanza che non è più sovrapponibile alla nazionalità e non è necessariamente legata ad essa.

Questa proposta del Comitato economico e sociale potrebbe e può essere criticata da diversi punti di vista: per esempio come irrealistica e ingenua o come romantica e buonista. Essa però meriterebbe di essere discussa seriamente, alla luce di circostanze quali la crisi delle cittadinanze nazionali, la necessità di trovare nuovi equilibri tra apertura e stabilità delle società, il fatto che la cittadinanza europea non può essere piegata a mero espediente retorico.

E' possibile, anzi è più che probabile, che della proposta del Comitato economico e sociale non si faccia nulla per diversi anni. Ma essa resta un fatto istituzionale che sarebbe imprudente ignorare, soprattutto per gli stati membri che si trovano comunque a dover riformare e armonizzare le diverse cittadinanze nazionali e a fare i conti con i 20 milioni di "cittadini negati" della Unione.

Giovanni Moro per *East*, n. 1/2004  
Roma, giugno 2004