

stato a volte ipotizzato; la sua base giuridica sarebbe data dall'art. 298 T_{FUE}, che prevede regolamenti volti ad assicurare un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente; esso regolerebbe solo le ipotesi di amministrazione diretta, senza applicarsi quindi alle amministrazioni statali; e riguarderebbe solo i procedimenti individuali, con l'esclusione del *rulemaking*; sarebbe presumibilmente un testo normativo relativamente breve, risultante dall'enunciazione di pochi principi e norme di procedura (in larga parte coincidenti con quelli del menzionato Codice di buona condotta, ma con un maggior livello di dettaglio), quindi applicabile alla generalità dei procedimenti amministrativi; sarebbe volto essenzialmente ad assicurare il diritto di difesa degli individui specificamente interessati, più che la partecipazione dei cittadini in quanto tali all'adozione di decisioni di interesse pubblico; si limiterebbe a dettare norme procedurali, rinunciando a prescrizioni di tipo organizzativo.

L'emanazione del regolamento così ipotizzato sarebbe certamente un passo importante per la tutela dei diritti nei procedimenti dinanzi all'amministrazione europea e anche per la costruzione del diritto amministrativo europeo, anche se forse un passo un po' meno coraggioso di quello che ci si potrebbe aspettare. Vanno menzionati, in particolare, due profili critici. Il primo è la limitazione dell'ambito di applicazione all'amministrazione diretta, che implica una concezione un po' restrittiva e anche legata a un passato nel quale la distinzione tra amministrazione diretta e indiretta era molto più agevole di quanto lo sia oggi. Evitare di dettare norme per i procedimenti delle amministrazioni nazionali in funzione comunitaria, tra l'altro, significa rinunciare a esercitare un ruolo di stimolo, se non di guida, nei confronti delle amministrazioni nazionali, al quale quella europea potrebbe aspirare in virtù dell'art. 197 T_{FUE}. Il secondo è la limitazione dell'ambito di applicazione ai procedimenti individuali, che tradisce una concezione del procedimento amministrativo come strumento di difesa dell'individuo, ma non come strumento di efficienza dell'amministrazione o di partecipazione democratica. È una prospettiva limitata che, peraltro, è propria anche dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali e anche di alcune legislazioni nazionali sul procedimento, come quella italiana.

BERNARDO GIORGIO MATTARELLA

UNA *LECTURE* SU «L'EUROPA E I SUOI CITTADINI»

Il 6 giugno 2013 si è svolta, a Milano, nell'aula magna dell'Università Bocconi, la seconda Bocconi-Boroli *Lecture* dal tema «l'Europa e i suoi cittadini», dedicata ad Achille Boroli, simbolo dell'editoria italiana (Gruppo De Agostini).

Sono intervenuti Lorenzo Cuocolo (Università Bocconi), che ha introdotto il pomeriggio di studi, Andrea Sironi (rettore dell'Università Bocconi), Joseph H.H. Weiler (New York University School of Law), Giuliano Amato e Sabino Cassese.

Lorenzo Cuocolo, riprendendo un vecchio scritto di Weiler, ha definito la

cittadinanza europea come una «scommessa pascaliana» per cui, comunque la si pensi, conviene crederci, e ha rivolto agli ospiti una serie di interrogativi: a distanza di vent'anni si può dire che la cittadinanza europea sia stato un successo oppure no? Il fatto di godere di diritti politici ha davvero rappresentato una conquista? Quale sarà il futuro della cittadinanza europea? Una cittadinanza europea di soli diritti è ancora ammissibile e possibile?

Per Joseph H.H. Weiler la cittadinanza europea, di quell'ormai lontano progetto del 1992, è stata un fallimento: un fallimento che per Weiler è più grave di quello dell'Euro nonostante nessuno ne parli, poiché si tratta di un problema anche e soprattutto di coscienze individuali e, come tale, difficilissimo da risolvere. La mancanza di un sentimento comune e della cittadinanza europea costituiscono, per Weiler, la radice del problema, ovvero il nodo della questione europea. Infatti l'Europa è, prima di tutto, un sistema di governo democratico, ma manca il presupposto della democrazia, ossia il *demos*.

Per Weiler — che, ci tiene a precisare, non è un «euro-scettico» — l'Euro sta vivendo (solo) un momento difficile ma sopravvivrà mentre per la cittadinanza europea le prospettive sono terribilmente negative.

Weiler ha poi paragonato la crisi che sta vivendo l'Europa alla crisi del Texas di qualche anno fa sottolineandone però una sostanziale differenza: anche negli Stati Uniti di allora ci si chiedeva se fosse opportuno o meno salvare le banche e alcuni erano favorevoli e altri contrari, ma nessuno argomentava la propria posizione sfavorevole affermando di essere californiano e quindi di non voler pagare per i conti non pagati dai texani.

Il fallimento della cittadinanza europea, per Weiler, è in senso verticale, quindi nel rapporto cittadini-Unione, per la mancata attuazione di uno dei principi fondanti un sistema democratico, cioè il principio della rappresentanza. Per Weiler il cittadino europeo non si sente sufficientemente rappresentato in un'Europa che non è né di destra né di sinistra e individua in questo *deficit* politico uno dei principali problemi degli organi europei, insieme a quello della assenza di «*accountability*», e cioè di quel meccanismo per cui chi sbaglia politicamente è responsabile dei propri errori. Ma il fallimento sull'asse verticale viene anche dalla sovrabbondanza di diritti e dalla carenza di doveri che caratterizza la cittadinanza europea e, in particolare, dall'assenza di imposte, che per lo studioso di NYU rappresentano, insieme al diritto di voto, lo strumento democratico per eccellenza. Ma il fallimento della cittadinanza dell'UE è anche sull'asse orizzontale, quindi tra i cittadini e tra gli Stati, per una assoluta carenza di solidarietà — tanto da diffondersi l'idea che sono, ad esempio, i francesi a dover aiutare gli italiani e non i cittadini europei che devono aiutarsi vicendevolmente —, quella solidarietà che dovrebbe, proprio e più, venir fuori nei momenti di difficoltà come quello che sta vivendo ora l'Europa perché «*a friend in need is a friend indeed*». È d'effetto poi l'immagine di Weiler del Trattato di Maastricht come peccato originale, come qualcosa col quale si sono fatti troppi favori senza domandare e ottenere nulla in cambio, come qualcosa che ha istituito (solamente) quel fenomeno che è la libera circolazione delle persone di cui in realtà usufruisce solo il 3% della popolazione europea.

La tesi sostenuta da Weiler è dunque una tesi critica e tutt'altro che convenzionale. È un attacco a quell'idea o progetto di cittadinanza europea

come cittadinanza sovranazionale, che dovrebbe aggiungersi a quella nazionale migliorandola ma che in realtà nulla aggiunge e nulla migliora. Per Weiler la cittadinanza europea si riduce, di fatto, a un mero espediente retorico. Giuliano Amato ha, invece, individuato nella mancanza di una politica economica e fiscale dell'UE, accanto a quella monetaria, il principale dei problemi. Per Amato è mancato il coraggio di conferire all'Europa poteri finanche economici, a costo di sacrificare le sovranità nazionali. Così, la situazione ha retto finché le cose sono andate bene e l'economia ha tenuto, ma quando le cose hanno iniziato a non andare più bene la mancanza di *fiscal capacity* si è fatta sentire e ha generato conseguenze, alimentando negli europei pensieri per certi versi egoistici, quindi trasformato la solidarietà di cui parla Weiler in ostilità. E quella mancanza, ha proseguito Amato, è stata poi colmata con regole imposte dagli Stati più forti, in una sorta di circolo vizioso che ha paradossalmente riportato al centro dell'UE i singoli sistemi nazionali e non la loro unione. Ha poi concluso con un auspicio: che gli italiani non facciano conto sull'Unione e sull'integrazione europea — il cui obiettivo non è pagare per chi non ha pagato ma, al più, pagare per tutti — per ottenere risultati, quindi per aumentare la crescita, la produttività e gli investimenti, ma solo su sé stessi perché solo quando l'Italia dimostrerà di aver fatto il suo dovere avrà la fiducia dell'Europa ma soprattutto dei Paesi del Nord.

La tesi di Amato è dunque una tesi più tradizionale rispetto a quella di Weiler, che muove da concetti più propriamente economici e meno spirituali. Amato infatti intravede una soluzione, e una speranza, nel dotare l'Europa di *fiscal capacity* e di un bilancio europeo, che sono strumenti, questi forse sì, in grado di ridurre le asimmetrie tra Stati e riportare stabilità all'Euro e all'Europa.

Infine, è intervenuto Sabino Cassese, che ha testimoniato fiducia nell'Europa, quell'Europa che, per lo studioso, ha sempre rappresentato un fermo punto di riferimento per i singoli Stati nazionali e in modo particolare per un'Italia che ha visto alternarsi, nel giro di pochi anni, decine e decine di governi. Cassese ha subito ricordato come la storia dell'Europa sia stata una storia di aggregazioni: infatti se nell'Europa del XV secolo v'erano 500 unità politiche, nel 1848 queste erano divenute 100 e ora sono 27 e ciò è tutt'altro che un fenomeno negativo.

Cassese non concorda con le tesi severe di chi l'ha preceduto, ed in particolare con il fatto che il Parlamento dell'Unione europea non abbia poteri e che la cittadinanza europea sia privata di partecipazione reale. Così, sull'asse verticale, Cassese non ravvisa un fallimento ma la sopravvivenza di un controllo reciproco tra Stati, di un'Europa che dall'alto controlla e che è capace di offrire una sorta di «assicurazione collettiva». Ma nemmeno intravede un fallimento sull'asse orizzontale se si interpretano come solidaristici gli interventi della Banca Centrale Europea, ma anche lo stesso Euro e l'idea di una giustizia comune fatta da giudici comuni. Il vero progresso dell'Unione europea per Cassese è che il suo diritto «arriva sulle nostre tavole con la disciplina delle bevande e degli alimenti». Chiude poi il suo intervento con tre paradossi: che l'Europa è in crisi ma mai come ora si parla di Europa; che mai come ora sono forti gli egoismi nazionali ma, al tempo stesso, mai come ora, si assiste al verificarsi di forti spaccature all'interno dei singoli Stati; che gli

Stati europei difendono sempre più le loro Costituzioni ma, alla fine, accettano di inserire nelle loro carte costituzionali la norma europea sul deficit.

Infatti, per Cassese, contrariamente al pensiero di altri, più o meno scettici, l'Unione europea è una costruzione utile ed efficace: egli non concorda con le tesi che postulano l'assenza di solidarietà tra gli Stati dell'Unione, solidarietà che Cassese ravvede non solo negli interventi «salvifici» degli organismi europei, come la Banca Centrale, ma anche in un allargamento dei loro poteri sui singoli Stati nazionali.

L'auspicio finale di Sabino Cassese, dunque, è che la crisi dell'Europa, da più parti interpretata negativamente, si riveli «una crisi di crescita».

MICHELA DE SANTIS

LA TERZA IRPA LECTURE: «LA CITTÀ COME FUTURO DEL DIRITTO PUBBLICO?»

L'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA) organizza una serie di *Lectures* di insigni studiosi provenienti da tutto il mondo. In tali occasioni vengono presentati recenti ed importanti lavori della scienza giuridico-pubblicistica europea e internazionale: la prima lezione è stata svolta da Bruce Ackerman (*Sterling Professor* presso la Yale Law School) sul tema del suo ultimo libro, «*The Decline and Fall of American Republic*» (Belknap Press, 2010); la seconda da Martin Loughlin (London School of Economics), autore del recente volume *Foundations of Public Law* (OUP, 2010), tema dell'*Irpa Lecture*.

La terza lezione è stata tenuta da Jean-Bernard Auby, direttore del *Governance and Public Law Centre* di Science Po (Parigi), il 27 novembre 2012, presso l'Aula Magna della Facoltà di Architettura di Roma «Sapienza». Essa ha avuto ad oggetto il rapporto fra città e agire pubblico, tema cui è dedicato l'ultimo lavoro del giurista francese, *Droit de la Ville: du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville* (LexisNexis, gennaio 2013).

Nel corso della *lecture*, il Professor Auby ha toccato tre punti: la problematicità di tale rapporto e la necessità di interrogarsi sul ruolo futuro delle città, gli aspetti rilevanti per la scienza politica e le ricadute giuridiche significative nella prospettiva pubblicistica.

Quanto al primo punto, secondo Auby, la dimensione urbana e cittadina dell'azione pubblica non ha — a differenza del passato (si pensi all'antica Roma) — preminenza in epoca moderna e contemporanea. Per lungo tempo gli stati(-nazione) hanno rappresentato gli spazi pubblici più importanti. Segni evidenti di un cambiamento sono oggi rappresentati dall'emergere di nuove città-Stato (come Singapore e Dubai), dallo sviluppo delle metropoli e delle «reti di città», e dall'attenzione delle organizzazioni internazionali verso i problemi urbani (come il programma Habitat dell'Organizzazione delle Nazioni Unite). Tale cambiamento suggerisce un rinnovato ruolo dei grandi centri urbani nella sfera pubblica.

Con riferimento al secondo punto, tre aspetti rilevano in senso politico: la