

UE: ripartire dal 'futuro'... per un federalismo civico (*)

Luigi Moccia*

Sommario: 1. Centralità della cittadinanza dell'Unione 2. Cittadini Uniti d'Europa 3. L'europeismo opposto complementare del nazionalismo 4. La cittadinanza dell'Unione come 'comunità prepolitica' e l'Unione come 'res publica' europea 5. La "Conferenza sul futuro dell'Europa" come esercizio di democrazia partecipativa e sviluppi seguenti 6. Una possibile conclusione: il federalismo civico come premessa e promessa di futuro dell'Unione

1. Centralità della cittadinanza dell'Unione

L'Unione "si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. *Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia*" (corsivo aggiunto).

Scritta in apertura del preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (il cui testo è divenuto vincolante con l'entrata in vigore nel dicembre 2009 del Trattato di Lisbona), questa frase (per quanto priva di specifico contenuto normativo) spicca, nondimeno, per potenza semantica sul piano della visione e missione di 'civiltà' (*civilitas*) che il processo di integrazione europea esprime, storicamente, in contrapposizione alla 'barbarie' – dei genocidi, dei totalitarismi e delle guerre mondiali – prodotta dall'Europa nel secolo (tra)scorso, ma non ancora del tutto passato.

In questa frase riecheggia il monito lungimirante di Altiero Spinelli (1907-1986) nel suo "Gli Stati Uniti d'Europa" (scritto nei primi anni 1940), laddove afferma che: "per realizzare l'ordinamento federale occorre che vi siano imponenti forze vitali [...] tali che, per farsi valere, *sentano di aver bisogno di quell'ordinamento* e siano perciò *disposte ad agire per mantenerlo*", perché sarebbe "inutile costruire un edificio che nessuno fosse poi interessato a conservare, anche se, per qualche favorevole congiuntura, si trovassero forze sufficienti per costruirlo"¹. Ma risuona pure l'avveduto richiamo di Jean Monnet (1888-1979), laddove afferma che l'integrazione europea ha la finalità di 'unire persone' e 'non di coalizzare Stati': "Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes"².

Il tema che mi propongo di trattare, riprendendo cose già scritte altrove³, muove da queste affermazioni forti e chiare e, aggiungo, attualissime, per svolgere un ragionamento che ruota intorno

(*) Versione rivista e aggiornata del mio precedente articolo *Cittadini Uniti d'Europa, ovvero della cittadinanza come garanzia di futuro dell'Unione*, in questa rivista, 0/2021, p. 1 ss.

* Cattedra Jean Monnet.

¹ A. Spinelli, *Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche*, in A. Spinelli, E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, ed. anastatica a cura di S. Pistone, Torino, 2001, p. 61 (corsivo aggiunto).

² Frase che compare come sottotitolo al volume dei *Mémoires* di J. Monnet (1976).

³ V., in particolare: L. Moccia, *Il 'sistema' della cittadinanza europea: un mosaico in composizione*, in Id. (cur.), *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea*, Milano, 2010, p. 165 ss.; Id., *La cittadinanza nella prospettiva della federazione europea*, in *La cittadinanza europea*, 2/2011, p. 39 ss.; Id., *Cittadinanza e democrazia nell'Europa in crisi: quale via all'Unione politica*, ivi, 2/2012, p. 35 ss.; Id. *La cittadinanza come 'cuore federale' dell'Unione*, in E. Faletti e V. Piccone (cur.), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo: il giudice alla ricerca della soluzione*, Roma, 2012, p. 55 ss.; Id., *Il 'nuovo' Parlamento europeo e il futuro dell'Unione*, in *La cittadinanza europea*, 1/2014, p. 5 ss.; Id., *Democrazia, sovranità e diritti nella*

alla *centralità della cittadinanza dell'Unione*: essenzialmente intesa come forma 'altra' rispetto alla cittadinanza anagrafica che presuppone l'esistenza di una entità politica precostituita.

Vale a dire, come altro modo di concepire la nozione di cittadinanza al livello europeo: in quanto fondata, anziché sul potere (sovrano) dello Stato di concederla e/o revocarla, sull'idea di uno spazio di condivisione – culturale, politico-sociale e normativo – di valori e principi, regole e obiettivi, istituzioni e azioni, interessi e bisogni, diritti e doveri che danno corpo a una 'comunità di destino'.

Una comunità non identificabile al livello europeo come 'nazione' (popolo, territorio, Stato sovrano), ma come collettività di popoli e dei loro singoli individui (cittadine e cittadini), appunto uniti in forza di valori, principi, regole, istituzioni e politiche comuni. Unità, quindi, che non discende dall'alto, per imposizione; ma che nasce (dovrebbe nascere) dal basso, per libera scelta.

Cosicché, la piena legittimazione di tutto l'apparato istituzionale e normativo dell'Unione trova il suo vero e unico fondamento nella volontà dei 'suoi' cittadini. Ovverosia, tutti coloro – conviene sottolineare, le *stesse* persone – che come cittadini degli Stati membri sono anche cittadini dell'Unione. Nel senso che la "mutazione innovatrice" (per usare ancora parole di Altiero Spinelli) rappresentata dal processo di integrazione – cioè la trasformazione di tradizionali categorie politico-istituzionali e normative proprie dello Stato nazione implicata da questo processo – costituisce una sfida e insieme una opportunità: quella, appunto, di *scegliere di (voler) essere 'cittadino europeo'*.

Se è vero, storicamente, che tentativi di unificazione europea sono avvenuti con la forza delle armi⁴, l'esperimento tuttora in corso di integrazione, che inizia dai primi anni del dopoguerra per assumere via via stabilità con i primi trattati comunitari degli anni 1950, avviene invece all'insegna dell'*europismo* come grande progetto di pace, ovvero di riconciliazione tra i popoli europei. Un progetto (e processo) che emerge dalla catastrofica esperienza di sovranità chiuse all'interno dei propri confini, allo scopo di "raggiungere l'unione non già mediante la forza e la conquista da parte di uno Stato più forte, ma *fondandosi solo sul libero consenso di nazioni libere*"⁵.

In questo scenario, la cittadinanza nazionale alla quale si aggiunge la cittadinanza europea, per esserne completata e arricchita, assume così mutata un rilievo suo proprio nell'ordinamento post- e sovra-nazionale. Rilievo che le conferisce significato di concetto esponenziale di cittadinanza plurale o differenziata, posta in maniera distinta eppure associata rispetto all'idea di 'nazionalità'; nel senso della sua plusvalenza che ne fa la chiave di volta della costruzione di un'Europa molteplice nella diversità dei suoi popoli, delle sue culture, delle sue 'nazioni', ma unita da valori, obiettivi, regole, istituzioni e politiche comuni che ne sono, insieme, la base e la struttura⁶.

L'idea di centralità della cittadinanza europea fa il paio con la sua natura di concetto autonomo, quale fondamento della costruzione dell'Europa unita. La cui rilevanza fondamentale in merito alla legittimazione democratica dell'Unione appare evidente alla luce delle "Disposizioni relative ai principi democratici" del Trattato sull'Unione (TUE), dove la nozione di 'cittadinanza dell'Unione' (espressa con una formula di cui si dirà in seguito: § 4) trova collocazione con riferimento al principio di 'uguaglianza' dei cittadini⁷; nonché a quello di 'democrazia' nelle sue forme rappresentative e

crisi europea: spunti per un discorso su riforme e futuro dell'Unione, ivi 2/2016, p. 23 ss.; Id., *Unione politica e valore sociale della cittadinanza europea*, ivi, 1/2017, p. 59 ss.; Id., *Cittadinanza 'civile' europea e politiche di integrazione*, ivi, 1/2018, p. 5 ss.; Id., *La cittadinanza comune come fondamento della sovranità democratica europea: ovvero, la posta in gioco nelle elezioni del 2019 per il rinnovo del Parlamento dell'Unione*, ivi, 2/2018, p. 5 ss.; Id., *Cittadini Uniti d'Europa*, editoriale, ivi 2/2019, p. 5 ss.

⁴ «Che l'Europa, benché sempre divisa politicamente, avesse una tal quale esigenza di unità, era stato un sogno antico, che aveva, nel corso dei secoli, sedotto alcuni poeti, pensatori, statisti, avventurieri politici, ma non si era mai tradotta in realtà fuorché in modo effimero e ripugnante quando, all'inizio ed alla fine dell'era dei nazionalismi, due avventurieri politici, Napoleone e Hitler, tentarono di realizzarla brutalmente fondandola sulla strapotenza degli eserciti dello Stato, prima francese, poi tedesco, di cui erano riusciti a impadronirsi»: così A. Spinelli, voce *Europeismo*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, 1977 (disponibile in rete).

⁵ *Ibid.* (corsivo aggiunto).

⁶ Per una lettura del processo di integrazione secondo il 'paradigma della complessità' come sinonimo di 'complementarità conflittuale', all'insegna di una 'unità molteplice' (*unitas multiplex*), v. E. Morin, *Penser l'Europe*, Paris, 1987 (trad. it, Milano, 1988).

⁷ TUE, art. 9.

partecipative ivi previste⁸. Così da fare, stando almeno alla lettera del trattato, di questi due principi insieme, uguaglianza e democrazia, il principale cardine del processo di integrazione e, soprattutto, l'unico fondamento capace di dare senso autentico all'unità politica dell'Europa.

In tal senso, l'idea di cittadinanza europea rappresenta una delle principali 'mutazioni innovatrici' tra quelle introdotte dal trattato di riforma dell'Unione firmato a Lisbona nel 2007.

2. Cittadini Uniti d'Europa

Questa espressione può apparire un'azzardata alternativa alla più nota quanto ardita (già ai suoi tempi, come ancora ai nostri) prospettiva degli *Stati Uniti d'Europa*.

È bene chiarire che non si tratta di un cambio di direzione, ma di una indicazione su come procedere nella stessa direzione, muovendo da un diverso punto di partenza: ovvero, di un 'cambio di prospettiva'.

Si tratta, in altri termini, di muovere da premesse di discorso che – a fronte di difficoltà e crisi ricorrenti di un'Europa a trazione intergovernativa, ovvero 'inter-nazionale', sulla strada verso l'Unione – fanno della scommessa europea o, meglio, della scommessa dell'Europa sul proprio futuro, una questione che va ben oltre gli obiettivi del mercato e della moneta unica, bensì inglobandoli come mezzi per un fine: tappe di un più lungo e arduo cammino destinato a compiersi con la realizzazione di una autentica comunità politica sovranazionale in chiave federale.

A tal fine, la cittadinanza europea, intesa come 'comunità civica' (*civitas*), ovvero come comunità 'pre-politica' (o, se si preferisce, 'pre-statuale'), può essere il punto di appoggio su cui fare leva per risollevare le sorti dell'Europa, come Europa unita. Nel senso di elevarla a un livello di maggiore, più matura e consapevole autocoscienza, ovvero di coscienza collettiva del suo farsi in un certo modo e per certi obiettivi e compiti esplicitati nei trattati. Questi ultimi da intendere quali 'atti costitutivi' di un ordinamento a sé stante (come riconosciuto dalla Corte di giustizia europea). Un ordinamento che, in quanto tale, trova nella cittadinanza dell'Unione un fondamento autonomo, a carattere (di istituto) federale, in aggiunta a quello della 'attribuzione' (da parte degli Stati membri) all'Unione stessa di competenze e funzioni proprie, allo scopo di perseguire obiettivi, sviluppare politiche e azioni, di cui sono intestatari e beneficiari, appunto, i 'suoi' cittadini.

Per questo la cittadinanza europea deve potersi identificare, innanzitutto, con una serie di valori e principi fondanti di una comunità al livello sovranazionale, come tale percepita e vissuta dai suoi cittadini. Attraverso una democrazia rappresentativa che dia voce a una effettiva dialettica maggioranza/opposizione in seno al Parlamento europeo. Corroborata e sostenuta da metodi decisionali altresì ispirati a principi di consultazione e dialogo, nonché da strumenti d'azione affidati all'iniziativa di cittadini; ovvero da forme, in complesso, di democrazia partecipativa. Per lo svolgimento di poteri, competenze e funzioni da parte di un'entità politica – l'Unione – che nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, inclusivo del mercato unico, si propone di realizzare condizioni di vita, lavoro e benessere, di sostenibilità ambientale, nonché di solidarietà e coesione economica, sociale e territoriale. Con l'aggiunta, ovviamente, di una capacità di governo (*government*) che sia all'altezza degli obiettivi che l'Unione si prefigge di perseguire e realizzare, in base a un elenco tanto ambizioso quanto sostanzioso, come stabilito (da ultimo) nel TUE. Dove si legge (corsivo aggiunto) che:

L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.

L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.

⁸ TUE, art. 10.

L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata [...] che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente.

L'Unione promuove il progresso scientifico e tecnologico.

L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.

L'Unione promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

L'Unione rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo⁹.

Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini.

Di fronte a un tale elenco di giustificati, anzi, necessitati obiettivi di convivenza pacifica, non sembra esserci alternativa a questa verità, semplice e banale, quanto però essenziale per le sorti presenti e future dell'Unione. E cioè che l'Europa per essere e restare unita, in grado di assolvere i compiti richiesti allo scopo di realizzare tali obiettivi, ha bisogno dei suoi cittadini e del loro consenso come reale condizione di democraticità della propria base di legittimazione e per il buon funzionamento delle istituzioni e politiche comuni.

In questo senso rileva, dunque, la centralità della cittadinanza dell'Unione: sia quale fattore primario di legittimazione democratica, sia quale comune denominatore di tutti gli ambiti di competenza dell'Unione (esclusiva, concorrente, di coordinamento e di sostegno). Con la conseguenza che la nozione di cittadinanza europea investe una molteplicità di piani e una pluralità di tematiche e problematiche, tra cui questioni di teoria del diritto e istituzionali, oltre che giurisprudenziali e di politica del diritto: queste ultime soprattutto nel quadro di una giustizia (da intendere non solo come giurisdizione) 'senza frontiere', di riflesso e a sostegno, appunto, dello spazio di cittadinanza comune al livello europeo.

Ma, allo stesso modo e per lo stesso motivo per cui l'Europa unita ha bisogno dei suoi cittadini, questi cittadini hanno a loro volta bisogno di una Europa "organizzata e vitale", per usare le parole della Dichiarazione Schuman (1950): capace di agire attraverso istituzioni proprie e mettere in campo proprie azioni, quale soggetto 'sovrano' nei limiti e negli ambiti di competenze e funzioni ad essa attribuite nell'interesse generale della popolazione europea.

In definitiva e sia pure semplificando, mentre gli Stati membri non possono che essere – al cospetto dell'Unione – 'nazionali', i 'suoi' cittadini, benché tali solo in quanto cittadini di uno Stato membro, possono nondimeno essere e sentirsi 'europei': consapevoli di portare su di sé una responsabilità riguardo al loro voler essere cittadini di un ordinamento sovranazionale. Nel senso di sentire di avere bisogno di questo ordinamento, disposti quindi ad 'agire' e a 'farsi valere' per mantenerlo (riprendendo il pensiero di Spinelli).

In altri termini, la questione che si pone e che più di ogni altra pesa sul futuro dell'Europa è precisamente questa: se e come sia possibile una democrazia e una sovranità, ovvero, una sovranità democratica al livello di Unione.

È qui, infatti, che si gioca la vera partita dell'integrazione europea. Ed è qui che la cittadinanza dell'Unione assume rilievo di anello di congiunzione degli ordinamenti dei suoi Stati membri, tra di loro e con l'ordinamento dell'Unione (principio di uguaglianza); nonché di pietra angolare della costruzione di un ordinamento democratico sovrano al livello europeo.

3. L'europeismo opposto complementare del nazionalismo

È ben vero che la scelta in favore dell'idea di unità europea avrebbe dovuto essere l'antidoto al nazionalismo come forma degenerativa di un interesse nazionale (statale) di potenza, in versione imperiale (come avvenuto nei secoli passati, fino ancora al secolo scorso, con la prima guerra

⁹ TUE, art. 3.

mondiale) o totalitaria (con la seconda guerra mondiale, la più tragica e devastante di tutta la storia d'Europa). Ed è altresì vero che sulla base di questa idea fu scritta la Dichiarazione Schuman che, nella prospettiva di dare vita a "una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace", portò all'adozione negli anni 1950 dei primi trattati: il più ambizioso dei quali fu il trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (Ced).

Com'è noto, la Ced conteneva il progetto (ivi previsto all'art. 38) di costituzione di un'assemblea "eletta su base democratica" a cui assoggettare la formazione di un 'esercito europeo', nel quadro di una Comunità politica europea (Cep) intesa quale "struttura federale o confederale" fondata "sul principio della separazione dei poteri e comprendente, in particolare, un sistema bicamerale rappresentativo". Progetto che nelle condizioni storiche del tempo (maggio 1952) avrebbe potuto portare, con l'organizzazione di una 'difesa comune' (tema tornato di grande attualità), alla formazione pure di una sovranità democratica sovranazionale, a base parlamentare; nel tentativo così di invertire il corso di una politica europea ancorata alla sovranità (chiusa all'interno dei confini) degli Stati.

Ma il suo fallimento fece sì, invece, che il cammino già aperto con il trattato del 1951, istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca), fosse decisamente (ri)orientato verso un 'federalismo' di segno opposto, incentrato sulla dimensione economica più che politica dell'unità europea. Per cui il successivo trattato del 1957, istitutivo della Comunità economica europea (Cee), ha dato avvio a quel processo di integrazione – piuttosto che di 'costruzione' – europea, poi proseguito fra alterne vicende fino ai nostri giorni.

È pur vero, tuttavia, che la scelta di campo non è tra nazionalismi, come espressione di sentimenti di appartenenza (identità) nazionale, da un lato, ed europeismo, dall'altro. L'europeismo, infatti, senza porsi in antitesi, né sostituirsi al nazionalismo, può integrarlo e completarlo sia come aspirazione ideale che come prassi al livello di azione politica sul piano istituzionale e normativo.

In proposito giova tenere a mente quanto scriveva Altiero Spinelli:

Se si trattasse di creare uno stato unitario, i sentimenti nazionali sarebbero in blocco contrari e sarebbe difficile mobilitare forze sufficienti per venirne a capo. [...] Ma *i federalisti non dovrebbero proporsi ciò, poiché non intendono creare uno stato unitario europeo. L'idea federalista, quantunque sia profondamente innovatrice, è fornita di una elasticità tale da permetterle di diventare [...] il criterio di distinzione delle forze politiche e delle passioni esistenti, non contrapponendosi ad esse, ma impregnandole di sé e rendendole così immuni dalle fatali deficienze dei vecchi orientamenti.* Basterà che a queste forze e passioni nazionali [...] sappia con un'opera intelligente mostrare che, per l'adeguata risoluzione delle loro esigenze, *condizione imprescindibile è la formazione dei pochi, semplici, facilmente comprensibili, solidi ed irrevocabili istituti federali* (corsivo aggiunto)¹⁰.

Beninteso, per l'efficacia dell'azione unificatrice dell'Europa la scelta di un 'metodo' che sia il più appropriato, rispetto al fine da raggiungere, è determinante. Con piena consapevolezza dell'esigenza o, meglio, della necessità di organizzare e gestire i rapporti tra Stati – un tempo (relativamente) indipendenti, oggi sempre più interdipendenti – oltre lo schema sovranista dell'ordine internazionale di tipo tradizionale, in una dimensione strutturata al livello continentale di unità aggregativa di rilievo politico-istituzionale e di natura democratica.

Nello scenario di un mondo ogni giorno più connesso, complesso e conflittuale in cui, anziché un ritorno a forme illusorie di indipendenza (sovranità) domestica, ovvero di chiusura entro confini e barriere di qualunque altro genere, occorrono forme (istituzionali) di condivisione/trasferimento di poteri sovrani per il governo di fenomeni ed eventi destinati comunque a invadere lo spazio (territorio) nazionale.

¹⁰ A. Spinelli, *Gli Stati Uniti d'Europa*, cit., pp. 71,73-74. Per una interpretazione di questi brani, a conferma dell'attualità del pensiero di Spinelli, nel contesto di una riflessione riguardo al tema dell'europeismo, v. L. Moccia, *Introduzione a L'Europa del dissenso. Teorie e analisi sociopolitiche*, Milano, "Quaderni del Centro Altiero Spinelli", Milano, 2016, p. 9 ss.

Questa visione post-ideologica dell'europeismo che ne fa in pieno '900 un antesignano della post-modernità, si trova lucidamente espressa, in linguaggio dell'epoca, ma con una lungimiranza che arriva fino ai nostri giorni, nel "Manifesto di Ventotene" (del 1941), laddove si legge:

La linea di divisione fra partiti progressisti e partiti reazionari cade [...] lungo la sostanziale nuovissima linea che separa coloro che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale – e che faranno, sia pure involontariamente, il gioco delle forze reazionarie lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari e risorgere le vecchie assurdità – e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, *anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale* (corsivo aggiunto)¹¹.

Altrimenti detto: fuori dal dilemma tra 'Stato-nazione', come consolidata realtà storico-politica e culturale, e 'federazione europea', come opzione ideale ancora affidata in gran parte se non all'utopia a mere dichiarazioni di principio, si pone l'opportunità e più concretamente la necessità – nell'odierno contesto di grandi unità politico-economiche e territoriali al livello globale, a fronte delle quali le divisioni nazionali europee appaiono sempre più relegate a un destino di marginalità – di concepire un'idea nuova di *statualità* (forma di governo) a carattere democratico e insieme sovranazionale, in grado di garantire alla popolazione europea pace, sicurezza e benessere.

In questo senso, l'Unione europea può essere – in potenza già è – la 'riserva aurea' di quel che resta di sovranità nazionali che sarebbero altrimenti ridimensionate e sminuite, se non fossero messe in comune. Solo una Europa unita, infatti, può difendere beni e valori comuni che l'Europa stessa ha prodotto e sviluppato nel corso dei secoli. A condizione, però, che questa potenziale riserva di sovranità comune sia messa nella effettiva disponibilità dei cittadini europei: dal lato sia della democrazia (rappresentativa e partecipativa), nonché della trasparenza ed efficienza dei metodi decisionali, sia della capacità di adottare misure e svolgere azioni intese a soddisfare bisogni e tutelare diritti dei cittadini stessi.

Di certo, un bisogno di pace unito a quello della sicurezza interna ed esterna all'Unione. Insieme con un bisogno di benessere inteso in senso non solo economico (crescita e occupazione), ma anche sociale (welfare) e più ancora come ambiente di vita sano, ovvero come sviluppo eco-compatibile. Inoltre, un bisogno di solidarietà come fattore identitario di coesione. E ancora, un bisogno di giustizia come affermazione della dignità e uguaglianza delle persone.

Si potrà discutere su un piano nominalistico della sua vera natura. Più o meno originale (*sui generis*), fino all'estremo di una indeterminatezza (quasi) preconcepita, come fosse destinata a essere e continuare a restare tale nella sua incompiutezza. Più o meno convenzionale, nei termini invece di una esplicita qualificazione di entità statale federale. Più o meno apocrifia e sostanzialmente cripto-federale, dietro un'apparenza di associazione internazionale di Stati sovrani; o, all'opposto, come realtà per molti versi già in atto di 'federazione', ma senza (ancora) un centro federale di potere.

Stante, in ogni caso, l'esigenza di non perdere di vista lo scenario di riferimento dove collocare queste discussioni e relative riflessioni sull'Unione, per poter meglio tracciarne i contorni, metterne a nudo le criticità, indicarne gli sviluppi; insomma, per pensarne le sorti in quanto *comunità fatta di cittadini, dai cittadini e per i cittadini*, al livello di Unione.

Sicché, la questione qui evocata, se e come sia possibile una democrazia e una sovranità europea, è tutt'uno con la questione dell'esistenza di una comunità civica normativamente strutturata al livello di Unione, che sia (possa essere) qualcosa di più rispetto all'idea, in generale quanto generica, di 'società civile' europea o di 'spazio pubblico' europeo, che dovrebbero esserne piuttosto la conseguenza.

In questi stessi termini, vale aggiungere che la cittadinanza europea, nella misura in cui guarda, anzi, è collegata agli sviluppi dell'Unione sul piano normativo e istituzionale, a fronte di bisogni e sfide incombenti o in divenire, pure si distingue dall'idea di una 'identità' (collettiva) europea concepita e

¹¹ A. Spinelli, E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, cit., pp. 22-23.

costruita con riguardo soprattutto al passato (così nel bene come nel male) della storia dell'Europa e dei suoi popoli.

4. La cittadinanza dell'Unione come 'comunità prepolitica' e l'Unione come 'res publica' europea

A proposito del riconoscimento dell'Unione quale forma politico-istituzionale di organizzazione della vita collettiva al livello europeo (*forma di governo*), conviene qui, riprendendo il filo delle considerazioni introduttive (§§ 1-2) e sviluppando ulteriormente quanto appena sopra accennato (§ 3), approfondire il significato della nozione di 'cittadinanza europea'.

Senza entrare in dettagli tecnico-normativi, ci si può limitare ad osservare che la questione concernente il significato più profondo e in certo qual modo 'radicale' di cittadinanza europea, con riguardo alla sua novità e originalità concettuale e al contempo socio-culturale, rimane una questione aperta, sintetizzabile nella domanda: di cosa si parla veramente, quando si parla di cittadinanza europea? Qual'è il senso di una forma di cittadinanza che, assunta nella sua accezione più tradizionale, si presenta come un ossimoro?

Invero, secondo la nota triade 'popolo, territorio, sovranità', nella quale si compendia (per semplificare) l'idea - anticamente - di città-stato (*polis*) e - modernamente - di Stato-nazione, la cittadinanza dell'Unione sembra rappresentare una contraddizione in termini: in quanto cittadinanza senza popolo, senza nazione (territorio) e senza Stato (sovrano). Perché non esiste (ancora, se mai esisterà) un 'popolo' europeo, uno 'Stato' europeo e tanto meno una 'nazione' chiamata "Stati Uniti d'Europa".

Da quanto già detto, è però evidente che esiste (può esistere) un altro modo d'intendere la cittadinanza: anziché nel senso dell'appartenenza a una entità (politica) che preesiste (Stato), in quello piuttosto di ciò che ci appartiene, di cui siamo titolari come *concittadini*.

Soccorre, in proposito, il modello della *civitas* romana, intesa nel senso di 'cittadinanza', secondo cui è il *civis* o meglio l'insieme dei *cives* come collettività civica - basata in particolare sul diritto nella sua accezione più antica di costumi e consuetudini sociali (*mores*) - che pone in essere la *civitas*; e non viceversa secondo il modello greco che faceva invece derivare lo status di cittadino (*polites*) dalla *polis* come entità politica (città-stato) precostituita.

Vale a dire, secondo quest'altro modo d'intendere la cittadinanza come collettività civica (*civitas*), la nozione (moderna) di cittadinanza come 'appartenenza' a uno Stato (nazione) viene rovesciata, nel senso che la rilevanza concettuale e culturale dell'essere 'cittadino' è riflesso di una comunità 'prepolitica', fondata sulla parità di diritti ovvero sull'uguaglianza dei suoi componenti e costituita da soggetti che si riconoscono reciprocamente come pari tra loro, in quanto membri di una comunità, al livello europeo, la quale attraverso la cittadinanza - intesa essenzialmente come modalità-funzione di convivenza pacifica - ne diviene la base e insieme l'espressione costitutiva, cioè la ragion d'essere e insieme la finalità della comunità stessa¹².

Così intesa, la nozione di cittadinanza proiettata oltre i confini nazionali (post-nazionale) sulla scena europea assume, quindi, un senso e un valore attivo, più che passivo, che si esprime e si realizza nella 'appartenenza' dell'Unione ai 'suoi' cittadini, attraverso in particolare la titolarità di diritti loro attribuiti (e relativi doveri).

In questa prospettiva è di estrema attualità il principio all'epoca invocato dalla Corte di giustizia europea nella decisione del caso *Van Gend & Loos* (1963), dove si afferma: "La *vigilanza dei singoli* [cittadini], *interessati alla salvaguardia dei loro diritti, costituisce un efficace controllo* che si aggiunge a quello che [i trattati] affidano alla diligenza della Commissione e degli Stati membri"¹³.

¹² Questo argomento trae spunto da uno scritto di E. Benveniste, *Deux modèles linguistiques de la Cité*, in J. Pouillon et P. Maranda (éd.), *Échanges et communications. Mélanges offerts à Claude Lévi-Strauss*, vol. I, Paris, 1970, p. 589 ss

¹³ Corte giust., 5 febbraio 1963, C-26/62, [NV Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration](#) (ECLI:EU:C:1963:1), p. 24 (corsivo aggiunto).

Da allora, cioè dai primordi del processo di integrazione, strumenti e modi in cui esercitare questa ‘vigilanza’ da parte dei cittadini, attraverso il ricorso alla giurisdizione per la tutela di diritti, come pure attraverso iniziative e forme di partecipazione attiva ai processi decisionali, nonché di consultazione e dialogo con le istituzioni europee, si sono moltiplicati e rafforzati, ponendo in essere – almeno in linea teorica – un legame stretto tra cittadinanza, principi democratici e pienezza di soggettività nel rispetto dei diritti fondamentali (tutti inclusi, civili e sociali) della persona.

Sicché l’Unione comunità ‘civica’, in conseguenza di questa ‘titolarità’ (*ownership*) da parte dei suoi cittadini dalla cui volontà trae legittimazione, assume carattere proprio di comunità ‘politica’ (di destino) in divenire e aperta nei suoi sviluppi.

Ecco il punto su cui occorre riflettere, per continuare a svolgere il filo del discorso su una forma di integrazione europea ancorata alla nozione e pratica di una cittadinanza comune che sia, insieme, principio e fine di legittimazione e costruzione dell’Unione come comunità politica sovranazionale, fondata sull’uguaglianza dei cittadini che ne sono parte costitutiva.

Ovverosia, la necessità di avere nella cittadinanza europea un punto di riferimento tale che possa servire a considerarci e a comportarci come ‘cittadini uniti’ – all’insegna della condivisione di valori e obiettivi, bisogni e interessi – in una comunità politica, l’Unione, che pure si declina nella pluralità delle sue componenti rappresentate dai diversi popoli (Stati) dell’Europa.

Per chiarire questo punto è bene riandare alla Dichiarazione Schuman, dove la missione che l’Europa si assegna a fondamento della propria unità è quello di “apportare alla civiltà” un contributo “indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche”. Come intendere questa affermazione?

Il patto di pace che l’Europa propone a sé stessa, al proprio interno, ai suoi paesi membri, in una prospettiva di superamento del passato, di apertura e di investimento sul futuro, è un patto che va oltre i suoi confini geografici (quali che siano), fino a ricomprendere il mondo intero: la “Terra-patria”, per usare una suggestiva espressione così definita: “Se la nozione di patria comporta un’identità comune, una relazione di affiliazione affettiva a una sostanza nel contempo materna e paterna (inclusa nel termine femminile-maschile di patria), *una vera comunità di destino, allora tutti gli umani oggi posseggono una Terra patria*”¹⁴.

Detto altrimenti, nella Dichiarazione Schuman il significato della parola ‘civiltà’ appare riferito all’idea sia di cultura che e soprattutto di ‘civile convivenza’. Idea che – data la radice etimologica di questa parola, che la ricollega ai *cives* e, quindi, alla *civitas* come base di *civi(li)tas* – bene si rispecchia nella prospettiva della plusvalenza al livello di Unione delle cittadinanze ‘nazionali’: cioè, nel loro essere tenute insieme e insieme trasformate in ‘cittadinanza comune’.

Nel senso precisamente della funzione di convivenza civile che definisce la relazione di reciprocità tra concittadini europei, nel contesto di uno spazio e di un ordinamento entro cui questa convivenza assume (dovrebbe assumere) valore e significato di comunità avente rilievo politico di *res publica*, con la quale (poter) identificare, appunto, l’idea stessa di Unione.

La locuzione usata nei trattati per definire la cittadinanza europea come qualcosa che “si aggiunge” – “senza sostituirsi” – alla cittadinanza nazionale, a ben vedere ci invita a riflettere proprio su questo.

Innanzitutto, la rilevanza normativa della nozione di cittadinanza dell’Unione. A partire dal fatto (come riconosciuto dalla Corte di giustizia europea, sebbene lungo percorsi interpretativi ristretti a casi singoli e a specifiche circostanze) che la potestà statuale di determinare i modi di acquisto e perdita (revoca) della cittadinanza nazionale incontra un limite nella cittadinanza europea, per via proprio del suo legame ‘aggiuntivo’ che comporta e impone in sede (nazionale) di applicazione di tali modi il rispetto di valori, principi e regole dell’ordinamento e del diritto dell’Unione. Vale a dire, il significato di questo limite sta essenzialmente in ciò che la cittadinanza europea non ha (più) un carattere derivato ma, appunto, aggiuntivo e quindi ‘autonomo’. Se una cosa si aggiunge a un’altra, per definizione, non può derivarne.

¹⁴ E. Morin, M. Ceruti, *La nostra Europa*, Milano, 2013, p. 153 (corsivo aggiunto).

Inoltre, la possibilità o, meglio, le potenzialità di una forma nuova di cittadinanza, 'oltre' la nazione intesa sia nella sua storicità di contenitore di una realtà socio-culturale in continua evoluzione e trasformazione, che nella sua dimensione politico-istituzionale chiusa di Stato-apparato anch'essa storicamente datata e comunque chiamata a confrontarsi con le sfide dei tempi. La possibilità (e le potenzialità), quindi, di un orizzonte meta-nazionale (o, se si vuole, post-nazionale), nel quale possa trovare compimento una metamorfosi innovatrice di 'civiltà'.

Una metamorfosi per cui l'identità-nazionale non sia più un totem divisivo a cui sacrificare ogni forma di razionalità civile. Una sorta di involucro o abito mentale che contiene ed esaurisce in sé l'idea di cittadinanza e, in aggiunta con essa, l'idea di democrazia. Entrambe concepite, anzi, ritenute concepibili solo dentro questo involucro chiuso ad ogni possibilità di integrazione tra popoli.

Appare allora più chiaro che quando si parla di cittadinanza europea, si sta parlando dell'opportunità e insieme della sfida di superare un retaggio culturale foriero di conflitti e guerre: la barbarie della notte buia della ragione, di cui s'è fatto cenno all'inizio.

Uscire, finalmente, dal ventesimo secolo per entrare nel presente di una contemporaneità sinonimo di interdipendenza globale, diversità culturale, complessità. All'insegna di problematiche 'globali' caratterizzate dal bisogno di solidarietà tra i popoli. Di fronte a quella «terza guerra mondiale a pezzi» (di cui parla Papa Francesco). Di fronte, inoltre, al cambiamento climatico e alle migrazioni di massa (che ne sono pure una conseguenza). E ancora, di fronte al bisogno di tutela e di cura dell'ambiente, di sviluppo sostenibile, di sicurezza nei confronti di minacce e urgenze a carattere planetario.

Tutte problematiche – e molte altre ancora – le cui ricadute sono bensì locali ma, al tempo stesso, tali che nessun paese da solo può affrontarle; e rispetto alle quali, per usare parole ancora di Papa Francesco: «siamo tutti nella stessa barca». Per cui o ci salviamo tutti insieme, o nessuno si salva.

Questa analisi del significato normativo e non solo di cittadinanza europea ci porta dunque a concludere che si tratta di una forma, per così dire, apocrifia di cittadinanza nel senso che non rispecchia la forma classica o più convenzionale di cittadinanza nazionale. Proprio perché, con il suo carattere in apparenza contraddittorio e paradossale, ne sfida la logica: quella tradizionalmente di una cultura dell'appartenenza, per andare nella direzione invece di una cultura della convivenza civile, cioè pacifica, e farne – almeno in potenza – l'istituto per eccellenza e la vera base 'federale' dell'unità europea.

Difatti la cittadinanza europea si presenta per un verso come forma di cittadinanza 'apolide' nel senso di essere priva di una 'identità nazionale' propria¹⁵. Per altro verso ne rappresenta una forma 'cosmopolita' nel senso di accogliere dentro di sé tutte le nazionalità (quelle almeno degli attuali 27 paesi membri): così da essere una sorta di *cittadinanza delle cittadinanze*.

Da qui deriva una novità radicale di concezione della cittadinanza.

A differenza di quella identitaria o anagrafica, l'una o l'altra intesa con riferimento a un'autorità statale con poteri di attribuzione, certificazione ed eventuale revoca, la cittadinanza europea non ha anagrafe, né un'autorità che abbia potere di disporne. Per quanto dotata anch'essa di diritti che la rendono come tale oggetto di tutela da parte delle istituzioni europee e soprattutto della Corte di giustizia europea, la cittadinanza dell'Unione trova la sua ragion d'essere, ovvero il suo significato più profondo sul piano culturale e politico-sociale, innanzitutto.

Difatti, nello sviluppo storico del processo di integrazione, l'idea di istituire una cittadinanza comune – peraltro già presente nel "Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea" promosso da Altiero Spinelli e approvato a larga maggioranza dal Parlamento europeo nel febbraio 1984¹⁶ – viene a maturazione, non casualmente, con il trattato di Maastricht (1992) che ha introdotto la moneta unica: come a bilanciare e comunque a rendere più equilibrato il piano degli interessi degli Stati e del mercato con quello dei bisogni e dei diritti dei cittadini.

¹⁵ Per questa interpretazione v. pure L. Moccia, *Uniti nella diversità: verso una cittadinanza apolide?*, in R. Merlini e D. Fabiani (cur.), *Narrazioni della transcultura. Fratture, nodi, ricomposizioni*, Firenze, p. 41 ss.

¹⁶ https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/gp_eudor_PDFA1B_AX0084001ITC_001.pdf.it_compressed.pdfnel.

Ripensando l'idea di moneta (fino ai tempi almeno del sistema aureo) come ciò che consente di trasferire il valore di merci e beni deperibili in qualcosa di non deperibile, si può affermare che la moneta unica e la cittadinanza comune in quanto istituti federali (l'uno in atto e l'altro in potenza) assolvono uno stesso compito: valorizzare e preservare il 'bene' costituito dall'unità (*res publica*) europea. In questo senso, quindi, sono le due facce di una stessa medaglia. E come per il governo dell'una c'è stato bisogno di istituire la Banca Centrale Europea, così per il pieno sviluppo dell'altra c'è bisogno del (di una forma di) 'governo' europeo che abbia nei cittadini il suo autentico e più solido fondamento.

Per banale che possa sembrare, anche nel caso quindi dell'unificazione europea – costruzione quant'altre mai complessa e complicata nelle sue sofisticate architetture istituzionali come nei suoi farraginosi eppur delicati ingranaggi e meccanismi decisionali – per fare l'Europa c'è bisogno alla fin fine di 'fare gli Europei'.

La cittadinanza, dunque, come fondamento di un'Europa unita, e non viceversa.

Nel senso precisamente che l'unità europea altro non è che una questione di scelta tra *essere o non esseri cittadini europei*.

Una questione di valori, in rapporto a una idea di civiltà che pone al centro la persona, la dignità, la libertà e la pace fra i popoli; tutt'al contrario di una idea invece di sovranità nazionale chiusa in se stessa.

Una questione di democrazia al di là e al di sopra delle frontiere, nonché una questione di società aperta e inclusiva (multi-etnica, multi-culturale), in rapporto a uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza confini interni.

Una questione più in particolare di diritti, specialmente di diritti fondamentali e di Stato di diritto, in rapporto a un ordinamento autonomo europeo dove sono riconosciuti "i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [...] che ha lo stesso valore giuridico dei trattati", nel più ampio contesto di un sistema multilivello di tutele giurisdizionali dove i "diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali" (TUE, art. 6, 1 e 3).

Insomma, una questione di 'comunità politica' fondata sulla 'cittadinanza comune' al livello europeo come 'cuore' della 'federazione' europea.

5. La "Conferenza sul futuro dell'Europa" come esercizio di democrazia partecipativa e sviluppi seguenti

Per dare ulteriore spessore concettuale e prospettico a queste riflessioni, un tema utile, anzi, il tema che più si presta al riguardo è quello del 'futuro' dell'Europa.

A tal proposito, l'esperienza maturata (nel periodo tra la fine 2019 e la primavera del 2022) con la c.d. Conferenza sul futuro dell'Europa (CoFoE) può essere qui ricordata o, meglio, riproposta all'attenzione come banco di prova su cui misurare non solo lo stato di salute dell'Unione, ma soprattutto il grado di credibilità e funzionalità del rapporto tra istituzioni europee e cittadini basato su principi democratici.

L'iniziativa di una conferenza incentrata su un confronto di idee che vedesse la partecipazione di "gruppi di cittadini" ed esponenti della società civile fu lanciata dal presidente Macron con una lettera aperta (del marzo 2019) indirizzata ai Cittadini d'Europa, "al fine – vi si legge – di *proporre tutti i cambiamenti necessari [...] senza tabù, neanche quello della revisione dei trattati*"¹⁷. L'idea è stata poi fatta propria dalla presidente Ursula von der Leyen nel suo discorso di presentazione del programma della nuova Commissione, dove se ne prevedeva l'avvio sulla base di un accordo tra

¹⁷ [Per un "Rinascimento europeo](#) (corsivo aggiunto).

Parlamento, Commissione e Consiglio europeo¹⁸.

Le aspettative iniziali riguardo alla Conferenza come importante occasione per un salto di qualità capace di “generare nuovi concetti per guidare il futuro dell’Europa” venivano evocate in un documento franco-tedesco di proposta (informale) sulle principali questioni e linee guida a base della Conferenza stessa¹⁹. Vi si trovano menzionate in particolare le “questioni relative al funzionamento democratico dell’Unione” (sistema elettorale, liste transnazionali, designazione di candidati capolista, partecipazione dei cittadini) come uno dei focus della Conferenza. Quanto ai risultati attesi, lo stesso documento nel sottolineare la necessità di una “ampia titolarità” (*broad ownership*) in termini di partecipazione con il coinvolgimento diretto dei ‘cittadini’ (oltre a rappresentanze e organizzazioni della società civile), proponeva che la conferenza dovesse “affrontare tutte le questioni in gioco per guidare il futuro dell’Europa e per rendere l’Unione europea più unita e sovrana”: a tal fine mettendo in evidenza sia il tema delle politiche, “individuando, per blocchi di materie, le principali riforme da attuare in via prioritaria” (inclusa la possibilità di modifiche al trattato); sia il tema delle riforme istituzionali, in quanto “questioni trasversali” alle politiche, “per promuovere la democrazia e i valori europei e garantire un funzionamento più efficiente dell’Unione e delle sue istituzioni”. Tutto ciò, ribadendo la necessità di un “forte coinvolgimento” dei cittadini europei allo scopo di dare vita a un processo di riforma “dal basso verso l’alto” (*bottom-up process*), mediante “un’ampia partecipazione” di cittadini.

Dal canto suo, il Parlamento europeo (PE), a dimostrazione dell’impegno a portare avanti questa iniziativa di partecipazione democratica, provvedeva a predisporre, nel dicembre del 2019, un documento che riassumeva i principali punti di accordo raggiunti da una maggioranza dei gruppi politici, circa le modalità organizzative e di svolgimento, nonché l’ambito e gli obiettivi della prevista conferenza: il cui avvio avrebbe dovuto essere preceduto da una “fase di ascolto” per “consentire ai cittadini di tutta l’Unione di esprimere idee, proporre suggerimenti e la propria visione di ciò che l’Europa significa per loro”. Inoltre, nello spirito e a sostegno dell’iniziativa come esercizio *bottom-up* nel quale i cittadini europei potessero contribuire con la loro voce, di modo che “il futuro dell’Unione europea si basi sulle loro idee di quel futuro”, veniva previsto per i lavori della Conferenza un meccanismo di democrazia partecipativa in forma di “assemblee tematiche” composte da gruppi selezionati di cittadini, alle quali affiancare due assemblee di rappresentanti del mondo dei giovani, di età compresa tra i 16 e i 25 anni²⁰.

Su tutti questi propositi che andavano maturando, a fine 2019, in un clima di fervore e di aspettative crescenti, con il nuovo anno 2020 (‘bisesto anno funesto’) è calato il gelo dell’emergenza sanitaria da corona virus con i suoi calamitosi effetti sociali ed economici.

Del resto, nemmeno erano mancati dubbi e scetticismi da parte di molti governi nazionali (alcuni anzi contrari) sull’idea stessa della Conferenza, riguardo all’esito di possibili riforme di assetto istituzionale dell’Unione relative in particolare alle sue competenze e politiche: su uno sfondo caratterizzato da divisioni tra gli Stati membri. Oltre agli impedimenti dovuti alla pandemia, venivano così ad aggiungersi le prese di posizione dilatorie e di compromesso in seno al Consiglio europeo; le quali, se non sono state tali da bloccare l’iniziativa, hanno tuttavia fatto emergere motivi di disaccordo destinati a pesare sugli sviluppi della Conferenza, di cui si dirà più avanti.

A questo punto della storia merita di essere sottolineato – come indicatore di un certo cambiamento di clima (se non ancora di passo) del processo di integrazione – che nella “Dichiarazione comune” firmata nel marzo 2021 dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, avente ad oggetto l’avvio ufficiale della CoFoE (con relative modalità organizzative e

¹⁸ Come si legge nella parte finale del programma intitolata ‘Un nuovo slancio per la democrazia europea’: “Voglio che i cittadini possano dire la loro nell’ambito di una conferenza sul futuro dell’Europa [...] La conferenza dovrebbe riunire i cittadini (compresi i giovani, cui andrebbe attribuito un ruolo importante), la società civile e le istituzioni europee in qualità di partner paritari” ([Un’unione più ambiziosa. Il mio programma per l’Europa](#)).

¹⁹ [Conference on the Future of Europe: Franco-German nonpaper on key questions and guidelines.](#)

²⁰ [Conference on the future of Europe - Main outcome of the Working Group.](#)

di lavoro), il motivo della *centralità della cittadinanza* dell'Unione veniva affermato e ribadito a più riprese e in tutte le formule possibili²¹.

Vi si leggono, infatti, frasi impegnative, quali (corsivo aggiunto):

L'Unione europea deve dimostrare di essere in grado di rispondere alle preoccupazioni e alle ambizioni dei cittadini;

La conferenza sul futuro dell'Europa aprirà un nuovo spazio di discussione con i cittadini per affrontare le sfide e le priorità dell'Europa. I cittadini europei di ogni contesto sociale e ogni angolo dell'Unione potranno partecipare, e i giovani europei svolgeranno un ruolo centrale nel plasmare il futuro del progetto europeo;

La conferenza sul futuro dell'Europa è un processo "dal basso verso l'alto", incentrato sui cittadini, che consente agli europei di esprimere la loro opinione su ciò che si aspettano dall'Unione europea. Conferirà ai cittadini un ruolo più incisivo nella definizione delle future politiche e ambizioni dell'Unione, di cui migliorerà la resilienza;

A livello europeo, le istituzioni europee si impegnano a organizzare panel europei di cittadini. I panel dovrebbero essere rappresentativi in termini di origine geografica, genere, età, contesto socioeconomico e/o livello di istruzione dei partecipanti. Eventi specifici dovrebbero essere dedicati ai giovani, in quanto la loro partecipazione è essenziale per garantire un impatto duraturo della conferenza. I panel di cittadini dovrebbero tener conto dei contributi raccolti nel quadro della conferenza e alimentare i lavori della plenaria della conferenza mediante la formulazione di una serie di raccomandazioni a cui l'Unione dovrà dare seguito;

Le istituzioni europee si rivolgeranno inoltre ai cittadini e promuoveranno forme di partecipazione più ampie, interattive e creative;

I contributi di tutti gli eventi relativi alla conferenza saranno raccolti, analizzati, monitorati e pubblicati nel corso dell'intera conferenza attraverso una piattaforma digitale multilingue, dove i cittadini potranno condividere le loro idee e inviare contributi online;

Una sessione plenaria della conferenza [da tenersi "almeno ogni sei mesi", fino alla conclusione della conferenza, prevista per la primavera 2022] garantirà che le raccomandazioni dei panel di cittadini a livello nazionale ed europeo, raggruppate per temi, siano discusse senza un esito prestabilito e senza limitare il campo di applicazione a settori d'intervento predefiniti.

Da questa lunga citazione emergono in maniera evidente e chiara le intenzioni, aspirazioni e ambizioni 'ufficialmente' riposte dalle istituzioni europee nel dare avvio a un grande esperimento di democrazia partecipativa (o partecipata) al livello europeo, destinato a sfociare (nel 2022) in una sessione plenaria dove: "le raccomandazioni dei panel di cittadini a livello nazionale ed europeo, raggruppate per temi, siano discusse senza un esito prestabilito e senza limitare il campo di applicazione a settori d'intervento predefiniti"; mentre il "risultato finale della conferenza sarà presentato in una relazione destinata alla presidenza congiunta", sulla base della quale le "tre istituzioni esamineranno rapidamente come dare un seguito efficace a tale relazione, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e conformemente ai trattati"²².

Nonostante qualche ambiguità o reticenza (come l'assenza di qualunque riferimento esplicito a ipotesi di riforma dei trattati), il documento poneva obiettivi tali da giustificare un certo qual ottimismo su questo ennesimo tentativo di rilancio del progetto europeo.

Naturalmente, insieme con le luci vi erano pure le ombre a contorno dell'iniziativa.

Poiché restavano aperte questioni, riguardo alla natura e alle finalità della Conferenza, che lasciavano trasparire più di qualche incertezza, insieme al dubbio che l'iniziativa potesse ridursi a un 'espediente' sia pure virtuoso, sul modello sostanzialmente di altre iniziative di consultazione e dialogo con i cittadini già sperimentate in passato. Ma con esiti di limitata quanto improbabile portata deliberativa e applicativa, in termini di effettiva influenza su eventuali esiti di portata decisionale nelle competenti sedi istituzionali al livello europeo. Senza nulla togliere, peraltro, al fatto che l'iniziativa così ideata e intrapresa costituiva di per sé un'importante occasione di dibattito e confronto su tematiche e prospettive di rilancio del progetto europeo e che da essa sarebbero potute scaturire utili

²¹ Bruxelles, 5 marzo 2021 (OR. en) 6796/21, "[Conferenza sul futuro dell'Europa - Dichiarazione comune](#)".

²² *Ibid.* (corsivo aggiunto).

indicazioni, idonee comunque a influire sugli sviluppi futuri del processo di integrazione.

Sicché è lecito riaffermare che si è trattato di una iniziativa coraggiosa come esercizio a livello continentale di democrazia partecipativa, per finalità sia di consultazione e ascolto della voce dei cittadini che di un loro attivo coinvolgimento nella discussione e formulazione di proposte ('raccomandazioni') in esito alle sessioni plenarie della Conferenza.

Inoltre, la Conferenza ha avuto il merito di lasciare traccia scritta e documentale dei propri lavori²³.

Si tratta, appunto, delle 'raccomandazioni' contenute nella *Relazione sul risultato finale della Conferenza, comprese 49 proposte, presentata ai presidenti delle tre istituzioni il 9 maggio 2022* (Relazione sul risultato finale, maggio 2022) e raccolte sotto il titolo di *Progetti di proposte della Conferenza sul Futuro dell'Europa*.

Documento, per altro verso, che non sembra aver avuto grande eco nei media, presso il pubblico e tra gli addetti ai lavori²⁴. Nel senso di essere caduto in un 'vuoto' di comunicazione, del resto creatosi a seguito soprattutto della guerra di aggressione da parte russa all'Ucraina nel febbraio 2022, come pure di altre emergenze ed urgenze in particolare legate all'annoso problema della (in)azione dell'Unione in materia di immigrazione e, da ultimo ma non per ultimo, il nodo della riforma del patto di stabilità e crescita. Il tutto sotto l'incombere delle elezioni europee del 2024.

Per evitare l'archiviazione della CoFoE con un nulla di fatto, al pari di tante altre iniziative realizzate in oltre settant'anni di integrazione europea e cadute in uno stesso vuoto di volontà politica, il Parlamento europeo è riuscito, con molti compromessi e con una risicata maggioranza di voti (ben al di sotto di quella dei suoi membri), ad approvare (a novembre 2023) una risoluzione sui "Progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati", che raccoglie in allegato alla stessa una serie di proposte di riforma dei trattati, riprese o ispirate dalle raccomandazioni formulate nella Relazione finale della CoFoE²⁵.

In breve, i punti-chiave di una riforma divenuta sempre più urgente e necessaria dei trattati, sul piano delle istituzioni e del loro funzionamento, sono ben evidenziati nel testo della risoluzione.

Laddove, ad esempio: si "pone l'accento sull'importanza di riformare il processo decisionale dell'Unione in modo da rispecchiare con maggior fedeltà un sistema bicamerale, conferendo ulteriori poteri al Parlamento europeo (n. 3). Si "chiede che la capacità di azione dell'Unione sia rafforzata aumentando considerevolmente il numero di settori in cui le azioni sono decise a maggioranza qualificata (VMQ) e tramite la procedura legislativa ordinaria" (n. 4). Si "chiede che il Parlamento europeo ottenga il diritto di iniziativa legislativa, in particolare il diritto di introdurre, modificare o abrogare il diritto dell'Unione, e diventi colegislatore per l'adozione del quadro finanziario pluriennale (n.5). Si "chiede che i ruoli del Consiglio e del Parlamento per quanto riguarda la nomina e la conferma del Presidente della Commissione siano invertiti per rispecchiare più fedelmente i risultati delle elezioni europee" (n. 6). Si propone di ridurre il numero dei componenti della Commissione europea (n.7). Si "propone di rafforzare la trasparenza del Consiglio dell'Unione europea imponendogli di pubblicare, tra le sue posizioni, quelle che rientrano nell'ambito del normale processo legislativo e di organizzare un dibattito pubblico sulle posizioni del Consiglio" (n. 8). Si "propone che la composizione del Parlamento europeo diventi competenza dello stesso" (n. 10). Si "propone di rafforzare il ruolo delle parti sociali nella preparazione di qualsiasi iniziativa in materia di politica sociale, occupazionale ed economica" (n. 11). Si "chiede di rafforzare gli strumenti di partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'UE nel quadro della democrazia rappresentativa" (n. 12).

Ciò, d'altronde, in un contesto che ha visto lo stesso PE dividersi nel voto sulla risoluzione e che, allo stato, registra la contrarietà da parte degli attuali governi di molti Stati membri riguardo all'avvio di

²³ [Conference on the Future of Europe, Report on the Final Outcome](#), May 2022.

²⁴ Una versione in italiano delle "49 proposte", completa sia del testo delle singole proposte (raccomandazioni) che della descrizione di accompagnamento e relative misure di implementazione, si trova pubblicata ne *La cittadinanza europea*, 1/2022, p. 179 ss.

²⁵ [Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati](#) (2022/2051(INL)), P9_TA(2023)0427.

un processo di riforma²⁶.

La risoluzione (i cui contenuti, per quanto concerne le specifiche modifiche proposte, appaiono in qualche caso confusi e contraddittori, come conseguenza pure dei compromessi che ne hanno accompagnato la stesura e la votazione in plenaria), rinnovando la richiesta del PE “di modificare il trattato sull’Unione europea (TUE) e il trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE)”, nel sollecitare il Consiglio affinché presenti al Consiglio europeo “immediatamente e senza alcuna deliberazione, le proposte contenute nella presente risoluzione e riportate in allegato”, rivolge al Consiglio europeo l’invito “a convocare quanto prima una Convenzione secondo la procedura di revisione ordinaria”²⁷.

La risposta, piuttosto prevedibile del Consiglio europeo (EUCO), è stata di tono ‘diplomatico’ (per non dire reticente o addirittura elusivo) e, in ogni caso, dilatorio, come si legge nelle conclusioni della sua riunione del 14-15 dicembre 2023²⁸, così articolata. Da un lato, collegando il tema-problema della riforma istituzionale dell’Unione, di per sé rilevante (oramai da tempo), al tema-problema dell’allargamento (ulteriore) ad est, al punto di ritenere che: “I lavori su entrambi i fronti dovrebbero avanzare in parallelo”²⁹. Dall’altro, facendone un punto in stand-by dell’agenda dei propri lavori (con un implicito rinvio al dopo-elezioni europee e successivi sviluppi, formazione del nuovo PE e nomina della nuova Commissione), per cui: “Il Consiglio europeo si occuperà delle riforme interne nelle prossime riunioni, con l’obiettivo di adottare, entro l’estate del 2024, conclusioni su una tabella di marcia per i lavori futuri”³⁰.

6. Una possibile conclusione: il federalismo civico come premessa e promessa di futuro dell’Unione

In questo ‘vuoto’ di volontà che in politica è destinato – come usa dire – a essere riempito in qualche modo, si ripresenta oggi l’ennesimo interrogativo sui possibili sviluppi a venire del processo di integrazione, a cominciare dalla scadenza elettorale del rinnovo (a giugno 2024) del Parlamento europeo (PE): l’istituzione, va ribadito, che ha sostenuto con più vigore l’idea e l’iniziativa della Conferenza (sotto la guida dell’allora presidente Davide Sassoli).

E tale interrogativo si ripresenta nel tragico quanto minaccioso scenario di una ‘guerra di frontiera’ tuttora in corso in Ucraina: la cui componente di aggressività da parte russa appare massimamente rivolta verso obiettivi geopolitici e geostrategici di ridefinizione e ricostituzione di confini. In un contesto mondiale dove incombono altri scenari di guerra (nell’area mediorientale in particolare), caratterizzato da logiche di affermazione di potenza a livello regionale che sempre più si pongono in traiettorie al di fuori e a spregio di valori, principi, regole e istituzioni a garanzia di una convivenza pacifica tra i popoli.

Nell’Europa unita, lo schieramento populista e sovranista che sembrava già prossimo a occupare un ruolo di peso maggioritario in seno al PE, nelle elezioni del 2019, si presenta oggi, in vista delle prossime elezioni, ancora più agguerrito, sebbene in forme e con posizioni diversificate nel gioco di alleanze trasversali a più gruppi politici.

Nuove alleanze e maggioranze parlamentari potranno dunque formarsi nel PE per la legislatura 2024-2029, con esiti sulle sorti del processo di integrazione che potrebbero orientarne la direzione

²⁶ Il riferimento è al c.d. ‘blocco’ di 13 paesi (Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Svezia, Slovenia) che considerano ‘prematura’ l’idea di una riforma dei trattati.

²⁷ Per inciso, vale precisare che una decisione, se e quando sarà presa, da parte del Consiglio europeo, a maggioranza semplice (14 su 27), potrà riguardare, in alternativa alla convocazione di una Convenzione (richiesta dall’attuale PE), la convocazione invece (previa approvazione del nuovo PE) di una conferenza intergovernativa (TUE, art. 48, 3).

²⁸ Riunione del Consiglio europeo (14 e 15 dicembre 2023), [Conclusioni Bruxelles, 15 dicembre 2023 \(OR. en\) EUCO 20/23](#).

²⁹ *Ibid.*, n.13.

³⁰ *Ibid.*, n. 23.

in senso ancor più confederale; alla maniera (datata) di una Europa che rischia di essere sempre meno unita, oltre che meno europea.

Di qui l'urgenza di un nuovo corso, già tante volte in passato invocato, per una Europa più unita proprio in quanto più europea; non solo geograficamente (senza frontiere interne), ma politicamente e, quindi, socialmente, economicamente, culturalmente, attorno ai valori che ne sono alla base, nonché agli obiettivi che ne sono la guida.

Sicché sullo sfondo di un processo di integrazione che continua ad avere bisogno – altrimenti detto, a essere carente – di uno slancio democratico nella direzione della partecipazione dei cittadini e, insieme, della capacità delle istituzioni di accoglierne le istanze e tradurle in azioni, appare evidente l'esigenza di porre la cittadinanza europea al centro di tale processo; facendone il simbolo identificativo oltre che identitario di un 'federalismo civico', come chiave di volta dell'intera costruzione dell'unità europea.

Ciò nel senso di calibrare a livello europeo una forma di sovranità declinata secondo principi e regole, politiche e azioni che trovano il loro ancoraggio più solido nella 'cittadinanza comune' quale unica garanzia di futuro dell'Unione.

In sintesi.

Una sovranità democratica europea può darsi alla sola condizione della cittadinanza comune europea.

Questa forma di cittadinanza intesa come baricentro e asse portante della costruzione dell'unità europea è però solo punto di partenza, non di arrivo.

Nella prospettiva, appunto, di un federalismo civico che ha nei cittadini, insieme nazionali ed europei, il suo inizio e al tempo stesso la sua ragion d'essere, quale fondamento primario di legittimazione dell'Unione.

In questa prospettiva, è vero già oggi e col tempo può e potrà esserlo sempre più che gli Stati-nazione stanno al passato dell'Europa, come i cittadini stanno al futuro dell'Unione.

Il giorno in cui non saranno più le "Alte Parti Contraenti" a istituire l'Unione, ma la volontà dei suoi cittadini, allora soltanto il federalismo civico sarà un fatto compiuto, come punto di arrivo dell'unità politica dell'Europa.

Conclusivamente.

Ripartire dal 'futuro', quindi dalla cittadinanza dell'Unione, sulla strada di "un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa" (come si legge nel preambolo dei trattati), dove far avanzare un federalismo europeo o, meglio, un europeismo 'federale' alimentato da radici 'civili', dai cittadini innanzitutto, come emblema di un'Europa più unita e solidale, più democratica e più sicura, più sovranazionale e più ancorata alle sue tradizioni e diversità locali e territoriali, per la protezione e valorizzazione – soprattutto oggi in tempi di sfide e minacce incombenti a livello sia regionale che planetario – di interessi e beni comuni a tutti i cittadini (e residenti) nei paesi dell'Unione.

Abstract

Una sovranità democratica europea può darsi alla sola condizione della cittadinanza comune europea: ovverosia, una cittadinanza intesa come titolarità di appartenenza dell'Unione ai 'suoi' cittadini in quanto collettività civica (prepolitica) costituita in virtù dei diritti loro riconosciuti in via di uguaglianza dall'ordinamento dell'Unione. Partendo da questa premessa di inquadramento teorico che innova radicalmente la nozione di cittadinanza tradizionalmente intesa invece come vincolo di appartenenza del cittadino a una comunità politica precostituita (città-stato, Stato-nazione), il contributo pone l'accento sulla centralità della cittadinanza europea come chiave di volta della costruzione dell'unità europea, nei termini di una autonoma base di legittimazione democratica dell'Unione, delle sue politiche e azioni, nella prospettiva di una forma di governo a livello europeo fondata sulla democrazia sia rappresentativa che partecipativa.

Parole chiave: cittadinanza europea, modelli di cittadinanza (polis/civitas), futuro dell'Europa, federalismo civico

*

European democratic sovereignty can exist only on the condition of common European citizenship: that is, citizenship understood as title of Union ownership by 'its' citizens as a civic (pre-political) community constituted by virtue of the rights recognized to them on an equal basis by the Union's legal system. Starting from this theoretical framework premise which radically innovates the notion of citizenship traditionally understood instead as a citizen's bond of belonging to a pre-established political community (city-state, nation-state), the paper places emphasis on the centrality of European citizenship as the keystone of the construction of European unity, in terms of an autonomous basis of democratic legitimation of the Union, its policies and actions, in the perspective of a form of government at European level based on both representative and participatory democracy.

Key words: European citizenship, citizenship models (polis/civitas), Europe future, civic federalism