

## *Cittadini Uniti d'Europa*

Luigi Moccia

### *Premesse*

Per cominciare, vorrei subito precisare che l'intitolazione di questo editoriale, sebbene possa evocare un'immagine ideale quanto velleitaria almeno ad oggi di unità europea, intende piuttosto suggerire e sollecitare un cambio di prospettiva nella costruzione di questa unità, che metta al centro bisogni e interessi reali della gente, dei cittadini e più in generale delle persone residenti nei territori dell'Unione. E che sia quindi basata su politiche di livello europeo, cioè comuni, idonee ad intercettare tali bisogni e interessi: dall'occupazione al welfare, dall'ambiente alla sicurezza. Al fine di restituire significato e concretezza al progetto di integrazione europea, oltre le sue motivazioni originarie; quelle legate soprattutto alla pace tra i popoli del continente e a una loro auspicata (quanto generica idea di) prosperità.

L'esigenza di un cambio di prospettiva è del resto figlia dei tempi attuali, delle crisi che si sono succedute negli ultimi anni in Europa (e non solo), e che ancora vi incombono.

Le elezioni del Parlamento europeo del maggio 2019, evento all'epoca paventato da molti per via dei possibili effetti di destabilizzazione dell'Unione<sup>1</sup>, hanno nei loro esiti (con la formazione di una maggioranza parlamentare piuttosto eterogenea e frutto di diversi interessi e calcoli politici a sostegno della nuova Commissione) solo in parte, e in superficie, allontanato rischi e timori ancora diffusi sui vari fronti dell'antieuropeismo sovranista e/o populista.

Sicché, molto resta sospeso, incerto e confuso sui destini dell'Unione (Brexit inclusa, per via anche dei suoi effetti di medio-lungo termine).

<sup>1</sup> Rinvio all'Editoriale in questa *Rivista*, 2/2018 (L. Moccia, *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*), di cui vengono qui ripresi e sviluppati ulteriormente temi e argomenti.

Intorno a queste sommarie premesse di scenario, sembra opportuno tornare a riflettere su come porsi di fronte alle difficoltà che certi slanci ideali, d'altri tempi (forse), comportano nel mondo d'oggi. Senza pretesa di risolverle, queste difficoltà. E tuttavia, con la voglia di andare oltre: oltrepassandole in cerca di una base d'appoggio da cui muovere per portare avanti il discorso. Poiché c'è bisogno sia di slancio ideale che di senso di realtà, espressione insieme di volontà e ragione, per far quadrare i conti con la vita, e con la storia.

\*

### *Riflettere sulla cittadinanza dell'Unione*

Un modo per affrontare questo impervio passaggio del processo di integrazione europea è quello di riflettere sulla cittadinanza dell'Unione; il che significa riflettere, anche, su una serie di temi, democrazia, sovranità, diritti, che formano nel loro insieme la trama di un discorso sull'unità europea, sulla sua necessità ideale al pari della possibilità reale di realizzarla in forme più compiute. Allo scopo di indicare punti di riferimento riguardanti il futuro dell'Unione. Tema oggi più che mai di discussione aperta e che conviene mantenere tale sul piano di scelte di indirizzo politico, riforme istituzionali, e soluzioni operative, dalle quali pure dipende il futuro dell'Europa e il suo destino (oltre che solo il suo ruolo) nell'odierno mondo globale.

\*

### *Futuro dell'Europa*

Quando si parla di futuro di qualcosa come l'Europa dovrebbe essere fatto divieto, per buon senso, di parlarne a chi non sia maggiore di 16 anni (età prevista per il diritto di voto nelle elezioni europee in Austria e a Malta, altresì raccomandata dal Parlamento europeo e dalla Commissione come età minima richiesta per esercitare l'iniziativa legislativa dei cittadini dell'Unione), e minore di 40 (ovvero entro quei limiti di età oggi situabile "nel mezzo del cammin di nostra vita").

Perché il futuro è soprattutto speranza e privilegio dei giovani; ma anche loro responsabilità, di cui molti giovani in molti paesi dell'Unione si sono fatti carico con la loro partecipazione a sostegno del progetto di integrazione nelle già ricordate elezioni del Parlamento europeo del maggio 2019. In un continente del resto sempre più vecchio, secondo i dati statistici: in cui si prevede che entro il 2050 la popolazione con meno di 25 anni sarà minoritaria, a fronte di una percentuale in crescita di cittadini ultrasessantenni e

ultraottantenni. Anche se v'è chi pensa che continui a rimanere 'giovane', chi mantiene i sogni che aveva da giovane.

Personalmente ritengo che parlare o scrivere di futuro dell'Europa, a qualunque età, ancora come un sogno o un'utopia sia diseducativo: almeno per due motivi, opposti ma uguali.

Innanzitutto, perché può ingenerare negli interlocutori, giovani o meno, indifferenza, disincanto, disillusione e anche impazienza di fronte a pressanti esigenze del presente, allontanandoli dall'Europa come realtà da affrontare a viso aperto, in quanto problema, sfida e opportunità insieme, tra altre possibili alternative, se mai ci siano.

Inoltre, perché rischia di favorire un atteggiamento di adesione acritica a quei sogni; siccome ogni sogno nasce e resta tale in un certo contesto di tempo e di esperienza. Mentre, cambiando i tempi, quei sogni sono destinati a svanire, o ridursi a nostalgie sterili d'altri tempi, passati e comunque non più attuali, talvolta travisati o narrati con linguaggi puramente celebrativi.

Non c'è nulla di più triste e sconcolato dei sogni abbandonati nei cassette; e niente di più distopico, come idea di futuro, di un'utopia politica e sociale che permane fuori di ogni tempo massimo.

D'altronde è pur vero che non c'è nulla di più banale di una pretesa di originalità a tutti i costi, che obblighi a un lavoro continuo, utile solo in quanto ingannevole, fatto sul piano delle apparenze, di chi tesse di giorno e di notte disfa la stessa tela. Per cui anche nel caso delle vicende riguardanti il futuro dell'Unione vengono in considerazione concetti e problemi di stampo antico, in tema di democrazia, cittadinanza, sovranità, società e istituzioni; sia pure pensati e affrontati, non più solo entro i confini territoriali dello stato-nazione, ma nello spazio 'senza frontiere interne' dell'Europa unita.

\*

#### *Un 'cuore giovane' per l'Europa*

In un mio testo dal titolo "La cittadinanza come 'cuore federale' dell'Unione" (2012), proponevo di affrontare il tema della 'cittadinanza europea' come tema intorno al quale ripensare il modello di integrazione europea, a partire da radici socio-culturali e politico-istituzionali di formazione di una *civitas* come 'cuore' della federazione europea. Motivando la proposta con le seguenti parole: "*la prospettiva in cui questo tema s'inserisce è quella che guarda alla necessità, oggi più che mai evidente e avvertita, di un punto di appoggio, che sia anche punto di vista, su cui far leva per (ri-)sollevare l'Europa, l'Europa unita; nel senso, letteralmente, 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 (indicati dai trattati)”.*

Ritengo che questa proposta resti tuttora valida. Nella convinzione che serve non solo un punto di appoggio e di vista che guardi al futuro dell’Unione, piuttosto che al passato di un’Europa sistema di stati-nazione; ma soprattutto un ‘cuore giovane’, per affrontare sfide nuove.

In un mondo divenuto ancora più complesso e conflittuale nella sua vocazione sia globale che locale, rispetto ai tempi della Dichiarazione Schuman, per quanto attuale continui ad esserne l’incipit:

*La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano.*

*Il contributo che un’Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche.*

In queste frasi iniziali della Dichiarazione del maggio 1950 è possibile infatti cogliere i due poli di opposizione, se si vuole complementari più che alternativi, tra un’idea antica – ma che suona oggi sempre più retorica – di Europa centro del mondo, faro di progresso e civiltà (“indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche”), e un’idea di Europa costretta invece a guardarsi dentro e fare finalmente i conti con la propria storia di divisioni interne, per avviarsi lungo un cammino al passo con i tempi, che richiede – appunto – *sforzi creativi* capaci di innovazione e trasformazione. Con uno sguardo rivolto in avanti, oltre quelle divisioni: da sempre causa di conflitti armati tra i suoi popoli; ma che – pur in una realtà istituzionalmente pacificata di rapporti tra gli stati membri dell’Unione – continuano a pesare sulle sorti di questa stessa Unione, dei suoi cittadini, europei e nazionali insieme.

\*

### *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*.

Come anticipato all’inizio, 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 scommes-

sa 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.

Per banale che possa sembrare, infatti, anche nel caso dell'Unione 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 come fondamento di un'Europa unita, e non viceversa.*

Nel senso precisamente che l'unità europea altro non è, al dunque, che questa questione: *essere o non esseri cittadini europei.*

Una questione di valori, in rapporto a una identità civica europea. Una questione di democrazia, in rapporto alla legittimazione della costruzione europea. Una questione di società civile aperta e inclusiva, in rapporto a un territorio comune e a uno spazio pubblico europeo. Una questione di diritti e relativi doveri, in rapporto a un ordinamento autonomo europeo che (come si legge nel preambolo della Carta europea dei diritti fondamentali) pone *“la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”*.

Insomma, una questione di cittadinanza comune.

A patto di farne, come già detto, un cuore federale capace di battere nel posto e con il ritmo giusto, per alimentare un processo, altrimenti anemico quanto apocrifo, ossia tecnocratico più che democratico, di integrazione politica, sociale, economica, e non ultimo culturale, mediante istituzioni e azioni comuni rivolte a soddisfare interessi e bisogni comuni alla generalità della popolazione europea.

Per introdurci nel vivo di queste riflessioni, se ne può qui affermare la tesi di fondo: l'unità europea ha bisogno di una idea e di una pratica di cittadinanza comune, che siano principio e fine, insieme, di legittimazione e costruzione di una comunità fondata sull'uguaglianza dei cittadini che ne sono parte costitutiva.

Altrimenti detto: non è possibile fare l'Europa, senza il consenso dei suoi cittadini e senza una qualche forma di potere sovrano europeo che ne sia espressione.

A tal fine, la cittadinanza europea non può essere intesa solo in termini di status giuridico e relativi diritti. Essa deve pure identificarsi con una serie

di valori e principi fondanti di una comunità politica sovranazionale, percepita e vissuta come tale 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 pure ispirati a principi di consultazione, dialogo e 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 ente Unione che, nell'ambito di uno spazio territoriale di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, inclusivo del mercato interno, si propone di realizzare condizioni di vita, lavoro e benessere, di sostenibilità ambientale, nonché di solidarietà e coesione economica, sociale e territoriale, all'altezza degli obiettivi stabiliti nei suoi trattati istitutivi. Dove si legge:

*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.*

*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 europeo.*

Di fronte a un tale elenco di ambiziosi, giustificati e, anzi, necessari obiettivi di convivenza pacifica e per il bene delle popolazioni dei paesi dell'Unione, non sembra esserci alternativa a questa verità, semplice e banale, quanto però essenziale, per le sorti presenti e future dell'Unione.

L'Europa, infatti, per essere e restare unita, in grado di assolvere i compiti richiesti per realizzare questi obiettivi, ha bisogno dei suoi cittadini e del loro consenso, espresso nelle forme del libero confronto di idee e tra diverse

### *Cittadini uniti d'Europa*

posizioni, come reale condizione di democraticità della propria base di legittimazione e per il buon funzionamento delle istituzioni e politiche comuni.

Del pari, questi cittadini – in quanto pure cittadini nazionali – hanno bisogno di una Europa “*organizzata e vitale*” (nelle parole prima ricordate della Dichiarazione Schuman), capace di agire attraverso istituzioni proprie e di mettere in campo proprie azioni, quale soggetto sovrano nei limiti di competenze ad esso attribuite nell’interesse generale dell’intera popolazione residente entro i confini dell’Unione: sul presupposto – come stabilito nei trattati – che l’Unione “*rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell’uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi*”.

In definitiva, e sia pure semplificando: mentre gli stati, in tanto e fin tanto che sono sovrani, non possono che essere solo ‘nazionali’; i loro cittadini, per quanto così qualificati come unità di popolo sovrano all’interno del singolo stato di appartenenza (nazionalità), possono nondimeno sentirsi anche ‘europei’, e persino orgogliosi di esserlo.

Con ciò a dire che gli stati nazionali stanno alla storia dell’Europa, come i suoi cittadini stanno invece al futuro dell’Unione.

\*

### *Domande sul futuro dell’Unione*

Si torna così al tema al centro di queste riflessioni sulla cittadinanza europea come motivo strettamente legato al futuro dell’Unione.

Se e nella misura in cui il futuro è sempre e già nel presente, nelle cose che accadono, anche sotto i nostri occhi e di cui non ci accorgiamo o alle quali non diamo il giusto peso, allora si può ritenere che anche il futuro dell’Europa non deroghi a questa massima di buon senso.

Sicché, non vale appuntare lo sguardo troppo lontano, quando c’è già abbastanza da vedere e su cui riflettere sotto i nostri occhi o appena davanti a noi. In ogni caso, quel che accade, se non contiene ancora le risposte, ci offre la possibilità di fare le domande giuste su quel che potrebbe accadere.

Quando solo si guardi all’attualità, come nel caso ad esempio della Brexit, una domanda da porsi è: cosa ci dice questa vicenda nata dalla scelta referendaria tra rimanere nell’Unione o uscirne, ma che – a prescindere dai suoi esiti, sia quelli più immediati che, e soprattutto, quelli futuri – resta emblematica di un dilemma di fondo su come intendere la questione dell’unità europea?

Da un lato, ci dice certamente della complessità di tale questione che richiede ogni volta di essere affrontata a tutti i livelli e soprattutto al livello

di popolazione locale e nazionale in modi più informati e consapevoli, di analisi e confronto circa le molteplici implicazioni e risposte possibili.

Ma, d'altro canto, pure ci dice che – date certe tendenze dello spirito dei tempi presenti, se non della storia che ne sarà – non c'è complessità che possa di per sé fare da catalizzatore della irreversibilità di processi come quello dell'unità europea; i quali, benché avviati e in qualche modo consolidatisi, restano nondimeno a rischio di involuzione, fintanto che rimangono in una posizione di stallo, ovvero di crisi. All'apparenza esitanti e timorosi dei loro stessi progressi. In realtà ostaggio di meccanismi e apparati di potere opachi quanto a volte insensibili e comunque incapaci, a causa proprio della loro natura complessa, di dare risposte adeguate a esigenze che investono interessi e bisogni comuni della gente, al livello europeo, nazionale e locale.

In un contesto, vale aggiungere, nel quale il processo di integrazione viene portato avanti oramai da decenni, specie in risposta a situazioni emergenziali e di urgenza, sotto la spinta della continua ricerca di un (qualche) consenso tra (governi di) stati membri. Sempre più affidato a volontà di vertice, cioè di singoli leader di singoli paesi, espressione di istanze e interessi nazionali, a base di mediazioni e compromessi che accrescono le condizioni di frammentarietà e precarietà della costruzione europea; contribuendo così a rendere le sue logiche e dinamiche interne sempre meno accessibili alla comprensione della gente.

Un'Europa unita sulla carta dai trattati, ma di fatto divisa e comunque mediata dalla ragion di stato, non può essere ancora considerata come bene in sé. Né tanto meno come punto d'arrivo di quel processo di integrazione che, avviatosi con l'auspicio – espresso nella Dichiarazione Schuman – di dare vita a una “*Federazione europea*”, resta a tutt'oggi (a quasi settant'anni di distanza) ancora incerto, più che solo inconcluso. Anzi, a rischio di una sua conclusione nei termini, appunto, di un'opera incompiuta o che mai potrà giungere a compimento; almeno secondo quella sua visione progettuale e destinazione ideale.

Di fronte a un antieuropeismo in larga parte di reazione, a carattere di disillusione o risentimento, riflesso più che causa di un'Europa in crisi e che trova voce nel riemergere in tutti o quasi i paesi europei di schieramenti d'ispirazione nazionalista o sovranista di varia matrice politica, un'altra domanda da porsi è: che fare?

Abbandonare a un destino di irrilevanza e decadimento la costruzione dell'unità europea? Indebolendone le istituzioni comuni e puntando su processi di rinazionalizzazione, ovvero di riappropriazione di sovranità statali? Nell'intento così di opporsi alle forze del libero mercato globale, che si

pensa di governare con le armi dei nazionalismi: dalle barriere doganali al filo spinato dei confini, e chissà, anche a qualche ripresa di conflitti intestini, nel rischio di antagonismi regionali.

Oppure cercare di completarne l'opera? Ulteriormente consolidandone le fondamenta e rafforzandone la struttura per dare all'Unione una sovranità democratica propria, con risorse di bilancio proprie, capace di attuare politiche pubbliche a beneficio dell'intera collettività dei suoi cittadini, sia quelli cosiddetti mobili che quelli (in stragrande maggioranza) stanziali, in quanto tutti residenti in uno spazio comune senza frontiere interne.

\*

*Risposte: l'europeismo opposto complementare del nazionalismo*

Si arriva così alla questione che più di ogni altra pesa sul futuro dell'unità europea: quella del se e come sia possibile una democrazia e una sovranità 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 tra gli ordinamenti sovrani dei suoi stati membri e la possibilità, ovvero la praticabilità di un ordinamento democratico sovrano al livello europeo.

Di nuovo, la questione nella sua complessità mal si presta a essere ridotta a una semplice scelta tra posizioni pro o contro.

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 o totalitaria) implicato nelle due grandi guerre, le più tragiche di tutta la storia d'Europa. Ed è altresì vero che sulla base di questa idea – proiettata verso la federazione europea come suo sbocco naturale – fu scritta la Dichiarazione Schuman che portò all'adozione dei primi trattati.

Il più ambizioso dei quali fu quello istitutivo della Comunità europea di difesa (Ced), insieme con il progetto ivi previsto (all'art. 38) di dare vita alla costituzione di un'assemblea “*eletta su base democratica*” a cui assegnare 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 – agli inizi degli anni 1950 (maggio 1952) – avrebbe potuto portare, con l'organizzazione di una difesa comune, alla formazione pure di una sovranità democratica sovranazionale; nel tentativo così di in-

vertire il corso principale di una politica europea ancorata alla sovranità (assoluta) 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 orientato verso un 'federalismo alla rovescia'; incentrato sulla dimensione economica più che politica dell'unità europea. Per cui il successivo trattato del 1957 – istitutivo della Comunità economica europea (Cee) – dette così avvio al processo di integrazione (piuttosto che di 'costruzione') europea, poi proseguito fra alterne vicende fino ai nostri giorni. Un processo che sembra oggi arrivato a un punto morto: incapace di avanzare verso quella sua metà finale; se non addirittura incline ad arretrare, o invertire la rotta.

È pur vero, tuttavia, che la scelta di campo non è, *sic et simpliciter*, tra nazionalismi, intesi come espressione di sentimenti di appartenenza (identità) nazionale (nazionalità), da un lato, ed europeismo, dall'altro: quasi fosse una partita 'Stati Nazione contro Europa'; alla quale dovrebbe assistere un pubblico formato in gran parte da tifosi dell'una e dell'altra squadra insieme.

Poiché, se gli stati sono da sempre tra loro divisi e contrapposti o rivali in una logica di 'interesse nazionale', ciò non vale a disconoscere un secolare retaggio culturale e identitario comune ai popoli europei, nonché il legame profondo, per quanto problematico, tra l'idea di nazione e quella di Europa; come espresso già nelle parole pronunciate da Victor Hugo in un celebre discorso del 1849: "*Un jour viendra où vous toutes nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne*".

L'europeismo, sia come aspirazione che come prassi politica, senza sostituirsi ai nazionalismi, può integrarli, appunto, con una visione dei rapporti tra stati, un tempo indipendenti, oggi sempre più 'inter-dipendenti', quindi bisognosi di cooperare in una dimensione strutturata al livello continentale di unità aggregativa di rilievo istituzionale e di natura democratica. Nello scenario di un mondo sempre 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, occorre piuttosto una qualche forma di condivisione/trasferimento di poteri sovrani per il governo di fenomeni ed eventi destinati comunque a invadere lo spazio (di territorio) nazionale.

Questa visione post-ideologica dell'europismo, 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.*

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 la necessità e più concretamente l'opportunità – 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, a carattere democratico, in forma sovranazionale, in grado di garantire alla popolazione europea pace, sicurezza e benessere.

\*

#### *L'Unione 'res publica' europea*

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. A condizione peraltro che questa potenziale riserva di sovranità comune sia messa nella effettiva disponibilità dei cittadini europei, dal lato sia della democraticità, trasparenza ed efficienza dei metodi decisionali, sia della capacità di adottare misure e svolgere azioni intese a soddisfare bisogni fondamentali dei cittadini stessi.

Di certo, un bisogno di pace, unito a quello della sicurezza interna ed esterna all'Unione. Insieme, 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 anco-

ra, un bisogno di giustizia, come affermazione della dignità e uguaglianza delle persone.

In una parola, un bisogno di “beni comuni” perché necessari alla convivenza tra individui, a base di una comunità di *cives*, come tale avente rilievo di *res publica* europea.

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. Più o meno convenzionale; nei termini invece di una esplicita qualificazione o ambizione formalmente federale. E, ancora, più o meno apocrifia; ovvero sostanzialmente cripto-federale, dietro un'apparenza di associazione internazionale di stati sovrani. O come realtà, per molti versi già in atto, di 'federazione' senza stato federale.

Ma con piena consapevolezza del fatto che occorre in ogni caso riconoscere la natura di vera autorità politica, insieme con la necessità di una sua caratterizzazione democratica, normativa e istituzionale.

\*

#### *Quale 'federalismo' per un'Europa unita?*

La risposta che qui si cerca di prospettare, che pure conserva un qualche sapore ancora di domanda, è: di fronte a un'Europa in debito di credibilità, sul piano della sua legittimità democratica e della sua sostenibilità sia politico-istituzionale (moneta unica, difesa e sicurezza comune) che economico-sociale (mercato, occupazione e welfare) e più in generale culturale, è possibile, anzi doveroso, irrobustire l'impalcatura di sostegno di una democrazia al livello dell'Unione, che sia espressione della volontà dei suoi cittadini e che per il tramite delle sue istituzioni si faccia motore di sviluppo di politiche e azioni capaci di realizzare gli obiettivi per i quali questa Unione ha ragione di esistere.

Quale federalismo, dunque, per un'Europa unita?

Escluso che possa essere prospettata – oggi e per molto tempo a venire – una 'forma di stato' federale europeo, una risposta a questa domanda si è venuta affermando e consolidando nei termini di una 'forma di governo' (nel senso qui di *governance*) dei rapporti tra stati sovrani; che oltre a implicare trasferimenti di sovranità, peraltro su un piano più procedurale o di metodo decisionale, nondimeno ne ha mantenuto e ne mantiene vivo il carattere tradizionale di rapporti di forza, su base di particolari interessi e vocazioni nazionali.

Ciò è avvenuto e avviene fuori da uno schema normativamente e istituzionalmente definito di (modello di) federalismo; ma come fenomeno di

prassi, nella sua realtà complessa, articolata e dinamica: in una parola, evolutiva. Nel senso di riconoscerne, più che l'originalità, la realtà e vitalità di fenomeno di tendenza, che può essere ricostruito, descritto e compreso nel suo divenire, come fenomeno che può presentare appunto questa complessità che però è anche contraddittorietà di certi suoi aspetti.

La principale di queste contraddizioni è quella relativa alle fondamenta dell'unità 'politica' europea. Per un verso, pensata e, almeno sulla carta, delineata (dai trattati) nella sua dimensione ideale di unità sovranazionale. Per altro verso, portata avanti sul piano di rapporti tra stati parimenti sovrani, formalmente, sebbene di fatto tra loro non tutti uguali e sempre più interdipendenti, come ha più di recente dimostrato la crisi finanziaria, economica e di bilancio iniziata nel 2008, con riguardo in particolare ai paesi membri della zona euro. Sotto forma di un federalismo 'apocrifo', letteralmente occulto, o meglio occultato; mai apertamente dichiarato, ma praticato o, peggio, basato sul 'fatto compiuto'. Nell'ambito di uno spazio comune (europeo), dove decisioni di massima rilevanza politica e di rilevante incidenza sulla vita dei cittadini sono prese alla stregua di misure di 'coordinamento tecnico'.

Una contraddizione che si traduce in un deficit strutturale di leadership politica riconoscibile e responsabile al livello europeo, ovvero di governabilità democratica dell'Unione.

Nasce di qui, da questa situazione di contrasto tra idealità (progetto) e realtà (processo) dell'unità politica europea nelle sue forme attuali, l'esigenza di un'Europa che sveli il suo vero volto e dimostri la sua vera vocazione. A partire da una propria capacità decisionale, in grado di soddisfare il bisogno dei cittadini europei di avere "qualcuno che governi": per stare alle parole usate dell'allora presidente della Commissione europea, Jean Claude Juncker, nel suo discorso sullo "Stato dell'Unione" del 2016.

Di fronte, dunque, a questa situazione, in cui la governabilità e la stessa credibilità democratica dell'Unione sono messe in gioco, insieme con bisogni e interessi della gente legati a problemi la cui soluzione più efficace può essere data al livello europeo, piuttosto che l'idea degli "stati uniti d'Europa", vista come punto d'arrivo lontano quanto, per ora, improbabile del processo di integrazione, pare opportuno evocare, con un cambio di prospettiva, l'idea di cittadinanza comune europea quale punto di partenza e base di legittimazione necessaria per la costruzione della *civitas* europea, come società civile e comunità politica di cittadini che si riconoscono in quanto tali uniti direttamente attraverso le istituzioni che li rappresentano nell'Unione, e non solo per volontà dei singoli governi degli stati membri.

\*

*In conclusione*

Il modo migliore per concludere queste riflessioni non può che esser quello di collegarle di nuovo al loro motivo conduttore, il futuro dell'Europa, da cui abbiamo preso le mosse.

In proposito, un riferimento d'obbligo è oggi dato dalla "Conferenza sul futuro dell'Europa", tra rappresentanti delle istituzioni europee e degli stati membri, aperta alla partecipazione di "gruppi di cittadini" ed esponenti della società civile, secondo l'idea lanciata dal presidente Macron (con una lettera 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"), e fatta propria dalla neo presidente Ursula von der Leyen, nel suo di discorso di presentazione del programma della nuova Commissione (*Un'unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa*), che ne prevede l'avvio, sulla base di un accordo tra Parlamento, Commissione e Consiglio europeo, a partire dal 2020, e la conclusione nel 2022: "Voglio che i cittadini possano dire la loro nell'ambito di una conferenza sul futuro dell'Europa da avviare nel 2020 per una durata di due anni. 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" (come si legge nella parte finale del programma intitolata: "*Un nuovo slancio per la democrazia europea*").

Potrebbe essere questa, infatti, la grande occasione di un balzo in avanti. Un salto di qualità capace di "generare nuovi concetti per guidare il futuro dell'Europa": come si legge in un documento congiunto di proposta franco-tedesco su quelle che dovrebbero essere le principali questioni e linee guida della Conferenza (*Conference on the Future of Europe: Franco-German non-paper on key questions and guidelines*).

Allo stato delle cose è forse lecito dubitarne, tenuto conto che di proposte di riforma dell'Unione ne sono state avanzate già molte in questi ultimi anni; ma in un contesto di leadership europea ancora piuttosto debole e incerta, come capacità e volontà di azione delle istituzioni dell'Unione, in primo luogo Parlamento e Commissione, nei confronti degli stati membri, a loro volta condizionati da divisioni e scarsa fiducia reciproca.

Peraltro, proprio per questo, è certo che sempre maggiori e più diffuse sono le aspettative di qualcosa di nuovo nel panorama istituzionale e delle politiche dell'Unione.

Sicché vale la pena fermare l'attenzione sull'annuncio di questa Conferenza, il cui svolgimento si prevede possa avvenire in due fasi: una prima fase, a partire da febbraio 2020 e fino all'estate, incentrata – come si legge nel documento franco-tedesco – su “questioni relative al funzionamento democratico dell'Unione” (sistema elettorale, liste transnazionali, designazione di candidati capolista, partecipazione dei cittadini); una seconda fase, incentrata sulle “priorità politiche”, con avvio dalla metà del 2020 (sotto la presidenza di turno tedesca del Consiglio dell'Unione) e termine agli inizi del 2022 (sotto la presidenza di turno francese).

Quanto ai contenuti e ai risultati attesi della Conferenza, sempre il documento predetto, nel sottolineare la necessità che ne siano “titolari”, e cioè protagonisti a tutti gli effetti, le istituzioni, gli stati membri e i cittadini dell'Unione, propone che la Conferenza “debba 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 a fuoco 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, viene infine ribadito, all'insegna di un “forte coinvolgimento dei nostri cittadini”, ossia 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 a livello europeo dei nostri cittadini su tutte le questioni in discussione”. Un processo che dovrebbe concludersi con la formulazione di “raccomandazioni” da presentare al Consiglio europeo “per il dibattito e l'attuazione” (*for debate and implementation*)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Vale qui aggiungere che il Consiglio europeo, nella sua riunione del 12-13 dicembre 2019, pur prendendo in considerazione “l'idea di una Conferenza sul futuro dell'Europa da avviare nel 2020 e portare a compimento nel 2022 [...] che dovrebbe contribuire allo sviluppo delle politiche dell'Unione nel medio e lungo periodo [e] fare tesoro della positiva esperienza acquisita con i dialoghi con i cittadini tenutisi negli ultimi due anni e prevedere un'ampia consultazione dei cittadini”, ha rinviato ogni decisione in proposito, dando mandato alla “Presidenza croata del Consiglio di adoperarsi per definire una posizione del Consiglio sui contenuti, la portata, la composizione e il funzionamento di tale conferenza e di avviare il dialogo con il Parlamento europeo e la Commissione su tale base” (come si legge nel documento conclusivo). Dal canto suo, il Parlamento europeo, a dimostrazione dell'impegno a portare avanti l'idea di questa Conferenza, ha istituito un gruppo di lavoro al proprio interno (composto da un rappresentante per gruppo politico, nonché un rappresentante della commissione affari costituzionali: AFCO), che ha elaborato un documento (*Main outcome of the Working Group*, 19/12/2019).

A parte le questioni sulla natura di questa Conferenza e sulla configurazione del relativo iter procedurale, con riguardo in particolare alle raccomandazioni finali, ove implicanti modifiche ai trattati, per rapporto alle procedure di revisione degli stessi, ai poteri e al ruolo del Consiglio europeo in materia, che lasciano trasparire più di qualche difficoltà, insieme al dubbio – sopra evocato – che si tratti di una ‘invenzione’, sia pure creativa, di limitata quanto improbabile portata applicativa (sul modello sostanzialmente delle numerose iniziative di consultazione e dialogo con i cittadini già sperimentate in passato dalla Commissione), piuttosto che di una coraggiosa ‘innovazione’ idonea a influire sulla definizione e conduzione delle politiche e sui relativi meccanismi decisionali dell’Unione, resta nondimeno la possibilità che questa Conferenza rappresenti un’importante occasione di dibattito e confronto su tematiche e prospettive di rilancio del progetto europeo.

Tematiche e prospettive sulle quali la nostra Rivista cercherà di portare, come del resto ha cercato di fare in tutti questi anni dalla sua nascita (giugno 2002), un contributo di idee e riflessioni, in coerenza con il proprio progetto editoriale di valorizzazione degli aspetti e delle implicazioni della “cittadinanza”: come vera base di legittimazione e costruzione di una Unione europea provvida di misure per tutti quei problemi, in particolare economico-sociali, ambientali, e di sicurezza, che al livello di Unione possono (devono) trovare soluzioni condivise all’interno di un circuito istituzionale e decisionale trasparente e democratico, nel rispetto di valori e principi comuni che danno forma, peso e significato a una ‘sovranità’ dell’Unione che abbia, appunto, a base (e ‘a cuore’) l’interesse generale dei ‘suoi’ cittadini.

Vi sono riassunti i principali risultati raggiunti sulla base del consenso di una maggioranza dei gruppi politici, circa modalità organizzative e di svolgimento, nonché ambito e obiettivi della Conferenza: il cui avvio dovrebbe 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 un “esercizio bottom-up” nel quale i cittadini europei possano appunto contribuire con le loro voci affinché “il futuro dell’Unione europea si basi sulle loro idee di quel futuro”, vi si prevede un meccanismo di democrazia partecipativa in forma di “assemblee tematiche” (*Thematic Citizens’ agoras*) composte da gruppi selezionati di cittadini, alle quali dovrebbero affiancarsi due assemblee di rappresentanti del mondo dei giovani (*Youth agoras*), di età compresa tra i 16 e i 25 anni.