

## Cittadinanza dell'Unione e Conferenza sul futuro dell'Europa

Luigi Moccia, Presidente Centro Altiero Spinelli (CeAS)

April 8, 2021

Il 10 marzo 2021 ha preso ufficialmente avvio, con la firma di una "[Dichiarazione comune](#)" da parte dei Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, la Conferenza sul futuro dell'Unione, destinata nei suoi propositi ad aprire (come si legge nella Dichiarazione) "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". Dopo le crisi degli ultimi anni, dopo la Brexit (che ha lasciato e lascia una ferita ancora aperta nel corpo dell'Unione), sotto l'incombente pandemia di COVID-19 che ha messo e mette "alla prova il modello unico dell'Unione europea come mai prima d'ora", è davvero arrivato il momento di scelte decisive in favore di un più solido, strutturato, efficiente ordinamento democratico europeo, ossia di un ordinamento più compiuto di tipo federale, e che comunque chiamano in causa la centralità della cittadinanza dell'Unione nella costruzione del modello di unità europea.

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*".

Questa frase si legge in apertura del preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Per quanto priva di specifico contenuto normativo, essa spicca, nondimeno, per potenza semantica sul piano della visione e missione di 'civiltà' (*civilitas*) che il processo di integrazione europea esprime storicamente, per contrapposto 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 sia di **Jean Monnet**, quando afferma che l'integrazione europea si propone di unire persone, non già di coalizzare Stati ("*Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes*"); sia di **Altiero Spinelli**, quando (nel suo "Gli Stati Uniti d'Europa", scritto nei primi anni 1940) 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*".

Prendere spunto da queste affermazioni forti e chiare, e soprattutto attuali, significa riconoscere la 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, secondo criteri predeterminati, 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 scopo o di destino. Una comunità non identificabile, al livello europeo, come 'stato (popolo, territorio) nazionale', 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 e si sviluppa dal basso, per scelta; sulla base, cioè, di una

volontà liberamente e democraticamente espressa dai cittadini, direttamente o per il tramite di istituzioni e poteri che li rappresentano al livello europeo.

Cosicché, la legittimazione di tutto l'apparato istituzionale e normativo dell'Unione trova il suo vero e unico fondamento nella volontà dei suoi cittadini, ovvero di tutti coloro che come cittadini degli Stati membri sono anche cittadini dell'Unione. Nel senso che la "mutazione innovatrice" (per usare ancora parole di Altiero Spinelli) che il processo di integrazione comporta, cioè la trasformazione di tradizionali categorie politico-normative proprie dello Stato nazione, rappresenta insieme una sfida e una opportunità: quella, appunto, di scegliere di essere 'cittadino europeo'.

Se è vero, storicamente, che tentativi effettivi di unificazione europea sono avvenuti in passato solo con la forza delle armi, l'esperimento tuttora in corso di integrazione, iniziato nei primi anni del dopoguerra, avviene all'insegna dell'**europèismo** come grade progetto di pace, ovvero di riconciliazione tra i popoli europei, 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", come ci ricorda di nuovo Spinelli (alla voce "[Europeismo](#)", nell'*Enciclopedia del Novecento*, 1977).

In questo scenario, la cittadinanza nazionale che diventa anche cittadinanza europea, per esserne completata e arricchita, assume così mutata rilievo proprio nell'ordinamento autonomo sovranazionale, in quanto concetto esponenziale di una cittadinanza plurale nel senso della sua plusvalenza che ne fa la chiave di volta della costruzione dell'Europa unita, appunto, nella diversità dei suoi popoli, delle sue culture, delle sue nazioni, da valori, obiettivi, regole, istituzioni e politiche comuni che ne sono la base, nel rispetto delle competenze dell'Unione.

L'idea di centralità della cittadinanza dell'Unione, quale fondamento della costruzione europea, riveste particolare valore sul piano delle forme rappresentative e partecipative previste dai trattati a base della vita democratica dell'Unione.

\*

A tale proposito, la **Conferenza sul futuro dell'Europa** può davvero essere il banco di prova su cui misurare, non solo lo stato di salute dell'Unione, da tempo afflitta da molteplici situazioni di difficoltà culminate in una sorta di "**crisi esistenziale**" (così definita, nel 2016, dell'allora presidente della Commissione, **Jean-Claude Juncker**, nel suo discorso sullo "[stato dell'Unione](#)"), ma soprattutto il grado di credibilità e funzionalità del rapporto tra istituzioni europee e cittadini, basato su principi democratici.

Non a caso, infatti, l'iniziativa della conferenza quale occasione di confronto tra rappresentanti delle istituzioni europee e degli stati membri, aperta alla partecipazione di "gruppi di cittadini" ed esponenti della società civile, è stata dapprima lanciata, dal presidente **Emmanuel 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"). L'idea è stata poi fatta propria dalla 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 prevedeva l'avvio, sulla base di un accordo tra Parlamento, Commissione e Consiglio europeo, a partire dal 2020, e la conclusione nel 2022, dove 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".

La grande occasione, dunque, di un balzo in avanti? Un salto di qualità capace di “generare nuovi concetti per guidare il futuro dell’Europa”? Questo genere di aspettative venivano evocate in un documento congiunto di proposta franco-tedesco, su quelle che avrebbero dovuto essere le principali questioni e linee guida della Conferenza ([Conference on the Future of Europe: Franco-German nonpaper on key questions and guidelines](#)). Dove venivano 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 della conferenza, lo stesso documento, nel sottolineare la necessità che ne fossero “titolari”, cioè protagonisti a tutti gli effetti, le istituzioni, gli stati membri e i cittadini dell’Unione, 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 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”. Dal canto suo, il Parlamento europeo, a dimostrazione dell’impegno a portare avanti l’idea di questa conferenza, provvedeva a istituire un gruppo di lavoro al proprio interno (composto da un rappresentante per gruppo politico, nonché un rappresentante della commissione affari costituzionali: AFCO). Veniva così predisposto, nel dicembre del 2019, un documento ([Main outcome of the Working Group](#)) dove sono riassunti 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, appunto, contribuire con la loro voce affinché “il futuro dell’Unione europea si basi sulle loro idee di quel futuro”, si prevedeva 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.

Su tutti questi propositi (che andavano maturando, a fine 2019, in un clima di fervore e di aspettative crescenti), con il nuovo anno (‘bisesto anno funesto’) 2020, è calato il gelo: quello delle tante vittime da corona virus e dei calamitosi effetti sociali ed economici, in aggiunta a quelli legati all’emergenza sanitaria, che ancora ci affliggono.

Già all’epoca, tuttavia, qualche rilievo critico nei riguardi degli esiti della conferenza circa le auspicabili riforme di assetto istituzionale dell’Unione, relative in particolare alle sue competenze e politiche, veniva mosso: tenuto conto che di proposte di riforma dell’Unione ne sono state avanzate molte in questi ultimi anni; ma in un contesto di leadership europea ancora piuttosto debole e incerta, come capacità e volontà di azione da parte 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.

In effetti, agli impedimenti dovuti alla pandemia, si sono aggiunte le prese di posizione dilatorie e di compromesso in seno al Consiglio europeo; le quali peraltro non sono state tali da bloccare l'iniziativa. Sebbene rimanga incerto o, meglio, non definito e, quindi, non impegnativo (per ognuna delle tre istituzioni europee interessate, Parlamento, Consiglio, Commissione) l'esito finale della conferenza: se cioè i risultati, frutto del lavoro della conferenza, potranno attivare le previste procedure di revisione e queste tradursi in atti di riforma dei trattati in vigore.

Allo stato, merita però di essere sottolineato ancora una volta, come indicatore di un certo cambiamento di clima (se non ancora di passo) del processo di integrazione, il fatto che nella Dichiarazione comune avente ad oggetto l'avvio e le relative modalità organizzative e di lavoro della "Conferenza sul futuro dell'Europa", per il periodo della sua durata fino alla primavera prossima (2022), la centralità della cittadinanza dell'Unione viene affermata e ribadita a più riprese e in tutte le formule possibili<sup>1</sup>. Così da imporsi, almeno sulla carta, come il dato politico più appariscente dell'iniziativa, specialmente se riguardato nella prospettiva degli sviluppi a venire del processo di integrazione; quasi ad esserne, anzi, l'unica garanzia rimasta di futuro dell'Unione. Nel senso che solo un successo dell'iniziativa, sul piano dei risultati dal punto di vista sia della partecipazione dei cittadini che della capacità delle istituzioni di accoglierne le istanze e tradurle in atti di effettivo rilancio del progetto europeo, può essere garanzia di un avanzamento e rafforzamento del processo di integrazione. Mentre altri esiti di impatto minore o addirittura nullo sullo stato attuale delle cose non potrà che risolversi in un fallimento tale da allontanare ulteriormente consenso e fiducia dei cittadini nei confronti dell'Unione.

---

<sup>1</sup> In tema v. L.Moccia, "[Cittadini Uniti d'Europa, ovvero della cittadinanza come garanzia di futuro dell'Unione](#)", in Ileonline, 0/2021, p. 1 ss.