

## *Cittadini Uniti d'Europa, ovvero della cittadinanza come garanzia di futuro dell'Unione<sup>(\*)</sup>*

Luigi MOCCIA\*

**Sommario:** 1. Centralità della cittadinanza dell'Unione 2. Modelli di cittadinanza: status di appartenenza e relazione di convivenza 3. Cittadini Uniti d'Europa 4. Domande sul futuro dell'Unione 5. Risposte: l'europeismo opposto complementare del nazionalismo e l'Unione come 'res publica' europea 6. La cittadinanza dell'Unione come forma di 'comunità politica' al livello europeo 7. Quale 'federalismo' per un'Europa unita? 8. In conclusione: la Conferenza sul futuro dell'Europa come esercizio di democrazia partecipativa

### **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".

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 di coalizzare Stati' ("Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes")<sup>1</sup>; 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"<sup>2</sup>.

---

<sup>(\*)</sup> Testo dell'intervento al Convegno "La paura del 'Leviatano' europeo: globalizzazione, eurosceetticismo e crisi della democrazia", 14-15 aprile 2021, Università dell'Insubria, qui pubblicato in versione aggiornata, riveduta e ampliata.

\* Professore ordinario di Diritto privato comparato (f.r.) Università Roma Tre, cattedra Jean Monnet.

<sup>1</sup> Frase che compare come sottotitolo al volume dei *Mémoires* di J. Monnet (1976).

<sup>2</sup> 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.

Il tema che mi propongo di trattare, riprendendo cose già scritte altrove<sup>3</sup>, muove da queste affermazioni forti e chiare e, aggiungo, attuali, per svolgere un ragionamento che ruota intorno 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 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 (dovrebbe nascere) dal basso, per scelta, sulla base di una volontà liberamente e democraticamente espressa dai cittadini nella loro duplice veste di cittadini sia nazionali sia europei, quindi degli stessi soggetti individuali, per il tramite di istituzioni e poteri che li rappresentano al livello nazionale ed europeo, rispettivamente.

Cosicché, la legittimazione di tutto l'apparato istituzionale e normativo dell'Unione trova (dovrebbe trovare) il suo vero e unico fondamento nella volontà dei 'suoi' cittadini: ossia, tutti coloro (conviene ribadire, 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-normative proprie dello Stato nazione implicata da questo processo che porta con sé geneticamente un contenuto di *civilitas*, 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 armi<sup>4</sup>, 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'*europeismo* 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*"<sup>5</sup>.

In questo scenario, la cittadinanza nazionale che diventa anche cittadinanza europea, per esserne completata e arricchita, assume – così mutata – un distinto rilievo nell'ordinamento autonomo post-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

---

<sup>3</sup> 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*, *Ibid.*, 2/2012, p. 35 ss.; Id., *Il 'nuovo' Parlamento europeo e il futuro dell'Unione*, *ivi* 1/2014, p. 5 ss.; Id., *Democrazia, sovranità e diritti nella crisi europea: spunti per un discorso su riforme e futuro dell'Unione*, *ivi* 2/2016, p. 23 ss.; Id., *Cittadini Uniti d'Europa*, editoriale, *ivi* 2019/2, p. 5 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.

<sup>4</sup> "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": A. Spinelli, voce "[Europeismo](#)", in *Enciclopedia del Novecento*, 1977, Treccani.

<sup>5</sup> *Ibid.* (corsivo aggiunto).

diversità (individualità-identità) dei suoi popoli, delle sue culture, delle sue nazioni, ma unita da valori, obiettivi, regole, istituzioni e politiche comuni che ne sono la base<sup>6</sup>.

L'idea di centralità della cittadinanza europea – che fa il paio con la sua natura di concetto autonomo, quale fondamento della costruzione dell'Europa unita – riveste particolare importanza per la legittimazione democratica dell'Unione, secondo quanto stabilisce il Trattato sull'Unione (TUE), con riguardo al 'principio di uguaglianza' dei cittadini<sup>7</sup>, nonché alle forme rappresentative e partecipative ivi previste<sup>8</sup>, in materia appunto di "Disposizioni relative ai principi democratici"; laddove, non per nulla, si trova esplicitata all'inizio di tali disposizioni la nozione di 'cittadinanza dell'Unione'<sup>9</sup>, con una formula di cui si dirà in seguito (§ 6).

## 2. Modelli di cittadinanza: status di appartenenza e relazione di convivenza

Stando a una ricostruzione linguistica a sfondo storico-comparativo, si possono distinguere, con riferimento al mondo europeo, due modi principali di concepire la cittadinanza.

Nell'antica Grecia, la qualità di cittadino (*polítēs*) consiste nello status di appartenenza a una comunità politica (*polis*) di cui è la derivazione.

Nell'antica Roma, viceversa, la qualità di cittadino (*civis*) consiste nella relazione di convivenza con altri soggetti ugualmente cittadini (concittadini), in una comunità civica (*civitas*) di cui è il presupposto. Questa interpretazione viene fondata sul fatto che l'uso latino del sostantivo *civis* è connotato dall'aggiunta dell'aggettivo possessivo (*civis meus, cives nostri*), a significare che il termine assume un proprio valore (anche normativo) in un contesto *relazionale di reciprocità di posizione* all'interno della comunità che ne risulta, per cui mi considero *civis* per rapporto a qualcuno che a sua volta mi considera tale rispetto a sé<sup>10</sup>.

Lo scarto semantico tra lo 'status di appartenenza' a una comunità politica che preesiste ai cittadini, da un lato, e, dall'altro, la 'relazione di convivenza' a carattere di reciprocità tra cittadini in una comunità che ne è la conseguenza, vale a dire, l'idea di cittadinanza che fonda la comunità politica, invece di esserne fondata, si rivela denso di implicazioni nell'odierno contesto europeo.

Difatti, la formula istitutiva della cittadinanza europea, secondo cui "*È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro*", che sembra scritta per eludere ma anche per elidere il vincolo dell'appartenenza a una entità diversa dallo Stato nazionale, si presta a esser letta in modo diverso alla luce di queste due diverse forme concettuali di cittadinanza.

La lettura più comune della formula la interpreta nel senso di negare rilevanza autonoma alla nozione di cittadinanza europea, privandola del significato di status di appartenenza, a motivo della preoccupazione degli Stati membri di vedere compromesse le proprie prerogative sovrane in materia di disciplina della cittadinanza (nazionale), quale materia ad essi soltanto riservata. Senza così avvedersi che la rilevanza autonoma della cittadinanza europea tanto più cresce quanto più ci si distacca da una concezione di essa come status di appartenenza, verso la concezione opposta di relazione (e funzione) di convivenza che ne fa, al contrario, il fondamento dell'Unione quale comunità politica (*polity*) 'nuova', rispetto agli Stati membri, singolarmente e nel loro insieme considerati.

---

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> TUE, art. 9.

<sup>8</sup> TUE, art. 10.

<sup>9</sup> Vale precisare che l'idea di cittadinanza europea così collocata rappresenta una delle principali 'mutazioni innovatrici' tra quelle introdotte dal trattato di riforma dell'Unione (firmato a Lisbona nel 2007).

<sup>10</sup> "est civis pour moi celui dont je suis le civis", così É. 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.

È in questo scarto interpretativo, infatti, che può collocarsi quel filone giurisprudenziale lungo il quale la Corte di giustizia europea ha saputo ritagliare spazi di una certa qual rilevanza autonoma alla nozione di cittadinanza dell'Unione; altresì provando a disancorarla o, meglio, a liberarla (sia pure in circostanze e condizioni particolari<sup>11</sup>) dal suo retaggio comunitario di 'cittadinanza di mercato' (*market citizenship*) a carattere fondamentalmente transfrontaliero, appannaggio di situazioni riguardanti soltanto (una minoranza di) soggetti (cittadini nazionali) che si spostano (circolano e soggiornano) in uno Stato membro diverso da quello di nazionalità (c.d. cittadini mobili)<sup>12</sup>.

Ma l'aspetto che più importa qui osservare è che 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 di *cives* fondata sull'uguaglianza (nella relazione di convivenza) tra tutti i cittadini che, come tali (individualmente), ne sono parte costitutiva.

Invero, sia detto qui per inciso, il fondamento dell'uguaglianza, assieme agli altri principi e valori costitutivi dell'ordinamento dell'Unione (TUE, art. 2), si riflette sull'importante questione del c.d. 'primato' del diritto dell'Unione (nei propri ambiti di competenza) all'interno degli ordinamenti dei singoli paesi membri; primato di cui la Corte di giustizia europea s'è fatta da tempo paladina<sup>13</sup>, tra posizioni di resistenza e comunque dubbiose, da parte di corti costituzionali nazionali, che hanno visto più di recente un 'salto di qualità' verso una posizione di chiusura e avversità di carattere 'sovranista'<sup>14</sup>. Tale questione – alla quale si era cercato di dare soluzione rivestendo il suddetto principio di forza propria di diritto primario con una specifica norma del "Trattato che adotta una costituzione per l'Europa"<sup>15</sup>, abortito in sede di ratifica nel 2005 – si pone in stretto rapporto con il principio di uguaglianza e, più in generale, con quello del rispetto dello "Stato di diritto europeo"<sup>16</sup>; entrambi a garanzia di diritti ugualmente riconosciuti ai cittadini dell'Unione. Nel senso che essere cittadini europei implica, appunto, la pari condivisione di principi e valori comuni<sup>17</sup>, per vincolo di convivenza tra soggetti che si considerano reciprocamente tali.

<sup>11</sup> D'obbligo il riferimento al caso [Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi](#), CGUE (Grande Sez.) 8 marzo 2011, C-34/09 (ECLI:EU:C:2011:124). Analogamente, in chiave di valorizzazione del carattere 'autonomo' della nozione di cittadinanza europea, il caso [Janko Rottman c. Freistaat Bayern](#), CGUE (Grande Sez.) 2 marzo 2010, C-135/08 (ECLI:EU:C:2010:104) di cui v. pure le conclusioni dell'Avv. Gen. Poireres Maduro (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62008CC0135>).

<sup>12</sup> L. Moccia, *Il 'sistema' della cittadinanza europea*, cit., pp. 170-175.

<sup>13</sup> Corte giust., 15 luglio 1964, C-6/64, [Costa c. Enel](#) (ECLI:EU:C:1964:66), per citare solo la prima di una giurisprudenza consolidata in materia.

<sup>14</sup> Il riferimento è al pronunciamento del Tribunale Costituzionale (TC) della Polonia del 7 ottobre 2021, nel quadro di un contenzioso tra governo polacco e istituzioni europee (Commissione e Parlamento europeo) in tema di rispetto dello Stato di diritto, ma che ha come suo punto di ricaduta il principio del primato del diritto dell'Unione su quello degli Stati membri. Al riguardo v.: CGUE (Grande Sez.), [Commissione europea contro Repubblica di Polonia](#), 15 luglio 2021, C-791/19 (ECLI:EU:C:2021:596), punto 58, e [A.K. \(e altri\)](#), 19 novembre 2019, (Cause riunite) C-585/18, C-624/18 e C-625/18 (ECLI:EU:C:2019:982), punto 75, 82; la "[Proposta di risoluzione presentata a seguito di dichiarazioni del Consiglio e della Commissione sulla crisi dello Stato di diritto in Polonia e il primato del diritto dell'UE](#)", 19.10.2021, PE; e, per un commento sulla sentenza del TC polacco, C. Curti Gialdino, [In cammino verso la Polexit? Prime considerazioni sulla sentenza del Tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021](#), in *federalismi.it*, 24/2021.

<sup>15</sup> Art. I-6: "La Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri". E appena il caso di aggiungere che il mancato recepimento di tale principio nel trattato di Lisbona, che pure riprendeva quasi per intero il testo di 'trattato costituzionale' firmato a Roma il 29 ottobre 2004, rivela la problematicità tutta politico-culturale, più che solo tecnico-giuridica, in termini di coerenza istituzionale della costruzione dell'unità europea, alla luce appunto dell'esigenza – peraltro già affermata venti anni prima nel progetto di trattato istitutivo dell'Unione (art. 42) approvato dal Parlamento europeo nel 1984 per iniziativa di Altiero Spinelli – di un riconoscimento formale nei trattati del principio di prevalenza del diritto dell'Unione: esigenza troppo a lungo negletta in tempi di sovranismo 'latente', la cui attualità e resa oggi ancor più evidente in tempi di sovranismo 'militante'.

<sup>16</sup> A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, M. Taborowski, M. Schmidt, [Un possibile "momento costituzionale" per lo Stato di diritto europeo. L'importanza delle linee rosse](#), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 luglio 2018.

<sup>17</sup> Il punto si trova evidenziato nel discorso della Presidente della Commissione europea (U. von der Leyen), tenuto in occasione della riunione plenaria del Parlamento europeo del 19 ottobre 2021, a proposito del rispetto dello Stato di diritto ([Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the rule of law crisis in Poland and the](#)

In questo senso, disancorare la nozione cittadinanza dalla nazionalità significa spostarne il baricentro dalla nazione (come ordinamento chiuso entro i propri confini territoriali, sul presupposto di una sovranità intesa come barriera concettualmente invalicabile) all'Europa, per collocare o meglio per ricollocare e ripensare tale nozione al livello di Unione. Significa, cioè, uscire dalla logica dell'idea di cittadinanza come status di appartenenza a una comunità politica preesistente, per entrare in una logica che ne resetta il significato e insieme l'idea stessa di statualità, democrazia e Stato di diritto al livello sovranazionale: con riguardo alla relazione di convivenza tra cittadini titolari di uno status che si fonda, invece, in maniera costitutiva sul riconoscimento di una reciprocità di posizione; ovvero, più precisamente, sull'uguaglianza di tutti i cittadini nazionali in quanto europei all'interno della comunità da essi formata come ordinamento dell'Unione, appunto comune a tutti i 'suoi' cittadini, basato sulla condivisione di valori, principi e regole comuni, come tali prevalenti negli ambiti di competenza dell'Unione stessa.

Il che porta ad osservare ulteriormente, anche su un piano teorico, che non è possibile fare l'Europa unita senza il consenso dei suoi cittadini e senza un qualche potere sovrano europeo che ne sia espressione nelle forme proprie della democrazia e dello Stato di diritto.

A tal fine, la cittadinanza europea va intesa non solo in termini di status giuridico e corrispondente catalogo dei relativi diritti (e doveri), ma piuttosto come pietra angolare della costruzione di una unità europea quale comunità tenuta insieme da vincoli di lealtà e solidarietà tra Stati membri, tanto quanto da legami di convivenza tra 'concittadini' europei in quanto essi stessi 'titolari' dell'Unione e dei suoi destini.

L'immagine che viene in mente, che può aiutare a comprendere l'idea e la pratica di una cittadinanza comune, è quella – prefigurata ad esempio da Victor Hugo (nel suo discorso inaugurale tenuto a Parigi nel 1849 in occasione del Congresso internazionale per la pace) – di una 'fraternità europea'<sup>18</sup>, come ideale all'epoca evocato di pari passo con il diffondersi di un pensiero europeista sia pure privo di un disegno compiuto di carattere politico-istituzionale; oggi identificabile nel suo equivalente di carattere normativo, peraltro carico di valenze simboliche ovvero di potenzialità ancora inesprese, appunto costituito dalla 'cittadinanza europea'.

Gli Stati, in quanto enti sovrani, sono da sempre tra loro divisi e contrapposti o rivali in una logica di 'interesse nazionale'; sebbene ciò non valga a disconoscere un secolare retaggio culturale e identitario comune ai popoli europei e, soprattutto, non escluda che siano possibili forme in genere di cooperazione e (secondo la formula dei tratti) di "unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa"<sup>19</sup>.

Tuttavia, queste divisioni, questa mancanza di fiducia tra Stati membri dell'Unione, questo pericoloso ondeggiare della nave Europa sulle acque perennemente agitate di sovranità nazionali sempre pronte a farsi avanti in difesa di interessi propri e a tirarsi indietro nel momento della difesa di bisogni comuni, costituisce il problema maggiore con cui il processo di integrazione si è dovuto confrontare dalle origini e continua tuttora a confrontarsi. Basti ricordare, in proposito, le parole iniziali del discorso sullo stato dell'Unione pronunciato nel 2016 dall'allora presidente della Commissione europea (Jean-Claude Juncker): "La nostra Unione europea sta vivendo, almeno in parte, una crisi esistenziale [...] mai prima d'ora ho visto così poca intesa tra i nostri Stati membri. Così pochi settori in cui sono disposti a collaborare"<sup>20</sup>.

Crisi esistenziale, dunque, sintomatica non più solo di 'una' crisi dell'Europa, ma di un'Europa 'in crisi' di identità; per ragioni che toccano da vicino il rapporto di fiducia – oltre che tra Stati – dei

---

[primacy of EU law](#)) dove si legge: "In our Union, we all enjoy the same rights. [...] The rule of law [...] is the foundation of our unity. It is essential for the protection of the values, on which our Union is founded: democracy, freedom, equality and respect for human rights".

<sup>18</sup> "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": il testo del discorso ([disponibile in rete](#)) è in V. Hugo, *Oeuvres complètes, Actes et Paroles*, I, Paris, 1882.

<sup>19</sup> TUE, art. 1.

<sup>20</sup> J.C. Juncker, "[Stato dell'Unione. Verso un'Europa migliore - Un'Europa che protegge, che dà forza, che difende](#)", 14 settembre 2016.

cittadini nei confronti delle istituzioni europee. Non a caso in quello stesso discorso il tema della fiducia dei cittadini viene posto in evidenza, laddove si legge che: “gli europei sono stanchi delle dispute, degli scontri e dei diverbi interminabili [che] non vogliono solo promesse, risoluzioni e conclusioni al termine dei vertici [ma] decisioni comuni seguite da un’attuazione rapida ed efficace”; per affermare in conclusione che: “I nostri cittadini hanno soprattutto bisogno di qualcuno che governi”<sup>21</sup>.

C’è voluta la tragedia della pandemia da corona virus con i suoi disastrosi effetti collaterali sul piano sia economico che sociale per riportare alla ribalta il tema dell’europesismo, assieme a quello della centralità della cittadinanza e dei legami di convivenza attorno a bisogni e interessi comuni, e per far maturare una maggiore e più diffusa consapevolezza su come spostare il baricentro della sovranità, ovvero su come ripensare la statualità in una dimensione che non sia più solo quella chiusa, territoriale e nazionale, ma quella aperta dello spazio europeo, al livello del quale affrontare sfide e sfruttare opportunità che meglio possono essere affrontate e sfruttate.

### 3. 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 (ovvero federale).

A tal fine, la cittadinanza europea, intesa come comunità civica, nel significato della parola latina *cives* di cui s’è detto (§ 2), ovvero come comunità prepolitica, può essere il punto di appoggio (e insieme punto di vista) su cui far leva per risollevare l’Europa, l’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 indicati dai trattati. Questi ultimi da intendere non più (solo) come ‘atti di volontà’ (sovrana) da parte (dei governi) degli Stati (che li negoziano e ratificano), ma piuttosto come ‘atti costitutivi’ di un ordinamento (a sé stante) che assume a proprio fondamento la ‘cittadinanza dell’Unione’ come unica e autentica ragione e giustificazione dell’attribuzione all’Unione stessa di competenze e funzioni proprie, per perseguire obiettivi, sviluppare politiche e azioni, di cui sono intestatari e beneficiari 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 pure 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 ente Unione che, nell’ambito di uno spazio 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,

---

<sup>21</sup> *Ibid.* (corsivo aggiunto). Su questo ‘bisogno’ dei cittadini europei, v. L. Moccia, *Il diritto dei cittadini dell’Unione di avere un governo*, in *La cittadinanza europea*, 1/2013, p. 5 ss.

Con l'aggiunta di una capacità di governo 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 trattato siglato Lisbona (in vigore dal 2009)<sup>22</sup>. 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 giustificati e, anzi, necessitati obiettivi di convivenza pacifica, 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 allo scopo di realizzare questi obiettivi, ha bisogno dei suoi cittadini e del loro consenso, espresso nelle forme del libero confronto di idee e tra diverse posizioni, come reale condizione di democraticità della propria base di legittimazione e per il buon funzionamento delle istituzioni e politiche comuni.

D'altro canto, questi cittadini hanno bisogno di una Europa "organizzata e vitale", per usare le parole della Dichiarazione Schuman (1950), che sia capace di agire attraverso istituzioni proprie e mettere in campo proprie azioni, quale soggetto sovrano nei limiti di competenze ad esso attribuite nell'interesse generale della cittadinanza europea. Sul presupposto, sancito nei trattati, che l'Unione: "rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficino di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi" (TUE, art. 9).

In definitiva e sia pure semplificando, al cospetto dell'Unione, mentre gli Stati membri (in tanto e fin tanto che sono sovrani) non possono che essere solo 'nazionali', i 'suoi' cittadini, benché tali in quanto cittadini nazionali, ossia così qualificati come unità di popolo sovrano all'interno del singolo Stato di appartenenza (nazionalità), possono nondimeno sentirsi 'europei', persino orgogliosi di esserlo e, comunque, consapevoli di portare su di sé una responsabilità riguardo, appunto, al loro voler essere cittadini di un ordinamento sovranazionale, nel senso di sentire di 'aver bisogno di quell'ordinamento', disposti ad 'agire' e a 'farsi valere' per mantenerlo (riprendendo il pensiero di Spinelli).

#### **4. Domande sul futuro dell'Unione**

Si arriva così a toccare un altro tema di queste riflessioni sulla cittadinanza europea: quello 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.

---

<sup>22</sup> TUE, art. 3.

Quando solo si guardi, ad esempio, al caso della Brexit, una domanda da porsi è: cosa ci dice questa vicenda? Una vicenda nata dalla scelta referendaria tra rimanere nell'Unione o uscirne, ma che – a prescindere dai suoi esiti, quelli già in atto e tanto più quelli di anni a venire – 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 del processo di integrazione che, per quanto avanzato e consolidato, resta nondimeno a rischio di involuzione, fintanto che rimane incompiuto, in posizione di stallo, se non di vera e propria crisi (di cui già s'è detto)<sup>23</sup>. All'apparenza esitante e timoroso dei suoi 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, 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, spesso espressione di istanze e convenienze 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 – contenuto nella Dichiarazione Schuman – di dare vita a una "Federazione europea", resta a tutt'oggi ancora incerto, più che solo inconcluso. Anzi, a rischio di stabilizzazione nei termini, appunto, di un'opera 'incompiuta', se 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 (ri)nazionalizzazione, 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 risikio 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.

---

<sup>23</sup> Come ammoniva T. Padoa Schioppa nella sua prolusione (tenuta il 28 ottobre 2005, nell'Università Commerciale Luigi Bocconi) dal titolo [L'Europa della malinconia](#), occorre evitare di cadere nella "ingannevole illusione" di guardare alla originalità-complessità dell'Unione come una formula nuova di aggregazione politica data per acquisita e stabilita, quando essa, alla luce della sua ispirazione, motivazione e finalità, è ancora "un'opera incompiuta" che, appunto in quanto tale, appare complessa e sui generis.

## **5. L'europeismo opposto complementare del nazionalismo e l'Unione come 'res publica' europea**

La questione, dunque, che più di ogni altra pesa sul futuro dell'Europa è precisamente questa: 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 ('sì'/'no').

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 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 – proiettata verso la federazione europea come suo sbocco naturale – fu scritta la Dichiarazione Schuman che portò all'adozione negli anni 1950 dei primi trattati, all'inizio del processo di integrazione: 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 dare vita alla 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; nel tentativo così di invertire 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 (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), dette avvio a quel 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 e comunque di stallo; 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 da tifosi dell'una e dell'altra squadra insieme.

L'europeismo, infatti, senza porsi in antitesi, né sostituirsi al nazionalismo, può piuttosto integrarlo e completarlo come aspirazione e prassi politica, al livello ideale e di azione: per quanto determinante ai fini dell'efficacia di questa azione sia la scelta di un 'metodo', di volta in volta, il più appropriato (federale, funzionalista o confederale); ma con piena consapevolezza, in ogni caso, 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.

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<sup>24</sup>.

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.

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 ancora, 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 in qualità di cittadini (*cives*) tra loro in relazione di reciprocità, 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, come fosse destinata a essere (per 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 apocrifa 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 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. Sul presupposto dell'esistenza, allo stato delle cose, di questo 'oggetto politico indefinito' (*unidentified political object*, secondo una nota espressione di Jacques Delors), per poter meglio tracciarne i contorni, metterne a nudo le criticità, indicarne gli sviluppi; insomma, per pensarne le sorti come 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 politicamente, normativamente e

<sup>24</sup> A. Spinelli, E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, cit., pp. 22-23.

istituzionalmente strutturata al livello di Unione, che sia (possa essere) qualcosa di più rispetto all'idea, in generale quanto generica, di società civile o di spazio pubblico europeo.

## 6. La cittadinanza dell'Unione come forma di 'comunità politica' al livello europeo

A proposito del riconoscimento dell'Unione quale forma politico-istituzionale di organizzazione della vita collettiva al livello europeo, conviene riprendere il filo delle considerazioni introduttive circa la nozione di cittadinanza europea (§ 1).

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' della cittadinanza europea, con riguardo alla sua novità e originalità concettuale e al contempo 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, guardata dal punto di vista della statualità tradizionalmente intesa, sembra piuttosto un ossimoro?

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 (§ 2), sappiamo però che esiste (può esistere) un altro modo d'intendere la cittadinanza: anziché nel senso dell'appartenenza a una entità che preesiste, in quello piuttosto di ciò che ci appartiene, di cui siamo titolari come concittadini. Vale a dire, in un senso e con valore attivo più che passivo di vincolo di cittadinanza comune che si realizza e si esprime nell'appartenere dell'Unione ai 'suoi' cittadini: s'intende, attraverso la titolarità di diritti loro attribuiti. In questa prospettiva resta di estrema attualità il principio evocato dalla Corte europea di giustizia nella decisione del caso *Van Gend & Loos* (1963), là 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"<sup>25</sup>. Da allora, cioè dai primordi del processo di integrazione, gli strumenti e modi in cui esercitare questa 'vigilanza' da parte dei cittadini, attraverso diritti riconosciuti e tutelati, 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 quale base del nesso tra cittadinanza, principi democratici e pienezza di soggettività nel rispetto dei diritti fondamentali della persona. Sicché l'Unione 'comunità civica', in conseguenza di questa titolarità (*ownership*) da parte dei suoi cittadini, assume carattere proprio di 'comunità politica' (più che di origine) di destino; in divenire e aperta nei suoi sviluppi.

Ecco il punto su cui occorre riflettere, per continuare a svolgere il filo di un discorso sul processo di integrazione o, meglio, di unità europea che necessita di una idea e pratica di cittadinanza comune che, come già detto, sia principio e fine, insieme, di legittimazione e costruzione di una comunità fondata sull'uguaglianza dei cittadini che ne sono parte costitutiva. Ovverosia, la necessità di un punto di riferimento che possa aiutare a considerarci e a comportarci come cittadini uniti d'Europa. Uniti in un destino comune fatto, vale qui ribadire, di condivisione di valori e obiettivi, bisogni e interessi riconducibili a una forma di identità plurima e, quindi, di unità molteplice nelle sue diverse componenti, rappresentate dai diversi popoli 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?

---

<sup>25</sup> 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.

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 espressione coniata da Edgar Morin e Mauro Ceruti, che ne scrivono in questi termini: "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"<sup>26</sup>.

Detto altrimenti, nella Dichiarazione Schuman il significato della parola "civiltà" appare più immediatamente e plasticamente riferibile all'idea sia di cultura che di civile convivenza. Idea che bene si rispecchia nella prospettiva della plusvalenza al livello di Unione delle cittadinanze 'nazionali'; 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 valore e significato di comunità politica.

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: la possibilità o meglio le potenzialità di una forma nuova di cittadinanza 'oltre' la nazione (nella sua storicità di 'Stato-apparato' che ne è l'incarnazione); quindi meta-nazionale (o, se si vuole, post-nazionale), attraverso cui può trovare compimento una metamorfosi 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 (§ 1). Per uscire finalmente dal ventunesimo secolo ed entrare nel presente di una contemporaneità sinonimo di interdipendenza globale, diversità culturale, complessità. All'insegna di problematiche 'glocali' 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 la 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 (come quella dell'emergenza sanitaria da Covid-19). Tutte problematiche – e molte altre ancora – le cui ricadute sono bensì locali, ma tali, al tempo stesso, 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, che non rispecchia la forma classica o più convenzionale di cittadinanza nazionale. Proprio perché ne sfida la logica, con il suo carattere in apparenza contraddittorio e paradossale. Difatti, la cittadinanza europea si presenta, per un verso, come forma di cittadinanza 'apolide', nel senso di essere priva di una nazionalità propria. Ma, per altro verso, ne rappresenta la 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 anagrafica o della cosiddetta *passport citizenship*, l'una o l'altra burocraticamente 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 disporre. Per quanto dotata anch'essa di diritti che la rendono come tale oggetto di tutela da parte delle istituzioni europee e soprattutto

<sup>26</sup> E. Morin, M. Ceruti, *La nostra Europa*, Milano, 2013, p. 153.

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 viene a maturazione, non casualmente, con il trattato di Maastricht (1992) che ha introdotto la moneta unica: quasi a bilanciare e comunque a rendere più equilibrato il piano degli interessi degli Stati e del mercato con quello dei bisogni dei cittadini.

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, al dunque, che questa questione: *essere o non esseri cittadini europei*. Una questione di valori, in rapporto a una identità 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 (dell'Unione) senza confini interni e a uno spazio pubblico europeo. Una questione di diritti e doveri, specialmente di diritti fondamentali e di Stato di diritto, in rapporto a un ordinamento autonomo europeo che, come detto in precedenza (§ 1), pone *la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione*.

Insomma, una questione di cittadinanza comune, ovvero di comunità politica (*polity*) al livello europeo, come 'cuore' – o, se si preferisce, come 'anima' – della (di una possibile) federazione europea.

## 7. Quale 'federalismo' per un'Europa unita?

Su questo sfondo, merita di essere qui proposta – sia pure solo con un accenno – una riflessione ulteriore che comporta, al tempo stesso, una domanda.

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), in quale misura è possibile, anzi doveroso, irrobustire al livello dell'Unione l'impalcatura di sostegno di una democrazia 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?

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 di *governance*) dei rapporti tra Stati sovrani; la quale, 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 interessi particolari 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 presenta 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 inter-dipendenti, come ha 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”, come detto in precedenza (§ 2).

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

Questa immediatezza di legame civico e, quindi, politico con l’Unione, che conferisce carattere autonomo alla cittadinanza europea, si pone come premessa e finalità al contempo dell’Unione stessa quale unione dei ‘suoi’ cittadini, in quanto tale idonea per essere dotata di ‘sovranità’ propria, nei limiti delle competenze ad essa attribuite e nelle forme – già previste dai trattati, ma bisognose di essere ulteriormente rafforzate – della democrazia rappresentativa e partecipativa.

## **8. In conclusione: la Conferenza sul futuro dell’Europa come esercizio di democrazia partecipativa**

Il modo migliore per concludere queste riflessioni non può che esser quello di collegarle di nuovo al tema del futuro dell’Europa.

A tale proposito, la c.d. “Conferenza sul futuro dell’Europa” potrebbe essere il 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.

Non a caso 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, 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*”<sup>27</sup>. 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 Parlamento, Commissione e Consiglio europeo<sup>28</sup>.

Le aspettative iniziali riguardo alla Conferenza come grande 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

<sup>27</sup> “[Per un “Rinascimento europeo”](#)” (corsivo aggiunto).

<sup>28</sup> 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](#)).

Conferenza stessa<sup>29</sup>. 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 un’ampia titolarità” (*broad ownership*) con il coinvolgimento – oltre alle istituzioni europee e agli Stati membri, esperti e società civile (*academia, think tanks, professional unions and organisations etc.*) – dei “cittadini”, 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, 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 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” 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 anni<sup>30</sup>.

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 dei 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 e scarsa fiducia reciproca. Per cui, agli impedimenti dovuti alla pandemia, si sono pure aggiunte 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 sulla sua natura e finalità. Così da rendere incerto o, meglio, non definito e, quindi, non impegnativo l’esito finale della conferenza: cioè a dire, se i risultati frutto dei lavori 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 – 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 della “Conferenza sul futuro dell’Europa” (con relative modalità organizzative e di lavoro), il motivo della centralità della cittadinanza dell’Unione viene affermato e ribadito a più riprese e in tutte le formule possibili<sup>31</sup>.

Vi si leggono, infatti, frasi impegnative, quali:

---

<sup>29</sup> [“Conference on the Future of Europe: Franco-German nonpaper on key questions and guidelines”](#).

<sup>30</sup> [“Conference on the future of Europe - Main outcome of the Working Group”](#).

<sup>31</sup> Bruxelles, 5 marzo 2021 (OR. en) 6796/21, [“Conferenza sul futuro dell’Europa - Dichiarazione comune”](#).

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* [corsi aggiunti].

Si tratta, in sintesi, di un grande esperimento di democrazia partecipativa (o partecipata) al livello europeo, che dovrebbe 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"<sup>32</sup>.

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

Naturalmente, insieme con le luci, vi sono pure ombre a contorno dell'iniziativa. Invero, questioni ancora aperte 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, lasciano trasparire più di qualche incertezza, insieme al dubbio che l'iniziativa possa 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 risultati di portata decisionale nelle competenti sedi istituzionali al livello europeo. D'altro canto, esiste la possibilità che questa iniziativa rappresenti un'importante occasione di dibattito e confronto su tematiche e prospettive di rilancio del progetto europeo e che da essa possano comunque scaturire utili indicazioni, idonee a influire sugli sviluppi del processo di integrazione.

In ogni caso, è lecito affermare che si tratta di una iniziativa coraggiosa quanto ambiziosa 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.

---

<sup>32</sup> *Ibid.* (corsi aggiunti).

Almeno sulla carta, dunque, il dato politico-istituzionale, oltre che socio-culturale, più appariscente e innovativo, riguardato nella prospettiva degli sviluppi a venire del processo di integrazione, consiste appunto nel porre la cittadinanza europea al centro di tale processo, quale garanzia di futuro dell'Unione. Nel senso che 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.

Ciò che permette, infine, di chiarire il significato più autentico del titolo di questo contributo di riflessione. Vale a dire, che gli Stati-nazione stanno alla storia dell'Europa, come i cittadini europei stanno invece al futuro dell'Unione. Ciò nel senso – implicitamente evidente, ma che vale qui esplicitare ancora una volta – dell'esigenza socio-culturale prima ancora che politico-istituzionale di un nuovo orizzonte o, se si vuole, di una trasformazione della 'statualità': non più solo legata all'idea di identità e di interesse 'nazionale', ma aperta e declinata al livello europeo, in termini sia di sussidiarietà che di solidarietà, sul piano così delle istituzioni come delle politiche, con competenze e poteri che trovano appunto il loro ancoraggio nella cittadinanza dell'Unione.

---

## Abstract

*Il contributo è dedicato a una riflessione sul significato della cittadinanza europea o cittadinanza dell'Unione (come ufficialmente denominata). La scelta di questo tema riguarda la possibilità di attribuire alla cittadinanza europea un rilievo costituzionale (in altri termini 'federale') che ne consenta una lettura come concetto di base intorno al quale ripensare il modello di integrazione europea a partire da radici socio-politico-culturali di formazione di una civitas, nel senso proprio di comunità di cives al livello di Unione. A tal fine, dopo un paragrafo introduttivo (§ 1), dedicato alla 'centralità' della cittadinanza europea, seguono una serie di paragrafi (§§ 2-7), che sviluppano motivi e argomenti in tema, per arrivare a un paragrafo finale (§ 8), dove sono svolte alcune considerazioni riassuntive nella prospettiva dell'iniziativa costituita dall'avvio della "Conferenza sul futuro dell'Europa", come banco di prova della possibilità di una democrazia partecipativa (o partecipata) che veda i cittadini europei quali attori del processo di integrazione.*

**Parole chiave:** cittadinanza europea, modelli di cittadinanza (polis/civitas), Conferenza sul futuro dell'Europa (CoFoE), democrazia partecipativa

\*

*The paper is aimed to reflect on the meaning of European citizenship or citizenship of the Union (according to its official denomination). The choice of this theme concerns the possibility of attributing a constitutional (in other words 'federal') relevance which allows it to be understood as basic concept around which to rethink the model of European integration, starting from socio-political-cultural roots at the base of a civitas, in the proper sense of community of cives at the level of the Union. To this end, after an introductory paragraph (§ 1), dedicated to the 'centrality' of European citizenship, a series of paragraphs follow (§§ 2-7), which develop reasons and arguments on the subject, to arrive at a final paragraph (§ 8), where some summary considerations are made in the perspective of the initiative constituted by the launch of the "Conference on the future of Europe" as a testing ground for the possibility of a participatory democracy that sees European citizens as agents of the integration process.*

**Key words:** European citizenship, citizenship models (polis/civitas), Conference on the future of Europe (CoFoE), participatory democracy