

Direzione

Gianvito Giannelli, Ugo Patroni Griffi, Antonio Felice Uricchio, Andrea Patroni Griffi

Comitato scientifico

Sabino Fortunato (**coordinatore**) - Lorenzo De Angelis - Pietro Masi - Cinzia Motti - Antonio Nuzzo - Luigi Filippo Paolucci - Salvatore Patti - Michele Sandulli - Gustavo Visentini

Redazione di Bari

Emma Sabatelli, Giuseppina Pellegrino, Eustachio Cardinale, Francesco Belviso, Rosella Calderazzi, Barbara Francone, Anna De Simone, Valentino Lenoci, Enrico Scoditti, Emma Chicco, Claudio D'Alonzo, Giuditta Lagonigro, Manuela Magistro, Francesco Salerno, Concetta Simone

Redazione di Foggia

Michele Bertani, Andrea Tucci, Giuseppe Di Sabato, Corrado Aquilino, Pierluigi Pellegrino, Grazia Pennella, Annalisa Postiglione, Annamaria Dentamaro, Attilio Altieri, Giulia Lasalvia

Redazione di Lecce

Maria Cecilia Cardarelli, Alessandro Silvestrini, Giuseppe Positano, Andrea Sticchi Damiani

Redazione di Napoli

Andrea Patroni Griffi, Alfonso M. Cecere, Nicola De Luca, Carlo Iannello, Sergio Marotta, Francesco Sbordone, Pasquale Serrao d'Aquino

Redazione di Roma

Giustino Enzo Di Cecco, Paolo Valensise, Vincenzo Vitalone, Valeria Panzironi, Ermanno La Marca, Valentina Depau, Davide De Filippis

Redazione di Taranto

Daniela Caterino, Giuseppe Labanca, Cira Grippa, Gabriele Dell'Atti, Giuseppe Sanseverino, Pietro Genoviva, Francesco Sporta Caputi, Barbara Mele

Direzione

Piazza Luigi di Savoia n. 41/a
70100 – BARI - (Italy)
tel. (+39) 080 5246122 • fax (+39) 080 5247329
direzione.ibattellidelreno@uniba.it

Coordinatore della pubblicazione on-line: Giuseppe Sanseverino
Redazione: presso il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo:
Società, Ambiente, Culture - Sezione di Economia -
Via Lago Maggiore angolo Via Ancona
74121 - TARANTO - (Italy)
tel (+39) 099 7720616 • fax (+39) 099 7723011
redazione.ibattellidelreno@uniba.it
giuseppe.sanseverino@uniba.it

ISSN 2282-2461 I Battelli del Reno [on line]

I Battelli del Reno, rivista on line di diritto ed economia dell'impresa, è registrata presso il Tribunale di Bari (decreto n. 16/2012)

La rivista è licenziata con Creative Commons Attribuzione – Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Sara Cucci¹

CITTADINANZA EUROPEA. IL MIGLIO MANCANTE

*Le cœur de l'aporie me paraît justement là,
dans la nécessité où nous sommes, et l'impossibilité
contre laquelle nous butons, d'inventer collectivement une nouvelle
figure du peuple, c'est à dire du rapport entre l'appartenance
à des communautés historiques (ethnos) et
la création continue de la citoyenneté (demos)*

E. BALIBAR, *Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'Etat, le peuple*, Paris 2001

È sufficiente la «mera» attribuzione di diritti a dare corpo e significato al concetto di cittadinanza europea o è forse necessario associare alla dimensione giuridica un elemento sociologico-identitario, ovvero il sentimento di appartenenza ad una comunità? E come alimentare questo sentimento?

Il quesito non è del tutto nuovo ed è già stato posto e analizzato da diversi autori, esperti in scienze politiche e giuristi, filosofi, sociologi e anche, talvolta, diplomatici. In questo senso vorrei rifarmi a chi vede la cittadinanza europea non solo come un mero istituto giuridico aggiuntivo, ma come uno sviluppo innovativo positivo, poiché la separazione tra cittadinanza e appartenenza ad uno Stato porta con sé arricchimento, laddove questa nuova dimensione sia intesa in modo inclusivo e dinamico, nonostante l'incompletezza del progetto politico europeo. Ritengo che le due dimensioni, giuridica e identitaria, dovrebbero infatti andare di pari passo e che il «deficit» europeo risieda anche nello scarso sviluppo della seconda dimensione. Gli strumenti per accrescerla sono vari ed hanno in comune una maggiore partecipazione al processo politico europeo, senza filtri nazionali, ma anche, inevitabilmente, un approccio più federalistico.

¹ Diplomatica in servizio presso il Ministero degli Esteri e della Cooperazione internazionale, Direzione Generale per l'Europa e la Politica Commerciale europea

1. L'evoluzione del concetto di «cittadino» fino allo Stato–Nazione.

Il termine «cittadinanza» ha una connotazione polisemica, derivante alla sua storia². Nato nella polis greca e sviluppatosi ulteriormente nella civitas romana, il concetto perde di rilevanza nel Medioevo e per buona parte dell'età moderna, fino alla fine del 18° secolo. È con la Rivoluzione francese che esso riacquista centralità: alla figura del suddito si sostituisce quella del citoyen, del cittadino, quale componente della nazione e depositario della sovranità (art. 3 della Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 1789). Riconoscendo ai sudditi alcuni diritti fondamentali, la Rivoluzione francese li trasforma in cittadini, dando impulso alla nascita della democrazia intesa, per dirla con Norberto Bobbio, come «società dei cittadini»³.

Da ciò deriva uno dei portati della tradizionale concezione dello Stato-nazione, dopo la Rivoluzione francese, ovvero l'identificazione della «identità nazionale» con la «cittadinanza politica», laddove la prima si riferisce al sentimento di appartenenza etnico-culturale, mentre la seconda si riferisce alla comunità politica (lo Stato). Di fatto, è lo Stato che, insieme con il riconoscimento della nazionalità (ovvero dell'appartenenza ad una comunità di storia e cultura), elargisce ai suoi cittadini anche i diritti politici (la cittadinanza in senso proprio). La cittadinanza assume così un doppio significato, indicando sia lo stato civile che l'identità, la partecipazione e l'appartenenza. In uno dei suoi ultimi libri⁴, Jürgen Habermas esprime con grande precisione come lo Stato-nazione seppe creare la propria legittimazione, ed integrare la propria popolazione, «inventando» questa doppia unione, intesa sul piano politico-giuridico e sul piano nazional-sociologico.

Il concetto di cittadinanza con cui oggi ci confrontiamo nasce quindi con l'idea di Stato-nazione. Esso è espressione dell'identità nazionale, ma anche strumento di definizione della stessa, poiché individua chi fa parte del popolo di uno Stato. Ed è al popolo che, negli stati democratici, appartiene la sovranità. Divenire cittadini significa quindi divenire partecipi della definizione di decisioni rilevanti per la comunità di riferimento.

La forza dell'idea di nazione risiede nella capacità di trasmettere ai propri membri un sentimento di identità collettiva: una comunità politica trova le sue basi nel riconoscimento di una storia comune, nel senso di appartenenza ad un territorio e nell'identificazione con i suoi abitanti⁵. Invero, tale sentimento si fonda spesso su di una mistificazione, talvolta perché i legami che costituiscono la nazione sono legami ideologici,

² Per una storia del concetto, si vedano tra gli altri: P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Laterza, Roma-Bari; 1999-2001; D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari 1994.

³ N. BOBBIO, *L'età dei diritti. Dodici saggi sul tema dei diritti dell'uomo*, Einaudi, Torino 1990.

⁴ J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, 2013.

⁵ N. VEROLA, *L'Europa legittima*, Passigli editori, Firenze, 2006. Come ben sintetizzato dall'autore, le identità nazionali sono emerse storicamente attraverso un duplice processo di "scoperta" di un'appartenenza collettiva da parte di élites intellettuali e politiche che di modellamento di questa identità da parte delle autorità pubbliche. Lo Stato con la sua creazione di miti e simboli, i suoi processi di socializzazione, la sua opera di "acculturazione" delle masse, l'omogeneizzazione linguistica, ecc. ha spesso creato quella nazione da cui pretende di derivare. Come l'esempio italiano peraltro ben rappresenta.

talaltra perché spesso, nella storia, l'idea di nazione si è affermata con la forza, soffocando preesistenti identità naturali, come quelle locali o regionali, fondate su una conoscenza e una storia comuni. Ciò non toglie che essa, malgrado la sua artificialità, abbia costituito un forte elemento di coesione tra i cittadini, tanto da dar luogo ad una specifica forma storica della statualità, quella appunto dello Stato nazionale.

1.1. La Cittadinanza/Il cittadino oltre lo Stato-Nazione.

Questa lunga premessa sul connubio cittadinanza-nazionalità è essenziale nel momento in cui si intenda analizzare l'origine del sentimento di identità collettiva. Come evidenziato, infatti, la forma più forte di identità collettiva emersa negli ultimi secoli è proprio l'idea di nazione. Vi è chi sostiene, tuttavia, che più di recente siano emersi altri fattori determinanti l'origine di un sentimento di appartenenza comune, sia di tipo giuridico che di tipo sociologico-identitario. Esistono dunque fattori identitari che trascendono la dimensione dello Stato-nazione? È possibile, in altri termini, pensare ad una cittadinanza post-nazionale o transnazionale?

Va detto che, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, ed in particolare dopo la firma della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948, l'affermazione dei diritti ha assunto caratteri di maggiore «universalità», nel senso che per alcune categorie di essi i titolari non sono più soltanto i cittadini di uno Stato, bensì gli individui in quanto tali. Volendo continuare a sfruttare le categorie di Bobbio, l'età moderna potrebbe essere definita «l'età dei diritti», in cui gli individui non sono soltanto titolari dei diritti conferiti dal loro Stato di appartenenza, ma anche di diritti fondamentali, almeno in teoria universalmente riconosciuti e protetti.

Di riflesso, nella teoria politica e sociale degli ultimi anni, è iniziata ad emergere l'idea che la cittadinanza possa proiettarsi anche al di là dei confini dello Stato-nazione. Non sono pochi coloro che ritengono ormai inadeguata la prospettiva che limita la personalità giuridica degli individui ai diritti riconosciuti da uno Stato legiferante e dotato di precisi confini territoriali, dal momento che lo Stato-nazione starebbe perdendo il primato politico sin qui detenuto nell'era moderna, nel senso che non rappresenterebbe più l'unico organismo a cui si lega sia la titolarità dei diritti di cittadinanza, sia il senso di appartenenza a una comunità politica. La cittadinanza è divenuta progressivamente sempre più deterritorializzata, si sostiene, e nuove forme di appartenenza al di là dello Stato-nazione starebbero cominciando a rimpiazzare forme ormai superate di nazionalismo civico. Tali concezioni hanno assunto denominazioni diverse, come «cittadinanza globale», «cittadinanza transnazionale» o ancora «cittadinanza post-nazionale», ma hanno tutte in comune il sostegno a un principio di appartenenza che si differenzia da quello nazionale, perché deterritorializzato e quindi capace di superare il carattere esclusivo e particolaristico

della cittadinanza legata ai (falsi) ideali dell'omogeneità del popolo e dell'autosufficienza territoriale⁶.

Tali concezioni, beninteso, non si sovrappongono al concetto di «cittadinanza universale», poiché non sono concepite per esprimere ideali universalistici. Così come, d'altra parte, non sono neppure equivalenti tra loro. Ciò che hanno in comune è, da un lato, un tratto descrittivo, volto a catturare l'emergere di molteplici identità «transfrontaliere», affiliazioni e relazioni sviluppatasi in parallelo con l'accentuarsi dei fenomeni di globalizzazione; dall'altro un aspetto normativo, volto a suscitare e alimentare un regime internazionale che non identifichi la titolarità di diritti unicamente all'appartenenza a un corpo politico sovrano. Non è dunque impossibile immaginare che, in alcune circostanze, abbia senso parlare di «cittadinanza» secondo prospettive che travalicano i confini imposti dallo Stato-nazione. Ciò non significa che sia necessario abbracciare una visione universalistica, né che sia necessario respingere in toto le concezioni nazionali della cittadinanza. Significa, piuttosto, riconoscere il carattere progressivamente sempre più trans-territoriale della vita politica e sociale, e le conseguenze che ne derivano, ciò che rende possibile immaginare una cittadinanza «flessibile» o «multi-dimensionale», ossia una cittadinanza, inclusiva e dinamica, nella quale il soggetto è coinvolto in più di una comunità politica, i cui confini possono essere locali, etnici, nazionali o regionali.

In sostanza, è possibile interpretare l'idea di cittadinanza post-nazionale come un modo per superare la prospettiva stato-centrica, secondo la quale i confini della comunità civica coincidono necessariamente con le frontiere geografiche dello Stato, e perciò come l'emergere di una nuova coscienza politica e di nuove forme di appartenenza.

In Europa, il terreno specifico sul quale si pone il problema dell'identità post-nazionale non è tanto quello della disgregazione degli Stati esistenti, bensì quello, opposto, del loro potenziale superamento in una più vasta dimensione europea. All'interno dell'Unione, quindi, il dibattito su questo tema costituisce un importante momento di maturazione, una manifestazione del processo di adattamento della coscienza collettiva, e delle categorie attraverso le quali essa si esprime, all'emergere di nuovi modi di convivenza, fondati sul superamento di vecchi steccati, sul dialogo tra le culture e sull'allargamento delle dimensioni della solidarietà.

2. La cittadinanza europea: un lento cammino.

Nella Comunità economica europea, istituita con il Trattato di Roma del 1957, non tutti erano «soggetti di diritto comunitario», condizione che non corrispondeva certo a un nulla giuridico, quanto a una sorta di forma embrionale di cittadinanza europea: una soggettività che era tuttavia collegata a una attività economica o finalizzata alla creazione

⁶ N. DOWER e J. WILLIAMS, *Global Citizenship: A Critical Introduction*, Routledge, New York 2002; R. BELLAMY, *Citizenship beyond the nation state: the case of Europe*, in N. O'SULLIVAN (a cura di), *Political Theory in Transition* Routledge, London, 2000.

del mercato unico, una persona economicamente attiva che corrispondeva al carattere originario del processo di integrazione e all'impostazione funzionalista del primo Trattato.

Come noto, è con il Trattato di Maastricht del 1992 che viene introdotto l'istituto della «cittadinanza europea». Come ben ricostruito da alcuni autori⁷, la sua definizione segna il punto di arrivo di un percorso intrapreso nei decenni precedenti all'interno dell'allora Comunità. Una istituzionalizzazione simbolica, quella concepita a Maastricht, ma anche una positiva premessa affinché diventasse possibile separare progressivamente la cittadinanza europea dalla connotazione economica che la caratterizzava e, quindi, sviluppare concretamente, in termini di diritti fondamentali, il suo contenuto⁸. Mentre si gettavano le basi per l'adozione della moneta unica e si rafforzavano le condizioni per la realizzazione del mercato interno, l'istituzione della cittadinanza dell'Unione è apparsa come il segnale della volontà politica degli Stati membri di riconoscere al cittadino un ruolo centrale nella costruzione europea: una sorta di contrappeso ai risultati che ancora vedevano la Comunità – e da quel momento in poi l'Unione – saldamente ancorata all'obiettivo del mercato comune e agli aspetti economici del processo di integrazione. In tal senso, la cittadinanza europea ha rappresentato, in certo qual modo, «il contrappeso» all'unione monetaria⁹.

Nei successivi trattati di Amsterdam e Nizza vengono perfezionati la fisionomia della cittadinanza dell'Unione e il relativo sistema dei diritti fondamentali: si assiste così al tentativo di compensare la fragilità che aveva caratterizzato la nascita del nuovo istituto a livello normativo.

Tra il Trattato di Amsterdam e l'attuale formulazione della cittadinanza europea all'interno del Trattato di Lisbona, si collocano peraltro due passaggi importanti: il riconoscimento della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea e l'esperienza della Costituzione europea. La Carta, sottoscritta a Nizza ed entrata ufficialmente in vigore con il Trattato di Lisbona, non introduce nuovi diritti, rispetto a quanto già garantito, ma compendia in un unico testo i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei. Inoltre, secondo una tradizione propria delle Carte dei diritti fondamentali, essa apre la strada ad un riconoscimento di tali diritti a tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione. Per quanto riguarda l'esperienza della Costituzione europea, malgrado il suo esito negativo, essa getta le basi per un ulteriore ampliamento e rafforzamento dei diritti

⁷ Tra gli altri si veda M.C. MARCHETTI, *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, in *SOCIETÀ MUTAMENTO POLITICA*, vol. 7, n. 13, Firenze University Press, 2016.

⁸ Art. 8 (A-D) del Trattato di Maastricht: «I cittadini europei possono circolare e soggiornare liberamente nei territori dell'Unione, hanno diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo, nello Stato membro di residenza; hanno diritto di beneficiare della tutela diplomatica e consolare di qualsiasi Stato membro dell'Unione, nel caso in cui si trovino in un Paese terzo in cui lo Stato di provenienza non sia rappresentato; hanno diritto di petizione al Parlamento europeo e possono adire il Mediatore europeo». Tali diritti sono suscettibili d'integrazione, grazie a una clausola che consente al Consiglio dell'UE di adottare disposizioni intese a completarli.

⁹ Viviane Reding – Vicepresidente della Commissione europea e Commissaria alla giustizia, diritti fondamentali e cittadinanza (2010-2014) – lo evidenziò esplicitamente, quando affermò che la cittadinanza europea «dovrebbe rappresentare per l'unione politica ciò che l'euro è stato per l'unione monetaria».

di cittadinanza, che saranno poi recepiti dal Trattato di Lisbona. Le due novità più significative introdotte dal Trattato costituzionale sono la costituzionalizzazione della Carta di Nizza e l'inserimento di un Titolo (il Titolo VI) dedicato alla «Vita democratica dell'Unione», all'interno del quale sono avanzate proposte significative sul tema della cittadinanza.

Va ricordato che, nel tempo trascorso fra i Trattati, si fa strada il lavoro «costituente» della Corte di Giustizia UE. Inizialmente (1957-1992), la sua azione – facendo leva sul principio di non discriminazione in base alla nazionalità – rafforza quella fragile figura giuridica che corrispondeva al cosiddetto cittadino comunitario, uno «straniero privilegiato» che poteva circolare liberamente nello spazio comunitario sino al Trattato di Maastricht, e inserisce all'interno di questa categoria giuridica sempre nuove figure. Successivamente (1992-2002), il suo sforzo, attraverso una serie di sentenze storiche, contribuisce ad evidenziare il nuovo status, allontanandolo dalla semplice dimensione economica, rendendo il neonato cittadino europeo consapevole dei suoi primi diritti fondamentali. Negli stessi anni, la Corte svincola lentamente il diritto di libera circolazione e di soggiorno, spettante al solo cittadino europeo «economicamente indipendente», dai riferimenti di ordine economico, elevando tale diritto a categoria inerente allo status di cittadino europeo in quanto tale.

Con il Trattato di Lisbona del 2009 lo statuto della cittadinanza europea viene ulteriormente perfezionato: rispetto alla versione precedente, la formula «la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale» viene sostituita con l'espressione «si aggiunge» alla cittadinanza nazionale. Il Trattato di Lisbona definisce inoltre i deputati del Parlamento europeo «rappresentanti dei cittadini dell'Unione», sostituendo la formula precedentemente utilizzata di «rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità».

Con Lisbona si compie pertanto il passaggio da una nozione di cittadinanza fondata sulla libera circolazione all'interno del mercato comune ad una cittadinanza democratica, maggiormente attenta ai diritti di partecipazione dei cittadini alla vita politica dell'Unione. L'istituzione dell'Iniziativa dei cittadini europei rappresenta l'apice di un percorso volto a stabilire una relazione più stretta tra cittadinanza e democrazia europea.

2.1 Cittadinanza europea: il miglio mancante.

Abbiamo visto il passo in avanti compiuto con l'affermazione di una «cittadinanza di diritti», come elemento identificativo e aggregatore di una comunità di popoli. Vale comunque la pena sottolineare che l'assetto attuale della cittadinanza europea non è solo il risultato di una scelta politica, ma è anche il portato della complessa architettura istituzionale, divisa tra la permanenza del potere degli Stati nazionali e una struttura federale, non (ancora) perfezionata. Nel tentativo di individuare il filo rosso che unisce punti di vista diversi, si possono formulare alcune osservazioni sul rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale.

Come visto, in relazione al principio di nazionalità, la cittadinanza europea è dipendente, ma al tempo stesso autonoma. Tale affermazione è solo in apparenza contraddittoria. La cittadinanza europea resta infatti ancorata alla cittadinanza nazionale, e le Istituzioni europee non possono interferire nelle modalità di acquisizione della cittadinanza nazionale¹⁰. Essa è dipendente dalla cittadinanza nazionale in quanto è da questa trasmessa: è automaticamente cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza europea non sostituisce quella nazionale, ma ne rappresenta un complemento¹¹, essendo finalizzata a instaurare la solidarietà tra i popoli che fanno parte dell'Unione e a favorire il processo di integrazione politica.

La cittadinanza nazionale potrebbe essere vista come «la porta d'accesso» a quella europea, che sarebbe tuttavia altro rispetto alla prima, in quanto assoggettabile a una disciplina diversa, che conferisce direttamente diritti inerenti ad un ordinamento autonomo, quello dell'UE¹². Da questo punto di vista, la cittadinanza europea presenterebbe una natura «duale», sintetizzata dalla formula «si aggiunge alla cittadinanza nazionale» del Trattato di Lisbona che, se da una parte apre la strada all'acquisizione di uno status autonomo rispetto alla cittadinanza nazionale, dall'altra non risolve comunque la sua dipendenza da questa.

Il carattere derivato dalla cittadinanza nazionale non impedisce dunque alla cittadinanza europea di assumere una dimensione sovranazionale, come evidenziato dal fatto che i diritti che è in grado di garantire agiscono nel momento in cui il cittadino si trova al di fuori dei confini del suo Stato d'origine. In altri termini, la cittadinanza europea, la cui acquisizione rimane legata alle normative vigenti nei singoli Stati, produce effetti e si applica al di fuori da questi. Da qui l'idea, avanzata da alcuni autorevoli pensatori, che la cittadinanza europea possa costituire un buon esempio di cittadinanza che travalica la dimensione nazionale¹³: una cittadinanza che segna il superamento del concetto per così dire «westfaliano» del termine. È a questo livello che la cittadinanza europea recupera la dimensione sociologico-identitaria del termine, rappresentata dal riferimento all'essere «membri a pieno diritto di una comunità»¹⁴, dove per diritto non si intende una dimensione

¹⁰ I Paesi membri rimangono padroni della propria politica per il riconoscimento e l'attribuzione della cittadinanza, come chiarito nella dichiarazione danese inserita in appendice al Trattato: «La cittadinanza europea non concede di per sé una cittadinanza nazionale di un altro Stato membro, o il diritto di ottenere la cittadinanza o altri diritti, doveri, privilegi o vantaggi inerenti alla cittadinanza danese».

¹¹ Tale rapporto di complementarità è stato chiarito dal successivo Trattato di Amsterdam (1997), con l'aggiunta del capoverso «La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima». Lo stesso Trattato ha anche integrato la lista dei diritti aggiungendo: il diritto di rivolgersi alle Istituzioni e organi comunitari in una qualsiasi delle lingue dell'Unione; il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo.

¹² C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea, istruzioni per l'uso*, Laterza, Bari, 2014.

¹³ J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano, 1999.

¹⁴ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, 1950, Cambridge, Cambridge University Press.

meramente giuridica, quanto una capacità di agire, sulla base di un sentimento di appartenenza ad una identità collettiva.

Si pone a questo punto un interrogativo: nel caso della cittadinanza europea, l'attribuzione di diritti può considerarsi elemento sufficiente a costruire e alimentare un sentimento di appartenenza comune? Tutto dipende, naturalmente, da come si definisce, e cosa concorre a creare, l'identità collettiva e il senso di appartenenza.

Condivido, come molti interpreti, l'idea che l'identità collettiva di un popolo, che, come si vedeva in precedenza, ha sin qui trovato espressione nello Stato nazionale, sia concepibile anche al di fuori di questo, nel momento in cui si rinvenga quel senso di appartenenza necessario alla convivenza civile. Un senso di appartenenza che non poggia solo fattori oggettivi – come lingua, storia comune, religione, etnia, o titolarità di diritti – ma anche su fattori soggettivi, come il sentimento di coesione sociale, di destino condiviso e di identità comune. Come efficacemente evidenziato, i primi rilevano nella misura in cui vengono processati dai secondi¹⁵.

3. Rafforzare il *demos* europeo per costruire il futuro dell'Europa

L'istituto della cittadinanza europea conferma il fatto che l'Unione si presenti come un interessante laboratorio di sperimentazione istituzionale e politica, «un cantiere sempre aperto», come si suole dire. Nel suo muoversi in maniera non lineare tra aperture e chiusure, registra le contraddizioni del processo di integrazione. Con la sua istituzione, nel 1992, si è perseguito un obiettivo politico dal valore altamente simbolico ed evocativo di un percorso costituzionale. A distanza di trent'anni, l'intento politico è solo in parte realizzato, mentre risultati oggettivi sono stati raggiunti in relazione al riconoscimento dei diritti.

Alcuni di questi, come la libertà di circolazione e di soggiorno negli Stati membri, sono certamente ben noti e ormai consolidati, nonostante permanga l'esigenza, manifestata anche dalla Commissione, di un loro rafforzamento. Un ruolo fondamentale nella costruzione del contenuto di tali diritti, e nella definizione degli effetti che essi comportano, è stato svolto, come abbiamo avuto modo di osservare, dalla Corte di Giustizia europea. Il filo conduttore della giurisprudenza al riguardo è il principio per cui lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere «lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri».

La rilevanza di tali diritti si riflette in un buon grado di conoscenza da parte dei cittadini; un'indagine Eurobarometro del 2020 rileva che il 91% dei cittadini italiani conosce l'istituto della cittadinanza dell'Unione, ma la percentuale di consapevolezza scende in relazione ai contenuti effettivi, come il diritto di voto alle elezioni comunali garantito ai cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro diverso dal proprio. Tali risultati sono emblematici dell'elemento nodale che oggi caratterizza la cittadinanza

¹⁵ N. VEROLA, *ibid.*

dell'Unione. Se infatti da un lato essa si è riempita di contenuti concreti anche rilevanti, sono, invece, gli aspetti volti a stabilire un legame politico di appartenenza tra il cittadino e l'Unione ad essere scarsamente valorizzati.

Ma in assenza di un'Unione-Stato o di un'Unione a struttura federale, si può lavorare alla costruzione del suo popolo? Su questo punto, com'è noto, non vi è accordo. Da un lato, le tesi scettiche sottolineano come le barriere linguistiche, i differenti formati dell'opinione pubblica e dell'offerta politica nei diversi Paesi rendano di fatto impossibile la presenza, almeno a breve-medio termine, di un demos europeo. Sul versante opposto, le tesi costruttiviste «alla Habermas» sottolineano le forti potenzialità dei processi comunicativi democratici già attivi in un'area fortemente integrata come quella europea. Secondo questa seconda corrente di pensiero, le istituzioni nazionali e unionali potrebbero fare molto per avviare quell'effetto “inducente” in grado di attivare effettivi canali di partecipazione politica del demos europeo. Si tratterebbe di lavorare proprio sulle barriere linguistiche, i differenti formati dell'opinione pubblica e dell'offerta politica per scardinarne la dimensione nazionale e favorirne una maggiore transnazionalità.

Vi è stato un periodo, tra fine anni Ottanta e inizi anni Novanta, in cui l'allora Comunità investì molto sull'attivazione di tali canali. In Italia, ad esempio, grazie anche alla passione e al lavoro visionario di alcuni funzionari della Commissione¹⁶, molto fu fatto dal punto di vista comunicativo per diffondere quel sentimento di appartenenza ad un progetto comune e ad una comunità che è alla base dell'idea di cittadinanza. Tale «spinta» sembra essersi esaurita a seguito dell'ultimo e più consistente allargamento del 2005. E in parallelo, sempre con questa ultima fase di allargamento, i benefici dell'Unione appaiono meno avvertiti tra i cittadini degli Stati membri fondatori. Al contrario, sono più sentiti negli Stati di ultimo ingresso, com'è forse naturale che sia.

Uno dei punti cruciali riguarda anzitutto l'esistenza di un'arena politica europea che non sia dominata esclusivamente dalla dialettica tra gli esecutivi (e quindi tra gli interessi nazionali), ma strutturata dal confronto tra diversi orientamenti ideologici, dei quali si facciano portatori movimenti e partiti a livello europeo. Su questo terreno sono emersi di recente alcuni segnali interessanti per verificare i termini di un dibattito sino ad oggi ancora teorico. Sul piano delle dinamiche spontanee, i partiti nazionali stanno infatti scoprendo, nel nostro Paese come altrove, i vantaggi derivanti da sinergie sempre più strette con le grandi famiglie politiche europee. Dall'altro lato, l'istituzionalizzazione dei partiti politici europei e l'approvazione, e successiva revisione (peraltro ancora in corso) di una normativa che disciplini e favorisca la partecipazione alla «cosa pubblica europea» sono sviluppi in grado di favorire la formazione di quello «spirito civico europeo» indispensabile per poter

¹⁶ Tra questi, Nicola Di Gioia, funzionario della DG Istruzione e Cultura della Commissione, che negli anni di servizio a Roma promosse numerose campagne di comunicazione, tra cui il co-finanziamento di alcuni storici programmi televisivi volti a favorire una maggiore conoscenza degli altri Paesi dell'allora Comunità. Una raccolta di documenti legati alla sua attività è custodita presso gli Archivi storici dell'Unione europea di Firenze.

parlare di una cittadinanza a tale livello e, conseguentemente, per proseguire con il progetto di integrazione.

Come noto, con la presentazione della relazione Ruiz Devesa, nel luglio 2021, è ripresa la riflessione sul processo di riforma dell'Atto elettorale europeo, dopo il primo fallimento dell'ultimo grande tentativo di revisione, risalente al 2018¹⁷. In parallelo, e nel quadro delle linee d'azione del «Piano per la democrazia europea», il 25 novembre 2021 la Commissione ha presentato un nuovo pacchetto legislativo, nell'intento di offrire un quadro giuridico aggiornato, più solido e uniforme, per ampliare la partecipazione al dibattito democratico dell'Unione e rafforzare di pari passo le garanzie di trasparenza e di scrutinio pubblico. Il pacchetto, denominato «Democrazia e Trasparenza», contiene misure volte a proteggere l'integrità dei processi elettorali e a rispondere alle criticità emerse in occasione delle elezioni europee del 2019 e nel corso della pandemia. Si compone di una Comunicazione, che illustra la ratio dell'iniziativa, e di quattro proposte legislative che coprono altrettanti ambiti d'azione: il finanziamento dei partiti politici europei; il rafforzamento delle procedure volte a garantire la partecipazione dei cittadini c.d. «mobili» dell'Unione alle elezioni europee e a quelle municipali, ed una nuova proposta relativa al buon funzionamento del mercato interno della pubblicità politica, importante se si considera quanto la comunicazione, la disinformazione e la propaganda, soprattutto online, stiano condizionando le opinioni pubbliche.

Con le misure proposte, la Commissione ha inteso affrontare tre criticità del processo elettorale europeo: 1) le difficoltà dei partiti politici europei nel fare campagna oltre i confini nazionali e in generale, nello svolgimento della missione «di contribuire alla formazione di una consapevolezza politica europea ed esprimere la volontà dei cittadini» (art. 10.4 TEU), in mancanza di risorse finanziarie adeguate; 2) l'impatto della transizione digitale e del trasferimento «online» del dibattito politico, che hanno dato luogo a nuove

¹⁷ Il dibattito in PE ha portato all'approvazione della posizione finale ai primi di maggio 2022, con la convalida da parte della Plenaria riunita a Strasburgo. Tra gli elementi caratterizzanti della proposta dell'Eurocamera figurano:

- la creazione di una circoscrizione elettorale europea, in cui dovrebbero essere eletti 28 MEP (limitatamente alle elezioni del 2024, mentre per le successive sarà il Consiglio europeo a stabilire il numero).
- l'identificazione del 9 maggio come data comune per le elezioni europee, indipendentemente dal giorno della settimana. Per favorire l'analisi del voto, le previsioni e l'annuncio degli esiti in simultanea, nel corso di una vera e propria “notte elettorale europea” la proposta prevede di chiudere in tutti gli Stati membri entro le 21.
- la riforma dell'elettorato passivo, con l'introduzione del diritto per tutti gli europei di candidarsi a partire dai 18 anni.
- lo stabilimento di una soglia di sbarramento minima obbligatoria del 3,5% per le circoscrizioni con 60 o più seggi.
- l'introduzione di nuove misure per il rafforzamento della parità di genere attraverso liste chiuse obbligatorie (con un'alternanza tra candidati e candidate) o un sistema di quote, senza violare i diritti delle persone non binarie.
- la creazione di una nuova Autorità elettorale europea incaricata di coordinare le informazioni sulle elezioni europee, monitorare l'applicazione delle norme comuni della legge elettorale europea e vigilare sullo scambio di informazioni sul voto dei cittadini dell'Unione al di fuori del loro Paese d'origine.

tecniche opache, manipolative e invasive di utilizzo dei dati personali e disinformazione, e, al contempo, accentuato la frammentazione già in essere delle regolamentazioni nazionali; 3) infine, gli ostacoli per i cd. «cittadini mobili» che risiedono in uno Stato membro diverso da quello di origine nell'esercizio del proprio diritto di voto sia alle elezioni del Parlamento Europeo che alle elezioni municipali.

Per quanto riguarda l'Atto elettorale europeo, la proposta adottata dall'Eurocamera contiene misure in grado di incidere in modo significativo sul processo elettorale. Alcune, ambiziose e idealmente meritevoli, potrebbero rivelarsi tuttavia di difficile praticabilità se non, in talune circostanze, potenzialmente controproducenti. È il caso, ad esempio, dell'istituzione di una giornata comune per il voto il 9 maggio, che nel 2024 cadrà di giovedì, con tutte le conseguenze del caso dal punto di vista della possibile affluenza al voto. In un'ottica nazionale, inoltre, l'ipotesi di attribuire il diritto all'elettorato passivo ai diciottenni, ove confermata, richiederebbe una modifica della L. 18/79 recante disposizioni sull'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia¹⁸.

La proposta risponde alla logica di favorire l'ingresso al Parlamento europeo di rappresentanti più sensibili alle istanze e agli interessi dei giovani. L'Eurobarometro post-elettorale del 2019, anno delle ultime elezioni europee, ha rilevato infatti che l'affluenza complessiva alle elezioni di quell'anno è aumentata di 8 punti, raggiungendo il 50,6%, la più alta partecipazione dal 1994. Un aumento conseguito grazie anche all'affluenza alle urne dei giovani e degli elettori che hanno votato per la prima volta. La partecipazione dei giovani alle elezioni europee del 2019 è aumentata infatti del 50% rispetto al 2014, quando era stata di appena il 28%¹⁹.

Premesse tali difficoltà, comunque non insormontabili, si può guardare con favore all'idea di una circoscrizione paneuropea, che il Governo italiano aveva già inserito tra i suoi obiettivi per il rafforzamento di una «coscienza comune europea» nel documento nazionale presentato in occasione dei lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa²⁰.

¹⁸La legge 24 gennaio 1979 n. 18 stabilisce, all'art. 4, che «sono eleggibili alla carica di membro del Parlamento europeo spettante all'Italia gli elettori che abbiano compiuto il 25° anno di età entro il giorno fissato per le elezioni che hanno luogo nel territorio nazionale».

¹⁹ Eurobarometro ha anche analizzato le politiche che hanno indotto i cittadini a votare alle recenti elezioni europee. Le principali questioni che hanno avuto impatto sulla decisione di votare sono state: l'economia e la crescita (44%), il cambiamento climatico (37%), i diritti umani e la democrazia (37%). Il 36% degli intervistati ha citato «il modo in cui l'UE dovrebbe lavorare in futuro» come questione di primaria importanza. In 16 paesi, gli intervistati hanno citato l'economia e la crescita come ragione di voto più rilevante, mentre in 8 i cittadini hanno indicato il cambiamento climatico (https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/election2019/EB915_SP_EUROBAROMETER_POSTEE19_FIRSTRESU_LTS_EN.pdf).

²⁰ La prima versione del documento è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.politicheeuropee.gov.it/media/5614/non-paper-italiano-14-febbraio-2020.pdf>. La versione aggiornata (successiva alla pandemia) è consultabile al seguente indirizzo: https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/09/revised_italian_paper_on_the_cofe_-_final.pdf

Ugualmente positive appaiono le proposte per favorire la parità di genere, di fatto già vigenti nel nostro Paese.

Vi sono tuttavia disposizioni che potrebbero rappresentare ostacoli ben più grandi sul cammino verso l'approvazione di tale riforma. Come accennato, l'ultimo tentativo di modificare l'Atto elettorale europeo risale alla Decisione 2018/994. Essa si poneva in continuità con l'esperienza precedente, limitandosi all'incremento – invero minimo – dei principi comuni, senza alcuna reale armonizzazione delle regole elettorali. A riprova di ciò si registra il fatto che, nell'ordinamento italiano, la relativa approvazione non ha richiesto alcun intervento di adeguamento della normativa elettorale vigente, ritenuta già conforme al novellato quadro europeo²¹.

Per quanto portatrice di modeste novità, la Decisione 2018/994 non è tuttavia mai entrata in vigore. L'articolata procedura prevista dall'art. 223 TFUE si è arrestata infatti al momento dell'approvazione degli Stati membri²². Nei casi di Spagna e Germania, il mancato via libera è imputabile a ragioni di natura sia politica che giuridica, in larga parte legate all'obbligatoria introduzione di una clausola di sbarramento. Una disposizione che, come abbiamo visto, si ritrova anche nell'attuale proposta di riforma e che potrebbe pertanto condurre ad analoghi risultati. In Spagna non sussistono invero problematiche di ordine costituzionale all'introduzione di una simile previsione, ma serie questioni di opportunità politica, dal momento che una clausola di sbarramento escluderebbe dall'assegnazione dei seggi i partiti minori del frammentato e instabile sistema politico spagnolo²³. Problematiche di ordine propriamente giuridico, invece, si frappongono all'introduzione di una soglia di sbarramento nell'ordinamento costituzionale tedesco²⁴,

²¹ Ministero dell'Interno, Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari, nota n. 5004/A2015-003292/Uff. IX, all. 2.

La nota è richiamata in Senato della Repubblica, Servizio studi Dossier europei n. 28; Camera dei deputati, Ufficio rapporti con l'Unione europea, Decisione 2018/994 del Consiglio dell'UE che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (7 dicembre 2018). Il testo è disponibile al seguente indirizzo: http://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/236/001_RS/INTERO_COM.pdf

²² Per approfondimenti sui procedimenti di approvazione si rinvia: a European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, Europeanising the elections of the European Parliament. Outlook on the implementation of the Council Decision 2018/994 and harmonization of national rules on European elections; Documentazione per le Commissioni Riunioni Interparlamentari, Riunione interparlamentare della Commissione AFCO del Parlamento europeo, La riforma della legge elettorale europea e il diritto d'inchiesta del Parlamento europeo, dossier, 2021, disponibile: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01300264.pdf>.

²³ In esito alla Brexit, inoltre, alle elezioni europee del 2024 la Spagna avrà più deputati da eleggere, con aumento della rappresentanza proporzionale dei partiti più piccoli in termini di eurodeputati eletti. Circostanza, questa, che rende ancor più problematica dal punto di vista politico l'adozione di una soglia elettorale formale.

²⁴ Il riferimento è alle due pronunce con cui il Bundesverfassungsgericht ha dichiarato l'incostituzionalità della clausola di sbarramento prevista, e poi reintrodotta, nella legge elettorale (Europawahlgesetz) del 16 giugno 1978. Più esattamente, il 9 novembre 2011, il giudice costituzionale tedesco ha annullato la clausola di sbarramento del 5% prevista per l'assegnazione dei seggi dei rappresentanti della Germania al PE. A distanza di meno di tre anni, con sentenza del 26 febbraio 2014, ha confermato il suo precedente, dichiarando

alla luce della doppia sentenza costituzionale atta ad annullare le clausole di sbarramento previste in diversi momenti (prima del 5% e poi del 3%) per l'assegnazione dei seggi dei rappresentanti della Germania al PE. In esito a tali pronunce, la riproposizione di una simile clausola nella legge nazionale necessita dell'approvazione da parte dei due terzi dei membri del Bundestag e del Bundesrat, ovvero della maggioranza richiesta per emendare la Legge fondamentale.

L'introduzione di una soglia di sbarramento non è che una delle difficoltà che dovrà affrontare anche quest'ultimo tentativo di revisione dell'Atto elettorale, il cui percorso si conferma in salita.

La procedura legislativa speciale stabilita dall'art. 223 TFUE prevede che il testo sia ora trasmesso per esame al Consiglio (formazione Affari Generali).

Di rafforzamento della democrazia europea si è discusso anche nel quadro della Conferenza sul futuro dell'Europa, primo esercizio di democrazia partecipativa lanciato a livello europeo, conclusosi il 9 maggio 2022. Il coinvolgimento dei cittadini ha prodotto 49 raccomandazioni finali (accompagnate da 328 misure specifiche) in vari ambiti. Significativamente, le proposte formulate dai cittadini riguardano il miglioramento della loro partecipazione ai processi di elaborazione delle politiche dell'Unione, una migliore informazione sulle attività dell'Unione e una migliore conoscenza del progetto di integrazione europea, attraverso l'utilizzo di vari strumenti informativi di facile linguaggio e accessibilità. Altrettanto degno di nota il fatto che i cittadini abbiano chiesto di rafforzare l'identità comune a livello europeo, attraverso varie manifestazioni e rendendo il 9 maggio un giorno festivo aggiuntivo in tutta l'Unione. Vi sono poi la proposta di concepire un referendum europeo, che sarebbe avviato dal Parlamento, su questioni di particolare rilevanza, nonché la modifica della legge elettorale vigente, al fine di introdurre «liste transnazionali» per le elezioni del Parlamento europeo (proposta già formulata dallo stesso PE). Le successive raccomandazioni assumono una portata più ampia e richiedono senza dubbio una modifica dei Trattati: i cittadini hanno chiesto di avere voce in capitolo nell'elezione del Presidente della Commissione (o attraverso una sua elezione diretta oppure attraverso la scelta di candidati capilista nelle elezioni europee); di attribuire al Parlamento europeo un diritto di iniziativa legislativa (che i Trattati attualmente riservano alla Commissione); e che il Parlamento decida autonomamente il bilancio dell'Unione (raccomandazione contestata dal Consiglio, che la ritiene «veicolata» dal Parlamento stesso).

4. Conclusioni

incostituzionale la nuova clausola di sbarramento del 3% nel frattempo reintrodotta dal Bundestag. In merito, limitatamente alla dottrina italiana: G. DELLEDONNE, Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un altro ritorno del Sonderweg?, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, [pagina 6 e ss.]; M. ARMANNO, La soglia di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo è incostituzionale? Brevi considerazioni a proposito di una recente ordinanza di rinvio, in *Quad. cost.*, 2014, [pagina p. 402 ss].

La nozione di cittadinanza europea necessita probabilmente di essere riconcettualizzata: alcune delle ragioni che ne hanno determinato l'istituzione hanno perso con gli anni la rilevanza che avevano nella prima formulazione, sostituite da altre che la rendono maggiormente ricettiva nei confronti dei mutati contesti internazionali.

Sotto il profilo politico, l'elemento rivelatore del vincolo di appartenenza connesso al concetto di cittadinanza dovrebbe esprimersi mediante il principio della democrazia e, quindi, in primo luogo al momento delle elezioni del Parlamento europeo. È invece ben noto che tali elezioni sono tuttora caratterizzate da una campagna elettorale sostanzialmente frammentata, fortemente marcata dai partiti nazionali e vissuta attraverso il prisma dei dibattiti politici nazionali, mentre una componente effettivamente europea stenta ad affermarsi.

Stabilire un legame di cittadinanza passa anche attraverso gli strumenti di democrazia partecipativa, ancora non abbastanza noti, come l'iniziativa dei cittadini europei, alla quale dovrebbero, però, essere collegate conseguenze che permettano alle proposte dei cittadini di avere un impatto più significativo sull'attività dell'Unione. In questo senso, la Conferenza sul futuro dell'Europa si è proposta di avvicinare i cittadini all'Unione attraverso strumenti volti ad ascoltarne le istanze. L'effettiva incidenza di tale innovativo esercizio di democrazia partecipativa potrà essere valutata alla luce sia della capacità di mantenere un dialogo diretto con i cittadini, sia della misura in cui i risultati della Conferenza saranno tenuti in adeguata considerazione.

Neppure può trascurarsi che il senso di appartenenza passa anche attraverso una comunicazione veritiera e diretta sui temi europei, che non risulti, come invece generalmente accade, mediata dal dibattito politico nazionale, che ne definisce i contenuti e le priorità. Da questo punto di vista, la strada verso un discorso politico genuinamente europeo sembra ancora lunga e, in ogni caso, solo l'introduzione di innovazioni istituzionali – come l'elezione diretta del Presidente della Commissione o la riforma della legge elettorale europea – potrebbe forse indurre un cambiamento.

Resta poi il fatto, come sottolineato in precedenza, che la cittadinanza europea si acquisisce ancora in 27 modi diversi. Del pari, e malgrado i tentativi di armonizzazione, essa consente di accedere a servizi e prestazioni caratterizzanti diversi sistemi di welfare²⁵, seppur riconducibili ad un «modello europeo» che rappresenta una delle forme più alte e osservate di stato sociale. Da questo punto di vista, la recente pandemia ha consentito di compiere alcuni significativi passi in avanti verso una maggiore integrazione anche dal punto di vista delle politiche sociali e assistenziali. In risposta all'emergenza sanitaria e alle sue preoccupanti conseguenze socioeconomiche, l'UE ha infatti messo a punto misure di sostegno all'economia e all'occupazione, quali ad esempio il meccanismo SURE, impensabili fino a qualche anno fa, misure che sono state indubbiamente utili anche ad

²⁵ Il «reddito di cittadinanza» ed equivalenti istituti negli altri Stati membri è un caso-tipo delle diverse declinazioni delle politiche socio-assistenziali e redistributive presenti a livello europeo.

evidenziare le ataviche debolezze dell'Unione economico-monetaria, tra le quali, l'assenza di un bilancio comune.

Lo stesso spirito di unità, coordinamento e solidarietà sarà necessario anche negli anni a venire per compiere ulteriori passi in avanti. Un «corpus» di norme sociali comuni dovrebbe garantire solidarietà inter-generazionale, promuovere condizioni di vita e di lavoro migliori, investire sull'innovazione, le competenze, la formazione e garantire un'adeguata protezione sociale per tutti. Il potenziamento della dimensione sociale europea in tutte le politiche dell'Unione, come sancito dai trattati, potrebbe infatti fornire un contributo sostanziale anche al rafforzamento del sentimento identitario e di appartenenza. Si tratterebbe, a ben vedere, di tradurre in azioni concrete i 20 principi del Pilastro europeo dei diritti sociali. Alcuni di essi ribadiscono i diritti già presenti nell'acquis dell'Unione, mentre altri fissano obiettivi chiari relativamente al cammino da percorrere per affrontare le sfide derivanti dagli sviluppi sociali, tecnologici ed economici. L'effettiva attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali dipende, in larga misura, dalla determinazione e dall'azione degli Stati membri, principali responsabili in tema di occupazione, competenze e politiche sociali. Il Piano d'azione elaborato dalla Commissione europea rappresenta un buon contributo all'attuazione dei principi del Pilastro, come riconosciuto al Vertice di Porto di maggio 2021, ancorché senza una formale adozione.

Sarà forse dai cittadini europei stessi che potrà giungere il contributo più sostanziale all'avanzamento del processo di integrazione e, per ciò stesso, al rafforzamento di un demos europeo. Chi scrive ritiene che la storia di maggior successo sin qui scritta per favorire il processo di integrazione sia ancora rappresentata dal programma Erasmus. A 35 anni dalla sua formale istituzione, celebrati nel settembre 2022, il programma ha contribuito alla formazione e all'integrazione, in Paesi dell'Unione diversi da quello d'origine, di 13 milioni di studenti, secondo i dati della Commissione. Nella stessa prospettiva, la creazione di Atenei europei, come il Collège d'Europe di Bruges e l'Istituto Universitario Europeo di Firenze, consentirebbe di sedimentare una coscienza collettiva europea nelle giovani generazioni, attraverso la potente arma del percorso formativo condiviso.

In definitiva, infatti, non si tratta (solo) di Trattati o convenzioni, ma dell'integrazione che può emergere dai vissuti e dalle attese, dalle urgenze e dalle necessità di chi, nel condividere e nell'avanzare istanze, immette densità in quel lemma, altrimenti teorico, di «popolo europeo».