

Unione europea: cittadinanza e beni comuni europei

di Eleonora Poli e Margherita Salvia

ABSTRACT

Il terzo Dialogo di cittadinanza sul futuro dell'Europa si è svolto il 16 marzo 2021 ed è stato organizzato dal Centro Studi sul Federalismo in collaborazione con l'Istituto Affari Internazionali (IAI) e l'Istituto Sturzo, con il sostegno del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale e della Fondazione Compagnia di San Paolo. In linea con le attività previste dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, il Dialogo ha visto la partecipazione degli studenti del Liceo Classico Vittorio Alfieri di Torino nella riflessione sui temi della cittadinanza e dei beni comuni europei.

*Unione europea | Legittimità democratica | Economia | Coronavirus |
Integrazione dell'Ue*

keywords

Unione europea: cittadinanza e beni comuni europei

di Eleonora Poli e Margherita Salvia*

Introduzione

Il 16 marzo 2021 il Centro Studi sul Federalismo ha organizzato il terzo Dialogo di cittadinanza dal titolo "Unione europea: cittadinanza e beni comuni europei"¹. L'evento si colloca all'interno del progetto Dialoghi di cittadinanza sul futuro dell'Europa, diretto dall'Istituto Affari Internazionali, a cui partecipano l'Istituto Sturzo e il Centro Studi sul Federalismo, in collaborazione con il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale e con il sostegno della Fondazione Compagnia di San Paolo. In linea con le attività previste dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, il Dialogo ha visto la partecipazione degli studenti del Liceo Classico Vittorio Alfieri di Torino nella riflessione sui temi della cittadinanza e dei beni comuni europei.

La storia del processo di integrazione europeo ha mostrato come, in tempi di crisi, i paesi europei abbiano spesso superato le sfide economiche, sociali e di sicurezza attraverso una maggiore cooperazione a livello europeo e anche trasferendo parte della loro sovranità nazionale. La stessa pandemia da Covid-19 e la necessità degli Stati membri di farvi fronte ha rilanciato il processo di integrazione, in particolare attraverso il Next Generation EU. La costruzione di un concetto di cittadinanza europea condivisa, così come lo sviluppo di beni pubblici europei, soprattutto nell'ambito della sanità, rimangono questioni ancora aperte.

¹ Per maggiori informazioni si veda il sito IAI: <https://www.iai.it/it/node/12924>.

* Eleonora Poli è responsabile di ricerca presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI). Margherita Salvia è stagista allo IAI.

· Rapporto del terzo appuntamento dei Dialoghi di cittadinanza sul futuro dell'Europa, organizzato il 16 marzo 2021 dal Centro Studi sul Federalismo in collaborazione con l'Istituto Affari Internazionali (IAI) e l'Istituto Sturzo. Per la realizzazione del presente rapporto si è usufruito del contributo finanziario della Fondazione Compagnia di San Paolo e dell'Unità di Analisi e Programmazione del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale ai sensi dell'art. 23-bis del DPR 18/1967. Le posizioni contenute nel presente rapporto sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale.

Partendo proprio da questi punti, il Dialogo di cittadinanza è stato aperto da **Alfonso Iozzo** (Centro Studi sul Federalismo), **Ferdinando Nelli Feroci** (Istituto Affari Internazionali) e **Nicolò Russo Perez** (Fondazione Compagnia di San Paolo) che nei loro interventi non hanno mancato di sottolineare come, nonostante la crisi attuale, l'Unione europea si stia rafforzando. Iozzo ha sottolineato la natura particolare della cittadinanza europea, la cui acquisizione non implica la perdita dell'identità nazionale, ma al contrario si basa su di essa e ne viene arricchita. Nelli Feroci ha invece sottolineato come una discussione sul tema della cittadinanza e dei beni comuni europei debba assumere oggi ancora più significato visto il prossimo avvio dei lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa, una grande iniziativa di mobilitazione dei cittadini europei, in particolare dei giovani, che saranno sollecitati a partecipare attivamente, insieme alle istituzioni dell'Ue, alla formulazione e alla definizione di un insieme di proposte per modernizzare, rivitalizzare ed aggiornare l'agenda europea. Secondo Russo Perez quando si parla di beni pubblici c'è un doppio livello di analisi. A livello orizzontale c'è una divisione tra pubblico e privato, che si basa sulle regole di mercato e sulla capacità del settore pubblico di produrre un bene o un servizio in maniera più efficace e a un minor costo rispetto al settore privato. A livello verticale, vi è invece una ripartizione di competenze che segue il principio di sussidiarietà tra istituzioni nazionali ed europee e che si basa sullo stesso principio di efficienza economica e di benessere pubblico. A ciò si deve però aggiungere che l'uropeizzazione dei beni pubblici è anche un valore aggiunto del processo di integrazione.

Sessione I: La cittadinanza europea oggi e domani

Dopo i saluti di apertura, il Dialogo è continuato con una prima sessione, moderata da **Eleonora Poli** (Istituto Affari Internazionali) sul concetto di cittadinanza europea. Secondo **Vladimiro Zagrebelsky** (Laboratorio dei Diritti Fondamentali) l'idea di cittadinanza richiama tre elementi chiave: appartenenza, diritti e partecipazione. Essere cittadini non si definisce solo negli aspetti formali che istituiscono la cittadinanza come condizione giuridica: appartenere a una comunità, statale o sovra-statale, è anche identificarsi con essa. Il senso di identità si costruisce come relazione reciproca tra il cittadino e la comunità politica a cui appartiene; ci si sente appartenere a una comunità politica e insieme si è accettati da quella stessa comunità. I diritti e la partecipazione alla vita sociale e politica sono elementi contenutistici necessari a una definizione piena della cittadinanza, al di là del suo dato formale. Sono questi elementi fondamentali e profondamente legati tra loro, che dipendono dalle leggi nazionali sulla cittadinanza e sono condizione necessaria alla cittadinanza europea: si è cittadini dell'Unione europea in quanto cittadini di uno dei paesi membri. Accanto all'aspetto formale citato, una cittadinanza "viva" richiede la possibilità di una attiva partecipazione del cittadino alla comunità politica e sociale a cui appartiene e il rispetto di diritti fondamentali e inalienabili; in altri termini, richiede la presenza dello stato di diritto. Riflettere sul significato di stato di diritto, ha sottolineato Zagrebelsky, assume particolare rilievo nel discorso sulla cittadinanza europea se si considerano quei paesi europei che ciclicamente violano le sue regole e davanti ai quali l'Unione europea si trova in una difficile

posizione nell'attuare misure concrete di correzione.

Di fronte a questo scenario comune fatto anche di diversità e aspetti problematici, è quindi di grande importanza riflettere e discutere dei diritti, garantiti dalle istituzioni europee, che rendono effettivi la partecipazione politica e sociale alla comunità, il dialogo, la libertà di espressione e l'uguaglianza dei cittadini. È l'Ue con la sua cittadinanza che istituisce, per la prima volta a livello sovra-statale, i diritti di muoversi, di votare per il Parlamento europeo, di partecipare alla vita politica e sociale di una comunità più larga, quella europea. E in questa comunità politica, i suoi membri hanno la possibilità di riconoscersi anche in una cittadinanza non limitata al suo dato formale.

Perché questa possibilità possa farsi esercizio consapevole, ha affermato **Loredana Teodorescu** (Istituto Luigi Sturzo), è necessario che l'Ue agisca negli spazi dell'istruzione e della comunicazione. Parlare di Europa nelle scuole, introdurre il suo insegnamento nell'educazione civica, educare in senso più ampio ad una consapevole cittadinanza europea, appare oggi atto indispensabile. Allo stesso modo è indispensabile portare l'Europa ai cittadini attraverso il loro coinvolgimento in un dialogo qualificato, con un impegno comune di media, istituzioni e organizzazioni della società civile nel rendere attiva e informata la partecipazione e la cittadinanza stessa.

Se essere cittadini europei è forse cosa scontata per molti, cittadini dei paesi fondatori e giovani generazioni, la consapevolezza di appartenere a una comunità politica europea e dei benefici che essa produce rimane certamente una tematica di necessaria discussione se si guarda ai sondaggi. Essi mostrano come sia diffusa la poca informazione dei cittadini, il poco interesse verso questioni propriamente europee, come siano spesso strumentalizzate le notizie sull'Unione, sulle sue competenze e azioni. Negli ultimi anni si è venuto a creare un divario crescente tra cittadini e Unione, percepita quest'ultima spesso come complicata, distante ed eccessivamente burocratizzata, non in grado di dare risposte concrete alle sfide attuali. Una disaffezione che vivono anche molti dei cittadini italiani. In particolare nei primi mesi della pandemia, la fiducia verso le istituzioni europee è crollata: stanti i sondaggi, tre italiani su cinque dichiaravano di non avere fiducia nell'Ue, circa la metà diceva di non considerarsi europeo. Questo in parte è stato uno degli esiti dell'iniziale ritardo della risposta europea alla crisi pandemica.

Segnali positivi si intravedono, però, all'orizzonte con riguardo al sentito dei cittadini di un loro maggiore coinvolgimento nel processo europeo: recenti sondaggi dimostrano come il sostegno da parte dei cittadini italiani alla membership europea sia risalito, soprattutto in seguito all'impegno che l'Ue ha mostrato nel sostenere l'Italia nella gestione della crisi sanitaria. Perché questi sintomi di un cambiamento positivo possano assumere una forma duratura nel tempo appare necessario, secondo Teodorescu, un rafforzamento delle politiche comuni in tutti quei settori che i cittadini considerano come prioritari e in cui evidente è il valore aggiunto europeo.

Sessione II: L'Unione e i beni comuni europei

La seconda sessione, sempre moderata da **Eleonora Poli** ha affrontato il tema dei beni comuni. Come sottolineato da **Olimpia Fontana** (Centro Studi sul Federalismo), l'esercizio di diritti e libertà che è garantito ai cittadini europei, ha bisogno di essere accompagnato dalla produzione di una serie di beni e servizi essenziali al benessere collettivo.² Tematica, quest'ultima, che si intreccia alla questione della divisione delle competenze tra l'Unione e gli stati membri. Secondo i Trattati le competenze tra i due livelli sono spesso condivise – ad esempio nel caso di questioni legate all'ambiente, alla ricerca o all'energia – quindi vi sono ambiti di competenza esclusiva europea – ad esempio nel caso della regolamentazione della concorrenza; infine, si hanno ambiti di esclusiva competenza nazionale, quali il settore della difesa e della politica fiscale, ma anche quello della sanità. Da un punto di vista strettamente economico, la produzione e la fornitura di alcuni beni e servizi che ora è di esclusiva competenza nazionale, con la conseguente conduzione frammentata in 27 diversi Stati membri, sarebbe più efficiente se fosse centralizzata a livello europeo. L'esempio più tipico è quello della difesa, con riguardo all'approvvigionamento di materiale militare. Secondo le stime si avrebbero prodotti tecnologicamente migliori a prezzi più contenuti se ci fosse un'azione unica a livello europeo. Non a caso nel corso degli ultimi anni la ridefinizione delle priorità dell'Unione europea in chiave geopolitica sta divenendo centrale nell'ambito dell'acquisizione di una maggiore autonomia strategica. In generale, in un contesto in cui gli scenari e gli equilibri internazionali sono in rapido cambiamento, appare sempre più evidente come l'Unione possa e debba rispondere alle crescenti sfide globali con una sempre maggiore integrazione di competenze a livello europeo. Al di là della difesa anche ambiti come l'ambiente, l'immigrazione e la sicurezza interna necessitano in un approccio integrato e condiviso tra gli Stati membri per essere efficaci. Questi sono effettivamente i beni pubblici europei.

In effetti proprio negli ultimi anni la riflessione sulla produzione di beni pubblici si è concentrata sul concetto di valore aggiunto: l'impiego di risorse europee dovrebbe essere volto al finanziamento di beni pubblici la cui produzione, a livello europeo, possa dare benefici a tutta l'Ue; benefici che difficilmente l'azione individuale degli Stati membri può garantire. Le risorse allocate ai beni comuni europei nel Quadro finanziario pluriennale (2021-27) saranno rivolte a quei settori a più alto valore aggiunto europeo come le infrastrutture, lo sviluppo del capitale umano, la ricerca e l'innovazione, la gestione del fenomeno migratorio, la sicurezza e la difesa. Trattasi di un tentativo di un cambiamento di visione, seppur graduale, della natura del bilancio, delle sue funzioni e del tipo di risorse da impiegare.

Fabrizio Botti (Istituto Affari Internazionali) ha quindi sottolineato come, nella crisi sanitaria e socio-economica corrente, le misure intraprese da parte europea

² Si veda: Olimpia Fontana, "Unione europea: cittadinanza e beni pubblici europei", in *CSF Policy Papers*, n. 34 (marzo 2021), <http://www.csffederalismo.it/it/pubblicazioni/policy-paper/1588>.

per favorire la ripresa economica stiano portando a un nuovo rilancio del processo di integrazione europea. È interessante notare come queste misure, in particolare il Next Generation EU, non siano solo tese a una ripresa economica, ma si accompagnino a un pacchetto di più complessive riforme che mirano a diversi obiettivi, tra cui una maggiore resilienza, la crescita delle economie più fragili dei Paesi membri. Questa impostazione sembra andare, quindi, ben oltre un orizzonte temporale di breve termine o una logica di intervento temporaneo e di "urgenza"; sono progetti che sembrano spingere l'Unione a una riflessione su una *governance* economica europea proiettata su più lunghi tempi. Sono queste sicuramente misure che perseguono l'obiettivo di sostenere e favorire la crescita economica dei Paesi membri, nel tentativo di evitare crescite eterogenee o differenziate nell'area euro. Le capacità e le competenze fiscali europee difficilmente potranno darsi forma stabile e permanente senza una piena e completa dimensione politica della *governance* economica europea. Se ancora è assente una politica fiscale unitaria a livello europeo, queste misure potrebbero concretamente costituire un importante passo avanti in un rinnovato processo di integrazione della politica economica europea, che difficilmente sarà reversibile. Tuttavia, secondo Botti, se questi strumenti sono disegnati e pensati come permanenti, non è più possibile per l'Unione trascurare tematiche come la democrazia, a livello europeo e nazionale. Questo perché il grado di profondità dell'interazione tra la Commissione europea e i governi nazionali su piani e riforme di ripresa economica ha importanti implicazioni di natura soprattutto istituzionale. In conclusione, questa trasformazione dello strumento per la ripresa e la resilienza in un pilastro permanente della *governance* economica europea richiede una considerazione molto attenta della sua cornice democratica. Inoltre, si rende indispensabile che il Consiglio dell'Unione europea riconosca come questa crescente interazione economica richiami a un nuovo livello di potere politico europeo, necessario perché vi sia un corretto e trasparente sviluppo della cooperazione tra Stati membri.

Conclusioni

A conclusione dell'evento **Nicola Antonetti** (Istituto Luigi Sturzo) ha ricordato quanto il concetto di cittadinanza europea sia innovativo e dinamico. Per questo, secondo **Nicoletta Pirozzi** (Istituto Affari Internazionali), si rende necessaria una riflessione partecipata proprio sui temi della cittadinanza e dei beni comuni europei. Le sfide recenti che l'Ue si è trovata ad affrontare hanno inciso in maniera negativa sulla fiducia dei cittadini verso le istituzioni europee, facendo entrare l'Unione in una fase di crisi identitaria. Due sono gli strumenti per superare la sfiducia diffusa. Da un lato il Next Generation EU potrebbe permettere all'Unione di ridurre le differenziazioni, avvicinando gli Stati europei, dall'altro la Conferenza sul futuro dell'Europa, che dovrebbe coinvolgere tutti cittadini in un dialogo comune sulla futura agenda europea. Per **Lorenzo Vai** (Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale) questi devono essere i passi concreti verso una rinnovata ripresa del cammino dell'integrazione.

aggiornato 1 aprile 2021

Programma

Webinar, 16 marzo 2021

Saluti di apertura

Alfonso Iozzo, presidente, Centro Studi sul Federalismo

Ferdinando Nelli Feroci, presidente, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Nicolò Russo Perez, responsabile missione Aprire scenari internazionali, Fondazione Compagnia di San Paolo

Sessione I

La cittadinanza europea oggi e domani

Modera **Eleonora Poli**, responsabile di ricerca, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Relatori **Loredana Teodorescu**, responsabile affari europei e internazionali, Istituto Luigi Sturzo

Vladimiro Zagrebelsky, direttore, Laboratorio dei Diritti Fondamentali (LDF)

Dibattito

Sessione II

La solidarietà ai tempi dell'Ue post-Covid

Modera **Eleonora Poli**, responsabile di ricerca, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Relatori **Fabrizio Botti**, responsabile di ricerca, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Olimpia Fontana, ricercatore, Centro Studi sul Federalismo (CSF)

Dibattito

Conclusioni

Nicola Antonetti, presidente, Istituto Luigi Sturzo

Nicoletta Pirozzi, responsabile di ricerca, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Lorenzo Vai, Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione storica, Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI)

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e *governance* globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medio Oriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*AffarInternazionali*), tre collane di libri (*Global Politics and Security*, *Quaderni IAI* e *IAI Research Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via dei Montecatini, 17 - I-00186 Roma, Italia

T +39 06 6976831

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

Direttore: Alessandro Marrone (a.marrone@iai.it)

- 21 | 08 Eleonora Poli e Margherita Salvia, *Unione europea: cittadinanza e beni comuni europei*
- 21 | 07 Valeria Branca, *Financing Infrastructure Investments for Local Communities*
- 21 | 06 Alessandro Marrone e Karolina Muti, *La difesa missilistica dell'Europa e l'Italia: capacità e cooperazione. Executive summary*
- 21 | 05 Alessandro Marrone and Karolina Muti (eds), *Europe's Missile Defence and Italy: Capabilities and Cooperation*
- 21 | 04 Eleonora Poli, Monika Sie Dhian Ho and Brigitte Dekker, *Van Wittel/Vanvitelli Roundtable Policy Report*
- 21 | 03 Leopoldo Nuti, *NATO's Role in Nuclear Non-Proliferation and Arms Control: A (Critical) History*
- 21 | 02 Flavia Fusco, *Countering Zero-Sum Relations in the Middle East: Insights from the Expert Survey*
- 21 | 01 Jacopo Venturi, *L'Unione europea oltre il trauma. Secondo Dialogo di cittadinanza sul futuro dell'Europa*
- 20 | 22 Ester Sabatino et al., *The Quest for European Strategic Autonomy – A Collective Reflection*
- 20 | 21 Eleonora Poli, *L'Unione europea oltre il trauma: integrazione e solidarietà nell'era post-Brexit e Covid-19*