

# Cittadinanza e futuro dell'Unione europea

Antonio Campati – *Assegnista di ricerca in Filosofia politica presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, Fellow del Centro Studi Tocqueville-Acton*

## Una separazione in vista?

All'interno dell'Unione europea si sta configurando una separazione che potrebbe risultare letale per la sua sopravvivenza, o almeno per la conformazione politico-istituzionale con la quale l'abbiamo conosciuta fino a oggi. Alcuni paesi membri non rispetterebbero più l'insieme delle garanzie democratiche che rappresentano un requisito essenziale per entrare a farne parte. Il caso più emblematico è quello dell'Ungheria guidata da Viktor Orbán, ma anche la Polonia si troverebbe in una situazione non troppo differente. Agnes Heller, proprio riferendosi all'Ungheria, ha denunciato addirittura una trasformazione di questo paese in una particolare forma di «tirannia», laddove questa è considerata una «modalità di governo in cui una singola persona (un maschio) decide tutto ciò che avviene in un Paese, e niente può accadere contro la sua volontà»<sup>1</sup>.

Pertanto, secondo alcuni osservatori, nel cuore dell'Europa si starebbero sviluppando delle «democrazie illiberali»: paesi che non possono dirsi democratici in senso stretto perché non tutelano pienamente la libertà di opinione e di stampa, non garantiscono l'indipendenza della magistratura, tendono a favorire un sistema di potere poco (o affatto) competitivo, ma che assicurano comunque l'esercizio della sovranità popolare attraverso l'indizione di elezioni periodiche<sup>2</sup>. Chiaramente, se alcuni paesi dell'Unione europea non possono essere considerati – perché effettivamente non lo sono più – delle democrazie liberali, si pone un problema serio per il futuro del progetto di integrazione avviato ormai diversi decenni fa. Specialmente perché l'intero impianto istituzionale verrebbe minato da un'incongruenza di fondo secondo la quale non tutti i paesi membri dell'Unione rispetterebbero i requisiti (democratici) indispensabili per

farne parte. E quindi verrebbe a definirsi all'interno di quest'ultima una netta separazione tra paesi «liberali» e paesi «illiberali».

A ben guardare, però, la situazione è molto più complessa di come la si è appena rappresentata. Innanzitutto, perché non c'è affatto chiarezza sul reale significato da dare all'espressione «democrazia illiberale». Per fare solo degli esempi: per alcuni è una forma più o meno inedita di populismo, per altri è semplicemente un ossimoro dal momento che la democrazia può essere solo liberale (altrimenti non è), per altri ancora è un progetto politico che offre un vantaggio retorico non indifferente a chi la utilizza come espressione per descrivere il proprio regime, dal momento che questi può continuare a godere dell'appellativo democratico, nonostante non lo sia effettivamente<sup>3</sup>.

Inoltre, è sempre rischioso tentare di far emergere delle tendenze limitandosi all'analisi di alcuni episodi – seppur importanti – che si consumano nella contingenza o comunque nell'arco di pochi anni. Specialmente per una riflessione che riguarda l'Unione europea – per sua natura, un progetto *in progress* – è doveroso adoperare tutta la prudenza necessaria per evitare di presentare come cambiamenti strutturali delle momentanee alterazioni dell'assetto politico, economico e sociale, spesso legate per lo più all'azione di leader particolarmente presenti nel dibattito pubblico e al risultato di qualche tornata elettorale. Per comprendere se le democrazie, specialmente quelle nate dopo la caduta del muro di Berlino, hanno subito (o stanno subendo) una torsione «illiberale», occorre analizzare approfonditamente il processo attraverso il quale sono diventate tali (o si è tentato di farle diventare tali)<sup>4</sup>.

All'interno di questo quadro – complesso – appare certamente utile la nozione di cittadinanza europea perché rappresenta lo strumento attraverso il quale considerare





un po' più da vicino le trasformazioni che si sono appena accennate. Com'è noto, la cittadinanza europea viene definita nel Trattato di Lisbona, entrato ufficialmente in vigore nel 2009, laddove si legge che «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro». E, inoltre, che «la cittadinanza si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». A prima vista, proprio perché «aggiuntiva», la nozione di cittadinanza europea può sembrare secondaria, ossia non capace di spiegare le dinamiche trasformative in corso all'interno dei diversi Stati nazionali. In verità, ci suggerisce un'interessante visuale dalla quale osservare i mutamenti in atto.

### La cittadinanza come *social card*

Come argomentano ampiamente molti lavori pubblicati negli ultimi anni, tutti i paesi occidentali registrano una contrapposizione tra dimostrazioni di populismo identitario e sovranista e tendenze oligarchiche e tecnocratiche. In questo contesto – ha sottolineato Vittorio Emanuele Parsi – si nota una «svlutazione effettiva del vincolo di cittadinanza». Infatti, la cittadinanza «impiccia, con il suo gravoso carico di doveri necessario per poter tutelare e usufruire dei diritti che essa comporta»<sup>5</sup>. E oggi non viene valorizzata per quello che effettivamente è – cioè la più grande conquista della democrazia liberale, grazie alla quale si è potuto operare un superamento della divisione in ordini e ceti – e, invece, viene considerata poco più di una mera *social card*, possedendo la quale «diventa possibile accedere a un universo di prestazioni sociali e politiche, a prescindere dalla genuina adesione al patto politico originario [...], e dalla condivisione inclusiva di un'identità civica e repubblicana e, in questo senso *anche* nazionale, con tutti i doveri che ciò comporta»<sup>6</sup>.

Guardando al percorso di integrazione europea, prosegue Parsi, paradossalmente, la percezione di essere sempre più *anche* cittadini europei si è sviluppata dopo il Trattato Maastricht. Un così importante cambiamento, però, se da un lato ha garantito dei benefici al «consumatore europeo», dall'altro ha interferito in maniera significativa con la vita del «cittadino europeo». In altri termini, se alcuni vantaggi sono diventati percepibili immediatamente (in primo luogo la libera

circolazione delle persone), allo stesso tempo, sono state poste le basi per una tensione tra la dimensione economica e la dimensione sociale dell'integrazione europea, che è poi esplosa in maniera deflagrante nell'ultimo decennio<sup>7</sup>. Tale tensione origina dal fatto che le promesse di promuovere un benessere diffuso e collettivo, una crescita equilibrata e sostenibile, una piena occupazione, la coesione territoriale e una diffusa giustizia sociale non sono state mantenute. Sono, invece, aumentate le disuguaglianze e, soprattutto, il contrasto tra le aspettative di protezione sociale e la necessità di rispettare i vincoli dell'austerità monetaria è divenuto sempre più lampante.

Si è così generata una profonda disaffezione nei confronti del progetto europeo e delle istituzioni operanti ormai da diversi decenni al suo interno. In particolare, osserva ancora Parsi, la cittadinanza europea mentre relativizzava oggettivamente la cittadinanza nazionale, al contempo, «negava che l'appartenere alla medesima casa politica europea implicasse un'effettiva solidarietà, attiva e concreta, tra le diverse aree dell'Unione, senza riuscire a riempire di contenuti sufficientemente «caldi» la cittadinanza europea»<sup>8</sup>. L'assenza di questa effettiva solidarietà, ossia la «delegittimazione» dell'idea che la cittadinanza debba essere fondata su un patto di riconoscimento reciproco, è uno dei motivi principali alla base dell'attuale crisi dell'Unione europea. Per esempio, ne è conferma la mancata condivisione di una politica concretamente europea per gestire il fenomeno migratorio (che, tra l'altro, è strettamente legato al tema della cittadinanza).

Dunque, essere cittadini europei offre dei vantaggi che non si vogliono affatto perdere, ma tale status non implica un'adesione convinta a un patto politico, il quale presuppone almeno un vincolo di solidarietà reciproca tra i contraenti. In tal senso, appare ancora più chiaro il motivo per il quale la cittadinanza europea viene giustamente paragonata a una *social card*: è utile per accedere a una serie di servizi, ma non obbliga a rispettare i vincoli di appartenenza a una comunità.

### Una concomitanza (congiunturale?) da non sottovalutare

Nell'osservare lo stato attuale dell'Unione europea, si potrebbe essere tentati dal

trascurare di prendere in considerazione la cittadinanza europea per comprendere le ragioni dell'inevitabile «crisi» del processo di integrazione. Eppure, molte ragioni – qui ne sono state accennate solo alcune – inducono a focalizzarsi proprio sul concetto di cittadinanza, e sulle conseguenze derivanti dal suo riconoscimento formale, per valutare se sia possibile (ed eventualmente auspicabile) proporre un rilancio del progetto europeo.

In questo articolo si è tentato di evidenziare una particolare concomitanza, che vede la tendenza «illiberale» incrociarsi con la «svalutazione» del vincolo di cittadinanza. Se in alcuni paesi dell'Unione europea gli elementi costitutivi di una democrazia liberale non sono considerati più indispensabili e se la cittadinanza europea è sempre più slegata da un patto politico costitutivo, diviene più che naturale domandarsi se il concetto di cittadinanza europea non debba essere profondamente ripensato. Ciò implicherebbe chiaramente un rimando alle ragioni del patto originario che spinse i padri fondatori dell'attuale Unione europea a promuovere un percorso di integrazione. Allora, sarebbe ancora più allettante riflettere sull'identità dell'Unione europea per comprenderne a fondo i lineamenti, senza abbandonarsi a inutili esercizi retorici, ma tentando di capire se, e in che modo, un'identità comune potrà essere posta alla base di un nuovo patto costitutivo, capace di (ri)aggregare dei cittadini e non solo degli utenti<sup>9</sup>.

## NOTE

<sup>1</sup> A. Heller, *Orbanismo. Il caso dell'Ungheria: dalla democrazia liberale alla tirannia*, Castelvecchi, Roma 2019, pp. 14-15.

<sup>2</sup> Il dibattito sulla nascita di «democrazie illiberali» dentro il contesto europeo cresce in maniera costante, talvolta riprendendo alcune analisi proposte alla metà degli anni Novanta del secolo scorso. Si vedano, per esempio: S.N. Eisenstadt, *Paradoxes of Democracy. Fragility, Continuity, and Change*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1999; trad. it. *Paradossi della democrazia. Verso democrazie illiberali?*, il Mulino, Bologna 2002; C. Isaac, *Is There Illiberal Democracy? A Problem with no Semantic Solution*, in «Eurozine», 9 agosto 2017; Y. Mounk, *The People vs. Democracy. Why Our Freedom is in Danger and How to Save It*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 2018; trad. it. *Popolo vs democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura*

*elettorale*, Feltrinelli, Milano 2018; M.F. Plattner, *Illiberal Democracy and the Struggle on the Right*, in «Journal of Democracy», 1 (2019), pp. 5-19; J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Franco Angeli, Milano 2018; F. Zakaria, *Democrazia senza libertà. In America e nel resto del mondo*, Rizzoli, Milano 2003; J. Zielonka, *Counter-revolution. Liberal Europe in retreat*, Oxford University Press, Oxford 2018; trad. it. *Contro-rivoluzione. La disfatta dell'Europa liberale*, Laterza, Roma-Bari 2018; R. Wike, J. Fatterolf, *Liberal Democracy's Crisis of Confidence*, in «Journal of Democracy», 29, 4 (2018), pp. 136-150. Ho semplicemente segnalato questa tendenza in A. Campati, *Le sfide della "democrazia illiberale"*, in «Prospettiva Persona», 104 (2018), pp. 70-72.

<sup>3</sup> Quest'ultima è la posizione di J.-W. Müller, *Che cos'è (se esiste) una democrazia illiberale?*, in «Vita e Pensiero», 3 (2018), pp. 22-28, e Id., *What is Populism?*, University of Pennsylvania, Philadelphia 2016; trad. it. *Cos'è il populismo?*, Egea, Milano 2017, pp. 68-99. Sempre sul dibattito dedicato alle «democrazie illiberali» si vedano anche A. Graziosi, *Il futuro contro. Democrazia, libertà, mondo giusto*, il Mulino, Bologna 2019 e P. De Luca, *Il vento dell'Est. Dispotismo e democrazia nell'era della globalizzazione*, Laruffa, Reggio Calabria 2018.

<sup>4</sup> Cfr. J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1996; trad. it. parz. *Transizione e consolidamento democratico*, il Mulino, Bologna 2000, e *L'Europa post-comunista*, il Mulino, Bologna 2000. E, inoltre, J.J. Linz, *Democrazia e autoritarismo. Problemi e sfide tra XX e XXI secolo*, il Mulino, Bologna 2006.

<sup>5</sup> V.E. Parsi, *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*, il Mulino, Bologna 2018, p. 173.

<sup>6</sup> *Ivi*, p. 174.

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 193.

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 197.

<sup>9</sup> Un possibile percorso di ricerca potrebbe prendere avvio dalle riflessioni che Giovanni Paolo II proponeva circa il contributo che i paesi dell'Europa orientale – dove, in alcuni casi, vediamo oggi instaurarsi le cosiddette «democrazie illiberali» – avrebbero potuto offrire all'Europa: «il contributo più significativo che le nazioni di quell'area possono offrire mi pare essere quello della difesa della propria identità. Le nazioni dell'Europa orientale hanno conservato la loro identità, e l'hanno persino consolidata, nonostante tutte le trasformazioni imposte dalla dittatura comunista»: Giovanni Paolo II, *Memoria e identità. Conversazioni a cavallo dei millenni*, Rizzoli, Milano 2005, p. 170. Recentemente Francis Fukuyama ha posto l'attenzione sul fatto che «la domanda di riconoscimento della propria identità è un concetto base che unifica gran parte di quanto sta accadendo oggi nella politica mondiale»: F. Fukuyama, *Identità. La ricerca della dignità e i nuovi populismi*, UTET, Torino 2019 (2018), p. 15.

