

## **La Conferenza sul futuro dell'Europa – Fra democrazia partecipativa, rappresentanza e tecnocrazia**

*di Nicola Verola*

In queste settimane, la Conferenza sul Futuro dell'Europa sta entrando finalmente nel vivo. È una buona notizia, dopo un avvio decisamente tormentato.

Frutto di un impegno assunto dalla Presidente von der Leyen con il Parlamento Europeo, la Conferenza sarebbe dovuta cominciare nel marzo 2020. Ma l'emergenza pandemica e i laboriosi negoziati fra le istituzioni l'hanno tenuta a lungo in sospenso.

Le fila del discorso sono state riprese soltanto nel marzo 2021, con l'adozione di una dichiarazione congiunta da parte dei vertici delle istituzioni europee (Parlamento, Consiglio e Commissione). Il passo successivo è stata la vera e propria cerimonia di apertura, un atto solenne ma poco più che protocollare, tenutosi a Strasburgo lo scorso 9 maggio.

Da allora, il “motore” di questo ambizioso esercizio di democrazia partecipativa ha cominciato poco a poco a scaldarsi. Il 19 giugno si è tenuta la prima Sessione della Plenaria dei cittadini e i primi “panel dei cittadini” hanno cominciato a riunirsi a metà settembre.

### *Un esercizio inedito, dalle molte sfaccettature*

La lunghezza della fase di rodaggio della Conferenza si spiega anche con il suo carattere per molti versi inedito. Nel proporre il suo lancio, il Parlamento Europeo aveva in mente il modello della Convenzione Europea che aveva elaborato, fra il 2002 e il 2003, il Trattato Costituzionale. Un esercizio di carattere “semi-costituente” che avrebbe consentito di porre sul tavolo il tema dell'approfondimento dell'integrazione e della modifica dei Trattati. La prospettiva non appariva però particolarmente allettante a una buona parte degli Stati membri (e per certi versi alla stessa Commissione), che erano disposti a concedere al massimo una qualche forma di dibattito decentrato.

Il confronto fra queste posizioni è andato avanti per mesi, e per molti versi è ancora in corso. Mandato e modalità di svolgimento della Conferenza sono quindi il risultato di un compromesso fra visioni di fondo molto diverse fra loro. Da qui il suo carattere ibrido, in cui si incontrano elementi di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa.

La prima fase della Conferenza, quella di “ascolto” risponde appieno al primo modello. Essa prevede l'organizzazione di una serie di eventi e la possibilità per i cittadini di intervenire direttamente nel dibattito europeo attraverso una piattaforma digitale.

Gli eventi potranno essere strutturati nei formati più vari dalle Istituzioni UE, dagli Stati membri, dalle autorità locali e dalla società civile. L'organizzazione di convegni, "town hall meetings", incontri nazionali e transnazionali, occasioni di confronto e di dibattito, senza un modello preordinato, dovrebbe consentire di raggiungere un numero quanto più elevato possibile di cittadini, in rappresentanza della diversità e della molteplicità delle culture europee.

Questi dibattiti decentrati assumeranno una rilevanza europea nella misura in cui le loro risultanze saranno convogliate attraverso la Piattaforma digitale creata ad hoc dalla Commissione Europea. Questo è forse lo snodo principale della Conferenza: una sorta di agorà virtuale cui tutti i cittadini europei potranno accedere liberamente – dopo aver sottoscritto la "Carta della Conferenza" – per fornire contributi e reperire informazioni in modo interattivo.

È la stessa piattaforma a suggerire i temi di dibattito, articolati attorno a 9 "clusters": cambiamento climatico e ambiente; salute; un'economia più forte, giustizia sociale e posti di lavoro; trasformazione digitale; valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza; migrazione; istruzione, cultura, gioventù e sport; UE nel mondo; democrazia europea. Si tratta peraltro di un'elencazione indicativa, dato che la stessa piattaforma contempla la possibilità di suggerire altri temi di dibattito.

La seconda fase della Conferenza prevede la trasformazione delle idee raccolte dalla piattaforma in proposte. È il momento della selezione, dell'organizzazione e della razionalizzazione di quella che, verosimilmente, sarà una massa magmatica di intuizioni, domande, richieste, proposte e suggerimenti. È in questa fase che si stanno sperimentando le soluzioni più innovative.

Il primo passaggio della fase di trasformazione passa infatti attraverso un istituto di democrazia partecipativa sperimentato in alcuni Paesi europei ma mai su così larga scala. Si tratta dei "Panel" che saranno composti da almeno due cittadini per Stato Membro, tenendo in considerazione il principio della "proporzionalità degressiva applicato per la composizione del Parlamento Europeo. I componenti, scelti per sorteggio, dovrebbero rappresentare la diversità sociologica dell'UE (origine geografica, età, sesso, contesto socioeconomico, livello di istruzione), assicurando un'ampia rappresentanza (un terzo) dei giovani sotto i 25 anni.

I panel si riuniranno in sessioni deliberanti per recepire i contributi emersi nei dibattiti decentrati (e quindi "caricati" sulla piattaforma) e fornire stimoli alla Plenaria.

Questo passaggio segna il "rientro" della COFE nell'alveo della tradizionale democrazia rappresentativa. La Plenaria sarà composta da 108 parlamentari nazionali (4 per ogni Stato membro), 54 rappresentanti dei governi; 108 membri del Parlamento Europeo; 108 cittadini (80 rappresentanti dei Panel, un rappresentante per Stato membro per gli eventi nazionali; 8 rappresentanti della società civile); rappresentanti del Comitato delle Regioni, del Comitato Economico e Sociale, delle parti sociali e della società civile per un totale di 376 membri. Il suo compito sarà discutere i suggerimenti dei Panel e gli input provenienti dalla piattaforma digitale e decidere (per consenso) quali raccomandazioni sottoporre al Comitato Esecutivo, cui spetterà poi di stilare il rapporto conclusivo della Conferenza.

Se la Plenaria è l'organo più rappresentativo della COFE, il vero potere risiede quindi nel Comitato Esecutivo. Un organo collegiale composto da tre rappresentanti e quattro osservatori per ciascuna Istituzione (Parlamento, Consiglio e Commissione), cui partecipano come osservatori la presidenza della COSAC (la Conferenza delle Commissioni Affari Europei dei Parlamenti nazionali), e, su invito, altri organismi e agenzie europee. La Presidenza collegiale dell'Executive board è esercitata dai Presidenti delle tre Istituzioni

La terza fase della Conferenza, ancora tutta da disegnare, dovrebbe essere quella della realizzazione. I contributi raccolti attraverso questo vasto esercizio di consultazione popolare e sintetizzati nel rapporto finale del Comitato Esecutivo verranno trasmessi alle istituzioni dell'Unione che, in linea teorica, dovrebbero poi tradurli in realtà.

### *Il nodo delle procedure*

Sotto molti profili, la Conferenza rappresenta un tentativo di rispondere a due crisi parallele: la crisi strutturale della rappresentanza, che ha colpito negli ultimi anni gran parte del mondo occidentale, e la crisi semi-cronica di legittimità che affligge ormai da qualche lustro il progetto europeo.

È possibile, tuttavia, che la crisi COVID abbia aiutato, nel frattempo, a rispondere a entrambe. Le rilevazioni demoscopiche confermano l'impressione che i cittadini stiano recuperando fiducia nel ruolo delle istituzioni; e l'Unione ha risposto nel complesso molto bene alla crisi pandemica, come giustamente rivendicato dalla Presidente von der Leyen nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del 15 settembre scorso.

Il rischio, per la COFE, è quindi di apparire leggermente "fuori sincrono" rispetto all'evoluzione del dibattito politico continentale: nel lasso di tempo trascorso fra la sua concezione e il suo avvio, infatti, è stata la risposta degli Stati membri e delle Istituzioni alla crisi pandemica a tratteggiare il futuro dell'Europa. Non è detto tuttavia che l'essere parzialmente sganciata dalla contingenza politica rappresenti un handicap. Anzi, potrebbe persino rappresentare un elemento di forza. A ben vedere, infatti, gli obiettivi di fondo della Conferenza sono abbastanza indipendenti dall'attualità politica. Il suo scopo più immediato è mostrare "capacità di ascolto" nei confronti dei cittadini, favorendone il riavvicinamento alle istituzioni comuni. La sua aspirazione massima è gettare le fondamenta di un autentico dibattito pubblico europeo promuovendo, en passant, un salto di qualità su alcune delle politiche "di frontiera" dell'Unione.

Il primo obiettivo è ragionevole ma non particolarmente rivoluzionario. Il secondo è decisamente più ambizioso, ma anche molto più difficile da raggiungere. Per perseguirlo in maniera realmente efficace, infatti, la COFE dovrebbe superare alcuni limiti di carattere strutturale.

Il primo riguarda la sua durata. Il piano iniziale era che la Conferenza cominciasse nel marzo del 2020 (Presidenza tedesca del Consiglio UE) per concludersi nel primo semestre del 2022 (Presidenza francese). Due anni abbondanti, quindi. Causa Covid, i lavori sono però cominciati con più di un anno di ritardo, senza che il rinvio facesse slittare, almeno per il momento, il termine previsto per la Conferenza. Ciò significa che

il lavoro effettivo è stato compresso in meno di un anno. Un po' poco per condurre in maniera efficace un esercizio ambizioso e per giunta del tutto inedito di coinvolgimento dei cittadini.

Resta poi l'incognita delle procedure. Sotto molti aspetti, la CoFE è un "work in progress" anche perché sta creando, settimana dopo settimana, le sue regole e i suoi metodi di lavoro. E i punti da chiarire sono ancora molti. Non è stato ancora sciolto, ad esempio, il nodo della valenza della Plenaria, ed in particolare in che misura le sue indicazioni debbano essere vincolanti per il Comitato Esecutivo. Non è stato deciso se i Gruppi formuleranno delle proposte o si dovranno limitare a tenere dei dibattiti "preparatori", riassunti dal Segretariato. Si sta ancora dibattendo sulle procedure decisionali dei vari organismi. E l'elenco potrebbe continuare.

L'orientamento fin qui prevalente è abbastanza minimalista. I gruppi, probabilmente, non potranno votare, e quindi neanche approvare formalmente degli indirizzi. E la Plenaria dovrebbe adottare le proprie raccomandazioni "per consenso": una procedura che stempera le divergenze ma tende anche a produrre risultati incolore.

In queste condizioni, tutto lascia pensare che l'Executive board avrà ampia libertà d'azione nel tirare le fila del dibattito e nel trasformare quello che prevedibilmente sarà un magmatico insieme di idee, visioni, preferenze, non necessariamente coerenti fra loro, in vere e proprie proposte. Il tutto, verosimilmente, attraverso il filtro del Segretariato della COFE che sarà chiamato a riassumere le varie fasi del dibattito.

Così facendo si rischia però di trasformare l'intero esercizio in una carrellata all'indietro sulla storia delle dottrine politiche: dalla democrazia deliberativa della piattaforma alla democrazia rappresentativa della Plenaria per scendere via via verso gli Stati generali del Regno di Francia: la rappresentanza "per ordini" su cui si basa di fatto l'Executive board. Con la possibilità, per giunta, di scivolare ancora più indietro, verso la diarchia (qui triarchia) spartana della presidenza collegiale o verso il governo egiziano degli scribi, qualora si affidasse al solo Segretariato il compito di riassumere i risultati della consultazione.

È un'iperbole, naturalmente, ma serve ad attirare l'attenzione su un dato di fondo. I problemi in cui la COFE rischia di incappare riguardano i processi e le modalità attraverso cui vengono sintetizzati gli esiti della consultazione popolare. Il dato istituzionale, insomma. Con buona pace della retorica secondo cui bisogna concentrarsi sulla sostanza delle politiche senza "perdere tempo" discettando di questioni procedurali che interesserebbero soltanto gli esperti. La verità, come sa chiunque abbia partecipato a processi decisionali collettivi, è che la forma - le regole e le procedure decisionali - influenzano la sostanza, e anzi in molti casi la determinano. E questo è un dato con cui i sostenitori della COFE dovrebbero misurarsi.

### *Le prospettive della COFE e il ruolo dell'Italia*

La COFE potrebbe superare questi limiti costitutivi interpretando in modo autonomo il suo mandato e dotandosi di regole proprie. Il suo potenziale evolutivo è però limitato dal disegno istituzionale di partenza. A differenza della Convenzione Europea, la

Conferenza non ha una dinamica “espansiva” endogena. Non è composta da rappresentanti “dedicati” in cui maturi, riunione dopo riunione, il desiderio di diventare i “padri costituenti” dell’Europa. E non dispone di un Valéry Giscard d’Estaing o di un Giuliano Amato che facciano leva sul mandato loro conferito per innescare un processo catalitico. Il fatto che la guida della COFE sia stata assegnata ai Presidenti delle tre istituzioni, in mancanza di un accordo sul nominativo della “personalità europea” che avrebbe dovuto presiederla, è in un certo senso la garanzia di un esercizio destinato a restare “nei binari”.

Ciò detto, non bisogna sottacerne le potenzialità. In primo luogo, la COFE consentirà di porre sul tavolo dei temi importanti per il futuro dell’Unione. L’Italia ne ha segnalati alcuni nel position paper consegnato ai partner e alle istituzioni europee ([https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/03/paper\\_conf\\_tr.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/03/paper_conf_tr.pdf)). La Conferenza, nella nostra prospettiva, dovrebbe servire a riflettere sull’aggiornamento dei metodi di lavoro delle Istituzioni; sull’Unione della Salute; sull’autonomia strategica europea; sulle “transizioni gemelle”; sulla riforma della governance dell’UEM; sulla politica europea in materia migratoria. Sono temi complessi, che in alcuni casi richiedono una trattazione molto “tecnica”, ma su cui non si può prescindere dall’esigenza di recepire le aspettative e i bisogni dei cittadini europei.

In secondo luogo, e forse soprattutto, la COFE rappresenta un tentativo meritorio di creare una prima infrastruttura di discorso politico europeo. Ecco perché è importante assicurare il carattere transnazionale del dibattito, ed ecco perché è importante discutere su un numero selezionato di temi che potrebbero stimolare la partecipazione dei cittadini.

In quest’ottica, è fondamentale il successo della piattaforma, che in prospettiva potrebbe anche diventare uno strumento di confronto permanente sulle tematiche europee. Ad oggi, il numero degli accessi ha superato i 3 milioni, con 100000 partecipanti effettivi. Sono numeri importanti, ma ancora insufficienti se si tiene conto della popolazione della UE. È evidente, infatti, che i risultati della COFE saranno pienamente credibili soltanto se si baseranno su un livello elevato di coinvolgimento dei cittadini europei. Non necessariamente folle oceaniche, ma neanche sparute minoranze. Da qui la necessità di pubblicizzare adeguatamente le possibilità di partecipazione offerte dalla Conferenza. E da qui la necessità di stimolare un coinvolgimento quanto più ampio possibile dei cittadini europei.

Proprio per promuovere una partecipazione strutturata e diffusa ai lavori della Conferenza, l’Italia si è dotata di una specifica *governance* nazionale articolata attorno a due organismi che agiscono sotto il patrocinio del Ministro degli Affari Esteri Di Maio e del Sottosegretario agli Affari Europei Amendola:

- un Comitato Organizzativo, composto dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dal Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio, dai rappresentanti degli Enti territoriali e dalle altre Amministrazioni via via interessate;
- un Comitato Scientifico, (co-presieduto dalla Professoressa Paola Severino e dall’Ambasciatore Ferdinando Nelli Feroci) composto di 35 membri, che

esercita il coordinamento della pianificazione, della preparazione e dell'organizzazione della partecipazione italiana alla Conferenza, e che ha dato vita al proprio interno a 4 gruppi tematici di lavoro (politica estera e proiezione internazionale; questioni istituzionali; temi economici e sociali; clima, energia, e ambiente).

Queste strutture sono già al lavoro per promuovere una serie di iniziative nazionali e internazionali, fra cui vanno citati i bandi di imminente pubblicazione che dovrebbero assicurare la partecipazione delle Università e delle scuole e la Conferenza che coinvolgerà giovani dell'Unione Europea e dei Balcani occidentali.

L'auspicio è che queste iniziative consentano di far sentire chiara e forte la voce dell'Italia nella Conferenza e che contribuiscano a fare di quest'ultima un successo, e un elemento di stimolo per gli sviluppi futuri del processo di integrazione.