

Condividi il futuro dell'Europa: le condizioni per una vera democrazia partecipativa

**Pier Virgilio Dastoli**, Presidente Movimento Europeo - Italia

26 aprile 2021

La **Conferenza sul futuro dell'Europa** è considerata dalle istituzioni europee come un modello innovativo di coinvolgimento dei cittadini europei che dovrebbe rappresentare una svolta rispetto a quel che è avvenuto in settanta anni di progressiva unificazione del continente.

In effetti, nella storia dell'integrazione europea quasi tutti i processi che hanno fatto avanzare il progetto di una *“unione sempre più stretta fra i popoli europei”* – come fu scritto nel preambolo del Trattato istitutivo della Comunità economica europea del 1957 – sono stati realizzati **senza un reale coinvolgimento** di quegli stessi popoli europei che l'integrazione avrebbe dovuto unire in un sistema di originale cooperazione radicalmente diverso dal diritto internazionale.

La mancanza di questo reale coinvolgimento non presuppone tuttavia l'assenza dei caratteri della legittimità democratica formale:

- perché i governi, in rappresentanza dei loro popoli, hanno sempre negoziato i trattati che hanno caratterizzato questi processi (CECA, CEE, EURATOM, Atto Unico Europeo, Trattato di Maastricht, Trattato di Amsterdam, Trattato di Nizza e Trattato di Lisbona) sottoscrivendoli poi all'unanimità,
- perché i parlamenti nazionali, a nome dei cittadini che li hanno eletti, li hanno quindi unanimemente ratificati,
- perché per ben quaranta volte i cittadini di ventidue paesi europei sono stati chiamati ad esprimersi con referendum popolari consultivi o deliberativi o sulla ratifica di quegli otto trattati o sull'adesione di nuovi paesi alle Comunità/Unione o sull'introduzione dell'Euro o sul Fiscal Compact o infine sulla ratifica dell'accordo di associazione con l'Ucraina con risultati favorevoli all'integrazione europea in trentuno referendum (contando fra i nove risultati negativi le due consultazioni in Norvegia sull'adesione alle Comunità).

In almeno **sei occasioni** nella storia dell'integrazione europea ci sono stati comunque dei tentativi di coinvolgere le opinioni pubbliche nazionali in esercizi di dialogo o addirittura di deliberazioni collettive:

- il **Congresso del Popolo Europeo**, promosso da Altiero Spinelli dopo la caduta della CED nel 1954 e i trattati di Roma del 1957, che coinvolse centinaia di migliaia di cittadini in decine di città europee;
- la scrittura della **Carta dei diritti fondamentali** dell'Unione europea nel 2000;
- il **Libro Bianco della Commissione Prodi** sulla *governance* europea nel 2001;
- la **proposta di Giuliano Amato e Gerard Schroeder** di aprire un grande dibattito europeo dopo la firma del trattato di Nizza sempre nel 2000;
- la **Convenzione sull'avvenire dell'Europa** fra il 2002 e il 2003;
- la consultazione della Commissione Juncker sui **cinque scenari del futuro dell'Europa** nel 2017;

- e infine le **consultazioni dei cittadini europei** alla vigilia delle elezioni europee nel 2019. In quasi nessuna di queste occasioni i tentativi sono sfociati in forme strutturate di democrazia partecipativa sia per le modalità scelte dalle istituzioni europee e nazionali sia per la natura essenzialmente auto-referenziale delle varie reti delle società civili europee che hanno condiviso con le istituzioni l'errore di quello che fu chiamato, al tempo del Trattato costituzionale, chiamato *Brussels speaks to Brussels*.

Ci sono state tuttavia due sole rilevanti eccezioni che vale la pena di prendere in considerazione nelle modalità di coinvolgimento dei cittadini durante la Conferenza sul futuro dell'Europa:

- il **Congresso del Popolo Europeo** che, tenuto conto dei pochi mezzi di mobilitazione dell'epoca di cui disponevano i federalisti, fu un grande successo di partecipazione;
- la **Convenzione che scrisse la Carta dei diritti fondamentali** – nata da una suggestione dello *European Forum of Civil Society* – frutto di un'intensa collaborazione fra i membri della Convenzione (e in particolare il *Presidium*) da una parte e le organizzazioni della società civile portatrici di interesse sui valori ed i diritti dall'altra.

Le elezioni europee non sono invece un esercizio di democrazia partecipativa per le modalità di voto nazionali, per la sostanziale assenza di veri partiti europei e dunque di un dibattito transnazionale e da ultimo per il fallimento del metodo degli *Spitzenkandidaten*.

Nel 2014 i partiti nazionali hanno sostanzialmente ignorato i loro candidati europei alla presidenza della Commissione e Jean-Claude Juncker – che non si candidò nemmeno alle elezioni – fu scelto con l'*imprimatur* di Angela Merkel al Congresso del PPE di Dublino nel febbraio 2014.

Nel 2019 i governi nel Consiglio europeo hanno scartato senza discuterne gli *Spitzenkandidaten* indicati dai partiti europei e hanno scelto Ursula von der Leyen sulla base di un accordo fra Emmanuel Macron e Angela Merkel, un accordo che comprendeva il liberale belga Charles Michel alla presidenza del Consiglio europeo e la francese Christine Lagarde alla presidenza della BCE.

Appare chiaro che qualunque forma di consultazione dei cittadini che non contenga modalità di deliberazione collettiva e di scrittura di testi destinati a diventare vincolanti per le istituzioni e i popoli non rappresenta un esercizio di democrazia partecipativa.

In Europa questa modalità di deliberazione collettiva, ispirata alle *Citizens' Assemblies* tenutesi nei Paesi Bassi tra il 2004 e il 2007 (e contemporaneamente in Canada), fu applicata inizialmente in **Belgio** nel *Citizens' Summit* (o G1000) che si tenne l'11 novembre 2011 e poi dai *Citizens' panels* nel novembre 2012 dopo una consultazione online dove vennero scelti come temi prioritari la sicurezza sociale, l'immigrazione e la redistribuzione della ricchezza.

Nel 2012 essa è stata applicata in **Irlanda** quando i due partiti della maggioranza di governo decisero di affidare la riforma di alcuni grandi temi costituzionali ad una *Convention on the Constitution* composta da 66 cittadini sorteggiati e 33 parlamentari con la scelta innovativa di far sedere accanto, in uno stesso organo deliberativo, cittadini scelti da una società di sondaggi con campionamento casuale stratificato e politici scelti fra i parlamentari. Grazie al lavoro dalla *Convention*, il referendum del 22 maggio 2015 introdusse nella cattolica Irlanda i matrimoni egualitari con il consenso del 62% degli elettori.

In **Islanda**, infine, la deliberazione collettiva secondo il modello della democrazia partecipativa fu applicata fra il 2013 e il 2014 ma il testo scritto dai cittadini fu alla fine bocciato dal Parlamento.

Occorre tener conto di questi esempi nel processo che si sta aprendo con la Conferenza sul futuro dell'Europa ragionando su cosa dobbiamo imparare dai tentativi di scrivere una nuova costituzione in modo aperto e partecipato e traslando gli esempi belga, irlandese e irlandese da un paese nell'Unione europea.

Le modalità che emergono dalle prime deliberazioni del Comitato esecutivo della Conferenza (*Executive Board*) fanno per ora temere che l'esercizio di riflessione interistituzionale lanciato con la Dichiarazione Comune del 10 marzo e le regole di funzionamento della piattaforma online partita il 19 aprile rischiano di condurre ad una **ennesima forma di consultazione** che non aprirà la via a forme innovative di democrazia partecipativa.

Esiste infatti un triplice difetto:

- tutte le decisioni delle istituzioni dovranno essere prese secondo il **principio del consenso**;
- la **fase di scrittura** sarà nelle mani di Consiglio, Parlamento e Commissione;
- il rapporto finale della Conferenza potrebbe avere lo stesso destino della Dichiarazione comune, fondata su un compromesso al ribasso, a meno che il Parlamento europeo non decida di assumere una propria iniziativa di scrittura di una **nuova costituzione** se le idee e le proposte che verranno dalla maggioranza delle cittadine e dei cittadini andranno in questa direzione.

Noi riteniamo che devono ancora essere verificate e tentate le condizioni per evitare di far fallire l'ennesimo esercizio di coinvolgimento delle cittadine e dei cittadini europei avendo come obiettivo ultimo e primario quello di creare le condizioni di quello che Juergen Habermas ha chiamato **patriottismo costituzionale europeo** (*Europäische Verfassungspatriotismus*) per stabilire un forte legame fra le cittadine e i cittadini europei e i valori di una costituzione pluralista e democratica piuttosto che con un insieme di culture e identità nazionali e per formare una sfera pubblica come spazio per il dialogo e il dibattito pubblico fra i cittadini.

Ci sono cinque elementi che dovrebbero essere presi in considerazione per creare le condizioni di una vera democrazia partecipativa:

- Le istituzioni europee dovrebbero selezionare i partecipanti ai primi panel di dibattito transnazionale fra tutti coloro che hanno creato dei loro account personali sulla piattaforma online e hanno partecipato al dialogo interattivo;
- Le reti della società civile dovrebbero proporre di selezionare i cittadini che devono partecipare ai secondi panel deliberativi delle modalità di scelta dal basso (bottom up) simili a quelle che furono usate nel Congresso del Popolo Europeo con l'uso degli strumenti della società dell'informazione;
- Le istituzioni europee e nazionali insieme ai grandi quotidiani e ai media nazionali dovrebbero creare le condizioni per una politica di comunicazione e di informazione inclusiva e trasparente sulle modalità di partecipazione al dibattito, sui temi prioritari e sulle conseguenze delle scelte alternative fra un'unione più stretta o una diluizione del processo di integrazione europea;
- Aprendo la piattaforma alle associazioni rappresentative e all'organizzazione della società civile si dovrebbero elaborare dei "Cahiers de doléances et propositions", per mettere in luce le criticità del processo di integrazione europea, e dei "papers" simili ai Federalist Papers utilizzati per

creare consenso intorno alla Costituzione americana e ciò al fine di aprire la strada alla elaborazione di un progetto costituzionale europeo;

- Si dovrebbe infine introdurre nel dialogo fra la società civile e le istituzioni la soluzione digitale della blockchain, uno strumento dell'intelligenza artificiale trasparente, neutrale, non-gerarchico, accessibile, non manipolabile e di alta sicurezza tecnologica, decentralizzato, immutabile e garantito dai rischi da attacchi nella prospettiva della *cybersecurity*.

Oltre alle questioni di metodo, riteniamo che debba essere approfondito il legame fra la democrazia partecipativa e le politiche europee: il bilancio e le finanze, la coesione economica, sociale e territoriale, i diritti fondamentali, la responsabilità sociale e ambientale, il patto europeo sul clima e sulla resilienza, la *governance* dell'Unione economica e monetaria nel quadro degli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

Si tratta di identificare i bisogni di una vera democrazia partecipativa (fiducia, trasparenza, efficacia, innovazione.) per ogni grande politica europea nel quadro delle attuali competenze dell'Unione europea e di quelle che dovrebbero esserle trasferite sulla base del dibattito sul futuro dell'Europa, gli strumenti giuridici e istituzionali (regolamenti e direttive) e le leve nell'era digitale a cominciare dalla *blockchain*.