

LA PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA: LUCI E OMBRE*.

di Susanna Cafaro **

Sommario. 1. Premessa. – 2. Gli organi deputati a promuovere la partecipazione italiana alla Conferenza sul futuro. – 3. Gli obiettivi e le iniziative della campagna di promozione. – 3.1. Gli studenti delle scuole. – 3.2. I giovani (universitari e non sol). 3.3. Gli attori socio-economici. – 3.4. Il grande pubblico: la nota dolente. – 4. Il ruolo della politica. – 5. Primi bilanci.

LXIV

1. Premessa.

La Conferenza sul futuro dell'Europa (di seguito CoFoE) era già nelle intenzioni della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen¹ sin dal suo discorso di insediamento e fortemente voluta dalla Francia di Macron. È stata lanciata tuttavia con forte ritardo a causa della pandemia di coronavirus, ma anche della necessità di trovare una formula che mettesse d'accordo le tre istituzioni politiche.

L'obiettivo della conferenza era stimolare il coinvolgimento dei cittadini europei nella determinazione della direzione verso la quale l'Unione sarebbe dovuta evolvere, ascoltarne le posizioni sulle sfide del momento e migliorare quelle aree di attività che necessitano di riforma o rafforzamento. L'ambizione di convocare un forum di confronto paneuropeo tra cittadini, e poi tra cittadini e istituzioni, non è del tutto nuova e ha avuto autorevoli precedenti a livello nazionale². Per l'Unione, tuttavia, era un esperimento inedito.

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professoressa Ordinaria di Diritto dell'Unione europea – Università del Salento. *Jean Monnet Chair of Legal Theory of European Integration*. Membro del Comitato scientifico italiano per la Conferenza sul Futuro dell'Europa.

¹ U. von der Leyen, *A Union that strives for more: My agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*, Bruxelles.

² Numerose sono state a livello nazionale le esperienze di democrazia deliberativa che coinvolgono un *forum* di cittadini. Dopo la crisi finanziaria del 2008 sia l'Irlanda che l'Islanda hanno sperimentato modalità di revisione costituzionale con questa formula. In Belgio, un esperimento di questo tipo è ancora in corso, con la denominazione G1000, dal 2012. Si tratta tuttavia di un *trend* globale, si vedano, tra le altre, l'esperienza della *British Columbia* in Canada nel 2004 e dell'Australia nel 1998. Per un approfondimento si rinvia al Rapporto dell'OCSE *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions, Catching the Deliberative Wave*, 2020, consultabile online su [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da/en/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en)

Nel marzo 2021, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'UE e la Commissione europea concordavano, in una dichiarazione congiunta, le regole e i principi comuni su cui l'esercizio democratico sarebbe stato fondato³, accordandosi su una gestione della CoFoE condivisa tra le tre istituzioni, a partire dalla presidenza. I partecipanti alla piattaforma e gli organizzatori di eventi ad essa collegati si impegnavano a rispettare una Carta della Conferenza, che evidenziasse anzitutto i diritti fondamentali e i principi democratici imprescindibili nell'esercizio di queste facoltà, ma anche gli standard di trasparenza, protezione dei dati e rispetto dell'identità visiva⁴.

Il lancio dell'iniziativa è avvenuto simbolicamente il 9 maggio 2021 – la conclusione il 9 maggio 2022 – tuttavia la piattaforma multilingue era online già dal 21 aprile precedente ed una serie di attività correlate hanno preceduto o seguito queste date.

Il processo è stato immaginato su un doppio binario, di fatto due diversi percorsi destinati a convergere: uno di democrazia partecipativa in senso stretto ed un secondo ascrivibile al modello della democrazia deliberativa. Il primo si avvaleva di una piattaforma multilingue in cui i cittadini potevano caricare idee e proposte, ma anche promuovere eventi dedicati nell'ambito di una delle 9 aree tematiche previste (più un testo libero “altre idee”⁵); il secondo si fondavano sulla creazione di quattro panel, ciascuno composto da 200 cittadini e cittadine sorteggiati tra i 27 Stati membri, rappresentative della diversità dell'Unione per origine geografica (cittadinanza e contesto urbano/rurale), per genere, età, contesto socioeconomico e livello di istruzione. Un terzo di ogni panel era composto da giovani di età compresa tra i 16 e i 25 anni.

Nelle intenzioni della Commissione, successivamente confermate dal Parlamento, questo doppio esercizio era finalizzato ad una revisione dei Trattati europei. Tuttavia, il Consiglio è rimasto ambiguo sul punto e gli Stati membri hanno preso posizioni differenti tra loro. In ogni caso, a prescindere dal seguito che verrà dato a questo esercizio democratico, la Conferenza rappresenta un momento importante di evoluzione della democrazia europea in direzione partecipativa ed un cambio di passo nel rapporto tra l'Unione e i suoi cittadini. Potrebbe anche portare anche ad alcuni aggiustamenti nella formula democratica europea ovvero nel processo di adozione di alcuni atti legislativi. Non è raro, d'altronde,

³ *Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe*, 10 March 2021, consultabile sul sito <https://www.politicheeuropee.gov.it/en/conference-on-the-future-of-europe/documents/joint-declaration-on-the-conference-on-the-future-of-europe/>.

⁴ *Carta della Conferenza*, <https://futureu.europa.eu/it/pages/charter?locale=it>.

⁵ <https://futureu.europa.eu/>.

nell'ordinamento dell'Unione, che un esperimento di successo venga poi codificato, gli esempi in tal senso non mancano⁶.

Nel caso della Conferenza sul Futuro, al di là del lancio di un processo di revisione ritenuto utile e opportuno, l'obiettivo perseguito era quello far crescere la giovane democrazia europea e accorciare la distanza tra l'Unione e i suoi cittadini, riducendo quel gap che inevitabilmente si crea tra un'elezione e l'altra del Parlamento europeo⁷.

Gli organismi e le procedure di partecipazione sono generalmente meno formali delle strutture tradizionali della democrazia rappresentativa e sono intesi a completarle. Anche se il processo decisionale non viene spostato dalle legittime sedi istituzionali, i panel dei cittadini europei sono stati istituiti per far sentire la voce degli individui, aumentare la consapevolezza della classe politica sulle loro esigenze e per fornire suggerimenti.

I panel dei cittadini sono stati gestiti direttamente a livello europeo. L'Italia ha ospitato una sessione del Panel dei cittadini europei su *Democrazia europea, valori e diritti, stato di diritto, sicurezza* la terza e ultima – in cui è stata coinvolta nei profili organizzativi – nella cornice dell'Istituto universitario europeo (IUE) a Firenze, in Italia, e da remoto. Cittadini di varia età, formazione ed estrazione sociale, di tutti gli Stati membri, hanno adottato 39 raccomandazioni per il futuro dell'Europa nei settori della democrazia europea, dei valori e dei diritti, dello stato di diritto e della sicurezza. I relatori si sono concentrati sulla garanzia dei diritti e della non discriminazione; sulla protezione della democrazia e della *rule of law*; sulle riforme istituzionali e sulla costruzione di un'identità europea, anche attraverso il rafforzamento della partecipazione dei cittadini⁸.

⁶ Ad esempio, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, infatti, era necessaria la convocazione di una conferenza intergovernativa per la revisione dei Trattati istitutivi della Comunità e dell'Unione. Dal 2009, l'articolo 48, comma 3 TUE prevede la convocazione di una convenzione composta dai rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. La convenzione, un organo che era stato sperimentato nella redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e successivamente nella redazione del Progetto di costituzione, è diventata quindi un passaggio necessario dell'*iter* di revisione. Anche se questa si limita a discutere proposte di modifica e a presentare una raccomandazione, adottata per consenso, alla conferenza intergovernativa – che rimane quindi il fulcro principale del procedimento di revisione dei trattati – si è trattato comunque di un'apertura del processo di revisione che prima era attuato esclusivamente a porte chiuse in sede diplomatica.

⁷ In U. von der Leyen, *A Union that strives for more, cit.*, possiamo leggere: “*I want Europeans to build the future of our Union. They should play a leading and active part in setting our priorities and our level of ambition. I want citizens to have their say at a Conference on the Future of Europe, to start in 2020 and run for two years. The Conference should bring together citizens, including a significant role for young people, civil society and European institutions as equal partners*”, p. 19.

⁸ RegISTRAZIONI delle due sessioni giornaliere sono disponibili *online* sul sito del *Multimedia Centre* del Parlamento europeo: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/package/conference-on-the-future-of-europe_17609.

Un ruolo proattivo dei governi nazionali era invece particolarmente auspicabile nella promozione della partecipazione dei cittadini alla piattaforma online. In ogni Stato membro dell'Unione questo esercizio democratico partecipativo è stato modellato in modo diverso. Era, in ultima analisi, nelle mani dei governi nazionali promuovere o ignorare questo processo, diffondendo informazioni efficaci e fornendo un reale incoraggiamento per indurre i cittadini a parteciparvi. A poco servono i processi partecipativi, infatti, se non sono realmente *partecipati*. In Italia la partecipazione alla piattaforma CoFoE è stato l'oggetto, come si vedrà, di una strategia nazionale articolata.

L'unico criterio efficace per valutare se la Conferenza sul futuro dell'Europa possa considerarsi un successo è nei numeri: quanti caricamenti, clic, condivisioni, eventi sono realmente necessari per decretare riuscito l'esperimento?

I numeri finali non sono eccezionalmente buoni, né mostrano un completo fallimento: una valutazione onesta è in qualche modo nel mezzo. Quasi 5 milioni di visitatori individuali, oltre 750.000 partecipanti, 18.000 idee dibattute e oltre 6.500 eventi organizzati non sono poi così tanti per un'Unione di circa 450 milioni di cittadini. Tuttavia, non sono tali da rendere l'iniziativa irrilevante o gli esiti trascurabili.

2. Gli organi deputati a promuovere la partecipazione italiana alla Conferenza sul futuro.

In Italia, questo processo partecipativo è iniziato con la presa di posizione dello stesso Governo italiano, attraverso un documento informale denominato *Non-paper italiano sulla Conferenza sul futuro dell'Europa*, del 14 febbraio 2020⁹. Il Governo italiano si è detto decisamente favorevole a una sostanziale revisione dei Trattati europei a seguito della CoFoE.

Il Governo ha poi istituito due organismi temporanei dedicati ad amplificare l'invito europeo ai cittadini a contribuire alla piattaforma online. Il quadro di gestione è stato creato con Decreti del Presidente del Consiglio che istituiscono un Comitato Scientifico per il Futuro dell'Europa, un Comitato Organizzativo – co-presieduto e co-gestito dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) e dal Dipartimento per le

⁹ <https://www.politicheeuropee.gov.it/en/conference-on-the-future-of-europe/documents/italian-non-paper>.

Politiche europee (DPE) – e una Segreteria tecnica¹⁰.

I 35 membri del Comitato Scientifico sono stati selezionati dimostrando la dovuta attenzione non solo all'equilibrio di genere e alla differenziazione geografica, ma anche alla rappresentanza accademica interdisciplinare e al coinvolgimento di rinomati *think tank* e rilevanti rappresentanti della società civile. L'equilibrio intergenerazionale è stato meno riuscito con un solo membro di un'organizzazione giovanile: la Gioventù federalista europea (JEF). I due copresidenti, un uomo e una donna provenienti da differenti percorsi professionali, ben esemplificano questo sforzo di equilibrio: l'ambasciatore Ferdinando Nelli Feroci e la professoressa e avvocato Paola Severino.

Come primo passo, il Comitato scientifico si è suddiviso in quattro gruppi di lavoro tematici dedicati alla politica estera e alla proiezione internazionale dell'Unione; agli affari istituzionali; alla *governance* economica e alla politica sociale; a clima, energia e salute. Con una certa approssimazione, possiamo dire che i temi dei quattro gruppi di lavoro rispecchiano in una certa misura quelli dei quattro Panel dei cittadini istituiti dalla CoFoE. L'obiettivo dei primi incontri di gruppo da agosto a settembre 2021 è stato discutere e riconoscere le questioni rilevanti in ciascuna delle quattro aree in relazione alla CoFoE. I quattro macro-temi sono stati articolati in punti al fine di orientare le potenziali discussioni dei cittadini e predisporre materiale per dibattiti ed eventi. Anche se ogni gruppo ha interpretato in modo diverso questo specifico ruolo, i documenti – pur informali e non ufficiali – sono stati diffusi nella plenaria del Comitato scientifico e condivisi con il Comitato organizzativo. Questi contributi sono pubblicati nel volume *Conferenza sul futuro dell'Europa. Relazione sul contributo del Governo italiano*, liberamente scaricabile dal sito del Dipartimento per le politiche europee¹¹.

Questo primo esercizio, tuttavia, si è rivelato non particolarmente significativo per l'attività del Comitato Scientifico nelle successive nove riunioni plenarie. Questi incontri si sono svolti mensilmente e per lo più *online*. Le discussioni hanno fornito spunti e *feedback* al comitato organizzativo che ha svolto il lavoro sul campo. Se ne può concludere che il Comitato Scientifico ha sostanzialmente svolto la funzione di organo consultivo – reagendo, commentando e proponendo, talvolta anche ratificando – le scelte e le attività

¹⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M.) of 20 April 2021, modified on 2 July 2021, e d.P.C.M. del 15 luglio 2021, allegati 2, 3 e 4, *Conferenza sul futuro dell'Europa, Relazione del Governo sul contributo italiano*. https://www.politicheeuropee.gov.it/media/6373/futuroeuropa_volume_web.pdf.

¹¹ *Conferenza sul futuro dell'Europa, Relazione del Governo sul contributo italiano, liberamente scaricabile online dal sito* https://www.politicheeuropee.gov.it/media/6373/futuroeuropa_volume_web.pdf.

condotte dall'organo di governo incaricato di gestire la campagna.

Quest'ultimo è stato co-presieduto e cogestito dal DPE, posto sotto la Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal MAECI. Insieme, i funzionari di questi due rami dell'amministrazione governativa hanno composto la segreteria tecnica, cui partecipavano anche i rappresentanti delle conferenze degli enti locali: regioni, province, comuni e comunità montane. In termini generali, il Governo ha voluto stimolare il dibattito a tutti i livelli e ha puntato a una partecipazione significativa degli studenti – sia delle università che delle scuole superiori – degli enti locali e della società civile. Sebbene la discussione sui temi della CoFoE sia stata aperta a tutta la cittadinanza, gli interlocutori privilegiati sono stati i giovani, considerati i protagonisti della consultazione. Il coinvolgimento dei ragazzi ha avuto anche una dimensione internazionale grazie ad iniziative multi-bilaterali. Due eventi sono stati progettati su temi specificamente pensati per coinvolgere i giovani dei Balcani occidentali e del vicinato meridionale. Tutte queste iniziative sono state intese anche nello spirito di perseguire il più ampio obiettivo di promuovere l'Anno europeo della gioventù.

3. Gli obiettivi e le iniziative della campagna di promozione.

Il governo italiano, attraverso la struttura di *governance* già illustrata, ha perseguito due finalità parallele: (1) promuovere il caricamento sulla piattaforma di un numero quanto più elevato di contributi, anche attraverso l'organizzazione di eventi dedicati; (2) diffondere nella popolazione la consapevolezza dell'esercizio democratico in corso affinché, anche senza una diretta sollecitazione, chiunque fosse interessato – individui, società civile e altri corpi intermedi della società – potesse di propria iniziativa contribuire nei modi e nelle forme più opportuni. Tutte le iniziative riportate di seguito sono quindi parte di un'articolata campagna che è durata un anno, con un *budget* dedicato e finalizzata a perseguire i due obiettivi, di cui il primo è in realtà ancillare al secondo ed entrambi rispondono al fine più ambizioso di aumentare la consapevolezza dei cittadini italiani su quanto avviene in sede europea¹².

¹² Tutte le iniziative della campagna sono riportate dettagliatamente nel volume reperibile online *Conferenza sul futuro dell'Europa*, cit.

3.1. Gli studenti delle scuole.

Il 14 ottobre 2021 è stato pubblicato il bando del concorso *L'Europa è nelle tue mani!*, rivolto agli studenti delle scuole secondarie superiori, con l'intento di stimolare la riflessione sul futuro dell'UE attraverso un linguaggio adatto alle nuove generazioni. I partecipanti potevano inviare un prodotto creativo (presentazione digitale, video o altro contenuto specifico per i social media) sul futuro dell'Unione. Una commissione paritetica composta da rappresentanti della Direzione generale per lo studente, l'inclusione e l'orientamento scolastico del Ministero dell'istruzione (MI), del DPE e del MAECI ha valutato i 350 contributi pervenuti e ha selezionato le 21 classi vincitrici attribuendo dei premi in denaro con un vincolo di destinazione¹³. Inoltre, si sono svolti quattro webinar dedicati ai temi della CoFoE con docenti e studenti delle scuole secondarie, a cui hanno partecipato oltre cinquemila studenti.

LXX

3.2. I giovani (universitari e non).

Il 10 dicembre 2021 è stato pubblicato il bando *University 4 EU – Il tuo futuro, la nostra Europa* rivolto alle università e ad altri istituti di istruzione superiore. È stata lasciata ampia discrezionalità rispetto alle iniziative ammissibili. Ancora una volta è stata incentivata la creatività, come anche l'apertura delle università al tessuto sociale. Il coinvolgimento, insieme agli studenti, dei cittadini e della società civile costituiva infatti requisito di ammissibilità. Il comitato di valutazione era composto da funzionari in rappresentanza del Ministero dell'università e della ricerca (MUR), del DPE e del MAECI. Considerata l'elevata qualità dei 64 progetti presentati, la commissione li ha ritenuti tutti ammissibili al premio di 4000 euro – inizialmente previsto per i primi 50 – per favorire un maggiore impatto.

Le iniziative realizzate dalle università hanno avuto più di uno scopo: (i) hanno contribuito direttamente alla visibilità della CoFoE; (ii) sono state pubblicate sulla piattaforma online per un'ulteriore diffusione; (iii) hanno contribuito ad alimentare con nuovi interventi la piattaforma online. Diversi progetti hanno avuto un lato creativo e artistico, come laboratori

¹³ Il costo complessivo di 147.000 euro è stato suddiviso in premi di 7.000 euro per ogni classe, destinati all'acquisto di materiale didattico o per la realizzazione di iniziative formative legate all'Europa.

di progettazione architettonica, di spazi digitali/virtuali, mostre fotografiche e progetti grafici. Temi ricorrenti sono stati il cambiamento climatico, la solidarietà, l'economia circolare, l'energia, l'inclusione sociale, la parità di genere e il patrimonio culturale. Altre iniziative hanno affrontato più direttamente le sfide politiche della democrazia e dell'integrazione europea.

Un'altra iniziativa, sviluppata ufficialmente dal DPE, ma realizzata sostanzialmente dalle università su base volontaria, è stata la serie di appuntamenti denominata *Incontriamoci a ... per parlare del futuro dell'Europa*. I nove eventi – a respiro locale ma trasmessi in *streaming* – sono stati organizzati in nove città da nord a sud¹⁴ e hanno avuto diversi *focus* tematici legati ai temi della CoFoe. Sono stati coinvolti, insieme a studenti universitari, organizzazioni della società civile, esperti, autorità locali, nazionali ed europee.

Tutti gli incontri hanno seguito lo stesso *format*: una tavola rotonda seguita da una seconda sessione articolata in gruppi di lavoro in cui gli studenti hanno discusso tra loro gli *input* ricevuti e prodotto contenuti originali da caricare sulla piattaforma digitale e sul sito del Dipartimento per le politiche europee. Infine, due eventi particolarmente rilevanti hanno chiuso la serie. Un grande convegno conclusivo è stato organizzato l'11 aprile 2022 dal DPE dal MAECI e dal Comune di Roma in collaborazione con il Parlamento Europeo e la Commissione Europea, in un luogo altamente simbolico come il Campidoglio, lo stesso in cui venne firmato nel 1957 il trattato istitutivo della Comunità economica europea. Un secondo evento altrettanto simbolico si è tenuto a Ventotene alla vigilia della Festa dell'Europa, l'8 maggio.

Altri quattro eventi che hanno coinvolto i giovani sono stati organizzati in collaborazione con altrettanti uffici locali Europe Direct. Secondo i calcoli, più di 1.000 studenti hanno partecipato a questi 9 più 4 eventi. Ulteriori eventi sono stati organizzati con il Consiglio nazionale dei giovani coinvolgendo in particolare le associazioni giovanili.

Come già accennato, il MAECI ha organizzato due eventi volti a favorire il coinvolgimento dei giovani oltre confine. Nel novembre 2021 si è svolto a Roma il Forum dei giovani UE-Balceni, organizzato in collaborazione con il Consiglio di cooperazione regionale, l'Ufficio regionale per la cooperazione giovanile, il Centro di studi di politica internazionale e l'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa. A questo evento hanno partecipato studenti provenienti da tutti gli Stati membri dell'UE e dai sei paesi dei Balcani occidentali. Gli studenti hanno discusso in gruppi di lavoro, su allargamento e istituzioni; identità e

¹⁴ Venezia, Milano, Bologna, Lecce, Teramo, Pavia, Catania, Firenze e Padova.

riconciliazione; sfide ambientali; integrazione economica; Spazio digitale europeo¹⁵ (EU-Balkan Youth Forum 2021). Il secondo evento, a dicembre 2021, si è tenuto nell'ambito del forum Giovani di Med-Dialogues, dedicato a clima, sostenibilità ambientale e *green economy*. Il futuro dell'Europa – e delle relazioni europee con i paesi del vicinato meridionale – è stato discusso in una sessione specificamente dedicata a un'agenda verde condivisa¹⁶.

3.3. Gli attori socio-economici.

Dialoghi specifici sono stati ospitati dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL). Questo ha tenuto una sessione sulla CoFoE per discutere quattro proposte con un *focus* socio-economico, che erano il risultato di incontri precedenti.

Inoltre, nei mesi di gennaio e febbraio 2022 si sono svolti due incontri con i rappresentanti dei giovani delle organizzazioni rappresentate al CNEL, promossi dalla Commissione Politiche UE e Cooperazione Internazionale, e in collaborazione con il Dipartimento per le Politiche Europee.

Particolarmente rilevante è il fatto che il CNEL abbia avviato con l'occasione una collaborazione con il DPE, si auspica che questa continui in futuro anche al di là della CoFoE, al fine di coinvolgere maggiormente gli attori economici italiani nella discussione delle politiche europee, tanto nella fase ascendente dell'elaborazione normativa che nella fase discendente dell'attuazione. Più in generale, appare molto positivo che il DPE abbia approfittato dell'opportunità offerta dalla Conferenza per iniziare a dialogare con numerosi attori istituzionali e non, magari ciò consentirà in futuro di incrementare la consapevolezza della dimensione europea nel dibattito politico italiano.

Un secondo filone di attività avviato dal Dipartimento per le Politiche Europee e condotto dalla primavera del 2021 è stata una raccolta di audizioni di rappresentanti di soggetti politici ed economici nonché della società civile. Ancora una volta, è stata rivolta

¹⁵ EU-Balkan Youth Forum 2021: “*What is Europe?*”, 22–26 November 2021 <https://www.eubalkanforum.org>.

¹⁶ *MED – MEDITERRANEAN DIALOGUES is the annual high-level initiative promoted by the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation and ISPI (Italian Institute for International Political Studies) in Rome (<https://med.ispionline.it/>).*

un'attenzione specifica alle organizzazioni giovanili¹⁷.

3.4. Il grande pubblico: la nota dolente.

Molto si potrebbe dire sulla strategia di comunicazione messa in atto dal Comitato Organizzatore. Le principali azioni sono state, ancora una volta, rivolte ai giovani, anche se con un *focus* più ampio. È stato realizzato uno *spot* – molto *giovane* nella sua concezione da videoclip – commissionato attraverso una selezione pubblica¹⁸. Questo è stato trasmesso sulla TV nazionale una mezza dozzina di volte al giorno; pur essendo un piccolo investimento, con visibilità molto ridotta rispetto a quella degli *spot* pubblicitari in televisione, è stato comunque considerato rilevante. Una campagna sui *social media* ha affiancato lo *spot* mostrando schede colorate su argomenti e idee della CoFoE. Due *influencer* sono stati incaricati di produrre contenuti per coinvolgere i *follower* sui temi della conferenza su *TikTok* e *Instagram*.

Tuttavia, le ripetute richieste dei membri del Comitato Scientifico di andare in onda per fornire informazioni, approfondimenti e commenti nei programmi televisivi di attualità non hanno avuto seguito. La Conferenza sul futuro è stata al centro di pochissimi programmi di attualità nel corso dell'anno e la grande maggioranza dei cittadini italiani è rimasta completamente all'oscuro della conferenza così come della campagna per promuoverla. L'Italia, tuttavia, non è stata un'eccezione. L'attenzione dei media sul CoFoE è stata bassa anche negli altri Stati membri¹⁹.

4. Il ruolo della politica.

Il governo italiano ha presentato, in una fase iniziale, una presa di posizione decisa sulla CoFoE, per quanto informale. Il già menzionato *Non-paper*, approvato dal Comitato interministeriale per gli affari europei il 14 febbraio 2020, dimostra la chiara intenzione di

¹⁷ I video delle audizioni sono disponibili *online* <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/conferenza-sul-futuro-delleuropa/audizioni/>.

¹⁸ <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/progetti-e-campagne/campagne-radio-tv/la-tua-parola-conta/>.

¹⁹ *Conference on the Future of Europe: What worked, what now, what next?*, High-Level Advisory Group Report, Conference on the Future of Europe Observatory, 22 febbraio 2022, https://conference-observatory.eu/wp-content/uploads/2022/03/High_Level_Advisory_Group_Report.pdf

voler approfittare della Conferenza per avviare un ripensamento e approfondimento degli obiettivi e degli strumenti dell'Unione attraverso una revisione dei trattati.

La proposta italiana ha suggerito due percorsi per le riforme europee: (1) innovazioni istituzionali che potrebbero contribuire a migliorare il funzionamento dell'Unione, in una prospettiva sovranazionale, e (2) chiare priorità politiche, ispirate alle esigenze contemporanee. Il documento può essere descritto come un testo decisamente progressista, la cui assertività è probabilmente anche dovuta all'esigenza di avviare un negoziato serrato con Paesi dalle posizioni più conservatrici²⁰.

Il Parlamento italiano ha svolto un'indagine conoscitiva per stimolare il dibattito. Inoltre, ha tenuto audizioni parlamentari che hanno coinvolto membri della società civile e rappresentanti delle istituzioni nazionali ed europee. Infine, il 27 aprile 2022, sia il Senato che le competenti Commissioni della Camera dei deputati hanno adottato linee guida che invitavano il Governo a sostenere le proposte emerse dalla CoFoE²¹, attraverso una revisione ordinaria del Trattato. Nel maggio 2022, il governo italiano ha poi sostenuto un *Non-paper* emesso congiuntamente insieme a Germania, Belgio, Lussemburgo, Olanda e Spagna chiedendo di avviare il processo di riforma dei trattati e l'attuazione delle proposte che scaturiscono dalla CoFoE²².

Nei momenti principali della campagna, culminata con gli Stati generali della Conferenza sul futuro dell'Europa tenutisi a Roma il 15 giugno 2022, tutti i ministri e i sottosegretari agli affari esteri ed europei si sono espressi con forza a favore di una posizione netta e coraggiosa dell'Italia. Nei loro interventi hanno promosso un'audace revisione dei trattati, al fine di rafforzare la dimensione istituzionale sovranazionale attraverso l'abolizione del voto all'unanimità, il passaggio a una più decisa dimensione comune nella *governance*

²⁰ Sul versante istituzionale, nel *non-paper* si promuove il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo (e della sua dimensione europea sia attraverso la legge elettorale sia attraverso le liste transnazionali per una quota di membri), soprattutto dove è carente, come nella *governance* economica. Si propone anche il rafforzamento dell'iniziativa dei cittadini, l'introduzione un *referendum* paneuropeo e che si avvii un dibattito sulla possibilità di elezione diretta del Presidente della Commissione europea. Infine, si chiede a gran voce il passaggio dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio in settori quali la sicurezza e la protezione sociale, le misure contro la discriminazione, la fiscalità e la politica estera e di sicurezza comune. Si chiede anche di sviluppare un'azione esterna dell'UE più forte a sostegno delle sue politiche interne. Per quanto riguarda le priorità politiche, le proposte del governo italiano si concentrano sulle questioni ambientali e sulla *green economy*, sul completamento dell'unione fiscale, sul completamento di una politica di migrazione e di asilo basata sulla solidarietà.

²¹ *Conferenza sul Futuro dell'Europa*: Relazione sul risultato finale, del 9 maggio 2022, <https://futureu.europa.eu/pages/reporting?locale=it>.

²² *Non-paper* presentato da Germania, Belgio, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna "on implementing the proposals of the Plenary of the "Conference on the Future of Europe" del 3 maggio 2022. <https://twitter.com/alemannoEU/status/1526922932970262528>.

economica e nella politica estera e di sicurezza comune e nel rafforzamento di competenze deboli, come la migrazione e la politica sociale o l'assistenza sanitaria.

Queste posizioni, scaturite anche dai contributi italiani alla conferenza e portate all'attenzione delle istituzioni europee, sono state successivamente presentate al Parlamento europeo dal Presidente del Consiglio Mario Draghi in un discorso pronunciato il 3 maggio 2022. Draghi, il primo *leader* dell'Unione a rivolgersi al Parlamento europeo in merito alla Conferenza sul Futuro, ha dichiarato, tra l'altro: "Abbiamo bisogno di un federalismo pragmatico, che abbracci tutti gli ambiti colpiti dalle trasformazioni in corso – dall'economia, all'energia, alla sicurezza. Se ciò richiede l'inizio di un percorso che porterà alla revisione dei Trattati, lo si abbracci con coraggio e con fiducia. Se dagli eventi tragici di questi anni sapremo trarre la forza di fare un passo avanti; se sapremo immaginare un funzionamento più efficiente delle istituzioni europee che permetta di trovare soluzioni tempestive ai problemi dei cittadini; Allora potremo consegnare loro un'Europa in cui potranno riconoscersi con orgoglio"²³.

Tuttavia, la Conferenza sul futuro non sembra aver trovato un'eco significativa nel dibattito politico italiano al di fuori dei luoghi e dei momenti ad essa dedicati. È presto per dire se il nuovo Governo, frutto delle elezioni del 25 settembre 2022, manterrà gli impegni assunti dal precedente.

I contributi caricati sulla piattaforma CoFoE dai cittadini italiani, così come quelli raccolti durante gli eventi della campagna, mostrano una forte propensione europeista. I giovani e gli attori della società civile hanno sottolineato in vari modi la necessità di un'Europa più sociale, un forte impegno per gli obiettivi ambientali e una politica migratoria che includa la condivisione degli oneri tra gli Stati membri. Come è giusto che sia, i cittadini sono più interessati alle scelte politiche che alle questioni istituzionali per quanto sia ben chiaro agli addetti ai lavori come le due dimensioni siano interconnesse. Solo un vero processo decisionale sovranazionale garantisce all'Unione europea gli strumenti per adottare politiche comuni. Al contrario, i critici si preoccupano principalmente della mancanza di efficienza o della risposta inadeguata dell'Unione a temi cruciali, che spesso ricadono in competenze deboli dell'Unione (definite complementari), processi intergovernativi e procedure che richiedono il voto unanime degli Stati membri.

Si potrebbe spiegare tale esito con la scarsa partecipazione degli euroscettici alla

²³ Discorso del Presidente Draghi alla Plenaria del Parlamento Europeo, Strasburgo, 3 maggio 2022. <https://www.astrid-online.it/static/upload/disc/discorso-presidente-draghi-plenaria-pe-3.5.2022.pdf>.

consultazione, agli eventi e forse all'intero processo. Questa, tuttavia, è una giustificazione parziale, dato che anch'essi potevano accedere alla piattaforma e sollecitare eventi per esprimere le posizioni euroscettiche, forse mancava il genuino interesse a farlo. Tuttavia, ogniquale volta si presenta l'occasione per un ampio dibattito, sembra che non l'Europa in sé sia l'oggetto delle critiche, ma un certo modello di Europa e le politiche che attua.

Le consultazioni, osservate nella dimensione locale e nazionale, non hanno prodotto esiti significativamente diversi tra loro e rispetto ai *panel* europei. Le preoccupazioni e le posizioni espresse dai cittadini europei dimostrano che, tutto sommato, esiste una sfera politica europea o almeno un numero significativo di posizioni condivise. Soprattutto tra i giovani cittadini, c'è un'attenzione diffusa per gli obiettivi ambientali così come per l'occupazione, l'inclusione e la giustizia sociale.

5. Primi bilanci.

Nonostante una struttura di *governance* e un *budget* dedicato, la campagna italiana non ha pienamente raggiunto i suoi obiettivi. Abbiamo evidenziato come vi fosse la finalità più specifica, nell'organizzazione e promozione di eventi e iniziative, di promuovere la Conferenza sul futuro dell'Europa, accanto ad una più ampia, di incrementare la consapevolezza dell'opinione pubblica. Il primo obiettivo è stato raggiunto con successo, quanto meno rispetto agli attori *target* predefiniti: scuole e università. L'Italia è infatti al secondo posto tra gli Stati membri per numero di eventi (750 su un totale di 6.600). Sicuramente innovativa per l'esperienza politica italiana è stata l'attenzione alla fascia più giovane della popolazione.

Tuttavia, la campagna si è sovrapposta a una serie di iniziative che si sarebbero comunque realizzate, anche senza i finanziamenti previsti dal Governo. Si tratta degli eventi organizzati dalle organizzazioni europeiste e federaliste, degli eventi che coinvolgono la rete *Europe Direct* e di tutte quelle iniziative come convegni e seminari promossi nelle università dalle cattedre di studi europei, comprese le cattedre *Jean Monnet*.

Il secondo e più ampio obiettivo aveva i suoi strumenti dedicati, rivolti al grande pubblico, e si riteneva che vi avrebbe contribuito anche il raggiungimento con successo del primo obiettivo. La cassetta degli attrezzi, per quanto fornita – *spot* televisivi, *influencer*, campagne sui *social* – non includeva direttamente stampa, radio e televisione. L'obiettivo,

putroppo, è stato largamente mancato: la CoFoE non è riuscita a sfondare il muro dei principali canali di informazione. Non solo è mancata una consapevolezza generale sulla piattaforma, ma quasi nulla è stato riportato sull'attività dei *panel* nei notiziari e nei programmi di attualità. Ciò sembra riflettere un *deficit* europeo più generale nella comunicazione,²⁴ come riportato dall'Eurobarometro. In media solo 1 europeo su 4 riferisce di aver sentito parlare della CoFoE,²⁵ quindi, la mancanza di informazione mediatica non è un problema italiano, ma europeo, o forse la somma di una serie di problemi nazionali²⁶. L'assoluta inadeguatezza dell'attenzione dei media durante l'intero processo purtroppo conferma il poco spazio che viene generalmente dedicato alle decisioni e alle dinamiche politiche europee.

L'occasione è stata propizia per uno sforzo creativo nelle Università.

Nell'Università del Salento, due iniziative sono state sostenute dal DPE nell'ambito della campagna: (i) un evento nell'ambito della serie *Incontriamoci a ...* e (ii) una serie di *podcast* denominata *Voci per il Futuro*²⁷. Inoltre, nell'ambito del corso di Diritto dell'Unione Europea, il coinvolgimento diretto degli studenti – realizzato attraverso quattro laboratori in cui gli studenti erano liberi di immaginare, suggerire e caricare sulla piattaforma CoFoE le loro riforme, firmate con il loro nome – ha generato un grande entusiasmo nell'esprimersi e argomentare. Al di là del risultato di oltre cinquanta caricamenti, tutti provenienti da gruppi di lavoro, la preparazione degli studenti si è rivelata in sede di esame ben sopra la media. La lezione appresa (o forse confermata) da questa esperienza è che gli strumenti di democrazia partecipativa sono anche ottimi strumenti didattici. Fortunatamente, nell'ambito degli studi europei, ve ne sono numerosi: è possibile, in classe, discutere e firmare iniziative dei cittadini europei, contribuire alle consultazioni *online* della Commissione europea o redigere petizioni. Sono tutte modalità che consentono di costruire un percorso formativo volto alla cittadinanza europea attiva che alimenti la

²⁴A. Michailidou e H-J Trenz, *The Future of Europe debate needs the intermediary power of journalism*, EUI *transnational democracy* blog, 7 March 2022. <https://blogs.eui.eu/transnational-democracy/the-future-of-europe-debate-needs-the-intermediary-power-of-journalism/>.

²⁵ Cfr. lo speciale Eurobarometro 517 del 2022. Va specificato che l'Eurobarometro sull'argomento è stato pubblicato nel marzo 2022 e ha riguardato il periodo settembre-ottobre 2021. Alla domanda "Ha letto di recente sulla stampa, visto su Internet o in televisione o sentito alla radio qualcosa sulla Conferenza sul futuro dell'Europa", hanno risposto in media 1 cittadino su 4 (media UE 23%) "Sì, ma non so davvero di cosa si tratta". *Eurobarometro 2022: Future of Europe 2021*. Speciale Eurobarometro 517, gennaio 2022. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2554,QA6>.

²⁶ *Conference on the Future of Europe: What worked, what now, what next?*, cit..

²⁷ Iniziativa proposta e realizzata con il contributo del Dipartimento per le politiche europee (bando per le università) dalla collega Claudia Morini. I *podcast* sono reperibili su tutte le principali piattaforme *online*.

consapevolezza insieme alle competenze e capacità. La partecipazione appare, infatti, un mezzo efficace non solo per contrastare il disinteresse per la vita democratica in generale, ma anche per motivare allo studio ed alimentare la riflessione e lo spirito critico.

Rimane il fatto che la Conferenza sul futuro dell'Europa, nella misura in cui ha raggiunto i cittadini, può essere qualificata come la più grande consultazione mai realizzata su scala europea e un passo avanti in quel *demos in divenire*, che costituisce il cuore dell'obiettivo di «Unione sempre più stretta» ribadito nei Trattati europei. È stato inoltre confermato dalla Commissione europea che il metodo dei *panel* verrà impiegato in alcuni processi legislativi già *in itinere*²⁸ e che gli strumenti di partecipazione *online* diventeranno sempre più fruibili. Tuttavia, che la CoFoE non abbia raggiunto la maggioranza dei cittadini non può essere definita che un'enorme occasione mancata. Un *team* di alti funzionari ministeriali, un comitato di esperti e un *budget* dedicato all'obiettivo specifico di dare sostanza alla cittadinanza europea è una circostanza, in questo come in altri Paesi membri, del tutto eccezionale. La lezione appresa è quindi – non dovrebbe sorprendere – la centralità dei *media* nella costruzione (o non costruzione) di un'autentica sfera politica europea.

Abstract: La Conferenza sul Futuro dell'Unione è stata voluta dalla Presidente della Commissione von der Layen per far crescere la giovane democrazia europea e accorciare la distanza tra l'Unione e i suoi cittadini, auspicabilmente anche per lanciare un opportuno processo di revisione dei Trattati europei. Tuttavia, questo esercizio democratico finalizzato a coinvolgere il più gran numero di cittadini europei richiedeva per concretizzarsi – come spesso accade in sede europea – un fattivo impegno dei governi nazionali. L'articolo illustra il versante italiano di questo processo, svoltosi nell'arco temporale che andava dal 9 maggio 2021 al 9 maggio 2022 – gli attori, le iniziative, gli esiti – e ne delinea un primo provvisorio bilancio.

Abstract: The Conference on the Future of the Union was launched on the initiative of the

²⁸ Si vedano la Comunicazione dalla Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale al Comitato delle regioni. *Conferenza sul Futuro dell'Europa. Dalla visione all'azione*, del 17 giugno 2022, COM (2022) 404 *final* ed il *Programma di lavoro della Commissione per il 2022 Un'Unione salda e unita*, del 18 ottobre 2022, COM (2022) 548 *final*. In quest'ultimo documento, a pagina 5 si legge: «In virtù del successo della Conferenza sul futuro dell'Europa, i panel di cittadini prendono ora parte alla definizione delle politiche della Commissione in taluni settori chiave. La nuova generazione di panel di cittadini delibererà sulle iniziative del prossimo anno in materia di sprechi alimentari, mobilità per l'apprendimento e mondi virtuali».

President of the Commission von der Layen to encourage the young European democracy to grow and to shorten the distance between the Union and its citizens, hopefully also to launch a useful process of revision of the European Treaties. However, this democratic exercise aimed at involving the greatest number of European citizens, required in order to materialize – as often happens in Europe – an active commitment from national governments. The article illustrates the Italian side of this process, which took place in the period from 9 May 2021 to 9 May 2022 – the actors, the initiatives, and the outcomes – and it outlines a first provisional assessment.

Parole chiave: Conferenza sul Futuro dell'Europa – Partecipazione democratica – Revisione dei Trattati – Processi istituzionali – Governance.

Key words: Conference on the Future of Europe – Participatory democracy – Revision of the European Treaties – Institutional processes – Governance.