

# EU TALKS Position paper

## *La democrazia nell'Unione europea*

La Democrazia rappresenta un tema molto ampio in generale e il suo riflesso nell'Unione Europea non è di meno. Data la complessità della questione abbiamo, con la guida della dott.ssa Beshku Klodiana, cercato di inquadrare la dimensione di democrazia europea attorno a due pilastri: quello dei cittadini europei e quello delle istituzioni europee e lasciando fuori per accordo generale il tema della democrazia all'interno dei paesi membri per via del limite temporale. L'obbiettivo era quello di esplorare alcune tematiche che erano d'interesse ai partecipanti. Pertanto, da questo punto di partenza gli incontri si sono svolti semplicemente come dialoghi tra gli studenti per arrivare ad una sintesi di cosa fosse più importante per loro fare o proporre di fare.

Abbiamo scelto questo approccio per la particolare formazione dei partecipanti alla tavola rotonda: tutti erano studenti con una preparazione pregressa e una loro idea di cosa fosse il problema del deficit democratico all'interno dell'UE. Ciò ha permesso di mettere in dialogo punti di vista differenti, per provare ad arrivare ad un lavoro di sintesi che non fosse retorico, ma il più concreto possibile. L'apporto di noi coordinatori si è ridotto progressivamente al minimo. Abbiamo iniziato con un'introduzione sui problemi della democrazia interna dell'UE e della *governance* politica per poi guidare il dialogo con materiali e approfondimenti. Nell'ultimo incontro si è provato un "esperimento" di scrittura collettiva delle conclusioni. L'idea è stata quella di presentarsi ai vari appuntamenti avendo preparato 1-2 minuti di intervento per avere una discussione dinamica e ricca. Il risultato è stato molto soddisfacente, gli incontri si sono svolti in modo partecipato e intenso. Alcune volte si è arrivati anche alla discussione accesa come per la questione dell'allargamento o del federalismo, visto l'interesse degli studenti per tali argomenti. Anche in quei casi è stato interessante notare la volontà di tutti di ricercare un punto d'incontro.

Pertanto, quello che segue è il resoconto e la sintesi della discussione (guidata) che è avvenuta alla tavola rotonda che, a parte il contributo iniziale della dott.ssa Beshku e il materiale preparato *ad hoc* dal dott. Matteo Romagnoli, non ha visto la partecipazione di esperti (che sono invece stati sostituiti tramite le proposte di materiale di vario tipo: audio, video e letture).

Il percorso che abbiamo seguito è il seguente:

1. Nel primo incontro ci siamo chiesti cosa fosse la democrazia europea che noi auspichiamo come cittadini.
2. Nel secondo incontro abbiamo affrontato gli aspetti di *governance* (o di forma di governo) che ci sembravano più interessanti e problematici a livello democratico.
3. Dalle riflessioni emerse nei primi due incontri abbiamo cercato di elaborare tutti insieme delle proposte per contribuire alla creazione di uno spazio pubblico veramente europeo, attraverso un esercizio di scrittura collettiva simulando la redazione di conclusioni comuni.

Principali temi affrontati

1. Che democrazia per l'Unione europea dopo le crisi?

***Che vuol dire oggi Deficit democratico dell'Unione europea?*** Si tratta di un concetto antico che ormai da tanto tempo accompagna il processo di integrazione europea. Questo concetto ha il pregio dell'indeterminatezza, adattandosi alle varie fasi che vive l'evoluzione istituzionale

UE. Abbiamo individuato in questa prima fase quali siano i principali problemi democratici dell'Unione.

C'è un qualche tipo di **sconnessione** tra i cittadini europei (la cittadinanza europea) e la partecipazione politica democratica. Un primo dato sottolineato dai partecipanti è l'inefficacia e la non vincolatività delle norme per la partecipazione dal basso. Se si prende ad esempio l'iniziativa dei cittadini europei vediamo come sia uno strumento poco conosciuto e spesso ignorato dalle istituzioni che se ne dovrebbero far carico. La convinzione diffusa tra i partecipanti è che un tale strumento non funzioni perché non è in nessun modo vincolante per la Commissione europea. Da ciò molti fanno derivare il bisogno di regole che possano incidere davvero sulle scelte politiche e su come vengono prese le decisioni. Inoltre, come abbiamo visto con l'esperienza EU Talks, è importante creare un dibattito a livello locale. L'Unione dovrebbe lanciare queste iniziative più spesso. Un po' come viene fatto con la Conferenza, ma in modo più regolare.

Questa sconnessione è stata da molti collegata ad **un'evidentemente un problema "educativo" dei cittadini UE** (che diventa in alcuni casi informativo e comunicativo). Ai giovani manca un interesse nella partecipazione politica attiva. La dott.ssa Beshku Klodiana suggeriva ai partecipanti che noi come cittadini stiamo diventando sempre meno politici e sempre più consumatori di politiche (*homo politicus vs homo economicus*). I partecipanti hanno reagito a questa provocazione sottolineando come manchino dei media europei, un dibattito pubblico e pertanto una società civile che si concepisca come europea. I problemi europei vengono sempre mediati ad un livello nazionale. Persiste un certo *gap* in merito alle informazioni sull'UE in quanto siamo sommersi ogni giorno da informazioni riguardanti la politica italiana e quella internazionale ma, assai raramente, da news sulle politiche o sulle iniziative in ambito europeo.

Eppure, è stato messo in evidenza ad un certo punto del dibattito che **ci sono politiche europee che funzionano** e che sono molto conosciute e valutate positivamente dai cittadini che ne usufruiscono. Politiche come l'Erasmus funzionano ed hanno successo non solo perché sono partecipate e diffuse dal basso. C'è, infatti, una forte intermediazione da parte delle Università. In questa politica la partecipazione "dal basso" viene coltivata, rilanciata e promossa dalle istituzioni universitarie. Pertanto, la mediazione di istituzioni è ancora necessaria e desiderabile a livello europeo. **Le istituzioni europee, soprattutto quelle rappresentative, dovrebbero farsi collettori e promotori di istanze popolari**. Per esempio, il Parlamento europeo potrebbe impegnarsi a proporre l'iniziativa dei cittadini dell'Unione europea sul territorio dell'Unione, sia per colmare il gap della sua iniziativa legislativa (che manca) sia per riavvicinarsi al corpo elettorale europeo e creare un legame con la cittadinanza (che manca).

Un altro grande problema che i partecipanti hanno voluto evidenziare riguarda la partecipazione democratica nell'Unione europea. Sembra che a tutti i livelli ci sia un'eccessiva complicazione burocratica e una necessità di semplificare le regole (e di uniformarle) per la creazione di uno spazio politico europeo. **Come è stato fatto per l'armonizzazione delle regole per garantire la libera circolazione, bisognerebbe farlo anche per garantire la libera circolazione di forze politiche per le elezioni del Parlamento dell'Unione europea** (si veda il caso Volt per le elezioni 2019).

Ci sono due grandi occasioni all'orizzonte. La pandemia da covid ha mostrato che se il progetto europeo è sempre stato "elitista", la crisi che affrontiamo adesso ha messo tutti sullo stesso piano affrontando tutti gli stessi problemi. Si percepisce chiaramente, più che nella crisi del debito sovrano, che questa crisi colpisce tutti in modo simmetrico. C'è **un'occasione green** che ha portato in piazza milioni di giovani europei, avvicinandoli alla politica. Il problema del

clima e dell'ambiente ha risvegliato movimenti giovanili in tutta Europa. Finalmente c'è di nuovo una partecipazione di massa, molto propositiva, che le istituzioni europee sembrano aver preso sul serio (es: *new green deal*, programma Commissione Von der Layen e condizionalità legate al *recovery plan*).

**Spazio pubblico europeo.** Fin da subito tutti sono stati concordi nel sottolineare che il punto sarebbe cercare di collegare più chiaramente il voto dei cittadini ai risultati politici. E ciò è possibile soltanto tramite l'emersione della necessità di uno spazio politico pubblico chiaramente europeo.

2. Una forma di governo e di rappresentanza democratica eccessivamente complessa e inaccessibile

Il sistema di *governance* (governo) e democratico dell'Unione europea è eccessivamente complicato e poco intellegibile da parte dei cittadini: necessita chiaramente di una semplificazione (anche fosse solo lessicale, i tre consigli ad esempio considerando anche il Consiglio d'Europa). Fondamentale per volerlo semplificare è stato interrogarsi sul concetto di crisi di legittimità che l'UE sta vivendo in questo momento: è dovuto soltanto a un effettivo *deficit* democratico oppure piuttosto a una mancanza di informazione e partecipazione? L'idea che per affrontare questo problema i partecipanti sentono più urgente è quella di creare un vero e proprio spazio pubblico europeo (che è stato avviato in una certa misura con la procedura del candidato principale, c.d. Spitzenkandidaten, o con proposte come gli eurodeputati transnazionali). Una politicizzazione dell'Unione in misura maggiore dovrebbe portare alla legittimazione democratica delle decisioni prese a livello UE. In altre parole, il punto sarebbe cercare di collegare più chiaramente il voto dei cittadini ai risultati politici (e i limiti anche di questa politicizzazione). Pertanto, dall'emersione della necessità di uno spazio politico pubblico chiaramente europeo deriva anche la convinzione che la partecipazione popolare (democratica) esisterà nell'Unione quando ci saranno partiti politici europei (Transnazionali e non federazioni di partiti nazionali).

3. Alcune proposte alla conferenza per una transizione verso uno spazio pubblico europeo

Sappiamo le difficoltà che ci sono state anche in seno all'istituzione della Conferenza sulla possibilità di una modifica dei Trattati. Questo è un problema che non va bypassato e che riteniamo debba quanto prima essere preso sul serio. Intervenire sulla Commissione e sul Consiglio europeo sarebbe auspicabile, ma ci pare per il momento troppo complicato. Ci sono varie proposte che sembrano avere molto consenso come quella di ridurre il numero di Commissari oppure quello di superare la logica dei Co-legislatori, differenziando i ruoli legislativi del Parlamento europeo o del Consiglio dell'Unione europea. Molto spesso è emerso anche tra i partecipanti l'esigenza di eliminare l'unanimità all'interno dei Consigli. Tutte queste proposte per quanto possono essere auspicabili, sono altrettanto difficili da realizzare. E se ci pensiamo bene anche non direttamente connesse con il problema della democrazia nell'Unione.

Il principale problema è dare vita ad uno spazio pubblico europeo. È un problema di partecipazione e rappresentanza. Ci pare necessario andare alla radice di una compiuta democrazia europea. Paradossalmente, più una democrazia vuole essere inclusiva, più i suoi meccanismi istituzionali devono complicarsi (o compromettersi). L'esempio delle liste transnazionali o della realizzazione piena di partiti europei è esemplare: una riforma

complessa da realizzare ma che dovrebbe portare a un'agone politico europeo più inclusivo e soprattutto più facile da capire per i cittadini. Vale la pena secondo chi ha partecipato focalizzarsi sulla riforma dell'arena elettorale.

Pertanto, abbiamo convenuto che la Conferenza sul futuro dell'Unione dovrebbe concentrarsi non solo su una riforma del sistema degli *Spitzenkandidaten* ma, soprattutto, su una riforma elettorale del Parlamento europeo tramite un'armonizzazione delle regole elettorali e il superamento della dicotomia partiti nazionali/partiti europei. Per le elezioni del Parlamento europeo è auspicabile che partecipino direttamente i partiti europei. Le elezioni europee sono oggi considerate spesso come elezioni di secondo ordine, soprattutto per via della tendenza dei partiti nazionali di fare campagna con temi nazionali contingenti anziché transnazionali di ampio respiro. Dovremmo evitare che le scelte a livello europeo continuino a essere considerate un semplice eco di quelle nazionali. Pertanto, i partecipanti ritengono che la costruzione di uno spazio politico/elettorale veramente europeo possa essere il motore che trainerà nel tempo a più profonde trasformazioni istituzionali.

Le proposte che seguono sono state scritte insieme nell'ultimo incontro, grazie agli strumenti dati dalle piattaforme digitali. Per facilitare l'emersione di uno spazio pubblico europeo auspichiamo che:

- **Venga introdotto il potere di iniziativa legislativa del Parlamento europeo** (senza eliminare quello della Commissione, e il ruolo della stessa nel promuovere le iniziative durante l'iter legislativo).
- Venga inserita **l'obbligatorietà dei voti di preferenza** o le primarie per i listini bloccati per le elezioni al parlamento europeo.
- Trasformare le elezioni europee in un'elezione europea unica, rispetto all'attuale situazione in cui si tengono (di fatto) 27 elezioni nazionali distinte.
- **Riforma sistema degli Spitzenkandidaten:**
  - a. **Tutti gli elettori europei dovrebbero poter votare per il proprio candidato preferito per la carica di presidente della Commissione.** Consapevoli delle varie differenze in termini di governance della Commissione a seconda delle varie policy, auspichiamo che la politicizzazione riguardi esclusivamente il Presidente della Commissione europea.
  - b. Gli Spitzenkandidaten dovrebbero potersi presentare come candidati ufficiali alle prossime elezioni in tutti gli Stati membri, eletti da un partito o un movimento politico europeo e con un programma elettorale europeo unificato; **Proponiamo perciò di introdurre un regolamento in modo che gli Spitzenkandidaten possano presentarsi come candidati ufficiali contestualmente all'elezione del Parlamento europeo.**
  - c. Il processo di selezione del presidente della Commissione deve essere urgentemente chiarito e reso più trasparente per gli elettori. **Pertanto, auspichiamo che nella scheda elettorale sia presente, oltre ai simboli dei partiti europei il nome dello Spitzenkandidat collegato.**

N.B.: Come già accennato non crediamo che questa sia la riforma prioritaria per costruire una vera democrazia europea. La Commissione in molti casi ha ancora compiti regolatori che mal si sposano con un'eccessiva politicizzazione. Tuttavia, il processo di politicizzazione della Commissione è un processo che è già in atto, pertanto una connessione con i cittadini europei deve essere ristabilita, magari con una delimitazione più precisa al solo Presidente della Commissione introducendo una specifica mozione di censura. Comunque, in generale la mozione è uno strumento che riteniamo debba essere "normalizzato".

- Elezioni europee con partiti europei e liste transnazionali

Considerando il fallimento della proposizione di liste transnazionali in occasione della Brexit tramite la creazione di una circoscrizione paneuropea per 50 eurodeputati parallela alle circoscrizioni nazionali, proponiamo che:

- **Che le regole per iscriversi nelle liste elettorali, per presentare le liste e gli adempimenti burocratici siano uniformati per permettere alle liste di presentare i propri candidati in più circoscrizioni nazionali.**
  - Considerando che le attuali norme nazionali divergenti per la costituzione di partiti e l'accesso alle elezioni europee rimangono un ostacolo significativo per l'innovazione politica e per la creazione di un reale dibattito politico paneuropeo, proponiamo che tali regole vengano uniformate.
  - Introduzione di norme comuni in materia di campagne elettorali e finanziamento, **favorendo le campagne dei partiti europei e dei relativi Spitzenkandidat rispetto a quelle dei partiti nazionali.** L'auspicio è quello di superare il coinvolgimento diretto dei partiti nazionali, prevedendo:
    - a. Per collocare i partiti e movimenti politici europei più al centro delle elezioni europee proponiamo di **inserire il simbolo dei partiti europei nelle schede elettorali al posto di quello dei partiti nazionali confederati.**
    - b. Possibilità di **candidatura plurima in più circoscrizioni nazionali.**
    - c. Inoltre, che siano **presentati tassativamente dei programmi politici transnazionali** (pan-europei) che debbano obbligatoriamente essere resi pubblici.
    - d. Pertanto, riteniamo che debbano essere introdotte regole comuni a livello europeo per i termini ultimi e l'obbligo della presentazione programmi pan-europei di ogni partito/coalizione, l'indicazione di coalizioni preelettorali, e i relativi Spitzenkandidat di partito o di coalizione. **Riteniamo che tali obblighi debbano essere adempiuti almeno 60 giorni prima della tornata elettorale per consentire un lungo dibattito.**
- **Coalizioni:** che il sistema degli Spitzenkandidaten e, se introdotte, delle liste transnazionali/partiti europei dovrebbero essere aperti a coalizioni di partiti o movimenti politici europei o persino a coalizioni miste di partiti e movimenti politici, purché abbiano un programma politico comune e lo stesso Spitzenkandidat.
- **La trasformazione dell'iniziativa dei cittadini UE in una vera e propria Legge di iniziativa popolare** (con soglie magari più ampie ma vincolanti, e l'ammissibilità devoluta alla CGUE e non alla Commissione, sostituendo la discrezionalità con un giudizio di ammissibilità in base alle norme).

Altri punti sono emersi dal discorso generale che abbiamo delineato ma che non abbiamo modo di approfondire in questo documento:

- Protezione digitale dei diritti degli elettori
- Problemi democratici dovuti al processo di allargamento ad altri stati
- Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea

Partecipanti:

- Coordinatori:

**Beshku Klodiana**, Jean Monnet Fellow all' Istituto Universitario Europeo e Docente nel Dipartimento di Scienze Politiche, Facoltà di Scienze Sociali, Università di Tirana.

**Romagnoli Matteo**, Dottorando di ricerca in European and Transnational studies presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

- **Studenti**

**Albiani Andrea Riccardo**, Corso di laurea magistrale a ciclo unico in giurisprudenza presso la Scuola di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Bortoletto Francesco**, Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e studi europei (RISE) presso il la Scuola di Scienze politiche "Cesare Alfieri" dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Ehrenbrandtner Edith**, Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e studi europei (RISE) presso il la Scuola di Scienze politiche "Cesare Alfieri" dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Ginot Severine**, Corso di laurea magistrale in giurisprudenza italo-francese presso la Scuola di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Loquet Oriane**, Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e studi europei (RISE) presso il la Scuola di Scienze politiche "Cesare Alfieri" dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Maini Giulia**, Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e studi europei (RISE) presso il la Scuola di Scienze politiche "Cesare Alfieri" dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Marin Beatrice**, Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e studi europei (RISE) presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Morresi Mattia**, Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e studi europei (RISE) presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Natalia Neicu**, Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e studi europei (RISE) presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Neri Lisa**, Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e studi europei (RISE) presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Ottaviani Alessandro**, Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e studi europei (RISE) presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Rappa Ivan**, Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e studi europei (RISE) presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Rocco Beatrice**, Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e studi europei (RISE) presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Stafa Klarisa**, Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e studi europei (RISE) presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Stefani Lorenzo**, Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e studi europei (RISE) presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)

**Wu Theo**, Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e studi europei (RISE) presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Firenze (UniFi)