



Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2022, n. 2

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato e Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).

Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea e Direttore del Centro di documentazione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna); **Silvia Marino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Francesca Ragno** (Associato di Diritto internazionale, Università di Verona); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Isolde Quadranti (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

Fascicolo 2022, n. 2

INDICE

Ennio Triggiani <i>Editoriale. L'Unione europea nell'età della sua maturità</i>	1
Francesca Martines <i>La Conferenza sul futuro dell'Europa: prime valutazioni sugli strumenti di partecipazione, il processo deliberativo e il follow-up</i>	11
Federica Persano <i>Diritto d'asilo e sottrazione internazionale di minori nei casi di violenza domestica</i>	37
Diletta Danieli e Cinzia Peraro <i>L'applicazione del regolamento UE sui documenti pubblici e i suoi possibili sviluppi futuri</i>	57
Alessio Scaffidi <i>L'introduzione delle CACs single-limb nei titoli di Stato dell'eurozona: la tutela del bilancio a danno degli investitori?</i>	79
Approfondimenti del Master in Diritto ed Economia degli scambi internazionali (accreditato dalla Commissione europea come High-Quality Customs-Specific Study Programme)	
Cristina Faone <i>I criteri di daziabilità delle royalties tra soft law e principi giurisprudenziali</i>	109
Lilit Mora Simonyan <i>La Nuova Dogana: l'impatto di digitalizzazione e Paperless Customs</i>	129

La Conferenza sul futuro dell'Europa: prime valutazioni sugli strumenti di partecipazione, il processo deliberativo e il *follow-up*

Francesca Martines*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le modalità di partecipazione dei cittadini nelle diverse componenti della Conferenza. – 2.1. La Piattaforma digitale multilingue: *forum* aperto di dibattito e strumento di raccolta di idee. – 2.2. I Panel europei di cittadini e il processo deliberativo. – 2.3 La Plenaria: l'interazione tra i rappresentanti dei cittadini europei e delle istituzioni. – 2.4. Le proposte della Conferenza relative alla creazione di una Piattaforma digitale e all'istituzione di Assemblee dei cittadini. – 3. Il *follow-up* della Conferenza. Le prime reazioni delle istituzioni. – 3.1. Il Consiglio europeo. – 3.2. Il Consiglio. – 3.3. Il Parlamento europeo. – 3.4. La Commissione europea. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione.

La Commissione europea ha definito la Conferenza sul futuro dell'Europa (COFE) «un esercizio paneuropeo di democrazia deliberativa senza precedenti» che ha evidenziato «il potenziale di un autentico spazio pubblico europeo»¹. In effetti, la COFE è stata concepita dai suoi proponenti² e dalle istituzioni dell'Unione³ come un processo dal «basso verso l'alto»⁴, grazie al quale i cittadini europei avrebbero avuto l'opportunità di definire le priorità per lo sviluppo dell'Unione negli anni a venire⁵.

*Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Pisa.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Conferenza sul futuro dell'Europa. Dalla visione all'azione, [COM\(2022\) 404 final](#) del 17 giugno 2022, p. 2.

² L'origine si fa risalire ad un'idea del presidente francese Macron manifestata in una lettera agli europei nel marzo del 2019. Il discorso è consultabile [online](#).

³ La proposta è stata accolta da Commissione, Consiglio e Parlamento che hanno manifestato la loro adesione e definito le loro posizioni in diversi documenti. Si vedano, in particolare, per la Commissione, U. VON DER LEYEN, *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*, Lussemburgo, 2019, p. 21, consultabile [online](#); per il Consiglio, *Conference on the Future of Europe - revised Council Position*, [doc. 5911/21](#), 3 February 2021; per il Parlamento europeo, *Conference on the future of Europe, Main outcome of the Working Group*, 19 December 2019, [doc. PE 644.153/CPG](#).

⁴ Art. 1 (Principi comuni) del regolamento interno della Conferenza. Tutti i documenti sono visionabili sul [sito](#) della COFE.

⁵ La finalità è accrescere, o anche solo recuperare, la legittimità dell'Unione a fronte di una certa disaffezione dei cittadini dal progetto di integrazione i cui segnali sono il successo elettorale dei partiti sovranisti ed euroscettici, la Brexit, la riduzione dell'affluenza alle urne nelle elezioni per il Parlamento europeo (se pure con la contro tendenza delle elezioni del 2019). Tuttavia, secondo Eurobarometro, l'aggressione della Russia all'Ucraina ha rafforzato il sostegno pubblico all'Unione europea. Il 65% degli europei considerano l'appartenenza all'Unione un fatto positivo. Si tratta del risultato più alto dal 2007

La Conferenza trova il suo fondamento⁶ nella «Dichiarazione comune. Dialogo con i cittadini per la democrazia. Costruire un'Europa più resiliente», firmata dal Consiglio, dalla Commissione e dal Parlamento europeo il 10 marzo del 2021⁷. LA COFE si è aperta il 9 maggio del 2021 e ha terminato i suoi lavori lo stesso giorno dell'anno successivo⁸ con l'adozione di una «Relazione sul risultato finale» che include 49 proposte e 326 misure⁹.

La COFE non aveva ricevuto dalle istituzioni europee un mandato specifico¹⁰ in termini di risultati, né si precisava nella Dichiarazione attraverso quali processi sarebbero state concretizzate le proposte della Conferenza. Un primo esame dei risultati indica che molte delle misure raccomandate nella «Relazione sul risultato finale» potrebbero essere realizzate modificando la legislazione europea vigente, o adottando atti sulla base delle attuali competenze dell'Unione; altre proposte richiedono, per la loro eventuale messa in atto, emendamenti ai trattati¹¹. La COFE assume, quindi, un significato di grande interesse nella prospettiva dell'adozione o modifica della normativa europea, in quanto sarà possibile verificare se e come le istituzioni europee ne recepiranno i suggerimenti. Inoltre, le modalità di coinvolgimento dei cittadini sperimentate nella Conferenza potrebbero fornire da modello per un rafforzamento della dimensione partecipativa della

quando il consenso si attestava al 58% (*EP's Spring 2022 Survey, Rallying around the European flag - Democracy as anchor point in times of crisis*, June 2022, [2792/EB041EP](#)).

⁶ La Conferenza non è uno strumento previsto dai trattati ma si può ritenere che si richiami implicitamente all'art. 10, par. 3 e all' art. 11, parr. 1-3 TUE.

⁷ Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea sulla conferenza sul futuro dell'Europa. Dialogo con i cittadini per la democrazia – Costruire un'Europa più resiliente, [2021/C 91 I/01](#).

⁸ Si tratta, come noto, di una data fortemente simbolica, corrispondente al giorno in cui, nel 1950, è stata pronunciata la famosa Dichiarazione Schuman, considerata l'atto di nascita dell'integrazione europea.

⁹ Sulla Conferenza sono stati prodotti diversi commenti, tra cui, oltre agli altri lavori citati nelle note successive, si segnalano, P. SEVERINO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modello di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, pp. 167-170; F. RASPADORI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole della distanza dai cittadini*, in *BlogDUE*, 24 giugno 2022, reperibile [online](#); G. ROMEO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, pp. 701-705; G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati per conservare i valori dell'Unione*, in *Post di AISDUE*, III, 2021, Focus “Conferenza sul futuro dell'Europa”, n. 1, 18 giugno 2021, reperibile [online](#); A. VON BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021, pp. 699-701; A. ALEMANN, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être*, in *European Law Journal*, 2020, pp. 484-508; L. EYMARD, *From the French Citizens' Convention on Climate to the Conference on the Future of Europe: A Participatory Science and Democracy Perspective*, in *European Law Journal*, 2020, pp. 136-140; B. NASCIMBENE, *Dalla “paura” all’“ambizione”. L'iniziativa per una Conferenza sul futuro dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 2020, n. 2, pp. 160-164, reperibile [online](#).

¹⁰ Sulla mancata definizione e sulle ambiguità degli obiettivi della Conferenza si vedano i rilievi di F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe: Process and Prospects*, in *European Law Journal*, 2020, pp. 401-414.

¹¹ Secondo [Euractiv](#), che cita uno studio del prof. A. Alemanno, il 12% delle proposte della COFE richiederebbe una modifica dei trattati. Sul punto si sofferma ampiamente L. LIONELLO, *Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di revisione dei Trattati*, in *BlogDUE*, 29 maggio 2022, reperibile [online](#).

democrazia nell'Unione europea. La COFE si inserisce, infatti, nel contesto di un più ampio dibattito sui processi volti a rafforzare la legittimità dell'Unione mediante la partecipazione¹². Secondo questa visione, la legittimità di un ente dipende anche dalla misura in cui le scelte politiche sono influenzate dai cittadini e dalla dimensione e qualità del loro coinvolgimento nei processi decisionali, che avviene attraverso meccanismi di tipo partecipativo e/o rappresentativo¹³. Nella COFE, i primi informano, come si è detto, l'idea stessa della Conferenza come processo partecipativo dal basso¹⁴, che si realizza anche con il ricorso al metodo deliberativo¹⁵ (in particolare nei Panel).

Una seconda fonte di legittimazione dell'ente, distinta ma connessa alla prima¹⁶, è la capacità di quest'ultimo di predisporre misure volte a soddisfare i bisogni e gli interessi della collettività in modo compatibile con il metodo democratico¹⁷. In quest'ottica, l'apporto della COFE è da considerarsi in prospettiva, poiché essa è indubbiamente un processo orientato a dei risultati ma questi prendono la forma di proposte che successivamente dovrebbero, come si è detto, essere tradotte in atti dalle istituzioni europee. In ultima analisi il successo della COFE dipenderà dalla reazione e dalle misure adottate dalle istituzioni in questo processo di *follow-up* che si sono impegnate ad intraprendere.

Partendo da tali premesse, questo lavoro si propone, nella prima parte, di analizzare con quali strumenti e procedure si è realizzato in concreto l'obiettivo di coinvolgere i cittadini europei nelle diverse componenti della COFE e di verificare quali sono le misure raccomandate dalla Conferenza per rafforzare la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali dell'Unione. Nella seconda parte di questo scritto si valuteranno le prime reazioni del Consiglio europeo, del Consiglio, del Parlamento e della Commissione alle proposte emerse dalla Conferenza, con attenzione particolare agli strumenti di partecipazione dal basso.

¹² Si parla anche di *input legitimacy* secondo la nota teoria elaborata da F. Scharpf che la distingue dalla *output legitimacy*: F. SCHARPF, *Governing in Europe, Effective and Democratic*, Oxford, 1999.

¹³ Sui rapporti tra democrazia partecipativa e rappresentativa nell'Unione si vedano in particolare F. CENGIZ, *Bringing the Citizen Back into EU Democracy: Against the Input-Output Model and Why Deliberative Democracy Might Be the Answer*, in *European Politics and Society* 2018, pp. 577-594; K. NICOLAIDIS, R. YOUNGS, *Europe's Democracy Trilemma*, in *International Affairs*, 2014, pp. 1403-1419; G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, pp. 37-60.

¹⁴ Sono anche presenti portatori di interesse istituzionalizzati (rappresentati nella Plenaria dai membri del Comitato delle Regioni e del CESE) e non istituzionalizzati (le parti sociali e società civile).

¹⁵ Sui principi che sottendono il metodo deliberativo cfr. OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions Catching the Deliberative Wave*, 2020. La traduzione in italiano a cura della Fondazione Bassetti, dal titolo *Innovazione nella partecipazione dei cittadini al decision making pubblico e nuove istituzioni democratiche. Cavalcare l'onda della deliberazione* è reperibile [online](#). È a quest'ultima pubblicazione che si farà riferimento nelle note successive quando saranno richiamati i principi del metodo deliberativo.

¹⁶ R. BELLAMY, *Democracy Without Democracy? Can the EU's Democratic 'outputs' be Separated from the Democratic 'inputs' Provided by Competitive Parties and Majority Rule?* in *Journal of European Public Policy*, 2010, pp. 2-19; F. SCHARPF, *Governing*, cit.

¹⁷ Definita *output legitimacy* sempre secondo la teoria di F. SCHARPF, *Governing*, cit.

2. Le modalità di partecipazione dei cittadini nelle diverse componenti della Conferenza.

La Conferenza ha un impianto organizzativo strutturato su diversi livelli: Piattaforma digitale multilingue, Panel di cittadini, Panel nazionali, Plenaria, Comitato esecutivo, Segretariato. Poiché la partecipazione dei rappresentanti dei cittadini non è prevista nel Comitato esecutivo¹⁸ e nel Segretariato, questi organismi non saranno presi in considerazione nel presente lavoro.

La COFE non si può considerare un processo solo *bottom-up*, essendo stato attivato dalle istituzioni europee che lo hanno definito nei suoi contenuti generali (le aree tematiche da trattare) e nella sua struttura. Questo dato non inficia, a parere di chi scrive, la peculiarità del processo e il suo potenziale nei termini di un rafforzamento della partecipazione dei cittadini e di raccordo tra le due dimensioni della democrazia, partecipativa e rappresentativa su cui si fonda l'Unione (artt. 10 e 11 TUE). Come già ricordato, la connessione tra meccanismi di partecipazione dal basso e processi decisionali istituzionali è da ritenersi un aspetto fondamentale e che necessita di una grande attenzione affinché sia tradotto in azioni concrete quanto elaborato attraverso i meccanismi di democrazia partecipativa. Come sottolineato dall'OECD: «deliberative initiatives can become “a regular part of democratic governance”. This can only occur if they are fully connected to the policy system and if elected representatives are engaged and open to new methods. Where no mechanism for adopting the findings of such initiatives exists, there is a risk that they become placebos that can ultimately damage an already fragile trust in democracy»¹⁹.

2.1. La Piattaforma digitale multilingue: *forum* aperto di dibattito e strumento di raccolta di idee.

La Piattaforma digitale multilingue è, come dal nome, una piattaforma²⁰ che è stata aperta, per la durata della COFE, alla più ampia partecipazione pubblica grazie allo strumento digitale²¹. Definita «centro nevralgico» della COFE, la Piattaforma è un

¹⁸ Il Comitato esecutivo, che si colloca al quarto livello della Conferenza, era composto da un numero uguale di rappresentanti (tre) del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, e da osservatori istituzionali (fino a quattro). La presenza della società civile nel Comitato esecutivo è stata assicurata solo dagli osservatori e in misura limitata.

¹⁹ OECD, *Eight ways to institutionalise deliberative democracy*, 2021, in *OECD Public Governance Policy Papers*, 14 December 2021, n. 12, reperibile [online](#).

²⁰ È stata utilizzata Decidim, una piattaforma *open source* sviluppata inizialmente dalla Municipalità di Barcellona.

²¹ [Update Practical modalities of the European Citizens' Panels of the Conference on the Future of Europe](#), 10 September 2021, p. 5.

processo *bottom-up*. La Piattaforma ha creato un *forum* aperto al dibattito e alla discussione ed è stata, allo stesso tempo, un raccogliitore di contributi e idee, che, una volta monitorate e analizzate, nelle modalità che saranno esaminate più avanti, sono state utilizzate come base per le discussioni nei Panel europei dei cittadini e nella Plenaria. Sotto il profilo della trasparenza, che è un altro requisito del metodo deliberativo, si sottolinea che la Piattaforma costituisce, ad oggi, un archivio di tutti i documenti e contributi prodotti nell'ambito della Conferenza.

La Piattaforma si può considerare un interessante esperimento sotto il profilo della *e-democracy*²², espressione che si riferisce ai processi di partecipazione e comunicazione politica che si avvalgono di mezzi digitali. Qualsiasi persona o ente o istituzione, dopo la registrazione sul sito della Conferenza, poteva presentare idee, lasciare commenti, approvare proposte avanzate da altri, organizzare eventi, da tradurre in idee²³, in ciascuna delle macroaree tematiche indicate nella Piattaforma²⁴. In effetti, il ricorso allo strumento tecnologico – soprattutto in un ente come l'Unione europea con le sue peculiarità, come l'estensione geografica, la diversità linguistica, culturale, la struttura politica e la complessità dei meccanismi decisionali – favorisce la partecipazione, in termini di accesso e di interazione con gli altri utenti. Sotto quest'ultimo aspetto la tecnologia ha permesso infatti, se pure ancora in modo imperfetto, di gestire nella COFE un processo di partecipazione multilinguistica grazie all'utilizzo di un programma elettronico di traduzione di tutte le proposte (*eTranslation*) messo a disposizione dalla Commissione. La possibilità per tutti gli utenti di esprimersi nella propria lingua (ad esclusione degli eventi in video organizzati nei diversi Stati) distingue questo meccanismo da altre piattaforme di consultazione operanti nell'Unione²⁵, ed è un requisito imprescindibile per creare uno spazio di dibattito pubblico nell'Unione europea.

²² H LEONHARD, I. VAN KEULEN, I. KORTHAGEN, I. AICHHOLZER, R. LINDNER, R. ØJVIND NIELSEN (Editors), *European E-Democracy in Practice*, Cham, 2020; I. KORTHAGEN, I. VAN KEULEN, L. HENNEN, G. AICHHOLZER, G. ROSE, R. LINDNER, K. GOOS, R. ØJVIND NIELSEN, *Prospects for e-democracy in Europe. Study Summary*, European Parliamentary Research Service, February 2018 - [PE 603.213](#).

²³ [Relazione di sintesi della seconda riunione del comitato esecutivo della Conferenza sul futuro dell'Europa](#), 7 aprile 2021, p. 2.

²⁴ Si tratta di aree tematiche molto ampie: cambiamento climatico e ambiente; salute; un'economia più forte, giustizia sociale ed occupazione; l'UE nel mondo; valori e diritti, stato di diritto, sicurezza; trasformazione digitale; democrazia europea; istruzione, cultura, gioventù e sport; altre idee. Per una sintetica analisi si veda P.-C. MÜLLER-GRAFF, *The Conference on the Future of Europe. The future of Legal Europe – will we trust in it?*, in *ERA Forum*, 2021, pp. 465-473.

²⁵ La traduzione è utilizzata anche in altre forme di partecipazione nell'Unione, come le petizioni al Parlamento europeo (che sintetizza ogni petizione in tutte le altre ventiquattro lingue ufficiali dell'Unione); il nuovo regolamento sull'iniziativa dei cittadini europei (ICE) stabilisce che per le iniziative registrate la Commissione assicura la traduzione in tutte le lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione (se pure entro certi limiti indicati all'allegato II), affinché sia pubblicata nel registro e sia utilizzata ai fini della raccolta delle dichiarazioni di sostegno ([regolamento UE 2019/788](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile del 2019 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei). Il [sito](#) dell'ICE è parzialmente multilinguistico; da questo si accede tramite un [link](#) al [forum](#) dell'iniziativa dei cittadini europei nel quale si possono ottenere informazioni e seguire una formazione per lanciare un'iniziativa. In altri casi si utilizza una lingua franca (solitamente l'inglese) o una selezione di lingue. La Piattaforma di consultazione [Di la](#)

L'accesso alla Piattaforma era libero, ma tutti i partecipanti, singoli cittadini, istituzioni europee, nazionali, autorità locali²⁶, organizzazioni della società civile, organizzatori di eventi, si dovevano impegnare – al momento della registrazione – a rispettare le norme contenute nella Carta della Conferenza. La Carta è una dichiarazione di intenti che richiama i valori europei sanciti all'art. 2 TUE; essa prevede l'impegno dei partecipanti a presentare proposte costruttive, ad astenersi dal diffondere contenuti illegali e dall'utilizzare la Piattaforma per finalità commerciali. Sono indicati nella Carta anche i principi che i partecipanti e gli organizzatori di eventi dovevano rispettare. Questi sono: inclusività, trasparenza, pluralismo, multilinguismo. Per evitare che fossero caricati sulla Piattaforma discorsi d'odio e false informazioni o contributi contrari ai principi e valori indicati nella Carta, una squadra di moderatori era incaricata di intervenire sui contenuti, rimuovendo gli errori o gli *hate speeches*, i contenuti politici, manipolativi o falsi, verificandoli caso per caso (era prevista la possibilità di presentare un ricorso al Segretariato della Conferenza)²⁷.

La raccolta e l'organizzazione delle idee – espresse da singoli utenti o nell'ambito degli eventi organizzati e pubblicizzati attraverso la Piattaforma (eventi *online* e in presenza) – sono state realizzate da un gruppo di ricercatori che ha applicato un metodo di analisi qualitativa e quantitativa, utilizzando un programma informatico (*computer-assisted clustering tool*²⁸) e una tecnica di intelligenza artificiale, *text mining*²⁹, sviluppata

[tua \(Your Voice in Europe\)](#) prevede la possibilità di utilizzare la lingua inglese e solo alcune delle altre lingue dell'Unione ma le informazioni di base e le domande sono riportate esclusivamente in inglese. Questa Piattaforma è limitatamente interattiva (con la Commissione). La Piattaforma [Futurium](#) è dedicata ai cittadini europei che desiderano confrontarsi sulle tematiche digitali ed è interattiva (ci si può iscrivere a gruppi tematici). Essa è aperta anche ad altre tematiche e politiche dell'UE nella prospettiva di raccolta di idee e per ispirare scelte strategiche dell'Unione europea.

²⁶ Una sezione dedicata della Piattaforma digitale multilingue contiene i riferimenti alle attività organizzate dalle autorità degli Stati membri. Una panoramica di questi eventi è contenuta nella [Relazione sul risultato finale](#), maggio 2022, p. 27 ss. Un altro evento da segnalare è l'evento europeo per i giovani, i cui dettagli sono riportati nella Relazione sul risultato finale, cit., p. 30.

²⁷ Si veda quanto affermato dalla vicepresidente della Commissione per la democrazia e la demografia Dubravka Šuica, riportata da *euobserver*, *Future EU platform seeks to 'stay clean' of hate speech*, 14 aprile 2021.

²⁸ Il metodo è definito con maggiore particolare nell'allegato II alla [Relazione finale sulla piattaforma digitale multilingue della Conferenza sul futuro dell'Europa](#), maggio 2022. L'elaborazione dei rapporti sulla Piattaforma è affidata a Kantar, una società di servizi. Cfr. sul punto anche la [Relazione di sintesi della settimana riunione del comitato esecutivo della Conferenza sul futuro dell'Europa](#), 20 settembre 2022, p. 3. La Commissione si è avvalsa di alcune società (Missions Publiques, Teamwork, Kantar, Ifok, Deliberativa, Danish Board of Technology e V.O. Europe) per l'accompagnamento strategico, il *design* dei Panel dei cittadini, l'animazione dei Panel, la facilitazione delle sessioni in gruppi e sottogruppi e la formazione dei facilitatori. Uno dei principi del metodo deliberativo (integrità) richiede che il processo sia gestito da una squadra di coordinamento indipendente dalla/e istituzione/i che lo hanno commissionato: OECD, *Innovazione nella partecipazione*, cit. p. 30.

²⁹ Il *text mining* è una tecnica di intelligenza artificiale che utilizza l'elaborazione del linguaggio naturale (NLP) per trasformare il testo libero, non strutturato, di documenti/database in dati strutturati e normalizzati per finalità di individuazione di gruppi tematici, classificazione di documenti in categorie predefinite, scoperta di associazioni, ad esempio tra argomenti, o tra autori, ecc. Per una spiegazione tecnica si veda A. MORENO, T. REDONDO, *Text Analytics: the Convergence of Big Data and Artificial Intelligence*, in *International Journal of Interactive Multimedia and Artificial Intelligence*, 2016, pp. 57-64. Sul ruolo

dal *Joint Research Centre* della Commissione³⁰. I risultati dell'analisi sono stati inseriti nell'allegato I del Rapporto finale sulla Piattaforma, in cui sono state indicate, per ogni settore tematico, le idee più condivise e quelle più commentate. Particolare rilievo è stato dato (si veda l'allegato II) agli eventi di tipo deliberativo e partecipativo, in modo da includere le posizioni e le opinioni che non hanno trovato spazio nella parte dell'analisi concernente le idee espresse nella Piattaforma. Per fornire un panorama più ampio e articolato delle diverse proposte, anche le questioni sollevate da un numero limitato di partecipanti sono state incluse nell'analisi, quando presentavano una prospettiva diversa rispetto a quella adottata dalla maggioranza.

Se l'accesso aperto è stato un elemento altamente qualificante, la partecipazione basata su di un processo di autoselezione si è tradotta in una limitata rappresentatività dei cittadini europei³¹ nella Piattaforma. Secondo i dati indicati nella Relazione finale, sono intervenuti in numero maggiore cittadini di sesso maschile e con una formazione culturale medio alta. Un altro limite di uno strumento come la Piattaforma è costituito dal c.d. divario digitale, per cui partecipano a questi processi solo coloro che possiedono strumenti informatici e che sono in grado di interfacciarsi con i dispositivi che permettono l'accesso alla rete, problema comune a tutti gli strumenti di democrazia digitale. Inoltre, l'esistenza della Piattaforma (come, d'altra parte, della stessa COFE) era stata scarsamente pubblicizzata, nonostante la previsione di un piano di comunicazione³² da parte delle istituzioni.

2.2. I Panel europei di cittadini e il processo deliberativo.

I Panel europei di cittadini (nel numero di quattro composti ciascuno da 200 persone) sono il secondo livello della Conferenza e quello in cui si è applicato il metodo deliberativo. Questo è definito una «thoughtful consideration of an issue through a facilitated group process»³³ e si distingue da altri meccanismi di partecipazione (come la

della tecnologia e la COFE cfr. anche A. GAIBA, *Democratic catalysts: digital technology and institutional change in the Conference on the Future of Europe*, Master Thesis, European University Institute, Florence, 2022, reperibile [online](#).

³⁰ [Relazione di sintesi della seconda riunione del comitato esecutivo della Conferenza sul futuro dell'Europa](#), 7 aprile 2021, p. 2.

³¹ Un'ampia partecipazione contribuisce alla legittimità dello strumento e dei risultati prodotti. In termini di risultati la Piattaforma ha avuto 53.335 utenti registrati, 721.487 partecipanti ad eventi, 18.859 idee, 22.167 commenti, 6.661 eventi, 72.000 approvazioni. Per un commento sui numeri della Piattaforma si veda L. LIONELLO, *Gli esiti*, cit.

³² [Relazione di sintesi della sesta riunione del comitato esecutivo della Conferenza sul futuro dell'Europa](#), 19 luglio 2021, p. 7.

³³ A. WILLIAMSON, J. BARRAT, *Mapping Deliberate Democracy in Council of Europe Member States*, prepared for the Division of Elections and Participatory Democracy, Department of Democracy and Governance, Council of Europe, Strasbourg, October 2022, reperibile [online](#).

stessa Piattaforma, le consultazioni, le petizioni³⁴) perché coinvolge un numero di cittadini rappresentativo della composizione demografica dell'Unione per assicurare la possibilità che siano rappresentati e si possano esprimere punti di vista diversi. Il processo deliberativo³⁵ richiede, infatti, una specifica modalità di selezione dei partecipanti³⁶ e un'immersione totale, una discussione fondata su varie evidenze e dati che sono dibattuti con la guida di moderatori e di facilitatori.

I Panel europei di cittadini nella COFE corrispondono, per quanto riguarda la loro composizione, a questo modello deliberativo³⁷. L'individuazione dei partecipanti è avvenuta con un metodo di selezione fondato sui seguenti fattori: per ciascuno Stato membro dovevano essere presenti almeno un cittadino di sesso maschile e uno di sesso femminile, per il numero di cittadini per Stato membro si è applicato il principio della proporzionalità degressiva (come per la composizione del Parlamento europeo). Oltre alla cittadinanza, sono stati applicati i seguenti criteri per costituire un sottoinsieme rappresentativo della popolazione più ampia: provenienza da diversi contesti – urbano/rurale, socioeconomico –, genere ed età. Quest'ultimo aspetto è stato valorizzato, per cui un terzo dei componenti di ogni Panel doveva essere costituito da cittadini/e di età inferiore ai venticinque anni. La selezione casuale³⁸, che ha tenuto conto dei principi suddetti, ha assicurato la partecipazione di persone con idee e approcci potenzialmente

³⁴ Per una valutazione dei principali strumenti di partecipazione attualmente applicati nell'ordinamento dell'Unione cfr. A. ALEMANN, *Europe's Democracy Challenge: Citizen Participation in and Beyond Elections*, in *German Law Journal*, 2020, pp. 35-40; ID. *Beyond Consultations: Reimagining European Participatory Democracy*, in *Carnegie Europe*, 5 December 2018, reperibile [online](#); I. PERNICE, *E-Government and E-Democracy: Overcoming Legitimacy Deficits in a Digital Europe*, *HIIG Discussion Paper Series*, n. 2016-01, 7 January 2016, reperibile [online](#).

³⁵ La letteratura sul processo deliberativo è molto vasta. Alcuni scritti analizzano le caratteristiche del metodo deliberativo anche con riferimento all'ordinamento europeo. Cfr. S. BLOCKMANS, S. RUSSACK, *Deliberative Democracy in the EU*, London, 2020; A. CRESPIY, *Deliberative Democracy and the Legitimacy of the European Union. A Reappraisal of Conflict*, in *Political Studies*, 2014, pp. 81-98; E. FOSSUM, A.J. MENÉNDEZ *The Constitution's Gift? A Deliberative Democratic Analysis of Constitution Making in the European Union*, in *European Law Journal*, 2005, pp. 380-410.

³⁶ Si veda anche A. ALEMANN, K. NICOLAIDIS, *Citizen Power Europe: The Making of a European Citizens' Assembly*, in A. ALEMANN, P. SELLAL, *The Groundwork of European Power*, in *Revue Européenne du Droit*, 2022, n. 3, reperibile anche [online](#).

³⁷ Si usa comunemente in questo contesto il termine *mini-publics* con cui ci si riferisce ad un'assemblea di cittadini, demograficamente rappresentativa della popolazione più ampia, che si riunisce per deliberare su uno o più argomenti per informare l'opinione pubblica e per contribuire all'adozione di decisioni. Cfr. A. ALEMANN, J. ORGAN, *The Case for Citizen Participation in the European Union: A Theoretical Perspective on EU Participatory Democracy*, in A. ALEMANN, J. ORGAN (edited by), *Citizen Participation in Democratic Europe: What Next for the EU?*, 2021, reperibile anche [online](#); L. SULLIVAN, P. PIERRI, X. DUTOIT, *We Move Europe: Connecting online and offline citizen participation through the Stop Glyphosate ECI and mini publics*, *ibidem*; V. JACQUET, *The Role and the Future of Deliberative Mini-publics: A Citizen Perspective*, in *Political Studies*, 2019, pp. 639-657; K. GRÖNLUND, A. BÄCHTIGER, M. SETÄLÄ, *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process*, Colchester, 2014.

³⁸ I partecipanti sono stati individuati mediante contatti telefonici con numeri scelti casualmente. Sul metodo specifico di contatto cfr. *Relazione sul risultato finale*, cit., p. 15.

molto diversi sull'Unione europea³⁹. L'ostacolo linguistico è stato superato mediante la traduzione simultanea in tutte le lingue nelle sessioni plenarie e dall'organizzazione di sottogruppi divisi per competenze linguistiche.

Per quanto riguarda il processo, i Panel si sono riuniti tre volte⁴⁰ per discutere delle tematiche assegnate. Ogni Panel aveva affidato un *cluster* tematico che raggruppava diverse questioni. In sintesi, i nove argomenti della Piattaforma sono stati riuniti in quattro macro-tematiche: Democrazia europea (compresi valori, diritti, stato di diritto e sicurezza), Cambiamenti climatici (inclusi ambiente e salute), economia più forte (inclusi giustizia sociale, lavoro/istruzione, giovani, cultura, sport e trasformazione digitale) e l'UE nel mondo (compresa la migrazione). Si tratta di aree molto ampie affidate ad ogni Panel, soprattutto nella prospettiva di un corretto processo deliberativo, anche se, come si vedrà, queste sono poi state scomposte in una serie di domande e problemi più definiti.

I membri dei Panel hanno ricevuto le parti rilevanti del rapporto sulla Piattaforma. Erano presenti esperti⁴¹ – che hanno introdotto le tematiche – e facilitatori, figure che, come si è detto, sono parte integrante dei processi deliberativi.

Il confronto nei Panel ha preso le mosse da tematiche molto ampie per arrivare a definizioni più specifiche (filoni e sotto filoni). I cittadini avevano comunque la facoltà di indicare ulteriori nuove questioni. Mediante un processo di elaborazione e discussione svoltosi in diverse fasi sono state individuate priorità e quindi raccomandazioni. Ad esempio, durante la prima sessione del Panel 2 «Democrazia europea», i cittadini avevano sollevato circa settantacinque argomenti legati al tema generale; sono poi state espresse opinioni generali dei partecipanti sull'UE e sul suo futuro prima che fossero identificati i filoni. La generazione di filoni era volta a «razionalizzare il lavoro e suddividerlo tra i sottogruppi dei Panel nelle sessioni successive degli stessi»⁴². Nel Panel 2, ad esempio, i filoni erano: garantire i diritti e la non discriminazione; protezione della democrazia e dello Stato di diritto; riforma dell'UE; costruire un'identità europea; rafforzare la partecipazione dei cittadini. Nel passaggio successivo sono state specificate, per ciascun filone, una serie di «questioni» relative agli argomenti assegnati definite come «problemi che necessitano di soluzioni o situazioni che devono cambiare, base per la definizione degli orientamenti». Sono stati definiti quindi gli orientamenti, accompagnati da motivazioni, primo passo per la produzione di raccomandazioni, obiettivo della terza e ultima sessione. Il metodo di discussione ha seguito le linee guida del processo

³⁹ Un altro dei principi del metodo deliberativo, oltre alla rappresentatività, è l'inclusività, per cui dovrebbero essere coinvolti anche gruppi sotto rappresentati. Cfr. OECD, *Innovazione nella partecipazione*, cit., p. 28.

⁴⁰ Sessione 1 a Strasburgo, al Parlamento Europeo, Sessione 2 online, Sessione 3 a Firenze, Varsavia, Maastricht e Dublino.

⁴¹ Secondo i principi del processo deliberativo i partecipanti devono aver accesso a informazioni corrette e diversi punti di vista. Cfr. OECD, *Innovazione nella partecipazione*, cit. p. 29.

⁴² Cfr. Relazione Panel 2 “Democrazia europea/Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza”, sessione 1, allegato 2, p. 47, reperibile [online](#).

deliberativo *result-oriented*: definizione dell'agenda, processo di discussione e confronto con cui si arriva alla definizione dei risultati (proposte).

Un esempio può meglio illustrare la strutturazione delle discussioni. Nel Panel 2, «Democrazia europea»⁴³, il filone 3, «Riforma dell'UE», prevedeva, tra gli altri, il sotto filone 3.2 «Processo decisionale». In questo sotto filone, una delle questioni individuate era la seguente: «[è] necessaria una maggiore partecipazione dei cittadini al processo decisionale. La tecnologia non è sufficientemente utilizzata per coinvolgere i cittadini, ad esempio per le votazioni o per suggerire idee ai fini del processo decisionale» (questione 3.2.3). In seguito, sono stati definiti degli orientamenti, tra cui, l'orientamento 3.2.3.1 «[s]i dovrebbe indire un referendum a livello dell'UE per ogni questione che abbia un'importanza estrema per tutti i cittadini europei»; l'orientamento 3.2.3.2: «[s]i dovrebbero prendere maggiormente in considerazione la votazione *online* e i contributi *online* dei cittadini ai fini dell'influenza sul processo decisionale». Nella terza sessione sono state elaborate, sulla base degli orientamenti e delle discussioni, delle raccomandazioni, tra cui, sempre nell'ambito del sotto filone 3.2, la raccomandazione seguente: «[r]accomandiamo di creare una Piattaforma digitale multifunzionale in cui i cittadini possano votare alle elezioni e ai sondaggi online. I cittadini dovrebbero poter motivare il proprio voto su questioni importanti e proposte legislative provenienti dalle istituzioni europee. La Piattaforma dovrebbe essere sicura, ampiamente accessibile e altamente visibile a tutti i cittadini» (raccomandazione 19). Questa è poi stata adottata come proposta 36 della Plenaria⁴⁴.

I Panel hanno costituito un punto di raccordo tra il livello inferiore e quello superiore, in quanto le loro deliberazioni hanno tenuto conto delle idee presentate nella Piattaforma; le raccomandazioni dei Panel sono state trasmesse alla Plenaria, assieme alle proposte della Piattaforma⁴⁵. I Panel sono stati anche informati delle raccomandazioni formulate dai panel nazionali anch'esse trasmesse alla Plenaria⁴⁶.

⁴³ Per una critica del processo deliberativo svoltosi nei Panel si veda M. STEUER, *Roots of the EU Tree. Value Streaming at the European Citizens' Panel on Democracy*, in *VerfBlog*, 9 October 2021, reperibile [online](#).

⁴⁴ Su cui cfr. *infra*. Nella Relazione finale sulla piattaforma digitale multilingue, cit., tra i suggerimenti figurano misure volte a rendere le consultazioni e la partecipazione dei cittadini un elemento strutturale della *governance* dell'UE al fine di creare un senso di titolarità tra i cittadini per quanto riguarda il processo decisionale dell'UE. È stato proposto, tra l'altro, di istituzionalizzare le assemblee dei cittadini, creare piattaforme online e organizzare referendum a livello di UE.

⁴⁵ Le idee della Piattaforma sono state poste su di un piede di parità con le raccomandazioni dei Panel, ai sensi del regolamento. Questo elemento è stato sottolineato anche nel Resoconto della sessione dei gruppi di lavoro della Plenaria del 25 marzo 2022.

⁴⁶ I Panel nazionali non sono oggetto di analisi in questo scritto. Ci si limita a ricordare che Panel nazionali di cittadini sono stati composti secondo i già menzionati principi del metodo deliberativo. Essi sono stati organizzati (solo) in sei stati membri (Belgio, Germania, Francia, Italia, Lituania e Paesi Bassi); le loro raccomandazioni sono state discusse dalla sessione Plenaria della Conferenza, raggruppate per aree tematiche. Si veda la *Relazione sul risultato finale*, cit., p. 22 ss.

Gli aspetti positivi di questo processo sono facilmente individuabili. Innanzi tutto, per il ricorso al metodo deliberativo, che è volto ad accrescere la legittimità del processo, essendo fondato sulla discussione e non sul voto, sulla disponibilità a cambiare opinione, sull'argomentazione razionale e sulla predisposizione ad ascoltare le posizioni degli altri senza preconcetti per arrivare a una soluzione consensuale. Il processo è stato anche caratterizzato dalla trasparenza, le riunioni sono state trasmesse *online* (le registrazioni sono disponibili per la visione) e tutti i documenti sono stati caricati sul sito della Conferenza.

Non si è trattato, dunque, di incontri informativi e sessioni di domande e risposte, ma della prima applicazione nell'Unione europea di un metodo già sperimentato in altri contesti nazionali. L'esperienza è sicuramente interessante e promettente, nell'ottica dell'istituzione di un meccanismo analogo e permanente, anche se non sono mancate criticità. Queste sono individuabili nel tempo limitato a disposizione dei Panel per elaborare le proposte, fattore dovuto al procrastinato inizio della Conferenza, a motivo della situazione sanitaria (e della disputa interistituzionale su chi dovesse presiedere la Conferenza) che ha ristretto i tempi di discussione, poiché i lavori della COFE dovevano terminare il 9 maggio 2022. Si ricordi che l'adeguatezza del tempo a disposizione per apprendere, valutare ed elaborare raccomandazioni è anch'esso un principio del processo deliberativo. Altro aspetto problematico, come si è detto, è stato il numero e la portata delle tematiche discusse, una questione particolarmente delicata anch'essa in termini di correttezza del processo deliberativo. A questa si è cercato di rimediare con la scomposizione delle macro-aree in questioni più specifiche. D'altra parte, una riduzione del numero delle tematiche poteva apparire come una decisione delle priorità imposta dall'alto.

2.3. La Plenaria: l'interazione tra i rappresentanti dei cittadini europei e delle istituzioni.

La sessione Plenaria della Conferenza, incaricata di discutere le raccomandazioni dei Panel europei e nazionali dei cittadini e della Piattaforma, era composta da 450 membri così distribuiti: rappresentanti dei Parlamenti nazionali (108), del Consiglio (54, ovvero due per Stato membro), della Commissione (3), del Parlamento europeo (108), del Comitato economico e sociale (18), del Comitato delle Regioni (18), delle parti sociali (rappresentanti di sindacati), della società civile (8) dei Panel dei cittadini (80) di cui un terzo devono esser giovani di meno di 25 anni⁴⁷. Ogni Panel dei cittadini europei ha eletto venti delegati alla Plenaria a cui si sono aggiunti il presidente del forum dei giovani e

⁴⁷ La partecipazione dei giovani alle elezioni del 2019 del Parlamento europeo ha avuto un impatto rilevante, cfr. European Parliament press release, [2019 European Elections: Record Turnout Driven by Young People](#), 24 September 2019.

ventisette (uno per Stato membro) partecipanti ai Panel nazionali o agli eventi (per un totale di 108). L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza è stato invitato quando si è discusso il ruolo internazionale dell'Unione. Ai componenti sopra indicati sono stati aggiunti sei rappresentanti delle autorità regionali, sei di quelle locali e ulteriori quattro partecipanti, rispetto agli otto già presenti, in rappresentanza delle parti sociali⁴⁸. La composizione della Plenaria evoca, ma solo in parte, quella della Convenzione prevista dall'art. 48, par. 3 TUE, che è chiamata a svolgere un ruolo preparatorio per la modifica dei trattati. Come noto, infatti, rappresentanti della società civile, degli organi consultivi e soprattutto dei cittadini non sono previsti nella Convenzione, mentre gli ultimi sono stati una componente qualificante della Plenaria.

La composizione della Plenaria della Conferenza riflette le due dimensioni della democrazia nell'Unione. Inoltre, a differenza di altri strumenti in cui i cittadini presentano delle proposte o richieste alle istituzioni che poi decidono in piena autonomia, nella Plenaria la discussione è avvenuta su base tendenzialmente paritaria, «[l]a véritable innovation démocratique tient dans le dernier pilier de la Conférence: l'Assemblée plénière. En effet, dans la plupart des processus participatifs, les citoyens formulent leur avis qu'ils remettent finalement aux décideurs. Cette fois, la Plénière a été ajoutée comme étape supplémentaire de co-construction des propositions finales»⁴⁹.

Si deve sottolineare che la Plenaria non aveva compiti decisionali e che la sua funzione era trasmettere indicazioni e proposte al Comitato esecutivo che era incaricato di redigere la «Relazione sul risultato finale». Ai sensi del regolamento interno della Conferenza, la Plenaria ha sottoposto le raccomandazioni al Comitato esecutivo su base consensuale⁵⁰. Una nota chiariva che il consenso doveva essere raggiunto tra i rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione europea e dei parlamenti nazionali, su un piano di parità. Le eventuali posizioni divergenti dei rappresentanti dei cittadini dovevano essere indicate nella relazione del comitato esecutivo. Questo vuol dire che al momento del voto i rappresentanti eletti hanno avuto maggior peso⁵¹.

Sono stati istituiti nove gruppi di lavoro⁵² per preparare i dibattiti e le proposte della Plenaria. La discussione nell'ambito dei gruppi di lavoro ha visto i rappresentanti

⁴⁸ Cfr. Relazione di sintesi della sesta riunione del comitato esecutivo, cit., p. 3.

⁴⁹ Si vedano i commenti riportati sul sito di *Missions Publiques*, una delle società incaricate di organizzare la Conferenza, reperibili [online](#).

⁵⁰ Anche i nove rappresentanti del Comitato esecutivo dovevano adottare le decisioni per consenso.

⁵¹ Intervista al prof. A. Alemanno sul sito di *Missions Publiques*: «[n]ous n'avons jamais vraiment eu l'occasion d'avoir des représentants élus et des citoyens dans la même pièce, délibérant ensemble sur un pied d'égalité, même si en réalité leur rôle ne sera pas égal à celui des représentants élus, car la voix des citoyens sera finalement moins importante lors de l'adoption des recommandations» (reperibile [online](#)).

⁵² I nove gruppi corrispondevano alle aree tematiche indicate nella Piattaforma. Ciascun gruppo di lavoro era composto da almeno quaranta membri, secondo il criterio per cui le proporzioni tra le varie componenti della Plenaria si rispecchiavano in tutti i gruppi di lavoro. I rappresentanti dei panel europei di

dei Panel confrontarsi con quelli⁵³ delle istituzioni che hanno posto questioni e richiesto chiarimenti su vari aspetti delle proposte. Per la composizione di questi organismi, per le modalità di discussione e per i tempi ristretti, questo processo non si può qualificare come deliberativo⁵⁴.

2.4. Le proposte della Conferenza relative alla creazione di una Piattaforma digitale e all'istituzione di Assemblee dei cittadini.

Prima di esaminare la posizione assunta dalle istituzioni europee dopo la chiusura della COFE, merita soffermarsi brevemente sulle proposte contenute nella «Relazione sul risultato finale» riguardanti i meccanismi di partecipazione dei cittadini che richiamano i modelli dei Panel e della Piattaforma multilingue. Queste raccomandazioni dimostrano che la COFE è stata anche un campo di prova di strumenti di coinvolgimento e dialogo con i cittadini che hanno utilizzato sia nuove tecnologie⁵⁵ sia meccanismi più tradizionali. Le misure che meritano particolare attenzione⁵⁶ sono contenute nel quadro della Proposta n. 36, rubricata: «informazioni per i cittadini, partecipazione e giovani» che ha come obiettivo un aumento della partecipazione dei cittadini e un coinvolgimento dei giovani per garantire che la loro voce sia ascoltata tra una elezione e l'altra e per rendere la partecipazione più efficace.

La prima misura proposta è l'istituzione di una Piattaforma digitale per condividere idee, domande e punti di vista dei cittadini. «Raccomandiamo di creare una Piattaforma online in cui i cittadini possano trovare e richiedere informazioni verificate. La Piattaforma dovrebbe essere associata in modo chiaro alle istituzioni dell'UE, dovrebbe essere strutturata per argomenti e dovrebbe essere facilmente accessibile (ad esempio, includendo una linea telefonica diretta). I cittadini dovrebbero essere in grado di porre domande critiche ad esperti (ad es. accademici, giornalisti) e di ottenere risposte concrete corredate di fonti» (proposta 36, numero 3).

cittadini hanno partecipato ai gruppi di lavoro che si occupavano degli stessi argomenti trattati dai rispettivi panel. Mandato dei gruppi di lavoro allegato al documento di riflessione sull'organizzazione della Plenaria. Il resoconto sommario di ciascuna riunione del gruppo di lavoro è stato messo a disposizione nella sezione dedicata alla Plenaria nella Piattaforma digitale multilingue.

⁵³ Sessione dell'11 marzo 2022, i cui resoconti sono disponibili [online](#).

⁵⁴ Sul punto si vedano anche i commenti di P. BLOKKER, *Experimenting with European Democracy: Citizen-driven Treaty change and the Conference on the Future of Europe*, in *VerfBlog*, 21 June 2022, reperibile [online](#).

⁵⁵ Questa funzione era stata anche prevista dal Parere del Comitato europeo delle regioni sul tema «Rafforzare la governance locale e la democrazia rappresentativa attraverso i nuovi strumenti tecnologici digitali», [COR 2020/00830](#).

⁵⁶ Altre misure riguardano il miglioramento delle forme di partecipazione già esistenti. Ad esempio, la misura n. 1 raccomanda l'istituzione di un sito web integrato contenente le informazioni su tutti gli spazi partecipativi dell'Unione; un miglioramento dell'inclusività nei meccanismi partecipativi; un aumento dell'interazione *online* e *offline* tra cittadini e le istituzioni. Come misura nuova, (n. 11) si chiede di sintetizzare gli elementi della partecipazione in una Carta dell'UE per il coinvolgimento dei cittadini.

Non si tratterebbe, quindi, di una Piattaforma per la raccolta di idee da trasformare in proposte ma di uno strumento di informazione verificata. Come tale creerebbe meno difficoltà di realizzazione rispetto a uno strumento di tipo partecipatorio volto ad influire sulle decisioni delle istituzioni. Il suo funzionamento richiederebbe comunque importanti investimenti in termini di risorse economiche ed umane, per la presenza di esperti e moderatori; si dovrebbero, inoltre, assicurare, verifiche e modalità controllate per espungere *fake news* o *hate speeches*⁵⁷. Sarebbe anche auspicabile prevedere che gli utenti si impegnino a rispettare i principi indicati nella Carta della COFE. Una Piattaforma digitale permanente sul modello di quella multilingue, concepita quindi come un collettore di idee e proposte, richiederebbe anche una valutazione e sistematizzazione delle stesse, una chiara indicazione dell'utilizzo delle misure raccomandate, della loro collocazione nel processo decisionale e dei meccanismi di *feedback*. Si dovrebbe altresì stabilire l'eventuale interrelazione con altri strumenti di consultazione e partecipazione attivi nell'ordinamento dell'Unione, come l'ICE, le petizioni al Parlamento europeo, le consultazioni sul sito «Dì la tua»⁵⁸.

Per quanto riguarda la seconda misura, quella relativa alla costituzione di Assemblee dei cittadini (Panel), la proposta è di: «organizzare periodicamente assemblee dei cittadini, sulla base del diritto dell'UE giuridicamente vincolante. I partecipanti devono essere selezionati in modo casuale, con criteri di rappresentatività, e la partecipazione dovrebbe essere incentivata. Se necessario, ci sarà il supporto di esperti in modo che i membri dell'assemblea dispongano di informazioni sufficienti per deliberare»⁵⁹. Si chiede anche che le istituzioni debbano motivare la mancata presa in considerazione delle proposte avanzate dalle assemblee di cittadini, come avviene attualmente per l'iniziativa (dell'iniziativa) del Parlamento europeo e del Consiglio⁶⁰. La proposta riconosce esplicitamente la priorità della dimensione rappresentativa della

⁵⁷ La misura n.1, che come specificato nella nota precedente riguarda meccanismi di partecipazione già attivi, indica la necessità di prestare attenzione al materiale dei contenuti, ai temi, alle competenze dei moderatori.

⁵⁸ Si veda il sito https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it. Cfr. *infra* sulla posizione della Commissione sulla istituzione di un sito dedicato alle consultazioni.

⁵⁹ Proposta 36, n. 7, formulata in termini quasi identici dal Panel 2, raccomandazione 39. Ivi si chiedeva di tenere assemblee di cittadini ogni 12-18 mesi. Vedi Rapporto del Panel 2 incluso nella Relazione sul risultato finale, cit., p. 139. Una proposta analoga proviene dal Comitato delle Regioni che suggeriva l'istituzione di un «permanent system of citizens' dialogues/consultations» da integrarsi nel ciclo decisionale su base regolare (*Working together to bring the EU closer to its citizens: EU cities and regions' key proposals to renew the EU (2019-2024)*, n. 3975, June 2019, consultabile [online](#)). Si veda lo studio commissionato dalla Commissione per gli Affari costituzionali del Parlamento europeo e redatto dal professor A. ALEMANNI, *Towards a Citizens' Permanent Participatory Mechanism in the EU*, doc. PE 735.927 - September 2022, reperibile [online](#). Il modello è stato replicato anche da alcuni Stati membri. I più attivi sono Francia, Spagna e Belgio: cfr. M. ÅLANDER, N. VON ONDARZA, S. RUSSACK, *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, in *SWP Working Papers*, 3 June 2021, reperibile [online](#).

⁶⁰ Rispettivamente, artt. 225 e 241 TFUE. Non si tratta, come noto, di poteri autonomi di iniziativa ma di atti che sollecitano la Commissione a presentare delle iniziative.

democrazia. Infatti, si specifica che la partecipazione e il coinvolgimento preliminare dei cittadini sono «una base importante per le decisioni politiche che devono essere prese dai rappresentanti eletti»⁶¹.

Queste Assemblee dei cittadini dovrebbero esaminare questioni più specifiche e possibilmente prioritarie (rimane aperta la questione di chi identifica tali priorità). Come per le idee presentate nella Piattaforma ed elaborate come proposte, anche quelle dei Panel dovrebbero essere inserite nel processo decisionale, ad esempio nella programmazione annuale della Commissione e del Parlamento. Sarebbe necessario però individuare dei meccanismi per non appesantire eccessivamente un processo già complesso⁶².

3. Il *follow-up* della Conferenza. Le prime reazioni delle istituzioni.

Se i lavori della Conferenza sono terminati con l'adozione della «Relazione sul risultato finale» da parte del Comitato esecutivo, in realtà l'esperimento non si può considerare concluso. Infatti, come si è detto, le istituzioni si sono impegnate, nella «Dichiarazione comune», a rispondere alle sollecitazioni emerse dalla COFE. Secondo l'art. 1, comma 8 del regolamento interno della Conferenza: «Un meccanismo di *feedback* garantirà che le idee formulate durante gli eventi connessi alla Conferenza si traducano in raccomandazioni concrete per le future azioni dell'UE». Come riconosciuto dal presidente del comitato esecutivo «occorrerà dare seguito alla Conferenza in modo continuativo, affinché i cittadini siano informati di come evolvono le loro raccomandazioni»⁶³.

Per quanto riguarda la discussione, si specificava, sempre nel regolamento interno (art. 2, comma 2) che «La portata della Conferenza dovrebbe riflettere i settori in cui l'Unione europea ha la competenza ad agire o in cui l'azione dell'Unione europea sarebbe vantaggiosa per i cittadini europei»⁶⁴. Implicitamente, quindi, si riconosceva che alcune raccomandazioni avrebbero potuto trascendere gli ambiti di competenza dell'Unione.

⁶¹ Ad esempio, la proposta 38, misura 3, sull'istituzione di liste transnazionali per l'elezione del Parlamento europeo, va certamente nella direzione di un rafforzamento della democrazia rappresentativa.

⁶² Il problema si è posto anche nell'ambito del sistema legiferare meglio, recentemente modificato per rispondere anche al problema di evitare oneri eccessivi. Si veda per un commento sul punto A.E. CHRISTOPOULOU, *Public Consultation Unpacked: the Commission's Participatory Regime under the 2021 Better Regulation Agenda*, in *European Law Blog*, 20 gennaio 2022, reperibile [online](#).

⁶³ [Relazione di sintesi della nona riunione del comitato esecutivo](#), 5 aprile 2022. Il Comitato esecutivo aveva anche precisato che «[o]ltre alla riunione sul feedback, i partecipanti ai panel saranno informati direttamente in merito al processo e al seguito dato, attraverso la piattaforma digitale, newsletter periodiche e comunicazioni *ad hoc* tramite posta elettronica» ([aggiornamento delle modalità pratiche per i panel europei di cittadini della Conferenza sul futuro dell'Europa](#), 20 maggio 2021, p. 4, ripreso anche in *Update Practical modalities*, 10 September 2021, cit., p. 5).

⁶⁴ Enfasi aggiunta.

Pertanto, per la realizzazione delle proposte insistenti su tali tematiche, sarebbe necessaria una modifica dei trattati.

Nella «Dichiarazione comune» i presidenti delle tre istituzioni si erano impegnati a dare un seguito efficace alla «Relazione sul risultato finale» e a esaminare in tempi rapidi i percorsi utilizzabili, ciascuna istituzione nell'ambito delle proprie competenze e conformemente ai trattati. Un mancato seguito comprometterebbe il risultato raggiunto e inficerebbe la realizzazione di quel processo volto a rafforzare la legittimità dell'Unione mediante il coinvolgimento dei cittadini. Questa esigenza è stata evidenziata, se pure con diversa enfasi, anche nei due *non-paper* adottati da due diversi gruppi di Stati membri alla fine della Conferenza⁶⁵.

Le istituzioni si trovano, quindi, a dover necessariamente rispondere alle sollecitazioni espresse in un forum che prevede dei meccanismi di consultazione di tipo nuovo ma allo stesso tempo si trovano su posizioni diverse per il loro ruolo e le loro funzioni nel processo decisionale. Inoltre, le raccomandazioni della COFE potrebbero essere utilizzate come forma di legittimazione delle posizioni di alcune istituzioni e quindi per rafforzare la loro posizione nel processo decisionale. Questo rischio è stato evidenziato dal citato *non-paper* di dodici Stati membri del 9 maggio 2022⁶⁶.

Due sono sostanzialmente le scelte possibili per quanto riguarda i *follow-up* della COFE.

La prima, minimalista, è dare seguito solo alle proposte dei cittadini che sono già iscritte nell'agenda delle istituzioni. Ad esempio, per alcuni Stati, la Conferenza avrebbe dovuto limitarsi a individuare le misure per attuare le priorità già concordate nell'Agenda strategica del Consiglio europeo del 2019⁶⁷. In questa ipotesi è evidente che la portata e i risultati della Conferenza sarebbero ridotti ad una conferma di scelte politiche già assunte.

La seconda possibilità, massimalista, è prendere in esame idee innovative realizzabili nell'ambito di competenze attribuite, oppure mediante modifiche ai trattati o anche sfruttando le note clausole passerella previste nei trattati. Il Parlamento ha già (ri)presentato alcune richieste (come il riconoscimento di un potere di iniziativa proprio) motivandole come traduzione delle raccomandazioni della Conferenza.

⁶⁵ Il [primo non-paper](#) è stato adottato il 9 maggio 2022 dai seguenti dodici Stati membri: Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Svezia. In questo documento gli Stati firmatari ritengono che la modifica dei trattati non rientrasse nel mandato della COFE. Il [secondo non-paper](#) è stato adottato il 13 maggio 2022 da Germania, Belgio, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna. La posizione sulla modifica dei trattati è di una maggiore apertura. Si veda anche sul punto C. STRATULAT, P. BUTCHER, *The European Citizens' Consultations: Will the member states make them count?*, in EUROPEAN POLICY CENTRE *Yes, we should! EU priorities for 2009-2014, EPC Challenge Europe*, April 2019, n. 24, reperibile [online](#).

⁶⁶ Nel *non-paper* si afferma: «The ideas presented by citizens at the Conference should speak for themselves and deserve a serious follow-up. They should not be instrumentalized to serve special institutional interests». Un altro gruppo di Stati (Austria, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi bassi, Slovacchia e Svezia) avevano adottato il 23 marzo del 2021 un [non-paper](#) in cui definivano la loro visione in merito al mandato e finalità della COFE.

⁶⁷ Consiglio europeo, [Una nuova Agenda strategica 2019-2024](#).

Si consideri anche che l'ampio numero di proposte della COFE non pone solo un problema di traduzione concreta delle stesse (quello che l'Unione dovrebbe fare) ma anche una scelta di priorità (quello che l'Unione dovrebbe fare prima). Queste scelte, che tengono necessariamente conto delle situazioni contingenti, si collegano anche all'ipotesi di creazione di nuovi meccanismi di consultazione. Sarebbe possibile immaginare l'attivazione di Panel di cittadini per l'individuazione e definizione di scelte strategiche o la realizzazione di una Piattaforma multilingue permanente senza modificare i trattati (tali strumenti potrebbero trovare una base nell'art. 11 TUE).

3.1. Il Consiglio europeo.

La posizione nel Consiglio europeo è stata affidata alle conclusioni della riunione del 23 e 24 giugno del 2022 in cui l'istituzione si è limitata a prendere atto dei risultati della Conferenza e a ricordare l'impegno assunto da tutte le istituzioni a dare seguito alla «Relazione sul risultato finale». Il Consiglio europeo ha anche sottolineato l'importanza di informare i cittadini sul *follow-up* della Conferenza⁶⁸.

Il Consiglio europeo ha elaborato una sua Agenda strategica e ci si può attendere che esso intenda eventualmente valorizzare quelle proposte della COFE che ad essa corrispondono⁶⁹. In materia di processo decisionale non ci sono elementi di riscontro, poiché l'Agenda strategica riguarda esclusivamente le politiche e non gli strumenti decisionali⁷⁰.

Si considerino, infine, per avere un quadro più chiaro di quanto potrà avvenire in Consiglio Europeo, le divergenti posizioni di due gruppi di Stati membri. I dodici Stati che hanno adottato un *non-paper* dopo la chiusura della COFE sono perentori sul punto:

⁶⁸ Come già si è avuto modo di sottolineare, le risposte delle istituzioni su come realizzare anche solo in parte le misure raccomandate sono parte integrante del processo. La mancata risposta da parte del Consiglio europeo nel caso delle *European Citizens' Consultations* è stata fortemente criticata. Si trattava di una iniziativa anche questa volta originata da una proposta del presidente Macron e recepita dalla Commissione. Il Consiglio europeo di Sibiu, che era indicato come il punto di approdo delle Consultazioni (processo che prevedeva un sondaggio online della Commissione e dei Panel di cittadini negli Stati membri) non aveva fatto alcuna menzione alle Consultazioni nelle sue Conclusioni. Sul punto cfr. P. BUTCHER, S. PRONCKUTÉ, *European Citizens' Consultations: Consultation begins at home*, in *European View*, 2019, pp. 80-88, reperibile [online](#). Come sottolineato da alcuni autori: «[t]here are different reasons for the ECC not having had any policy impact. The most important one is probably that there was no official link between the consultation and the decision-making process. The European institutions were not obliged to provide feedback on the recommendations to the participants or give an official response». Cfr anche G. ROSE, I. VAN KEULEN, G. AICHHOLZER, *Formal Agenda-Setting (European Level)*, in H. LEONHARD, I. VAN KEULEN, I. KORTHAGEN, I. AICHHOLZER, R. LINDNER, R. ØJVIND NIELSEN (Editors), *European E-Democracy*, cit., pp. 209-236.

⁶⁹ Uno studio del Servizio di ricerca del Parlamento europeo ha individuato le corrispondenze tra proposte della COFE e Agenda strategica del Consiglio europeo. R. DRACHENBERG, *The Conference on the Future of Europe and the European Council: How far is there a shared policy agenda for the future?*, European Parliamentary Research Service, [PE 730.325](#) - June 2022.

⁷⁰ In relazione a questo punto l'Agenda strategica richiama il rispetto da parte delle istituzioni ai principi della democrazia, lo stato di diritto, la trasparenza, l'eguaglianza dei cittadini e tra gli Stati membri.

essi affermano di non supportare, in quanto prematuro, il processo di riforma dei trattati poiché drenerebbe «energie politiche» che dovrebbero essere dispiegate per fornire risposte alle domande dei cittadini europei (evidentemente solo quelle che si possono realizzare a trattati invariati). Un altro *non-paper* di sei Stati membri, del maggio 2022, sembra adottare una posizione più flessibile, in quanto sollecita un ampio dibattito sull'attuazione delle proposte da tenersi in modo strutturato nelle rilevanti formazioni del Consiglio, con il Consiglio affari generali incaricato di svolgere una funzione di coordinamento.

Chi contesta l'attivazione della procedura *ex art. 48 TUE* esprime implicitamente un giudizio negativo sulla legittimità della COFE come processo costituente. In altri termini, le proposte della Conferenza (che provengono dai cittadini ma anche e dalle stesse istituzioni) non sono ritenute da molti Stati una ragione sufficiente per valutare la possibilità di procedere nella direzione di una modifica dei trattati (ai sensi ovviamente dell'art. 48 TUE) per soddisfare alcune delle (più significative) richieste della COFE.

3.2. Il Consiglio.

Il Consiglio ha discusso il seguito da dare alla Conferenza nella riunione del Consiglio generale del 20 settembre del 2022⁷¹, soprattutto in merito all'adozione di misure che non richiedono una modifica dei trattati e all'utilizzo delle clausole passerella. Il Consiglio ha adottato una valutazione tecnica preliminare⁷², un documento composto da una prima nota in cui l'istituzione opera una classificazione delle proposte e una nota tecnica molto più ampia e dettagliata per ognuna delle proposte presentate.

Per quanto riguarda il contenuto della nota sintetica, il Consiglio distingue un primo gruppo di azioni che sono quelle che l'Unione sta intraprendendo e che corrispondono ad alcune delle proposte⁷³. Un secondo gruppo riguarda le raccomandazioni che possono essere realizzate sulla base di disposizioni contenute negli attuali trattati, o addirittura nell'ambito della legislazione in vigore che potrebbe essere emendata per rafforzare disposizioni in vigore nella direzione suggerita dalla COFE. Il Consiglio richiama la circostanza che diverse proposte rientrano nell'ambito delle competenze concorrenti e di sostegno e pertanto spetta alle istituzioni dell'Unione decidere se attivarsi secondo i principi di proporzionalità e sussidiarietà nella prima

⁷¹ Il Consiglio ricorda che un evento di feedback per i cittadini è programmato per il 2 dicembre 2022.

⁷² [Conference on the Future of Europe - Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary technical assessment](#), doc. 10033/22, 10 June 2022.

⁷³ L'*addendum* contiene due tabelle per ogni proposta: «To what extent are the EU Institutions already working on the measures addressed in the proposal (What is being done)?» How could the proposal/measure be implemented, if at all (assessment of feasibility)?». In quest'ultima si indica se sono necessari emendamenti ai trattati.

ipotesi, e se integrare e sostenere le azioni degli Stati nella seconda. Il terzo gruppo concerne le misure che possono essere realizzate attivando le clausole passerella del trattato⁷⁴ o ricorrendo alla cooperazione rafforzata. In realtà queste ipotesi non sembrano poter fornire una risposta convincente alle proposte della COFE, considerando che le prime non sono mai state attivate dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona e che la seconda ha avuto un'applicazione molto limitata. Infine, nell'ultimo gruppo, il Consiglio individua un numero ristretto di proposte che richiederebbero una revisione dei trattati. Alcune di esse comporterebbero modifiche incidenti sugli equilibri di potere nell'Unione, basti pensare, a titolo esemplificativo, all'elezione diretta del presidente della Commissione da parte dei cittadini, al riconoscimento al Parlamento europeo o ai parlamenti nazionali del diritto di iniziativa legislativa, al trasferimento all'alto rappresentante per la PESC di competenze nel settore della rappresentanza esterna dell'Unione, attualmente attribuite alla Commissione (art. 17, par. 1 TUE) o al presidente del Consiglio europeo (art. 15, par. 6 TUE), il riconoscimento al Parlamento europeo della competenza ad adottare da solo il bilancio dell'UE e/o a decidere in merito alle risorse proprie. Nello specifico, per quanto riguarda la partecipazione dei cittadini, il Consiglio si limita ad affermare che eventuali perfezionamenti dei meccanismi esistenti e lo sviluppo di ulteriori strumenti di partecipazione dovranno essere attentamente valutati e decisi in linea con l'*acquis* dell'UE. Si afferma la disponibilità a verificare la creazione di un sito dedicato, secondo la raccomandazione della COFE sopra richiamata.

3.3. Il Parlamento europeo.

Il Parlamento europeo ha adottato due risoluzioni al termine della COFE. La prima è la risoluzione del 4 maggio 2022 sul seguito da dare alla Conferenza sul futuro dell'Europa⁷⁵. La seconda è la risoluzione del 9 giugno 2022 sulla richiesta di convocare una convenzione per la revisione dei trattati⁷⁶.

⁷⁴ Si tratta della passerella prevista dall'art. 48, par. 7 TUE. Per altre specifiche clausole passerella si vedano l'art. 31, parr. 3-4 TUE e gli artt. 81, par. 3; 153, par. 2, comma 4; 192, par. 2, comma 2; 312, par. 2, comma 2 e 333 TFUE. In altri casi riguardanti il voto in Consiglio e Consiglio europeo non è previsto un meccanismo di questo genere e il passaggio al voto a maggioranza richiederebbe un emendamento del trattato.

⁷⁵ Risoluzione del Parlamento europeo sul seguito da dare alla Conferenza sul futuro dell'Europa, 4 maggio 2022, 2022/2648(RSP), [P9_TA\(2022\)0141](#).

⁷⁶ Risoluzione del Parlamento europeo sulla richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati, 9 giugno 2022, 2022/2705(RSP), [P9_TA\(2022\)0244](#). Le proposte riguardano la riforma delle procedure di voto in Consiglio; la modifica delle competenze dell'UE, in particolare nei settori della salute e delle minacce sanitarie transfrontaliere, nel completamento dell'unione energetica; nella difesa e nelle politiche sociali ed economiche; l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali; modifiche volte a rendere l'economia dell'UE più resiliente, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese e ai controlli di competitività, e promuovere investimenti incentrati sulla transizione giusta, verde e digitale; riconoscimento al Parlamento di iniziativa legislativa e il riconoscimento della co-legislazione nel bilancio UE; il rafforzamento della procedura di tutela dei valori fondanti dell'Unione il chiarimento delle conseguenze delle violazioni dell'art. 7 TUE.

Nella prima che richiama gli aspetti più significativi della Conferenza, si afferma, per quanto qui più interessa, che, al di là delle singole proposte legislative, occorre avviare «una stagione di riforme istituzionali mirate ad attuare le raccomandazioni e concretare le aspettative del processo di partecipazione dei cittadini». La risoluzione evidenzia il ruolo del processo democratico sia partecipativo che rappresentativo (valorizzazione del ruolo dei cittadini ma anche dei rapporti tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali) confermando l'impostazione del trattato ma proponendo un rafforzamento del ruolo del Parlamento che si verificherebbe con il già ricordato riconoscimento di un autonomo potere di iniziativa legislativa o con la previsione di liste transazionali per le elezioni europee.

Il Parlamento si era già espresso⁷⁷, a Conferenza in corso, a favore di nuovi meccanismi permanenti di partecipazione dei cittadini evidenziandone due aspetti che ci sembrano promettenti nell'ottica di un rafforzamento della partecipazione. Il primo è la possibilità di prevedere finalità diverse a questi processi, che spaziano dal condizionamento delle priorità politiche o legislative annuali, all'elaborazione di proposte specifiche, all'adozione di decisioni in merito alla destinazione di determinate risorse pubbliche. Il secondo aspetto è quello più volte ricordato della chiara definizione degli esiti della partecipazione, che comprende anche una definizione dei limiti entro i quali essa può essere utilizzata, auspicando quindi procedure di *follow-up* adeguate e trasparenti.

La reazione più significativa del Parlamento consiste senza dubbio nella preannunciata richiesta di avviare il processo di modifica dei trattati. Nello specifico, il Parlamento propone un rafforzamento delle competenze dell'Unione in materia di salute, energia, politiche sociali e delle PMI; l'introduzione della maggioranza qualificata per l'adozione di sanzioni (art. 29 TUE) e una modifica della clausola passerella *ex art.* 48, par. 7, comma 4 con la previsione della maggioranza qualificata ai sensi dell'art. 238, par. 3, lett. b⁷⁸, il riconoscimento allo stesso Parlamento di un diritto di iniziativa legislativa. Sul metodo, il Parlamento auspica che alla convenzione siano invitati come osservatori rappresentanti delle parti sociali, del CESE, del Comitato delle regioni, della società civile e dei paesi candidati. I rappresentanti dei cittadini non potrebbero non partecipare a pieno titolo ad una futura eventuale convenzione, e dovrebbero sicuramente fare parte degli attori da consultare⁷⁹.

⁷⁷ Risoluzione del Parlamento europeo, Dialoghi dei cittadini e partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'Unione europea, 7 luglio 2021, 2020/2201(INI), [P9_TA\(2021\)0345](#).

ai membri del Consiglio affari generali di pronunciarsi sulla richiesta ma la decisione è stata postposta al momento in cui la Commissione per gli affari costituzionali del PE presenterà le specifiche richieste di modifica dei Trattati. Si è anche sostenuto che nel caso in cui il Consiglio non rispondesse alla richiesta del Parlamento potrebbe essere attivata la procedura in carenza. Si veda quanto riportato da [Euractiv](#).

⁷⁹ Un'idea simile è già stata esplorata in dottrina. Cfr. D. CURTIN, *Private Interest Representation or Civil Society Deliberation? A Contemporary Dilemma for European Union Governance*, in *Social and*

3.4. La Commissione europea.

La Commissione ha adottato il 17 giugno 2022 una comunicazione⁸⁰ in cui ha svolto una prima valutazione per identificare le azioni necessarie per dare seguito concreto alle proposte della Conferenza. Essa ha indicato le tappe da seguire, per «integrare la democrazia partecipativa nel processo politico»⁸¹, articolando la sua risposta secondo il metodo seguente. Nella comunicazione ha raggruppato le quarantanove raccomandazioni della COFE (senza «reinterpretazioni o selezioni»⁸²) secondo le nove aree tematiche indicate nella Piattaforma e per ciascuna di esse ha individuato⁸³ quattro categorie⁸⁴. La prima categoria si riferisce alle iniziative già avviate dalla Commissione che coincidono con le proposte della COFE⁸⁵. La seconda categoria comprende le misure in attesa della decisione dei co-legislatori e sulle quali il Consiglio e/o il Parlamento sono invitati a deliberare⁸⁶. La terza categoria riguarda gli ambiti d'azione in cui la Commissione intende presentare delle proposte⁸⁷. La quarta include i settori per i quali l'istituzione valuterà l'opportunità di intervenire⁸⁸. Il 14 settembre 2022 la presidente della Commissione ha inviato una lettera di intenti alla presidente del Parlamento europeo Metsola, e al primo ministro ceco Fiala, che detiene la presidenza semestrale (dal primo luglio al 31 dicembre 2022), presentando una serie di proposte per l'anno a venire che scaturiscono dalle conclusioni della Conferenza. Questo approccio è anche seguito nel programma annuale di lavoro presentato dalla Commissione il 18 ottobre 2022 in cui sono individuate quarantatré iniziative direttamente o indirettamente collegate alle proposte emerse dalla COFE.

legal Studies, 2002, pp. 55-75, in cui l'A. proponeva la costituzione di un forum, composto da rappresentanti della società civile di tutta Europa, a cui attribuire un ruolo formale all'interno del processo di revisione del trattato.

⁸⁰ COM (2022) 404 final, cit.

⁸¹ *Ibidem*, p. 2.

⁸² *Ibidem*, p. 4.

⁸³ *Ibidem*, [allegato](#) alla comunicazione.

⁸⁴ Questo significa, come d'altra parte specificato nella comunicazione, che la Commissione si avvarrà del suo potere di iniziativa nei settori beninteso di sua competenza e procederà all'analisi d'impatto delle misure proposte. In alcuni casi dovrà intervenire con azioni non legislative.

⁸⁵ Prendendo ad esempio per le quattro categorie l'area tematica 7 (Democrazia europea) queste comprendono diverse tipologie di atti. Ad esempio, si indicano: piano d'azione per la democrazia europea; rete degli uffici *Europe Direct*.

⁸⁶ Si indicano tra queste la revisione del regolamento sul finanziamento dei partiti politici europei.

⁸⁷ Si tratta, ad esempio, della relazione sulla cittadinanza 2023 e di una proposta per sviluppare ulteriormente il portale «Dì la tua» per farne un polo online ancora più facilmente accessibile che raccolga tutte le informazioni sui meccanismi di coinvolgimento dei cittadini gestiti dalla Commissione.

⁸⁸ Si tratta dell'elaborazione di una Carta europea per la partecipazione dei cittadini destinata a tutti coloro che partecipano ad attività di coinvolgimento dei cittadini o le organizzano, promuovendo i principi generali essenziali per il successo di tale coinvolgimento.

Per quanto riguarda, più nello specifico, gli strumenti di partecipazione, la Commissione ha riconosciuto il contributo innovativo della COFE e ha ribadito⁸⁹ l'intenzione di «dare ai panel di cittadini la facoltà di deliberare e formulare raccomandazioni prima di alcune proposte chiave, nell'ambito della generale definizione delle politiche e in linea con i principi per legiferare meglio». La Commissione immagina l'istituzione di Panel paneuropei per tematiche ampie o di Panel più piccoli che si dovrebbero occupare di questioni più delimitate. Queste Assemblee dei cittadini sarebbero composte secondo i criteri di rappresentatività che sono stabiliti nei processi deliberativi⁹⁰. La Commissione prevede di integrare il meccanismo dei Panel nel programma «legiferare meglio»⁹¹: una «relazione dei cittadini» sarebbe integrata nella valutazione d'impatto prevista da quel programma. Non si tratterebbe, quindi, di riconoscere un potere di *agenda setting* ai Panel ma di coinvolgerli nel processo di consultazione su iniziative già avviate dalla Commissione. In altri termini, i Panel si aggiungerebbero agli altri meccanismi di consultazione già previsti nel «legiferare meglio». Da queste prime indicazioni si ricava l'impressione che la Commissione intenda valorizzare il contributo dei cittadini ma inquadrandolo entro schemi già sperimentati che non incidono sul suo potere formale d'iniziativa. Questa posizione minimalista sembra confermata dalla risposta relativa alla creazione di una piattaforma multilingue. Secondo quanto emerge dalla Comunicazione, il portale «Dì la tua» sarebbe trasformato in uno sportello unico per la partecipazione *online* dei cittadini e riunirebbe tutte le informazioni sui meccanismi di partecipazione previsti nell'Unione. In questa Piattaforma sarebbero anche integrate le funzionalità principali della Piattaforma digitale multilingue. Tuttavia, l'interazione dei cittadini (scambi, commenti, organizzazione di eventi) nella Piattaforma della COFE svolgeva anche una funzione propedeutica allo svolgimento della discussione nei Panel e in Plenaria, mentre nello sportello unico non sarebbe istituito un sistema di raccordo con il processo decisionale. È vero che una Piattaforma per i cittadini può contribuire alla creazione di uno spazio pubblico europeo, e che la risposta della Commissione risponde alle indicazioni della COFE, ma una piattaforma così concepita,

⁸⁹ Si veda quanto affermato dalla presidente nel [discorso di chiusura della COFE](#) del 9 maggio 2022 riguardo al ruolo futuro dei Panel: «[y]ou have proven that this form of democracy works. And I believe, we should give it more room, it should become part of the way we make policy. This is why I will propose that, in the future, we give Citizens' Panels the time and resources to make recommendations before we present key legislative proposals». Nel discorso sullo Stato dell'Unione del 14 settembre 2022, [SPEECH/22/5493](#), la presidente ha definito i Panel di cittadini come la futura «costante della nostra vita democratica».

⁹⁰ Cfr. OECD, *Innovazione nella partecipazione*, cit.

⁹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori, [COM\(2021\) 219 final](#) del 29 aprile 2021. Un'analisi della comunicazione si può leggere in M. PICCHI, *Legiferare meglio: a proposito della nuova Comunicazione della Commissione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, pp. 1051-1064, reperibile [online](#).

senza una connessione strutturata con le istituzioni, e senza meccanismi di feedback rischia di non essere un polo attrattivo.

Infine, sulla questione delle modifiche ai trattati, la Commissione ha adottato una posizione molto equilibrata. In estrema sintesi, essa non esclude la possibilità che possa essere avviato un processo di modifica dei trattati ma prima di arrivare a tale soluzione ritiene che debbano essere sfruttate tutte le possibilità, anche interpretative, offerte dal diritto primario⁹².

4. Osservazioni conclusive.

La COFE – nonostante sia stata un insieme di eventi che non hanno raggiunto il grande pubblico – dal punto di vista del processo di partecipazione e deliberativo è stata sicuramente un evento da non sottovalutare. I Panel europei dei cittadini sono stati il primo esperimento di democrazia deliberativa transnazionale. La Piattaforma digitale multilingue, anch'essa unica nel suo genere, ha visto l'applicazione delle nuove tecnologie che hanno permesso la partecipazione più ampia possibile di cittadini, enti, istituzioni. L'elaborazione delle idee presentate nella Piattaforma è stata possibile grazie all'applicazione dell'intelligenza artificiale. Inoltre, la COFE ha costituito un quadro strutturato, in cui le diverse componenti hanno interagito e in cui i rappresentanti dei cittadini europei sono stati chiamati a rapportarsi con quelli delle istituzioni.

La domanda se si può considerare che la COFE abbia realizzato l'obiettivo per cui è stata creata, ovvero definire l'Europa che i cittadini vogliono e accrescere la legittimità dell'Unione, non può, al momento, ricevere una risposta definitiva. Un giudizio sull'apporto della COFE dipende da due fattori.

Il primo riguarda le conseguenze della Conferenza. Essa si è chiusa il 9 maggio 2022, ma il processo non è terminato in quanto esso comprende un ulteriore passaggio che richiede che le istituzioni diano conto se, ed eventualmente come, daranno seguito alle proposte della COFE (processo di *follow-up*). Non si sottolineerà mai a sufficienza l'importanza di questa fase, senza la quale il processo deliberativo risulta imperfetto. In assenza di risposte delle istituzioni la COFE si trasformerebbe da strumento volto a rafforzare la legittimità dell'Unione in fonte di comprensibile delusione dei cittadini europei, in quanto si dimostrerebbe l'irrilevanza del loro contributo. Questo non vuol dire che tutte le raccomandazioni della COFE saranno prese in considerazione, ma è cruciale che le istituzioni europee, e in primo luogo la Commissione, specifichino la loro posizione soprattutto sulle proposte che presentano importanti profili di novità. Per quanto attiene alla modifica del trattato, la questione è aperta, anche se la chiara opposizione di un

⁹² Nel sopra citato discorso alla chiusura della COFE la presidente ha richiamato la possibilità di modificare i trattati «se necessario».

numero significativo di Stati membri, espressa dopo la Conferenza, sembrerebbe indicare che tale ipotesi sia per il momento di difficile realizzazione.

Il secondo fattore di valutazione del successo della COFE, che pure si collega al primo, attiene alla possibilità che i meccanismi sperimentati nella Conferenza, e in particolare la Piattaforma multilingue e i Panel, siano incardinati nel processo decisionale europeo. Si tratterebbe evidentemente di adattarli al sistema decisionale dell'Unione e soprattutto di trovare soluzioni equilibrate per rendere il processo più solido sotto il profilo della democrazia partecipativa, evitando allo stesso tempo che il processo decisionale si appesantisca e si allunghi ulteriormente. Le proposte della Commissione sul futuro ruolo dei Panel e della Piattaforma sembrano sposare, ad oggi, una visione piuttosto riduttiva di questi meccanismi di partecipazione.

In sintesi, la COFE evidenzia in tutta la sua problematicità la questione del rapporto tra strumenti di democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa, o, ancora meglio, la difficile interazione tra strumenti di consultazione e partecipazione e processo decisionale dell'Unione.

ABSTRACT: La Conferenza sul futuro dell'Europa è stata definita «un esercizio paneuropeo senza precedenti di democrazia deliberativa» che mostra il potenziale per la creazione di uno spazio pubblico nell'UE. La Conferenza è stata concepita, anche con l'obiettivo di rafforzare la legittimità dell'Unione, come un processo dal basso in cui si è applicato un metodo di tipo deliberativo per coinvolgere i cittadini europei chiamati a definire le priorità dell'Unione europea nel prossimo futuro. Nella prima parte questo elaborato esamina criticamente gli strumenti e le modalità che hanno assicurato la partecipazione dei cittadini in tre delle componenti della Conferenza: la Piattaforma multilingue, i Panel dei cittadini e la Plenaria. La seconda parte di questo lavoro si sofferma sulle prime reazioni del Consiglio europeo, del Consiglio, del Parlamento e della Commissione alle proposte della Conferenza e sulla possibilità di includere nei processi decisionali nell'Unione alcuni meccanismi di partecipazione sperimentati nella Conferenza.

PAROLE CHIAVE: Conferenza sul futuro dell'Europa; legittimità; processo deliberativo; democrazia.

The Conference on the future of Europe: initial assessments of participation instruments, the deliberative process, and follow-up

ABSTRACT: *The Conference on the future of Europe has been defined «an unprecedented pan-European exercise in deliberative democracy» showing the potential for the creation of a public space in the EU. The Conference has been conceived, also in order to reinforce the legitimacy of the European Union, as a bottom-up process applying a deliberative approach to involve European citizens who have been called to define the EU priorities in the near future. This article will first analyze the instruments and methods of citizens' participation in three of the components of the Conference: the Multilingual Digital Platform, the European Citizens' Panels and the Conference Plenary. The second part of this paper will focus on the follow-up of the Conference assessing the reactions of the European Council, the Council, the Parliament, and the Commission to the proposals of the Conference and the possible application in the EU of the participatory tools tested in the Conference.*

KEYWORDS: *Conference on the future of Europe; legitimacy; deliberative process; democracy.*