



La Conferenza sul futuro dell’Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell’Unione?

Francesca Martines*

SOMMARIO: 1. Introduzione. Le origini della Conferenza: democrazia partecipativa e legittimità dell’Unione - 2. La struttura della Conferenza. - 2.1. La Piattaforma digitale multilingue. - 2.2. I Panel europei di cittadini. - 2.3. La Sessione plenaria. - 2.4 Il Comitato esecutivo e il Segretariato comune. - 2.5. La Presidenza. - 3. La definizione dell’agenda europea e gli obiettivi della Conferenza. - 4. Osservazioni conclusive.

1. Questo scritto si propone di presentare alcune considerazioni sulla Conferenza sul futuro dell’Europa per iniziare a riflettere sul suo potenziale contributo al rafforzamento della democrazia partecipativa nell’Unione europea. La Conferenza presenta indubbi profili d’interesse, sia in rapporto a precedenti esperienze di coinvolgimento dei cittadini nel dibattito sull’agenda europea, sia in prospettiva futura. Pertanto, la questione che si intende porre è se la Conferenza¹ sia qualificabile come un (altro) esercizio di consultazione

* Professoressa associata di diritto dell’Unione europea, Università di Pisa.

¹ 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; B. Nascimbene, *Dalla “paura” all’“ambizione”. L’iniziativa per una Conferenza sul futuro dell’Unione europea*, in *Eurojus*, 2020, p. 160 ss.

dei cittadini che rischia di non avere ricadute concrete sul futuro dell'Unione, o se, invece, possa considerarsi un nuovo metodo di partecipazione dal basso per la definizione dell'agenda dell'Unione anche come risposta alla crisi di legittimità di questo ordinamento (*input legitimacy*²). In realtà, non sembra sufficiente interrogarsi sulla partecipazione dei cittadini alla Conferenza nell'ottica esclusiva della *input legitimacy* ma è opportuno riflettere sul contributo di questo processo all'*output legitimacy* e quindi considerare anche la questione dei risultati concreti che la Conferenza potrà produrre.

Il quadro di riferimento in cui si colloca la Conferenza è costituito dalla dimensione partecipativa della democrazia europea (art. 11 TUE)³. Il Regolamento interno della Conferenza, all'art. 1 (Principi comuni) stabilisce infatti: "La Conferenza è un processo "dal basso verso l'alto", incentrato sui cittadini, che consente agli europei di esprimere la loro opinione su ciò che si aspettano dall'Unione europea"⁴. Per la Commissione europea: "La conferenza dovrà affrontare un elemento specifico dei dialoghi con i cittadini, ovvero il collegamento tra il punto di vista dei cittadini e l'elaborazione pratica delle politiche"⁵. Questa affermazione pone una questione cruciale: se la partecipazione dei cittadini non si limita ad un esercizio di dibattito, di

² F. SCHARPF, *Governing in Europe, Effective and Democratic*, Oxford, 1999 distingue *input* e *output legitimacy*. In sintesi, l'*input legitimacy* dipende dalla misura in cui le scelte politiche sono influenzate dalla partecipazione dei cittadini e dal loro coinvolgimento nei processi decisionali (rappresentativi o partecipativi) e dalla capacità dei governanti di rispondere; l'*output legitimacy* dipende dalla capacità di predisporre misure vincolanti volte a soddisfare i bisogni e gli interessi collettivi in modo compatibile con gli obiettivi democratici. Si veda anche 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, p. 2 ss. La qualifica di efficienza e di bontà dei risultati può lasciare ampi margini di valutazione soggettiva e non dovrebbe comunque essere il frutto di scelte che non coinvolgono i destinatari delle decisioni, circostanza che rende evidente il collegamento tra *input* e *output legitimacy*. Su questo punto anche 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, p. 136 ss.

³ Come noto, la democrazia partecipativa integra la dimensione rappresentativa della democrazia nell'Unione. *Ex multis*, F. CENGİZ, *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, 577, 578; K. NICOLAIDIS, R. YOUNGS, *Europe's Democracy Trilemma*, in *International Affairs*, 2014, 1403 ss.; G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI, *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 37 ss.. Una serie di fattori noti rende difficile proporre un modello forte di democrazia partecipativa. Tra questi il ruolo radicato nel contesto politico nazionale dei cittadini, dei media e delle associazioni, la peculiare forma di rappresentanza in Parlamento europeo dei cittadini, il ruolo chiave esercitato dagli Stati. Cfr. J. CROWLEY, L. GIORGI, I. VON HOMEYER, W. PARSONS, *Democracy in the European Union: Towards the Emergence of a Public Sphere*, London, 2006.

⁴ Il testo è scaricabile dal sito della Conferenza futureu.europa.eu/.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Dare forma alla Conferenza sul Futuro dell'Europa*, COM (2020) 27, 22.1.2020, p. 5.

confronto, di proposizione di idee (che avrebbe comunque un suo valore) e se si concepisce la Conferenza come una nuova forma di coinvolgimento fattivo dei cittadini, è necessario comprendere non solo come questo processo possa garantire una piena ed efficace partecipazione dei cittadini e della società civile, ma anche come le idee e le proposte si possano tradurre in azioni e interventi concreti. Sarà anche necessario chiarire se questo obiettivo sia effettivamente realizzabile. In realtà, come si vedrà, si riscontrano alcune ambiguità sia per quanto riguarda la Conferenza come strumento di partecipazione dal basso alla definizione dell'agenda, sia per quanto riguarda gli esiti di questo processo.

La Commissione e il Consiglio europeo concepiscono l'attuale Conferenza come naturale continuazione del precedente dibattito sul futuro dell'Unione. Le esperienze pregresse sono costituite dai *Dialoghi con Cittadini europei* e dalle *Consultazioni dei cittadini europei*. I primi, istituiti già nel 2012 dalla Commissione Barroso, erano stati riproposti dalla Commissione Juncker ⁶ che aveva contribuito al dibattito sulle prospettive future dell'Unione con il *Libro bianco* del 2017.⁷ Le *Consultazioni dei cittadini* originavano da un'idea del Presidente Macron⁸ e si ispiravano al modello dei comitati locali che avevano organizzato dibattiti e presentato idee che erano convogliate nella piattaforma *En Marche!*. Le *Consultazioni dei cittadini* dovevano costituire un processo di legittimazione dal basso delle priorità future dell'Unione, da dibattere nei diversi Stati membri, se pure con il coinvolgimento delle istituzioni, e della Commissione in particolare⁹. Nel quadro di questa iniziativa si prevedevano tre modalità di partecipazione dei cittadini. La prima era costituita da eventi organizzati dagli Stati membri; la seconda, di impianto transnazionale, aveva previsto la formazione di un Panel di cittadini, composto da 96 persone (di diverse provenienze sociodemografiche) selezionate da una società indipendente di ricerche di mercato; la terza modalità di partecipazione consisteva in una consultazione

⁶ Cfr. il documento *Joint Report on the Citizens' Consultations on Behalf of the Austrian Presidency and the Incoming Romanian Presidency*. Consiglio dell'Unione. Doc. 14535/18, 3 dicembre 2018. Si vedano anche i documenti scaricabili dal sito: ec.europa.eu/info/progress-reports-citizens-dialogues-and-consultations_en.

⁷ Libro bianco sul futuro dell'Europa - *Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, COM (2017) 2025.

⁸ E. MACRON, *Lettera ai cittadini europei, Per un Rinascimento europeo*, 4 marzo 2019, scaricabile dal sito www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it.

⁹ Il rapporto della Commissione sui *Dialoghi con i cittadini* aveva indicato come priorità: "Un'economia dinamica", "Un'Europa che protegge", "Affrontare la migrazione", "Lotta ai cambiamenti climatici, tutela dell'ambiente", "Un'Europa più forte nel mondo", "Un'Europa dei valori" e "Una prospettiva per la generazione più giovane".

online dei cittadini europei su 12 quesiti redatti dal Panel¹⁰. Senza entrare nel dettaglio di un esame dei profili critici di queste iniziative¹¹, si possono sottolineare due aspetti. In primo luogo, il metodo applicato nelle *Consultazioni* e nei *Dialoghi* li qualifica come incontri informativi e sessioni di domande e risposte¹². In secondo luogo, le conseguenze di questi incontri sulla determinazione dell'agenda non sono chiare¹³ ma appaiono comunque limitate, anche come conseguenza della metodologia applicata.

In ogni caso, quelle consultazioni si inquadrano nel dibattito sul futuro dell'Europa. La spinta propulsiva alla discussione era stata impressa dal referendum sulla Brexit. Altri fattori, migrazione, terrorismo, recessione economica, una crescente marginalizzazione politica ed economica dell'Europa, i cambiamenti climatici, e impulsi populistici hanno contribuito a mantenere la discussione in agenda.

¹⁰ *Joint report on the Citizens' Consultations*, op.cit.

¹¹ Sono critici ma sottolineano anche aspetti positivi dell'esperimento, D. GUTIERREZ-PERIS, P. MORILLAS, H. SÁNCHEZ MARGALEF, *Europe's Conventions Démocratiques*, in S. BLOCKMANS, S. RUSSACK (eds.), *Direct Democracy in the EU. The Myth of a Citizens' Union*. London, Brussels, 2018, p. 42 ss. Li qualifica come uno strumento di "educazione civica" A. GIORDANO, *From Local to European: Putting Citizens at the Centre of the EU Agenda*, European Committee of the Regions, 2019, p. 65. Secondo la Relazione del Parlamento europeo sui dialoghi con i cittadini e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'Unione europea (2020/2201)INI, i dialoghi della Commissione con i cittadini sono "un modo per fornire informazioni ai cittadini anziché coinvolgerli in un dibattito sulla loro visione e sui cambiamenti che vorrebbero vedere nell'UE e non prevedono un meccanismo di feedback per informare i cittadini degli esiti della loro partecipazione". In sostanza, quanto emerge da questi incontri non è canalizzato nel processo decisionale. Sulla funzione delle consultazioni si veda J. TOMKOVA, *E-consultations: New Tools for Civic Engagement or Facades for Political Correctness?*, in *European Journal of ePractice*, No. 7, March 2009, p. 46. Scaricabile dal sito joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/91/da/cc/ePractice%20Journal-Vol.7-March%202009.pdf (11 giugno 2021). E. LIRONI, D. PETA, *EU Public Consultations in the Digital Age: Enhancing the Role of the EESC and Civil Society Organisations*, Studio elaborato per il CESE, 2017.

¹² Una delle cause dell'irrelevanza dell'esperimento per l'agenda europea è, per alcuni, l'assenza di collegamento tra le consultazioni e il processo decisionale, nonché la vaghezza dei temi trattati. G. ROSE, I. VAN KEULEN, G. AICHHOLZER, *Formal Agenda (Setting in Europe)*, in L. HENNEN, I. VAN KEULEN I. KORTHAGEN, G. AICHHOLZER, R. LINDNER, *E-Democracy in Practice*, Berlino, 2020, p. 209 ss.

¹³ Nella Dichiarazione di Roma sono stati indicati obiettivi che riprendevano quelli di Bratislava. A seguito delle *Consultazioni* con i cittadini è stato redatto un Rapporto presentato al Consiglio Europeo di Sibiu nel maggio 2019. Il Consiglio Europeo di Sibiu ha adottato una Dichiarazione in cui si indicano delle priorità (presentata come il risultato dell'Agenda del Consiglio, dei dibattiti dei cittadini e dei dialoghi e delle discussioni in PE) che avrebbero concluso il dibattito sul futuro dell'Unione europea. Le priorità – migrazione sicurezza ed economia – erano state precedentemente individuate dalla Dichiarazione di Bratislava che ha tenuto conto delle preoccupazioni espresse dai cittadini nel sondaggio di Eurobarometro www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-07-17-001-en-n.pdf. Cfr. S. ANGHEL, R. DRACHENBERG, *Assessing the Leaders' Agenda*, EPRS, 2019. Si vedano anche i dibattiti dei Capi di Stato e governo che hanno parlato alla Plenaria del Parlamento tra gennaio 2018 e aprile 2019. In dottrina cfr. P. BUTCHER, S. PRONCKUTÉ, *European Citizens' Consultations: Consultation Begins at Home*, in *European View*, 2019, p. 80.

La proposta di riunire una Conferenza sul futuro dell'Unione europea è stata avanzata dal Presidente Macron nel marzo del 2019¹⁴. Annunciata dalla Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen nel suo programma,¹⁵ l'idea è stata accolta nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 12 dicembre 2019¹⁶. Il Parlamento europeo ha appoggiato l'iniziativa e approvato diverse risoluzioni che hanno progressivamente definito la sua posizione a riguardo¹⁷.

La Conferenza sul futuro dell'Europa, il cui inizio era previsto nei primi mesi del 2020, è stata rinviata a causa della grave situazione sanitaria dovuta al Covid 19. In realtà si erano palesate difficoltà di ordine politico sulla *governance* della stessa che ne avrebbero presumibilmente posposto l'avvio in ogni caso. Dirimente, per superare il blocco, è stato il compromesso raggiunto nel febbraio 2021 al Coreper, in base al quale la Conferenza sarebbe stata presieduta dai Presidenti delle tre istituzioni (Consiglio, Commissione, Parlamento europeo) assistiti da un Comitato esecutivo (su cui *infra*). Il 21 marzo 2021 la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, il Presidente del Parlamento europeo David Sassoli e il Presidente di turno del Consiglio Antonio Costa hanno firmato la Dichiarazione congiunta sulla Conferenza che è stata aperta ufficialmente (e simbolicamente) il 9 maggio 2021.

2. La Conferenza ha un impianto organizzato su diversi livelli e la cui logica sembra riflettere una metodologia strutturata su tre azioni: ascolto (che si realizza nella Piattaforma digitale multilingue della Conferenza, la quale – come avremo a breve occasione di osservare – comprende idee ed eventi, nonché panel nazionali); traduzione delle idee in proposte (dalla Piattaforma ai Panel europei di cittadini, alla Plenaria e al Comitato esecutivo) e decisione (adozione di atti da parte delle istituzioni, eventuale decisione di procedere con modifiche dei Trattati).

¹⁴ www.politico.eu/article/emmanuel-macron-european-parliament-election-calls-for-big-eu-changes-in-european-renaissance/.

¹⁵ Cfr. *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa*, p. 21. Uno dei membri della Commissione è stato incaricato dalla Presidente della Commissione di lavorare di concerto con le altre due istituzioni politiche per definire termini, modi e portata della Conferenza, di seguirne gli esiti ma anche di individuare modalità per permettere un'ampia partecipazione dei cittadini. Cfr. *President-elect von der Leyen's Mission Letter to Dubravka Šuica*, 10 Settembre 2019. Altri due Commissari sono impegnati nella Conferenza, rispettivamente Věra Jourová Vice-presidente della Commissione e responsabile per i Valori e la trasparenza che rappresenta la Commissione alla Conferenza (*President-elect von der Leyen's Mission Letter to Věra Jourová*, 10 Settembre 2019) e Maroš Šefčovič's per quanto riguarda gli esiti (*President-elect von der Leyen's Mission Letter to Maroš Šefčovič*, 10 Settembre 2019).

¹⁶ Sui documenti in cui il Consiglio ha definito la sua posizione cfr. *infra*.

¹⁷ Su cui cfr. *infra*.

2.1. Alla base della Conferenza si trova la Piattaforma digitale multilingue¹⁸. Si tratta del livello più ampio in termini di potenziale partecipazione, peraltro non limitata ai singoli privati cittadini, ma aperta a tutte le istanze della società civile, portatori d'interesse, autorità pubbliche europee, nazionali, regionali¹⁹. Nella Piattaforma sono indicati dei macro-temi: 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.

Ogni partecipante²⁰ – sulla base di un processo di auto-selezione²¹ – può caricare sulla Piattaforma una “idea”, riconducibile a un macro-tema (ma alcune idee possono intersecare più settori), presentata in termini sintetici e che può essere condivisa con o ricevere commenti da altri utenti. Sulla Piattaforma sono altresì indicati gli “eventi” organizzati da singoli o da gruppi o istituzioni (ong, università, ecc. e anche nella forma di panel di cittadini a livello nazionale) cui è possibile partecipare in varie forme: in modalità telematica o, se previsto e possibile (a causa della situazione pandemica²²), in presenza²³. Dalla Piattaforma si può accedere ai documenti e a tutte le informazioni riguardanti la Conferenza.

Le problematiche che si pongono relativamente all'utilizzo e alla funzione della Piattaforma sono collegate al c.d. *digital divide*, al possesso di strumenti per collegarsi alla rete, e alla possibilità di accedere a una connessione internet. Il processo di auto-selezione comporta il rischio che partecipino solo persone che sono interessate all'ordinamento europeo, che conoscono i processi dell'Unione, oppure organizzazioni attive nei settori disciplinati

¹⁸ Per la Commissione le tecnologie digitali e i social media hanno modificato in profondità la partecipazione civile e questi strumenti saranno immancabilmente utilizzati per garantire una più ampia partecipazione. Si veda il *Piano d'azione per la democrazia europea* della Commissione, COM (2020) 709, final, 3.12.2020.

¹⁹ La Piattaforma si avvale di “Decidim”, una piattaforma open-source sviluppata inizialmente dalla Municipalità di Barcellona.

²⁰ La Piattaforma non prevede blocchi geografici e quindi potrebbero intervenire anche cittadini che si trovano in Stati terzi. Report del Comitato esecutivo del 24 marzo 2021, scaricabile dal sito della Conferenza.

²¹ Secondo uno studio di A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, 2012, p. 63, la distinzione più importante nell'Unione non è tra destra e sinistra ma tra pro-integrazionisti e anti-integrazionisti, come evidenziato anche dalle elezioni al Parlamento europeo del 2019. Ci si può chiedere, in effetti, se i partecipanti e iscritti alla Piattaforma per la gran parte non appartengano alla prima categoria.

²² La situazione sanitaria ha evidentemente inciso su questo processo, sia ritardandone l'inizio, come già detto, sia influenzando sulle attività e sull'organizzazione e riunioni dei Panel.

²³ Secondo uno studio recente, i panel (nazionali) già attivati sembrano ripetere il modello dei *Dialoghi* e delle *Consultazioni*. Cfr. M. ALANDER, N. VON ONDARZA, S. RUSSACK (eds.), *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, in *EPIN Report*, June 2021.

dall'Unione o connessi alle sue politiche. Il numero di contatti avvenuto nel momento in cui si scrive non è particolarmente promettente (poco più di 20.000 partecipanti al 26 luglio). Nella Piattaforma si applica l'intelligenza artificiale attraverso il *text mining* sviluppato dal *Joint Research Centre* della Commissione²⁴.

Un altro aspetto qualificante della Piattaforma, che facilita l'interazione tra cittadini europei, è l'eliminazione dell'ostacolo linguistico grazie alla possibilità per ciascun utente di esprimersi in una delle lingue ufficiali dell'Unione e alla traduzione immediata del suo intervento nelle altre lingue (processo che, sperimentando la Piattaforma, mostra tuttavia ancora alcune problematiche di funzionamento).

I partecipanti devono acconsentire a rispettare la *Carta per i cittadini e gli organizzatori di eventi che partecipano alla Conferenza*²⁵.

La Piattaforma è, secondo chi scrive, uno degli strumenti più promettenti ed interessanti, nonostante le criticità segnalate²⁶. Le diverse modalità di intervento - formulazione di idee, commenti, comunicazione e partecipazione agli eventi - che sono a disposizione di una platea di utenti potenzialmente molto ampia possono favorire e incrementare l'interlocuzione tra i cittadini. Per questo motivo la Piattaforma della Conferenza potrebbe diventare uno strumento funzionale alla creazione almeno di un embrione di spazio pubblico europeo²⁷. Anche se essa non è propriamente un *citizen-driven e-democracy*

²⁴ *Summary report meeting of the Executive Board of the Conference on the Future of Europe*, doc. WK 4853/2021 INIT, 7.4.2021.

²⁵ La Carta è divisa in due parti. La prima rivolta ai partecipanti e la seconda agli organizzatori. I partecipanti si impegnano a rispettare i valori dell'Unione, indicati all'art. 2 del TUE. Si impegnano a contribuire con proposte concrete e ad astenersi da diffondere o condividere contenuti illegali, che incitano all'odio, deliberatamente falsi o fuorvianti e si impegnano a fare riferimento a fonti affidabili. Vi è un riferimento alla partecipazione volontaria e all'impegno a non utilizzare la Piattaforma per fini privati o commerciali. La seconda parte riguarda gli organizzatori di eventi che si impegnano al rispetto dell'inclusività e accessibilità degli eventi, al rispetto dei principi enunciati nella Dichiarazione congiunta, al rispetto della partecipazione che assicuri la diversa rappresentanza, la trasversalità, il pluralismo linguistico, la trasparenza, la tutela dei dati.

²⁶ Non si tratta di un esperimento completamente nuovo. Come precedenti possiamo citare il *forum* della Convenzione di Laeken, sebbene fosse più modesto in termini di possibilità di interazione. Più recentemente si veda la piattaforma creata dalla Commissione e finalizzata a sostenere i promotori di una iniziativa dei cittadini europei, ma anche a facilitare l'interazione tra cittadini e attrarre più partecipanti soprattutto giovani. europa.eu/citizens-initiative-forum/_it. Infine, merita ricordare Futurium, una piattaforma per determinare modelli di *policy making* (*Policy Making 3.0*) basati su prove scientifiche e partecipazione dei portatori d'interesse. La piattaforma prevede strumenti di previsione *online* per facilitare la creazione congiunta di idee per progettare politiche future. F. ACCORDINO, *The Futurium—a Foresight Platform for Evidence-Based and Participatory Policymaking*, in *Philosophy and Technology*, 2013, p. 321 ss.

²⁷ Nel Libro bianco sulla Governance europea del 2001 la Commissione scriveva: "Informare e comunicare di più e meglio è la condizione per sviluppare il sentimento di appartenenza

tool perché non è sviluppata e gestita solo dai cittadini, può comunque svolgere alcune funzioni di un *edemocracy tool*²⁸.

Molto dipenderà naturalmente dal successo del suo utilizzo.

2.2. Al secondo livello della Conferenza si trovano i Panel europei di cittadini.²⁹ Sono quattro e ciascuno è composto da 200 membri. Il numero dei partecipanti è volto ad assicurare la diversità e la rappresentanza³⁰. Il regolamento interno della Conferenza specifica che deve essere garantita la presenza di almeno un cittadino di sesso maschile e femminile per ciascuno Stato membro e che si applica il principio di proporzionalità degressiva; la rappresentanza dei cittadini tiene conto di cinque criteri: nazionalità, background urbano o rurale, background socioeconomico, età e genere; un terzo dei componenti di ogni Panel deve essere costituito da cittadini/e di età inferiore ai 25 anni³¹.

I Panel europei di cittadini sono in numero inferiore rispetto ai temi indicati nella Piattaforma, per cui ciascun Panel discuterà di un certo numero di argomenti³². Poiché sono chiamati a dibattere sulle idee espresse nella Piattaforma digitale, tradotte in contributi e proposte, e su quella base formulare raccomandazioni alla Plenaria, i Panel si collocano in una fase intermedia e fungono da cinghia di trasmissione tra il livello di base, cioè la Piattaforma, e il livello superiore, cioè la Sessione Plenaria.

all'Europa. Lo scopo deve essere la creazione di uno spazio transnazionale, nel quale i cittadini di paesi diversi possano discutere quelle che a loro parere sono le grandi sfide dell'Unione. In questo modo si aiuterebbero i politici a rimanere in contatto con la pubblica opinione in Europa ed a meglio individuare i progetti atti a suscitare l'adesione della popolazione." Sulla nozione di sfera pubblica, oltre al classico J. HABERMAS, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, 1989, si vedano P. MURRAY, *Exporting a New Public Space? Reflections on the EU Integration Experience as a Paradigm*, in *European Political Science*, 2008, p. 264 ss.; E.O. ERIKSEN, *An Emerging European Public Sphere*, in *European Journal of Social Theory*, 2005, p.34 ss.; Id. *Conceptualizing European Public Spheres. General, Segmented and Strong Publics*, in *ARENA Working Papers*, 3/2004; T. RISSE, *How Do We Know a European Public Sphere When We See One? Theoretical Clarifications and Empirical Indicators*, Firenze, EUI 2002.

²⁸ F. GRAZIAN, H. NAHAR, *Next Level Participation*, in *European Liberal Forum*, 2020, scaricabile dal sito www.liberalforum.eu/publications/next-level-participation/.

²⁹ Cfr. Consiglio dell'Unione, *Update -Practical modalities of the European Citizens' Panels of the Conference on the Future of Europe*, 20.7.2021.

³⁰ la selezione è affidata ad una società esterna, l'agenzia Kantar, la stessa che conduce i sondaggi di Eurobarometro. Il contratto è pubblicato sulla Piattaforma della Conferenza.

³¹ Si veda il regolamento interno della Conferenza, art. 5.

³² I quattro panel europei in programma si occuperanno di discutere dei temi indicati nella Piattaforma e raggruppati come segue: (1) valori, diritti, stato di diritto, democrazia, sicurezza; (2) cambiamenti climatici, ambiente/salute; (3) un'economia più forte, giustizia sociale, occupazione/istruzione, gioventù, cultura, sport/trasformazione digitale; (4) l'UE nel mondo/migrazione.

I Panel sono diversi rispetto agli strumenti sopra richiamati, ovvero i *Dialoghi con i cittadini* e le *Consultazioni dei cittadini*. Come si è detto, questi ultimi, più che luoghi di dibattito e confronto erano strumenti di informazione *top-down*. Il Panel istituito in connessione con le *Consultazioni* aveva soprattutto la funzione di individuare le principali questioni da sottoporre ai cittadini europei mediante un questionario *online* i cui risultati dovevano essere inclusi in un Rapporto da presentare al Consiglio europeo di Sibiu. Si trattava quindi di un processo invertito – almeno per le prime due fasi – rispetto a quello attuale, in cui i Panel della Conferenza dovranno discutere partendo dalle sollecitazioni derivanti dal livello di base (Piattaforma).

I Panel europei di cittadini sono da considerare una componente qualificante della Conferenza in quanto permettono il confronto di idee tra cittadini dei diversi Stati membri selezionati secondo i criteri sopra richiamati che dovrebbero, appunto, garantire la diversità e l'equa rappresentanza e possono contribuire anch'essi alla creazione di un (embrione) di spazio pubblico europeo.³³

I Panel sono organizzati in sedute che applicano il metodo deliberativo che, in sintesi, è 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 consensuale³⁴. Sarà di enorme interesse verificare, a processo concluso, come questa metodologia sarà stata applicata.

Il successo dei Panel nel formulare proposte per la Plenaria dipenderà ovviamente da diversi fattori: quello temporale appare il più problematico (la Conferenza deve terminare i lavori entro la primavera del 2022),³⁵ soprattutto data la complessità e il carattere tecnico dei temi da trattare; altri elementi che possono incidere sul risultato del processo sono, in particolare, la preparazione dei partecipanti, la riuscita del metodo deliberativo, il ruolo dei mediatori che assistono i cittadini nelle discussioni, e la questione delle differenze linguistiche.

³³ Si veda anche per una visione dei *Dialoghi* come contributo alla creazione di uno spazio pubblico, Report from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Citizens' Dialogues as a Contribution to Developing a European Public Space*, COM(2014) 173 final, Brussels, 24.3.2014.

³⁴.; KORKEA-AHO, *Adjudicating New Governance: Deliberative Democracy in the European Union*, Routledge 2015; EA. CRESPI, *Deliberative Democracy and the Legitimacy of the European Union: A Reappraisal of Conflict*, in *Political Studies*, 2014, p. 81 ss.; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa partecipativa e rappresentativa: tre diverse forme di democrazia?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 66 ss.

³⁵ Il calendario dettagliato degli incontri può essere visionato dal sito ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_3092.

2.3. Il terzo livello della Conferenza è costituito dalla Sessione Plenaria³⁶, che costituisce l'organismo in cui si confrontano anche rappresentanti delle istituzioni. La Plenaria, originariamente composta da 450 membri, ha visto la sua composizione allargata con una decisione del Comitato esecutivo del 20 luglio 2021 che ha portato il numero a 449. La Plenaria è composta da: 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) (8), della società civile (8) dei Panel dei cittadini (80) di cui un terzo devono esser giovani di meno di 25 anni³⁷. Ogni panel dei cittadini europei elegge 20 delegati alla Plenaria a cui si aggiungono il Presidente del forum dei giovani e 27 (uno per Stato membro) partecipanti ai Panel nazionali o agli eventi (per un totale di 108)³⁸. L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza sarà invitato per le discussioni sul 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 sociali³⁹. In Plenaria non è prevista la presenza dei Paesi candidati, anche se il Parlamento aveva chiesto di individuare modalità per coinvolgere loro rappresentanti e cittadini di Stati terzi appartenenti allo Spazio Economico Europeo⁴⁰.

Si noti che quando il Parlamento aveva definito la sua posizione nei confronti della Conferenza, nel proporre la composizione della Plenaria, aveva suggerito che fossero nominati in rappresentanza dei cittadini europei

³⁶ La prima sessione Plenaria ha avuto luogo il 19 giugno 2021.

³⁷ 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".

³⁸ Solo in parte la Plenaria riproduce la composizione della Convenzione prevista all'art. 48 del TUE. Nel documento del Consiglio *Conference on the Future of Europe - revised Council position*, si esclude, correttamente, che essa rientri nell'ambito di quella disposizione. Council, *Note from the Presidency of 24 June 2020*, Conference on the Future of Europe: Council Position, Council Document 9102/20, www.consilium.europa.eu. Questo dato di fatto non ci sembra possa escludere a priori modifiche formali del Trattato. Infatti, la procedura ex art. 48 potrebbe essere attivata in seguito o essere applicata la procedura semplificata se gli emendamenti rientrassero nelle ipotesi indicate all'articolo sopra citato per applicare una procedura non implicante l'organizzazione di una Convenzione. Sul modello seguito cfr. i rilievi di F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe. A New Model to Reform the EU?*, in *Brexit Institute Working Paper Series*, 12/2019.

³⁹ Comunicato stampa del 19.7.2021, scaricabile dal sito www.europarl.europa.eu/news/it/press-room.

⁴⁰ Ibidem, punto 19.

dei membri del Parlamento europeo⁴¹. Aveva inoltre specificato che: “i rappresentanti delle agorà tematiche dei cittadini e dei giovani saranno invitati alla plenaria della conferenza per illustrare e discutere le loro conclusioni, in modo che queste ultime possano essere prese in considerazione in occasione delle deliberazioni della plenaria della conferenza”⁴².

La composizione della Plenaria della Conferenza riflette le due dimensioni della democrazia nell'Unione. La democrazia rappresentativa, nelle sue diverse configurazioni: Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come rappresentanti, rispettivamente, dei popoli e dei cittadini degli Stati membri; il Consiglio in cui sono rappresentati i governi “democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini” (art. 10 TUE). La democrazia partecipativa: i cittadini rappresentati dei Panel europei ma anche i portatori di interesse istituzionalizzati (rappresentati dai membri del Comitato delle Regioni e del CESE) e non istituzionalizzati (le parti sociali e società civile). La composizione evidenzia anche che la Conferenza sul futuro dell'Europa è un luogo di negoziato interistituzionale⁴³. La presenza governativa è limitata rispetto a quella parlamentare e dei cittadini (comprensiva, quest'ultima, delle parti sociali) e a quella degli organi consultivi, ma si deve sottolineare che la Plenaria non ha compiti decisionali e che la sua funzione è trasmettere indicazioni e proposte al Comitato esecutivo che redigerà il rapporto conclusivo. I governi degli Stati membri riassumono piena centralità nella fase decisionale che si colloca al termine del processo.

2.4. Il Comitato esecutivo, che si colloca al quarto livello della Conferenza, è composto da un numero uguale di rappresentanti (tre) del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, e da osservatori istituzionali (fino a quattro)⁴⁴. La presenza della società civile nel

⁴¹ *Conference on the future of Europe, Main outcome of the Working Group, op.cit.*

⁴² Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 *sulla posizione del Parlamento europeo in merito alla conferenza sul futuro dell'Europa*, punto 15.

⁴³ Nel documento predisposto dalla Presidenza croata del 28 gennaio 2020 si dava conto del dibattito e delle posizioni dei governi degli Stati che si erano espressi a favore di una rappresentanza proporzionata delle istituzioni europee e dei parlamenti nazionali e della partecipazione di un ampio numero di portatori d'interesse per assicurare il pluralismo nella discussione. Consiglio dell'Unione, *Outcome of the General Council*, doc. 5573/20, 28.1.2020.

⁴⁴ I tre rappresentanti del Parlamento nel Comitato esecutivo provengono dai tre maggiori gruppi politici rappresentati all'interno del Parlamento (Manfred Weber — PPE, Iratxe García Pérez — S&D e Guy Verhofstadt — Renew Europe, quest'ultimo co-presidente del comitato esecutivo per conto del Parlamento). I quattro osservatori rappresentano gli altri quattro gruppi presenti in Parlamento, in ordine decrescente di deputati. Per quanto riguarda il Consiglio è rappresentato dall'attuale presidenza portoghese (Ana Paula Zacarias, che è copresidente del comitato esecutivo a nome del Consiglio) e dalle future presidenze slovena e francese (Gašper Dovžan e Clément Beaune); i quattro osservatori provengono dalle quattro successive

Comitato esecutivo è assicurata solo dagli osservatori e in misura limitata. Questi sono: la Troika presidenziale della COSAC (*the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of EU National Parliaments*), composta dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali degli Stati che esercitano la presidenza passata, attuale e futura del Consiglio dell'UE, (attualmente i parlamenti tedesco, portoghese e sloveno), che è un osservato permanente. Altri osservatori partecipano in rappresentanza del Comitato delle regioni, del CESE, e delle parti sociali (BusinessEurope, CES, SGI Europe e SMEunited).

Spetta al Comitato esecutivo redigere e pubblicare le conclusioni della Plenaria e presentare il risultato finale della Conferenza in un Rapporto inviato alla Presidenza congiunta e pubblicato sulla Piattaforma.

Il Segretariato comune è composto da un numero uguale di membri del personale provenienti rispettivamente dal Parlamento europeo, dal segretariato generale del Consiglio e dalla Commissione europea; il Segretariato svolge le sue funzioni sotto l'autorità del Comitato esecutivo. Il suo compito è assistere il Comitato esecutivo nel garantire l'organizzazione e lo svolgimento corretti della Plenaria della Conferenza (art. 8 del Regolamento interno della Conferenza).

2.5. La divergenza tra le istituzioni europee in merito alla composizione della Presidenza della Conferenza, come già visto, ne ha ritardato l'inizio. Nel documento del 2020 del Consiglio si auspicava una Presidenza monocratica, affidata, sul modello della Convenzione di Laeken, a un'eminente personalità europea (allora si trattò, come noto, del Presidente Giscard D'Estaing) che doveva essere "indipendente" e affiancata da uno *steering committee*. Il Parlamento aveva proposto come presidente della Conferenza Guy Verhofstadt che però – per le sue idee federaliste – non era gradito alla maggioranza degli Stati membri⁴⁵. Il compromesso raggiunto ha comportato l'istituzione di una Presidenza congiunta dei tre Presidenti di Commissione, Consiglio e Parlamento europeo. La stessa formula si applica alla presidenza del Comitato esecutivo.

presidenze del Consiglio europeo. Rappresentanti della Commissione all'interno del comitato esecutivo sono Dubravka Šuica, vicepresidente per la democrazia e la demografia (che è copresidente del comitato esecutivo per conto della Commissione), Věra Jourová, vicepresidente per i valori e la trasparenza, e Maroš Šefčovič, vicepresidente per le relazioni interistituzionali e la prospettiva.

⁴⁵ Sulla vicenda, più nel dettaglio cfr. www.politico.eu/article/brussels-descend-into-fight-over-leadership-for-conference-on-eu-future/

3. Secondo studi recenti⁴⁶, le procedure per una partecipazione di alta qualità prevedono di: “selecting participants by random lot; moving methodically from broad agenda-setting discussions to more specific solutions; involving experts; structuring deliberation in ways that avoid polarizing debate; and getting public authorities to commit to the results of participative forums”⁴⁷.

Sembra che questo metodo sia, almeno in principio, applicato nella Conferenza: la partecipazione dei cittadini si struttura su tre livelli e si realizza secondo diverse modalità e tipologie di contributi; nella Piattaforma sono soprattutto raccolte le idee e le suggestioni che devono essere elaborate in modo da poter essere discusse nei Panel e successivamente nella Plenaria; i cittadini che partecipano ai Panel sono selezionati casualmente ma la rappresentatività è assicurata dall'applicazione di diversi criteri; è prevista la presenza di esperti e mediatori; nei Panel è applicato il metodo deliberativo.

La trasparenza è garantita dalla pubblicità di tutti i lavori, dallo streaming, oltre che di molti eventi indicati nella Piattaforma, soprattutto delle riunioni della Plenaria e dei Panel dei cittadini sia a livello nazionale che transnazionale. Tutti i documenti sono caricati sulla Piattaforma.

L'adozione delle decisioni avviene per *consensus* nel Comitato esecutivo⁴⁸ per tutte le questioni di sua competenza; anche nella Plenaria si procede per *consensus*, metodo che si applica però solo alle istituzioni europee e ai rappresentanti dei parlamenti nazionali. In effetti, il *consensus* è il modo di procedere che meglio si adatta alla composizione della Plenaria e del Comitato esecutivo. La struttura della Plenaria (soprattutto nella sua dimensione interistituzionale) difficilmente potrebbe essere considerata compatibile con un processo decisionale di ricorso al voto; nel Comitato esecutivo il voto potrebbe evidenziare delle divergenze tra le istituzioni rappresentate (di cui si è avuta prova nella fase di istituzione della Conferenza)⁴⁹. Alla nota 7 del regolamento interno della Conferenza, si

⁴⁶ R. YOUNG, *Can Citizens Participation Revive European Democracy?*, Carnegie Europe, 30.7.2019, scaricabile dal sito carnegieeurope.eu/2019/07/30/can-citizen-participation-really-revive-european-democracy-pub-79588.

⁴⁷ In questa metodologia di partecipazione, il feedback è fondamentale. Nel comunicato stampa del PE del 7 aprile 2021 si legge “A specialised feedback mechanism will aggregate and analyse key points raised, so that they can also be taken into account during the European Citizens’ panels and Conference Plenaries”.

⁴⁸ In sede di Convenzione di Laeken (che aveva adottato gli atti per consensus) si era dibattuto sulla consistenza della minoranza che avrebbe potuto bloccare l'adozione dei testi. N. VEROLA, *Osservazioni Preliminari sul metodo della Convenzione*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003, p. 15 ss.

⁴⁹ Nel documento del gennaio 2020 il Parlamento insisteva sulla necessità di trovare un consenso sulle raccomandazioni della Plenaria della Conferenza o, quanto meno, sul fatto che

specifica che “Un consenso deve essere raggiunto almeno tra i rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione europea e dei parlamenti nazionali, su un piano di parità. Qualora emerga con chiarezza una posizione divergente dei rappresentanti dei cittadini provenienti dagli eventi nazionali e/o dai panel di cittadini a livello europeo o nazionale, essa dovrebbe essere espressa nella relazione del comitato esecutivo”. Quindi, in sostanza, una raccomandazione della Plenaria potrebbe essere adottata anche in presenza di un dissenso dei cittadini. È fondamentale, però, che siano prese in seria considerazione anche posizioni alternative sulle scelte politiche decisive.

Detto questo sul metodo applicabile, che sarà possibile valutare correttamente solo in una fase più avanzata del processo, merita sottolineare l'esistenza di alcuni elementi critici. In primo luogo, per quanto riguarda la determinazione delle aree di interesse e degli spazi entro cui i cittadini possono esprimere le loro proposte, e in secondo luogo per quanto riguarda i risultati del processo.

Sulla definizione dell'agenda, il Consiglio aveva assunto un approccio *policy-first*: la Conferenza avrebbe dovuto trattare solo questioni connesse alle politiche dell'Unione – dando priorità all'Agenda strategica stabilita dal Consiglio Europeo nel 2019⁵⁰ – escludendo il dibattito su questioni istituzionali⁵¹. In realtà uno degli argomenti della Piattaforma è “democrazia nell'Unione” e ovviamente riguarda proprio le problematiche connesse al funzionamento e alle competenze delle istituzioni (come testimoniano anche molte delle idee espresse). Tuttavia, poiché riforme istituzionali significative richiedono l'unanimità dei governi degli Stati membri, la possibilità che si realizzi tale risultato, stante la posizione del Consiglio, appare remota. È evidente che chiedendo di focalizzare l'attenzione sulle priorità delle politiche il Consiglio intendeva evitare che si potessero discutere riforme istituzionali potenzialmente destabilizzanti gli attuali equilibri del sistema.

le raccomandazioni rispecchiassero la posizione della maggioranza dei rappresentanti di ciascuna delle tre istituzioni dell'UE e dei parlamenti nazionali. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 *sulla posizione del Parlamento europeo in merito alla conferenza sul futuro dell'Europa* (2019/2990(RSP)), punto 16.

⁵⁰ Il Consiglio afferma che le priorità dell'Agenda tengono conto dei risultati delle consultazioni dei cittadini riferendosi implicitamente ai *Dialoghi* e alle *Consultazioni*. Come già indicato, dubbi sono sollevati sul fatto che effettivamente la redazione dell'Agenda abbia tenuto conto di quelle indicazioni.

⁵¹ Cfr. il documento del Consiglio, Conference on the Future of Europe - Revised Council position, doc. 5911/21 del 3.2.2021.

La Commissione menzionava⁵² le sei priorità⁵³ indicate nel suo programma, significativamente intitolato “Un’Unione più ambiziosa”⁵⁴, e nell’agenda strategica del Consiglio Europeo.⁵⁵ Anche la risoluzione del Parlamento europeo del gennaio 2020 elencava (punto 7) alcune priorità se pure a titolo non esclusivo.

Merita menzionare anche il *non-paper* franco-tedesco, per cui la Conferenza avrebbe dovuto affrontare tutte le “issues at stake to guide the future of Europe with a view to making the EU more united and sovereign”⁵⁶, con l’obiettivo di promuovere la democrazia e i valori europei e di assicurare un funzionamento più efficace dell’Unione e delle sue istituzioni.

Sulla base di queste discussioni, la Dichiarazione congiunta del marzo 2021 (negli stessi termini si veda il regolamento di procedura della Conferenza, art. 2) ha indicato una pluralità di contenuti che riguardano la lotta ai cambiamenti climatici e alle sfide ambientali, un’economia che funzioni per le persone, l’equità sociale, l’uguaglianza e la solidarietà intergenerazionale, la trasformazione digitale dell’Europa, i diritti e i valori europei tra cui lo Stato di diritto, le sfide della migrazione, la sicurezza, ruolo nel mondo, le basi democratiche dell’Unione e il rafforzamento dei processi democratici che governano l’Unione europea. Si tratta dei temi che corrispondono sostanzialmente a quelli ora indicati sulla Piattaforma multilingue (cfr. *supra*) con l’aggiunta dei seguenti argomenti: istruzione cultura gioventù e sport⁵⁷; salute; un generico “altre idee”⁵⁸. Le discussioni possono anche avere ad oggetto questioni trasversali relative alla capacità dell’UE di realizzare le priorità politiche, come una migliore regolamentazione, l’applicazione della sussidiarietà e della proporzionalità, l’attuazione e il rispetto dell’*acquis* e la trasparenza. Si specifica anche che i cittadini europei potranno proporre ulteriori argomenti.

Questi richiami alle posizioni sviluppate dalle istituzioni sembrano evidenziare che gli argomenti sono stati definiti dalle istituzioni con un

⁵² COM (2020) 27, 22.1.2020, punto 2.1.

⁵³ Altri temi sarebbero la lotta ai cambiamenti climatici, la migrazione, lo stato di diritto, la digitalizzazione.

⁵⁴ *Op.cit.*

⁵⁵ Si veda anche *Contributo della Commissione europea alla riunione informale dei leader dell’UE a 27 del 9 maggio 2019 a Sibiu (Romania)*

⁵⁶ *Franco-German non-paper on Key Questions and Guidelines: Conference on the Future of Europe*, 25 Novembre 2019, si menzionavano temi quali il ruolo dell’Europa nel mondo e la difesa e la sicurezza, il vicinato; i cambiamenti climatici; la digitalizzazione; la migrazione; la lotta alle ineguaglianze e il modello sociale di mercato; lo stato di diritto e i valori europei. Il testo del documento è scaricabile dal sito ec.europa.eu/dorie/.

⁵⁷ Come precisato nella Piattaforma si tratta di aree in cui la competenza è sostanzialmente degli Stati con l’Unione che interviene in funzione di supporto.

⁵⁸ Che vanno dalla promozione dell’esperanto a norme comuni sull’età pensionabile.

approccio *top-down*.⁵⁹ E' vero che il Parlamento ha affermato che uno degli obiettivi della Conferenza è "to focus reforms (of policies and institutions) on the issues considered most important by European citizens"⁶⁰, ma è anche significativo che nelle *Key Conclusions sui Citizens' Dialogue and Citizens' Consultation* del 30 aprile 2019 la Commissione annotasse: "participants in the debate on the Future of Europe would like the European Union to focus on topics that are already at the heart of the European agenda, notably the ten political priorities of the Juncker Commission. The Commission's contribution to the Strategic Agenda and the Commission's proposals for the European Union's long-term budget also mirror citizens' expectations".⁶¹ Per il Consiglio, la Conferenza è un dibattito, "an opportunity to underpin the democratic legitimacy and functioning of the European project as well as to uphold the EU citizens support for our common goals and values, by giving them further opportunities to express themselves"⁶².

Il fatto che i macro-temi siano stati individuati dalle istituzioni di per sé non è particolarmente problematico in termini di democrazia partecipativa, dato che difficilmente qualcuno contesterebbe la rilevanza di quegli argomenti che corrispondono sostanzialmente a quelli emersi nei *Dialoghi* e nelle *Consultazioni*; inoltre, si tratta di questioni indicate in maniera estremamente ampia (basti pensare al tema: "l'Ue nel mondo") e quindi i partecipanti al processo sono in principio liberi di definire i contenuti delle azioni concrete, le proposte e le direzioni preferite. È vero che mancano dei temi importanti come l'allargamento, ma nulla vieta che possano essere sollevati dai cittadini nella Piattaforma e poi discussi nei Panel. Tuttavia, anche se una valutazione non è ovviamente possibile a questo stadio della Conferenza, va evidenziato che gli argomenti indicati nella Piattaforma digitale sono poi ulteriormente specificati e la direzione del dibattito suggerita con delle "domande" che sono volte a definire e inquadrare la discussione ma appaiono, in alcuni casi almeno, pre-orientate all'adozione di alcune soluzioni. Tali indicazioni avrebbero lo scopo di "aiutare a scegliere" tra le tematiche che l'Unione sta affrontando o intende affrontare in ciascuna categoria. Ad esempio, nel sopra citato documento del Parlamento si afferma: "In order to facilitate and

⁵⁹ Per alcuni rilievi critici cfr. A. ALEMANNO, K. NICOLAIDIS, N. MILANESE, *The Conference on the Future of Europe: an Open Letter*, in *VerfBlog*, 2020/2/01, verfassungsblog.de/the-conference-on-the-future-of-europe-an-open-letter/.

⁶⁰ AFCEC Commission, *Working document on citizens' and civil society's participation in the Conference on the Future of Europe*, Rapporteurs: Daniel Freund, Helmut Scholz, 12.2.2021, p. 3.

⁶¹ Sottolineature aggiunte.

⁶² Consiglio dell'Unione, *Conference on the Future of Europe - Revised Council Position*, doc. 5911/21, 3.2.2021, sottolineature aggiunte.

structure the work of the Citizens' Agoras, the 'topics' should be selected carefully and formulated as questions that agoras will have to answer”⁶³.

Ciò detto, appare evidente che il contributo più significativo della Conferenza al rafforzamento della legittimità dell'Unione consisterebbe nella traduzione delle raccomandazioni e proposte in misure concrete (*output legitimacy*).

La questione più delicata ancora aperta attiene quindi al mandato della Conferenza e alla possibilità di modifica dei Trattati. È palese che se questa viene esclusa⁶⁴, tutte le indicazioni provenienti dalla Conferenza dovranno essere inserite nel perimetro delle competenze conferite, delle procedure stabilite e degli strumenti previsti dai Trattati. In altri termini, a Trattati invariati, le proposte potranno al più cercare di sfruttarne le potenzialità⁶⁵ ma non si potranno prevedere azioni che richiedano il conferimento all'Unione di nuove competenze o una trasformazione degli equilibri istituzionali (si pensi, ad esempio, alla tutela della salute o alla codificazione del sistema dello *Spitzenkandidat*, o all'iniziativa legislativa autonoma del Parlamento).

Quindi, in realtà, se modifiche dei Trattati sono escluse, il contributo dei cittadini alla definizione degli interventi delle istituzioni nelle aree e settori indicati è limitato a priori. La mancata esplicita menzione di una revisione dei Trattati può influire sui lavori della Conferenza e sui testi che saranno predisposti.

⁶³ *Working document on citizens' and civil society's participation*, op.cit, p. 4. Si veda, per alcuni esempi, futureu.europa.eu/pages/eudemocracyinfo. Rimane sempre aperta la questione più generale relativa alla direzione delle scelte politiche dell'Unione, alcune delle già delineate a livello costituzionale. Su questo aspetto G. DAVIES, *Democracy and Legitimacy in the Shadow of Purposive Competences*, in *European Law Journal*, 2015, p. 2 ss.

⁶⁴ Tale eventualità non sembrava essere esclusa né dalla Presidente Von der Leyen (se pure con le cautele e nell'Agenda presentata prima della sua elezione) né dal Parlamento europeo. *Conference on the future of Europe, Main outcome of the Working Group*, 19 dicembre 2019, doc. PE 644.153/CPG. La revisione dei Trattati è una possibilità contemplata nel documento. Il *working group* è un organismo, composto da un rappresentante per ogni gruppo politico e da un membro della Commissione Affari Costituzionali (AFCO), istituito dalla Conferenza dei Presidenti con l'obiettivo di preparare la proposta del Parlamento europeo in merito all'organizzazione della Conferenza. Cfr. *Conference of the Presidents. Minutes of the Ordinary Meeting*, 16 ottobre 2019, PV CPG 16.10.2019.

⁶⁵ Si veda anche la risoluzione del Parlamento europeo *Miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona*, 16 febbraio 2017, 2014/2249 (INI). In un'altra risoluzione adottata lo stesso giorno *Possibile evoluzione e adeguamento dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea*, 2014/2248(INI) le proposte avanzate implicano invece una modifica dei Trattati. Sul piano istituzionale e di rafforzamento della democrazia (nella sua dimensione rappresentativa) si evidenziano il potere di presentare proposte legislative a soggetti diversi dalla Commissione, quali il Consiglio, il Parlamento e i Parlamenti nazionali. In una risoluzione del 13 febbraio 2019 *Stato del dibattito sul futuro dell'Europa* (2018/2094(INI)) il Parlamento auspicava il ricorso alle clausole passerella.

Sugli esiti della Conferenza il Consiglio ha affermato il (generico) impegno di ogni istituzione di esaminare rapidamente (*swiftly*)– nell’ambito delle proprie competenze – come dare seguito efficace al Rapporto della Conferenza al Consiglio europeo⁶⁶ (il vero destinatario finale del Rapporto). Questo impegno ovviamente non garantisce una concreta risposta alle richieste, soprattutto se si esclude – come fa il Consiglio – qualsiasi modifica del Trattato. Il Parlamento aveva adottato un approccio diverso: compito della Conferenza era, per questa istituzione, di individuare gli aspetti positivi dell’UE e le nuove misure che essa deve adottare per fare meglio, potenziare la propria capacità d’intervento e farsi più democratica sostenendo la creazione di strumenti permanenti (non ulteriormente specificati). Nella sua posizione sulla Conferenza del 15 gennaio 2020 il Parlamento si era impegnato “a dare senza indugio un seguito effettivo alla conferenza, con proposte legislative, dando inizio a eventuali modifiche del trattato o con altre modalità”. La Commissione ha fatto riferimento alla Conferenza come ad una nuova “spinta per la democrazia europea” e di incoraggiamento della partecipazione dei cittadini al processo decisionale, senza peraltro adottare una posizione definitiva sui risultati, anche se, come visto, la Presidente si era espressa, nel suo discorso programmatico, in senso possibilista sulla modifica dei Trattati.

Nella Dichiarazione congiunta si è raggiunto un risultato di compromesso e per questo ambiguo. Ivi si afferma che il risultato finale della Conferenza sarà presentato in una relazione destinata alla Presidenza congiunta. Le tre istituzioni si impegnano a esaminare rapidamente come dare un seguito efficace a tale relazione ciascuna nell’ambito delle proprie competenze. In senso analogo, il regolamento interno della Conferenza all’art. 1 stabilisce: “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”.

Se nulla viene specificato in merito alla relazione con una eventuale futura Convenzione prevista all’art. 48 TUE non è detto che un esperimento come la Conferenza non possa in futuro collegarsi. Si potrebbe immaginare una

⁶⁶ Si segnala anche un documento adottato da 12 Stati membri del 19 marzo 2021 *Conference on the Future of Europe: Common Approach Amongst Austria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Slovakia and Sweden*. Se pur esprimendosi per promuovere “an effective and rules-based EU that delivers real, tangible solutions to the challenges that the EU is facing”, i firmatari ritengono che questo obiettivo sia perseguibile sulla base dell’Agenda strategica del Consiglio europeo e senza creare vincoli giuridici. Nel citato *non-paper* franco tedesco del novembre 2019 si proponevano due fasi della Conferenza: la prima si sarebbe occupata di questioni istituzionali (come le liste transnazionali per l’elezione del Parlamento europeo e il sistema dello *Spitzenkandidat*) la seconda fase sarebbe stata incentrata sulle politiche.

revisione della composizione della Convenzione prevista dall'attuale art. 48 TUE per includervi una forma di rappresentanza dei cittadini⁶⁷ (modifica che richiederebbe però evidentemente un emendamento dell'art. 48 TUE)⁶⁸.

Si può, più semplicemente, ipotizzare che questa esperienza possa nel futuro tradursi in un forum di consultazione permanente⁶⁹ o che si istituisca una piattaforma online, sul modello di quella che è oggi parte della struttura della Conferenza, che affianchi la Convenzione ex art. 48.

4. In questo scritto ci si è interrogati sul possibile contributo della Conferenza sul futuro dell'Europa al rafforzamento della democrazia partecipativa e della legittimità dell'Unione. Più precisamente sono state svolte osservazioni sul coinvolgimento dei cittadini europei nell'individuazione di proposte per il futuro dell'Europa (*input legitimacy*) che poi dovranno essere tradotte in azioni concrete (*output legitimacy*) dalle istituzioni e dagli Stati membri (con eventuali modifiche dei Trattati).

Per quanto riguarda le modalità di partecipazione dei cittadini si è visto come queste si strutturino diversamente nella Piattaforma, nei Panel e nella Plenaria. Solo l'avanzamento della Conferenza nelle sue varie fasi potrà fornire ulteriori elementi per una valutazione degli elementi qualificanti di questo processo: l'effettiva partecipazione, la corretta rappresentanza dei cittadini, l'applicazione del metodo deliberativo, il ruolo dei mediatori, il funzionamento dei meccanismi di *feedback*, il rapporto tra i diversi livelli della Conferenza, l'elaborazione delle proposte e la loro trasmissione dalla base (Piattaforma) all'apice (Plenum e Comitato direttivo). Questi fattori, e alcuni di essi in particolare, potranno, in presenza di determinate condizioni, favorire la creazione di uno spazio pubblico di discussione e confronto tra cittadini europei.

⁶⁷ La professoressa Deirdre Curtin aveva proposto 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, che includesse possibilmente il potere di approvare in via definitiva i risultati della conferenza intergovernativa. D. CURTIN, *Private Interest Representation or Civil Society Deliberation? A Contemporary Dilemma for European Union Governance*, in *Social and legal Studies*, 2002, p. 55 ss. Altra interessante proposta, che però riguarda il processo decisionale e non la modifica dei Trattati, è stata avanzata dal Comitato europeo delle regioni e dal Comitato economico e sociale in merito a un "permanent system of citizens' dialogues/consultations" che dovrebbe essere integrato nel ciclo decisionale su base regolare e completerebbe la struttura rappresentativa decisionale dell'Unione. COR, *Working Together to Bring the EU Closer to its Citizens: EU Cities and Regions' Key Proposals to Renew the EU (2019-2024)*, CdR No. 3975, June 2019.

⁶⁸ Il Parlamento aveva affermato la necessità di includere in modo permanente i cittadini europei nel processo di revisione dei Trattati modificando il metodo della Convenzione.

⁶⁹ Consiglio dell'Unione doc. 9102; Parlamento risoluzione 9 gennaio 2020, punto 1, in cui afferma che sul lungo periodo deve essere previsto un meccanismo permanente di dialogo con i cittadini sul futuro dell'Europa.

L'espansione degli spazi di consultazione e dei canali di trasmissione dal basso è senz'altro positiva anche se è fondamentale che tutte le posizioni espresse siano prese in seria considerazione. Infatti, la Conferenza solleva la questione di definire la connessione tra metodo e proposte concrete (*input*) e risultato (*output*). Si dovranno esaminare non solo le modalità di funzionamento della Conferenza e il contributo dei cittadini alla definizione delle proposte in settori previamente individuati ma anche gli esiti del processo.

Si delinea, infatti, il rischio di quello che Russack⁷⁰ ha definito un *expectations-delivery gap*, dall'autrice riferito all'iniziativa dei cittadini europei ma senz'altro applicabile anche alla Conferenza. Infatti, la mancata traduzione in azioni concrete delle istanze provenienti *dal basso* avrebbe ricadute negative in termini di ulteriore alienazione dei cittadini dal progetto europeo. Il rischio, si ripete, è che la Conferenza si riveli solo uno strumento di sensibilizzazione dei cittadini; in questo caso il contributo al rafforzamento della democrazia partecipativa sarebbe marginale. Naturalmente è benvenuto ogni strumento di partecipazione (se correttamente strutturato) ma è necessario che la Conferenza produca qualche risultato tangibile per non replicare esperienze passate che non hanno certo concorso a rafforzare la fiducia dei cittadini in un processo dal quale si sentono sostanzialmente esclusi⁷¹.

⁷⁰ S. RUSSACK, *Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking*, in *CEPS Policy Insight*, 2018/14, p. 9.

⁷¹ N. VON ONDARZA, M. ALANDER, *The Conference on the Future of Europe Obstacles and Opportunities to a European Reform Initiative That Goes beyond Crisis Management*, Swp, German Institute For International And Security Affairs, 2021.

ABSTRACT

The Conference on the Future of Europe: an Innovative Tool for Democratic Participation to Strengthen the Legitimacy of the Union?

This paper aims to contribute to the discussion on the potential impact of the Conference on the future of Europe on participatory democracy in the European Union. As compared with previous forms of consultation of European citizens, the structure and methodology of the Conference present elements of innovation. The question is whether the Conference, although still in an initial phase at the time of writing, will be another exercise of consultation of citizens that does not significantly impact on the future of the Union, or whether, instead, it can be considered a new method for shaping the Union agenda. However, it does not seem sufficient to appraise the participation of citizens in the Conference only from the perspective of *input legitimacy* but it is also necessary to reflect on the contribution of this process to the *output legitimacy* of the Union and therefore also to consider the question of the concrete results that the Conference can deliver.