



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2023, n. 2

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETTRICE

**Angela Di Stasi**

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)  
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

## COMITATO SCIENTIFICO

**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova  
**Roberta Clerici**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano  
**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff  
**Paolo Mengozzi**, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE  
**Massimo Panebianco**, Professore Emerito, Università di Salerno  
**Guido Raimondi**, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione  
**Silvana Sciarra**, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale  
**Giuseppe Tesaro**, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale  
**Antonio Tizzano**, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE  
**Ennio Triggiani**, Professore Emerito, Università di Bari  
**Ugo Villani**, Professore Emerito, Università di Bari

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo  
**Giondonato Caggiano**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Alfonso-Luis Calvo Caravaca**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS  
**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla  
**Inge Govaere**, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges  
**Paola Mori**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro  
**Lina Panella**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Nicoletta Parisi**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC  
**Lucia Serena Rossi**, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



## COMITATO DEI REFEREES

**Bruno Barel**, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova  
**Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"  
**Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Raffaele Cadin**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"  
**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano  
**Federico Casolari**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna  
**Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia  
**Giovanni Cellamare**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Giuseppe D'Angelo**, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno  
**Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València  
**Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona  
**Ana C. Gallego Hernández**, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla  
**Pietro Gargiulo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo  
**Francesca Graziani**, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS  
**Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén  
**Ivan Ingravallo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova  
**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Marie Curie Fellow, EUI e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria  
**Simone Marini**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata  
**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille  
**Michele Messina**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino  
**Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London  
**Claudia Morviducci**, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Michele Nino**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Criseide Novi**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Leonardo Pasquali**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo  
**Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma  
**Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona  
**Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Teresa Russo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho  
**Ángel Tinoco Pastrana**, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla  
**Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova  
**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Alessandra Zanobetti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna



## COMITATO DI REDAZIONE

**Angela Festa**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Anna Iermano**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Daniela Marrani**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Angela Martone**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Rossana Palladino** (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

**Francesco Campofreda**, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno

Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

[www.fsjeurostudies.eu](http://www.fsjeurostudies.eu)

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



## **Indice-Sommario** **2023, n. 2**

### **Editoriale**

Alla ricerca di un *fil rouge* tra diritti (e nuovi orizzonti tematici degli stessi) nella giurisprudenza delle Corti europee e della Corte costituzionale p. 1  
*Angela Di Stasi*

### **Saggi e Articoli**

I principi della politica di asilo e d'immigrazione dell'Unione e il rischio di 'Fortezza Europa' p. 5  
*Ugo Villani*

Combating Violence against Women and Domestic Violence from the Istanbul Convention to the EU Framework: The Proposal for an EU Directive p. 21  
*Elisabetta Bergamini*

Competenze concorrenti dell'UE e degli Stati membri in materia di asilo nella giurisprudenza più recente della Corte di giustizia relativa al trattamento di cittadini irregolari di paesi terzi p. 42  
*Pieralberto Mengozzi*

La genitorialità tra biodiritto e *regulatory competition* nello spazio giuridico europeo p. 56  
*Gisella Pignataro*

La partecipazione dei cittadini alla riforma dell'Unione europea tra nuovi modelli partecipativi e vecchi problemi p. 93  
*Angela Maria Romito*

Le vittime di mutilazioni genitali femminili tra riconoscimento dello *status* di rifugiato e (discutibile) giurisprudenza europea sui rimpatri p. 121  
*Valentina Zambrano*

### **FOCUS**

#### **Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e ordinamento italiano: nuovi sviluppi sostanziali e procedurali**

*Il Focus contiene i testi rivisti di alcune delle relazioni tenute in occasione del Convegno internazionale organizzato presso l'Università degli Studi di Salerno (17 aprile 2023)*

Introduzione p. 146  
*Guido Raimondi*



- Il ruolo dell'Avvocatura dello Stato nella difesa dello Stato italiano nei giudizi davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo p. 152  
*Gabriella Palmieri Sandulli*
- La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo traccia nuove coordinate in tema di diritto all'informazione, tra oblio e *whistleblowing* p. 166  
*Raffaele Sabato*
- Il nuovo istituto della c.d. revisione europea p. 173  
*Giovanni Diotallevi*
- Il ruolo dell'avvocato nei più recenti assetti della tutela "multilivello" dei diritti umani p. 187  
*Anton Giulio Lana*
- Commenti e Note**
- Free Movement of Lawyers between the European Union and the United Kingdom p. 195  
*Umberto Aleotti*
- Digitalizzazione della cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale e tutela dei dati personali nel diritto dell'UE: alla ricerca di una compatibilità (im)possibile p. 216  
*Marco Buccarella*
- I contraddittori orientamenti delle Corti sul diritto all'oblio nell'ambito dello spazio europeo dei "nuovi" diritti umani p. 237  
*Donatella Del Vescovo*



## LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI ALLA RIFORMA DELL'UNIONE EUROPEA TRA NUOVI MODELLI PARTECIPATIVI E VECCHI PROBLEMI

Angela Maria Romito \*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La CoFE: la genesi. – 2.1. *Segue*: il mandato. – 2.2. *Segue*: la struttura. – 2.3. *Segue*: il funzionamento. – 3. Rilievi critici. – 4. Lo stato dell'arte. – 5. Un bilancio. – 6. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Come ben noto l'Unione europea (e prima ancora la Comunità economica europea) è nata con un peccato originale: l'assenza di una solida legittimazione popolare. Il tema del c.d. *deficit* democratico europeo è di vasta portata ed è stato ampiamente arato dalla dottrina italiana e straniera, sempre attenta a valorizzare (o criticare) i gradual progressi compiuti nel tempo. Non a caso, infatti, le riforme dei Trattati istitutivi che dal 1993 in poi si sono succedute hanno progressivamente introdotto modifiche tese ad un sempre maggior coinvolgimento dei cittadini europei nel processo di integrazione tra gli Stati

---

**Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.**

\* Associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro". Indirizzo e-mail: [angelamaria.romito@uniba.it](mailto:angelamaria.romito@uniba.it).

membri<sup>1</sup>, fino a culminare con la c.d. riforma di Lisbona<sup>2</sup>, Trattato che valorizza e potenzia la cittadinanza europea, con la compiuta statuizione dei c.d. principi democratici (Titolo II TUE)<sup>3</sup>.

In estrema sintesi, a norma del Trattato attualmente in vigore, la partecipazione democratica si fonda su due pilastri: la “tradizionale” democrazia rappresentativa (art. 10 TUE) arricchita e completata dalla democrazia partecipativa (art. 11 TUE)<sup>4</sup>.

Invero, già prima del 2009 un più stretto rapporto tra rappresentanti e rappresentati<sup>5</sup> era stato garantito attraverso l'esercizio dei diritti della cittadinanza europea ed in particolare il diritto di presentare petizioni al Parlamento, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue ufficiali. Tuttavia, con il Trattato di Lisbona ai diritti suindicati si aggiungono ulteriori strumenti partecipativi, analiticamente indicati nell'art. 11 TUE, tesi a “dar voce”

---

<sup>1</sup> Si ricorda che la legittimazione democratica del processo di integrazione europea inizialmente è stata legata al progressivo un incremento delle prerogative del Parlamento europeo: eletto in modo diretto dal 1979, il suo ruolo è stato rafforzato nell'Atto Unico europeo con le procedure di cooperazione (art. 252 TCE) e di parere conforme (art. 192 TCE) ed ancora implementato ulteriormente con il Trattato di Maastricht attraverso la procedura legislativa di codecisione (art. 251 TCE). Ulteriori progressi si sono avuti con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam del 1999 e del Trattato di Nizza del 2003 che rispettivamente hanno potenziato la procedura di codecisione estendendone la sua applicazione e ampliato i suoi poteri nella procedura di bilancio; infine, la piena legittimazione e parificazione al Consiglio, sia nella procedura di bilancio e che in quella legislativa (l'art. 294 TFUE mantenendo pressoché invariata la sostanza dall'iter legislativo di codecisione, ne ha modificato il nome in “procedura legislativa ordinaria”) è stata sancita nel 2009 con il Trattato di Lisbona. Accanto all'accrescimento della legittimazione democratica per tramite del PE, il ravvicinamento dei cittadini alle scelte politiche dell'Unione è avvenuto attraverso la istituzione della cittadinanza europea nel 1993, e la statuizione dei principi democratici. Nuove forme di *governance* aperte ad una maggiore partecipazione e responsabilità da parte dei cittadini e della società civile nel processo di elaborazione delle politiche europee, nonché tese all'arricchimento del dibattito pubblico sugli interessi europei sono state oggetto di riflessione nel *Libro Bianco* della Commissione europea, sulla Governance europea [COM(2001) 428 def. -GUUE C 287 del 12.10.2001], cui fece eco l'impegno formale assunto dai Capi di Stato e di governo nella Dichiarazione del Consiglio europeo di Laeken, del 14 e 15 dicembre 2001, di riconoscere tra gli obiettivi della imminente riforma la costruzione di una Unione più democratica, più trasparente ed efficiente. Sicché nel Trattato che adotta una costituzione per l'Europa del 2004 mai entrato in vigore, la “vita democratica dell'Unione” fu espressamente disciplinata nel Titolo VI (artt. I-45, I-52). Il Trattato di Lisbona ha raccolto il testimone.

<sup>2</sup> Già nel preambolo del Trattato di Lisbona si evidenzia l'intento di “completare il processo avviato del Trattato di Amsterdam e dal Trattato di Nizza al fine di rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione”.

<sup>3</sup> Un primo riferimento ai principi democratici, seppur per via indiretta quali principi degli Stati membri, è rinvenibile nelle disposizioni comuni del TUE del 1993 art. F par. 1, ripresi successivamente nell'articolo 6 del Trattato di Amsterdam, nonché dagli artt. I-46 e I-47 del Trattato di Roma del 2004.

<sup>4</sup> Osserva U. DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 513-527 che tali disposizioni “costituiscono la risposta ai pressanti inviti inclusi nella Dichiarazione di Laeken, emessa dal Consiglio europeo il 15 dicembre 2001, la quale, nel definire il mandato della Convenzione sul futuro dell'Europa, faceva riferimento ben dodici volte alla necessità di ‘legittimità democratica’, ‘controllo democratico’, ‘valori democratici’ e simili, a testimonianza del fatto che il livello di democraticità del sistema rimaneva ancora a quel momento il nodo cruciale irrisolto della costruzione europea”. V. *amplius* C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Napoli, 2016; 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.

<sup>5</sup> Si rinvia a E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, vol. 1, 2006, pp. 435-478, spec. p. 438 ss.

ai cittadini, a permettere loro di scambiarsi opinioni e idee, ad alimentare una coscienza condivisa sull'UE ed a confrontarsi in modo aperto, trasparente e regolare con le istituzioni sovranazionali: consultazioni, assemblee, petizioni<sup>6</sup>. In particolare, grandi aspettative erano riposte nella iniziativa legislativa popolare (c.d. ICE o ECI, art. 11 par. 4 TUE), strumento attraverso il quale, per la prima volta, si è attribuito al *demos* europeo (rappresentato da almeno 1 milione di individui, cittadini di un numero significativo di Stati membri) il diritto di partecipare attivamente alla normazione sovranazionale, attraverso la firma di proposte legislative (ovviamente in materie di competenza dell'UE) da sottoporre al vaglio della Commissione perché quest'ultima, a sua volta, possa avviare l'iter interistituzionale per l'adozione di un atto giuridico vincolante<sup>7</sup>.

Sussiste, però, un divario tra la norma e la realtà giacché, a dispetto dei plurimi strumenti giuridici innanzi indicati, l'effettivo coinvolgimento dei cittadini "comuni" ai temi dell'Unione europea è ancora scarso<sup>8</sup> e la realizzazione di una società civile

<sup>6</sup> La norma, complessivamente, disegna modalità di dialogo civile orizzontale", "dialogo civile verticale" e "consultazione della Commissione". Tra tanti v. amplius 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. 37-59; J. MENDES, *Participation and the Role of Law After Lisbon: A Legal View on Article 11 TEU*, in *Common Market Law Review*, 2011, n. 6, pp. 1849-1878.

<sup>7</sup> L'istituto dell'ICE è stato oggetto di ampia considerazione da parte della dottrina. Senza pretesa di esaustività, segnalando solo i contributi più risalenti che ne annunciavano la novità v. F. ESPOSITO, *Vers un nouveau pouvoir citoyen?*, Louvain-la-Neuve, 2007; E. AMNÁ, *New form of citizens participation*, Baden-Baden, 2010; B. KAUFMANN, *The European Citizens Initiative handbook*, Bruxelles, 2010; J.W. PICHLER, B. KAUFMANN, *The European Citizen' Initiative: into new democratic territory*, Mortsel, 2010; F. RASPADORI, *La democrazia partecipativa ed il diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, pp.675- 689; P. ZICCHITTU, *Il diritto di iniziativa dei cittadini: un nuovo strumento di partecipazione all'interno dell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, pp. 621-625; F. FERRARO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, pp. 727-745; N. LEVRAT, *L'iniziativa citoyenne européenne: une réponse au deficit démocratique*, in *Cahiers de droit européen*, 2011, pp. 53-101; M. DOUGAN, *What are we to make out of the Citizens' Initiative?*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1807- 1848; J.W.PICHLER, B. KAUFMANN *The next big thing, making Europe ready for the Citizens' Initiative*, Mortsel, 2011; L. BOUZA GARCÍA, J. GREENWOOD (eds.), *The European citizens' initiative: a first for participatory democracy?*, in *Special issue of: Perspectives on European politics and society*, 2012; G. SMITH, *The European Citizens' Initiative: a new institution for empowering Europe's citizens?*, in M. DOUGAN, N. NIC SHUIBHNE, E. SPAVENTA (eds.), *Empowerment and disempowerment of the European citizen*, Oxford, 2012; G. BORDINO, *Un nuovo diritto per la democrazia e lo sviluppo in Europa: l'iniziativa dei cittadini europei (ICE)*, Bologna, 2013; M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI, *Democracy and subsidiarity in Europe*, Bologna, 2013; S. LECLERC, *L'iniziativa citoyenne européenne: un premier pas vers la démocratie participative dans l'Union européenne*, in *La Constitution, l'Europe et le droit: mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet*, Paris, 2013, p. 675-694; U. VILLANI, *Les principes démocratiques et l'iniziativa citoyenne européenne dans le Traité de Lisbonne*, in V. KRONENBERGER, M.T. D'ALESSIO, V. PLACCO (eds.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée del chemis – Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, 2013, p. 193; R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015; M. CONRAD, A. KNAUT, K. BÖTTGER (eds.), *Bridging the gap? Opportunities and constraints of the European Citizen's Initiative*, Broschiert, 2016.

<sup>8</sup> Si vedano i dati rilevati dall'Eurobarometer 2020 sulla partecipazione civica nel report intitolato *Civic Engagement*, on line [https://www.europarl.europa.eu/attourservice/files/beheard/eurobarometer/2020/civic\\_engagement/report/en-report.pdf](https://www.europarl.europa.eu/attourservice/files/beheard/eurobarometer/2020/civic_engagement/report/en-report.pdf).

transazionale, pungolo per un dibattito consapevole e costruttivo sull'UE, risulta ancora lontana<sup>9</sup>.

La diffusione delle piattaforme digitali e l'abbattimento delle barriere linguistiche sembrerebbero, da ultimo, aver favorito una democrazia diretta, eppure, non sembra che tali strumenti siano sinonimi di una compiuta coscienza europea e di una consapevole ed informata partecipazione della cittadinanza attiva.

L'interesse al tema della partecipazione dei cittadini europei ai processi decisionali sovranazionali e alle future ipotetiche modifiche dell'attuale assetto giuridico ed istituzionale dell'UE, dunque, nasce dal fatto che il *deficit* democratico, considerato banco di prova del processo di integrazione europea<sup>10</sup> sia, ancora oggi, un problema – non solo politico, ma anche costituzionale<sup>11</sup> – irrisolto: di conseguenza particolare attenzione destano gli “esperimenti” portati avanti dalla Commissione europea, per “rafforzare ulteriormente il funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni”<sup>12</sup>.

In tale cornice si iscrive, ultima in ordine di tempo, la Conferenza sul futuro dell'Europa (di séguito CoFE)<sup>13</sup>, definita enfaticamente dalla stessa Commissione, “un

---

<sup>9</sup> Osserva A. ALEMANNI, *Unpacking the principle of openness in EU Law: transparency, participation and democracy*, in *European Law Review*, 2014, pp. 72-90, spec. p. 79, “While there exist embryonic forms of citizen participation at virtually every stage of the policy cycle, ranging from the right to petition to the European Parliament and the right to access to documents, to the right to complain to the EU Ombudsman and European Citizens’ Initiatives (“ECIs”), they remain unknown, scattered, and underused by the average European citizen”.

<sup>10</sup> V. G. MAJONE, *Europe’s ‘Democratic Deficit’: the question of standards*, in *European Law Journal*, 1998, pp. 5-28: “Arguments about Europe’s democratic deficit are really arguments about the nature and ultimate goals of the integration process”. V anche A. FOLLESDAL, S. HIX, *Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of Common Market*, 2006, pp. 533-562.

<sup>11</sup> Per una completa ed aggiornata disamina del tema si rinvia tra tanti a A. ALEMANNI, *Unboxing The Conference on the Future of Europe and its democratic raison d’être*, in *European Law Journal*, 2020, pp. 484-508; spec. p. 491; v. anche 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, n. 5, pp. 577-594.

<sup>12</sup> Così nel Preambolo del TUE. Ancora attuali le riflessioni di E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale*, cit., p. 438. Il problema della scarsa democraticità dell'UE, per anni identificato con l'assenza di poteri legislativi nel Parlamento europeo, presenta in realtà anche una dimensione “globale” e va quindi affrontato e risolto proprio partendo dalla individuazione di strumenti istituzionali e partecipativi all'interno della esperienza europea ed attraverso “strategie creative”.

<sup>13</sup> Numerosi sono in contributi della dottrina italiana e straniera sul tema. Tra i primi si segnalano: P. BALDASSARRE PASQUALICCHIO, *La conferenza sul futuro dell'Europa*, in <https://www.osorin.it>, 2020; B. NASCIBENE, *Dalla “paura” all’“ambizione”. L’iniziativa per una Conferenza sul futuro dell’Unione europea*, in *Eurojus*, 2020, n. 2, pp. 160-164, reperibile online; F. FABBRINI, *La Conferenza sul Futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, in *Research paper, Centro studi sul federalismo*, giugno 2021, pp.1-20 consultabile online; G. RIGGIO, *La parola ai cittadini: la Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Aggiornamenti sociali*, 2021, n. 5, p. 312 ss.; 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; F. TUFFARELLI, “Al via la Conferenza sul futuro dell'Europa”, 2021, *Eurojus.it* 8, 2 in <https://rivista.eurojus.it/al-via-la-conferenza-sul-futuro-delleuropa-2/>; A. VON BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021, pp. 699-701; L. LIONELLO, *Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di revisione dei Trattati*, in *BlogDUE*, 29 maggio 2022; F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?* in *I Post di AISDUE*, Focus

“*Conferenza sul futuro dell’Europa*”, 29 luglio 2021, pp.9-29, reperibile Online; ID., *La Conferenza sul futuro dell’Europa: prime valutazioni sugli strumenti di partecipazione, il processo deliberativo e il follow up*, in *Papers di diritto europeo*, 2022, pp.11-34; L. A. NOCERA, *La Conferenza sul futuro dell’Europa e le prospettive di una più attiva partecipazione dei cittadini europei*, in *Nuovi autoritarismi e democrazie: diritto, istituzioni, società*, 2022, p.1129- 1134 ss.; F. RASPADORI, *La Conferenza sul futuro dell’Europa e le colonne d’Ercole della distanza dai cittadini*, in *BlogDUE*, 24 giugno 2022, pp.1-11 reperibile online; ID., *La partecipazione dei cittadini all’Unione europea e lo spettro della democrazia*, in *federalismi.it., Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo*, 2022, pp.220-240 <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=47076>; 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; S. CAFARO, *Il ruolo dei cittadini nella conferenza sul futuro dell’Europa: passi avanti in tema di democrazia partecipativa e deliberativa*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, pp. 489-514; ID., *Dalle assemblee cittadine ai panel della Conferenza per il futuro dell’Europa: uno strumento antico per rinnovare la democrazia* in *Giuseppe Tesaurò un uomo un europeista. Atti del convegno in memoria, Napoli 1 luglio 2022*, Napoli, 2023, pp. 209-220. Tra i contributi in lingua straniera cfr. J. SOIBINET, *Conference sur l’avenir de l’Europe: beaucoup de bruit pour rien?*, in <http://institut-thomas-more.org/2019/12/27/19154/>, 2019; A. ALEMANNI, *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; S. KOTANIDIS, *Conference on the Future of Europe*, <https://policycommons.net/artifacts/1336965/conference-on-the-future-of-europe/1944534/>, 2020; L. MOCCIA, *The Conference on The Future Of europe: towards a “citizens union”* in *Eurojus* 7.1.2020, on line; F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe. A new Model to reform the EU?*, in *Brexit Inste Working Paper Series*, 12/2019, on line in [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3515188](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3515188); ID., *The Conference on the Future of Europe: Process and Prospects*, in *European Law Journal*, 2020, nn. 5-6, pp. 401-414; L. GALANTE, K. NICOLAIDIS, *Whatever it takes? Ten principles to bring the Conference on the Future of Europe closer to its citizens*, 11 November 2021, EUI transnational democracy blog, <https://blogs.eui.eu/transnational-democracy>, 2021; P.C. MULLER-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; 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*, in *SWP Comment*, 19/2021, *Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik - SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit*. 2021, pp. 1-7 <https://doi.org/10.18449/2021C19>; N. PIROZZI, *The Conference on the Future of Europe: Tackling Differentiated Integration*, *Istituto Affari Internazionali (IAI)*, Rome, 4 March 2021, pp. 1-5; E. STRATENSCHULTE, *Is the Emperor naked? Procedures and Expected Results of the Conference on the Future of Europe*, in *The Call for more Europe, Ambitions and Realities*, Sofia, 2021, pp. 9-21; E. STRATENSCHULTE, *Is the Emperor naked? Procedures and Expected Results of the Conference on the Future of Europe*, in *The Call for more Europe, Ambitions and Realities*, Sofia, 2021; S. THIERSE, *The Conference on the Future of Europe – Finally, an opportunity for more top-down bureaucracy?*, *VerfBlog*, 2021/3/16, on line <https://verfassungsblog.de/cofoe-bureaucracy>; G. ZACCARONI, *The conference on the future of Europe and economic governance: is there hope for reform?*, in *EUblog*, 23 giugno 2021; W. DEN DOOVEN, *Europe Day 2022: End of the Conference on the Future of Europe - but the beginning of a Europe for all Europeans?*, 7 June 2022, <https://www.foederalist.eu/2022/>; D. HIERLEMANN, M. ZABEL, *The Conference on the Future of Europe: a catalyst for change?*, 23 May 2022, <https://www.foederalist.eu/>, 2022; ID., *The Conference on the Future of Europe: A call for treaty change*, 10 June 2022, <https://www.foederalist.eu/2022/>; A. MICHALIDOU, H. TRENZ, *The Future of Europe debate needs the intermediary power of journalism*, 7 March, 2022, <https://blogs.eui.eu/transnational-democracy>, 2022; N.VON ONDARZA, M. ALANDER, *After the Conference on the Future of Europe: Time to Make Reforms Happen Four lessons for a European Union again requiring a new balance between deepening and widening*, (SWP Comment, 49/2022), *Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit*, pp.1-7, <https://doi.org/10.18449/2022C49>, 2022; A.M. ROMITO, *Attempts and Obstacles to Renew EU in Time of Crisis*, in *Bulletin of the Transilvania University of Braşov*, Vol. 15(64) Special Issue, 2022, pp. 47-54; (<https://doi.org/10.31926/but.ssl.2022.15.64.3.6>); ID. *The Conference on the future of europe: facing challenges from citizen’s perspectives*, in *RE-NEW EU -- RECOVERY, REOPENING AND REVIVAL*, Papers from the Ninth International Scientific Conference of

esercizio di democrazia deliberativa senza precedenti”<sup>14</sup>, la prima esperienza transnazionale paneuropea che, in considerazione della sua stessa architettura, coniuga una strategia partecipativa “*bottom up*” ed un processo deliberativo “*top-down*”.

A distanza di circa un anno dalla conclusione dei lavori, le risposte attese dalle istituzioni europee sono sostanzialmente in fase di stallo; se per un verso, l'attenzione è stata necessariamente spostata sui problemi più urgenti, quali la crisi economica post pandemica, la recrudescenza di massicci fenomeni migratori, la guerra in Ucraina, per l'altro, non possono trascurarsi le divergenze (ancora una volta) emerse tra le istituzioni europee sulla concreta realizzazione delle proposte di riforma suggerite dai cittadini coinvolti nel dibattito e gli opposti schieramenti su cui (ancora una volta) si sono arroccati gli stessi Stati membri.

Nulla di nuovo sotto il sole, quindi, sembrerebbe.

Eppure, è evidente che l'esercizio di consultazione svolto ha inaugurato una nuova fase di riflessione circa le modalità di partecipazione democratica dalla quale sarà difficile tornare indietro, ma che potrà essere perfezionata in avvenire; parimenti è ben chiaro per tutti che ove le istituzioni europee trascurassero a lungo di dar seguito, seppur in poca parte, alle proposte avanzate dalla CoFE e ove gli Stati membri mantenessero le loro “cordate” nella reciproca tutela degli interessi nazionali, alto sarebbe il rischio di alimentare tra i cittadini un sentimento di delusione e disaffezione e, in ultima analisi, per l'Unione di perdere credibilità<sup>15</sup>.

Inconfutabilmente, come risulterà dalla disamina che segue, i limiti della CoFE sono notevoli: il mandato della Conferenza ha peccato di ambiguità e ambizione, la partecipazione e l'informazione della società civile è stata di gran lunga al di sotto delle aspettative, le diverse “sensibilità” statali incidono in ambito istituzionale sovranazionale, e tuttavia il processo di consultazione paneuropea che si è svolto in meno di due anni potrebbe essere considerato il punto di partenza per affinare nuovi modelli partecipativi sui quali le istituzioni europee e gli stessi Stati membri sono inevitabilmente chiamati a confrontarsi.

Si tratta, dunque, nelle pagine che seguono, di valutare la effettiva portata innovativa della CoFE e di verificare se i problemi fino ad oggi riscontrati nel colmare il *deficit* democratico siano stati parzialmente superati.

---

the European Studies Department, Jean Monnet Centre of Excellence at University “St. Kliment Ohridski” of Sofia, Sofia 2022, pp. 179- 187; D. RUSSACK, *The good, the bad and the ugly of the Conference on the Future of Europe*, 17 May 2022, <https://www.foederalist.eu/2022/>, 2022; E. VENIZELOS, *The Conference on the Future of Europe as an Institutional Illusion*, VerfBlog, 2021/12/16, <https://verfassungsblog.de/the-conference-on-the-future-of-europe-as-aninstitutional-illusion>, 2022; R. YOUNG, *EU Democracy After the Conference on the Future of Europe*, 12 May 2022, <https://carnegieeurope.eu/2022/05/12/eu-democracy-after-conference-on-future-of-europe-pub-87110>, 2022.

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.

<sup>15</sup> Così tra tanti N. VON ONDARZA, M. ALANDER, *The Conference on the Future of Europe* cit.; F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica*, cit., p. 28, discorre di *expectation delivery gap*.

## 2. La CoFE: la genesi

La CoFE è stata ufficialmente inaugurata in occasione della Giornata dell'Europa 2021 e si è conclusa dopo un anno.

Gli esiti del dibattito transnazionale aperto ai privati cittadini, a tutte le istanze della società civile, ai portatori d'interesse, alle autorità pubbliche europee, nazionali, regionali (di seguito, sinteticamente indicati come cittadini europei) sono stati raccolti in una relazione finale consegnata ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione: 49 proposte di riforma e 326 misure su temi molto diversi, che spaziano da specifici interventi nelle politiche europee alla modifica del nome delle istituzioni, dal potenziamento della cittadinanza europea all'abolizione dell'unanimità in seno al Consiglio.

La proposta di avviare una riflessione per rivitalizzare il costituzionalismo europeo<sup>16</sup>, è stata formalmente avanzata dal Presidente Macron nel marzo del 2019: indirizzando a tutti i cittadini europei una lettera aperta "Pour une Renaissance européenne", egli proponeva di istituire una Conferenza per costruire, "senza il tabù, nemmeno la revisione dei Trattati", una nuova Europa, ispirata agli obiettivi di libertà, protezione e progresso, capace di affrontare le crisi in atto<sup>17</sup>.

La CoFE è stata annunciata dalla Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen nel suo programma 2019-2024 "Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa"<sup>18</sup> (ribadita anche nel discorso nella seduta Plenaria del Parlamento europeo del 27 dicembre 2019), ed accolta dal Consiglio, seppur in modo "prudente", come si evince dalle Conclusioni del 12 dicembre 2019<sup>19</sup>. Il progetto ha trovato, invece, l'immediato

---

<sup>16</sup> Sul tema *amplius* v. a M. AVBELJ, *Revitalization of EU Constitutionalism*, in *European Law Review*, 2021, pp. 3-19, anche consultabile on line nello studio pubblicato in iCourts Working Paper Series, No. 202, IMAGINE Paper No. 9, 2020, <https://ssrn.com/abstract=3647179>.

<sup>17</sup> 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](http://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it). A tal fine entro la fine dello stesso anno "*avec les représentants des institutions européennes et des Etats, mettons en place une Conférence pour l'Europe afin de proposer tous les changements nécessaires à notre projet politique, sans tabou, pas même la révision des traités*". L'appello alla partecipazione dal basso si ispirava all'esperienza elettorale nazionale che aveva coinvolto comitati locali attraverso l'organizzazione di dibattiti popolari pubblicati sulla piattaforma En Marche!

<sup>18</sup> V. *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa*, datato 16 luglio 2019, reperibile on line sul sito [https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission\\_it.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_it.pdf); nel programma, nella parte riferita ad un nuovo slancio per la democrazia europea rileva sia la centralità attribuita ai cittadini (si legge a p. 21: "Voglio che gli europei costruiscano il futuro della nostra Unione. Essi dovrebbero svolgere un ruolo guida e attivo nel definire le nostre priorità e il nostro livello di ambizione"), sia l'impegno a dar seguito alle proposte emerse all'esito della Conferenza, senza preclusioni circa le modifiche dei Trattati istitutivi (a p. 22: "Sono pronta a dar seguito a quanto verrà deciso, se opportuno anche mediante un'azione legislativa. Sono inoltre aperta a eventuali modifiche del trattato").

<sup>19</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 12 dicembre 2019, reperibile on line, spec. parr. 14-16: il Consiglio, interpretando anche gli "umori" di numerosi Stati membri, avrebbero voluto limitare le discussioni negli organi della Conferenza all'agenda strategica adottata dal Consiglio europeo nel giugno 2019, escludendo un'eventuale conclusione della Conferenza a favore della revisione del Trattato di Lisbona, proponeva che le conclusioni della Conferenza fossero vagliate dal Consiglio europeo. Così nel documento: "Il Consiglio europeo ha valutato l'idea di una conferenza sul futuro dell'Europa da avviare nel 2020 e portare a compimento nel 2022. A tale proposito, chiede alla presidenza croata del Consiglio di

sostegno del Parlamento europeo, il quale, dal canto suo, con una sua risoluzione del 15 gennaio 2020<sup>20</sup> ha prontamente colto l'occasione per rimarcare il proprio ufficio di istituzione più vicina ai cittadini, rivendicando, pur nel rispetto degli equilibri interistituzionali, un ruolo di guida nell'ambito della Conferenza ed impegnandosi senza riserve a dar seguito ai risultati del dibattito democratico (prevedendo esplicitamente, tra l'altro, anche la possibilità di avviare una revisione dei Trattati in vigore *ex art. 48 TUE*). Nelle more, a fine novembre 2019, in un documento denominato *Conference on the Future of Europe Franco German non - paper on key questions and guidelines*<sup>21</sup>, i governi di Francia e Germania, non a caso i Paesi che storicamente trainano l'Unione, manifestavano il loro pieno appoggio all'iniziativa la quale “should address all issues at stake” e “produce tangible and concrete results”; nel febbraio 2020, analoga posizione di favore è stata manifestata anche dal Governo italiano<sup>22</sup>. Sul diverso fronte dodici Stati membri (Austria, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta e Paesi Bassi) firmavano un *non paper* in cui apertamente limitavano il compito della CoFE escludendo che potesse portare ad una revisione dei Trattati<sup>23</sup>.

---

adoperarsi per definire una posizione del Consiglio sui contenuti, la portata, la composizione e il funzionamento di tale conferenza e di avviare il dialogo con il Parlamento europeo e la Commissione su tale base. Il Consiglio europeo ricorda che occorre dare priorità all'attuazione dell'agenda strategica concordata a giugno e al conseguimento di risultati concreti a beneficio dei cittadini. La conferenza dovrebbe contribuire allo sviluppo delle nostre politiche nel medio e lungo periodo, in modo da poter affrontare più efficacemente le sfide attuali e future. La conferenza dovrebbe inoltre fare tesoro della positiva esperienza acquisita con i dialoghi con i cittadini tenutisi negli ultimi due anni e prevedere un'ampia consultazione dei cittadini nel corso del processo. Deve coinvolgere il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione, nel pieno rispetto dell'equilibrio interistituzionale e dei rispettivi ruoli definiti nei trattati. Il Consiglio europeo sottolinea la necessità di un processo inclusivo, che preveda la partecipazione di tutti gli Stati membri su un piano di parità. Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri – compresi i rispettivi parlamenti – dovrebbero dare prova di una titolarità condivisa”. Per ulteriori riflessioni v. R. DRACHENBERG, *The Conference on the Future of Europe and the European Council: How far is there a shared policy agenda for the future?*, in *European Parliamentary Research Service*, PE 730.325 - June 2022.

<sup>20</sup> V. la Posizione del Parlamento europeo sulla Conferenza sul futuro dell'Europa. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 (P9\_TA (2020)0010 reperibile on line. Il documento dettagliato e ricco di spunti propositivi indicava una vasta gamma di tematiche essenziali per il futuro del progetto europeo che la Conferenza avrebbe dovuto trattare, delineava il metodo di lavoro, e suggeriva la costituzione di “diverse agorà tematiche dei cittadini – nonché di giovani tra i 16 e i 25 anni”.

<sup>21</sup> Il documento datato 25 novembre 2019, reperibile online dal sito [ec.europa.eu/dorie](https://ec.europa.eu/dorie), tracciava i principi guida per la conferenza, indicando chi avrebbe dovuto coordinare i lavori e temi di cui questa si sarebbe occupata, temi che poi sono stati ripresi nella dichiarazione congiunta del Marzo del 2021. Per un primo commento si rinvia all'articolo di G. BORSA, *Future of the EU: the “deception” of the European Conference and guilty silences* reperibile on line.

<sup>22</sup> Il 14 febbraio 2020, l'Italia ha presentato un *Non-Paper*, approvato dal Comitato Interministeriale Affari Europei, nel quale senza spingersi a menzionare esplicitamente la necessità di una riforma dei Trattati, si ammette la possibilità che un dibattito sulle politiche non possa ignorare le procedure decisionali e il tema generale del funzionamento dell'UE. Il documento è rimasto pressochè ignorato a livello nazionale. Si veda <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/conferenza-sul-futuro-delleuropa/documenti/non-paper-governo-14-feb-2020/>.

<sup>23</sup> Secondo il documento datato 23 marzo 2021 la Conferenza non avrebbe dovuto creare obblighi giuridici, né duplicare o interferire indebitamente con i processi legislativi già stabiliti, ma avrebbe dovuto avere quale priorità quella di impegnarsi ad un dialogo – basato su un approccio inclusivo che garantisca la diversità e l'uguaglianza di genere – con cittadini su ciò che si aspettano dall'UE.

La pandemia e la necessità di raggiungere faticosi accordi istituzionali sulla presidenza della Conferenza hanno posticipato di oltre due anni l'avvio dei lavori. Il 10 marzo 2021 il Presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, il Presidente di turno del Consiglio dell'UE, Antonio Costa e la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, hanno firmato, per conto delle rispettive istituzioni dell'UE, la Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa, risultato di compromesso in cui ne sono stati definiti il mandato, la struttura e il funzionamento<sup>24</sup>.

## 2.1. *Segue*: il mandato

Sotto il primo profilo la Dichiarazione tradisce la rivalità tra le istituzioni e gli Stati membri: si tratta di un documento di sintesi che, anziché far chiarezza, tratteggia in modo volutamente ampio e ambiguo il compito affidatole<sup>25</sup>, trascurando di specificare se, in ultimo, essa debba essere intesa quale nuova esperienza di consultazione dei cittadini (ipotesi più verosimile) o se possa ambire ad essere considerata una storica occasione costituente<sup>26</sup> (come auspicato dal Parlamento europeo, Francia, Germania e Italia): è un “progetto politico”<sup>27</sup> che inaugura un “nuovo spazio di discussione con i cittadini”<sup>28</sup>, è un “esercizio democratico europeo”<sup>29</sup> volto a riflettere sulle sfide che l'Unione si trova ad affrontare (prima tra tutte, all'epoca, il Covid-19) e sul futuro da costruire allo scopo di rafforzare la solidarietà europea; è un processo “dal basso verso l'alto”, che mira a “dare ai cittadini la possibilità di esprimersi sulle questioni che li riguardano” e che dovrebbe sfociare “in raccomandazioni concrete per le future azioni dell'Unione europea”<sup>30</sup>.

La Dichiarazione, inoltre, elenca una lista molto ampia, disorganica<sup>31</sup> e non esaustiva di temi di confronto (il cambiamento climatico, le questioni economiche relative alla crescita, alla giustizia sociale e all'uguaglianza, le migrazioni, i diritti umani e lo stato di diritto e i valori dell'UE, il ruolo dell'UE nel mondo, i fondamenti democratici dell'UE, la sussidiarietà, la proporzionalità, la trasparenza e l'attuazione e applicazione dell'acquis comunitario...) lasciando aperta la possibilità che altri possano essere liberamente sollevati dai cittadini. E ancora, si legge, la portata della Conferenza “dovrebbe riflettere

---

<sup>24</sup> Per una ricostruzione più dettagliata v. tra tanti F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo*, cit.; B. NASCIBENE, *Dalla “paura” all’“ambizione”*, cit.; F. TUFFARELLI, *Al via la Conferenza sul futuro dell'Europa*, cit.

<sup>25</sup> P. SEVERINO, *La Conferenza*, cit., p. 9, che definisce il mandato *soft*, intende in termini positivi tale carattere giacché: “se, da una parte, la genericità della *mission* potrebbe essere foriera di dubbi sul *come* le Istituzioni passeranno, alla fine, dalle parole ai fatti, dall'altra ha evitato preclusioni o esiti predeterminati di questo articolato percorso”.

<sup>26</sup> R. SAPIENZA, *La Carta della Conferenza sul Futuro dell'Europa*, in *Fogli di lavoro per il Diritto Internazionale*, 2021-2.1, <http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>; F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe: Process and Prospects*, cit., p. 405 ss.

<sup>27</sup> Dichiarazione comune, p. 1.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Dichiarazione comune, p. 4.

<sup>30</sup> Così anche l'art. 1 del Regolamento interno della Conferenza, on line <https://futureu.europa.eu>.

<sup>31</sup> Vedi *infra* par. 3.

i settori in cui l'Unione europea ha la competenza ad agire o in cui l'azione dell'Unione europea sarebbe stata vantaggiosa per i cittadini europei"<sup>32</sup>, e che "il risultato finale sarà destinato alla presidenza congiunta delle istituzioni europee" le quali si impegnano ad esaminare rapidamente come dare un seguito efficace alle proposte avanzate dalla base popolare.

Ciò che è dato di cogliere con certezza è la determinazione a rafforzare la legittimazione democratica delle istituzioni europee e la volontà di raccogliere gli indirizzi circa le priorità dei cittadini rispetto ai temi generali individuati dalla Dichiarazione stessa, piuttosto che la finalità stessa della Conferenza o le modalità attraverso cui dare tradurre in azioni concrete le proposte pervenute.

## 2.2. *Segue: la struttura*

La architettura della CoFE presenta elementi di indubbia novità rispetto ad analoghe esperienze precedenti<sup>33</sup> giacché i momenti di partecipazione, consultazione e deliberazione tra persone provenienti da ogni angolo d'Europa (senza particolare conoscenza delle dinamiche di funzionamento dell'UE) si aggiungono ai tradizionali canali della democrazia rappresentativa e del dialogo interistituzionale<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Al riguardo osserva P. PONZANO, *Democrazia Futura. La Conferenza sul futuro dell'Europa: luci e ombre*, 29 Novembre 2022, online, che tale formulazione sembrerebbe privilegiare una modifica dell'azione dell'Unione nei settori già di sua competenza, senza escludere al contempo una modifica delle competenze dell'Unione stessa.

<sup>33</sup> Si ricorderà, per esempio, che già la Convenzione europea del 2022/2023 (che aveva dato vita al progetto di Costituzione europea) aveva promosso una consultazione delle organizzazioni della società civile invitando i rappresentanti ad una giornata di dibattiti a Bruxelles. Il risultato, tuttavia, fu del tutto insoddisfacente giacché, i rappresentanti delle ONG consultati furono nella maggior parte dei casi dei "funzionari" residenti a Bruxelles e non coloro che operavano nei diversi Stati membri. Ed ancora, esempi di coinvolgimento democratico sono le esperienze dei Dialoghi con i cittadini europei e delle Consultazioni dei cittadini. Basti qui ricordare che i primi trovano una più precisa definizione nell'ambito del dibattito pubblico sul futuro dell'Europa avviato dalla Commissione Juncker nel marzo 2017 nel documento intitolato "Libro bianco sul futuro dell'Europa". In quella sede la consultazione dei cittadini avvenne attraverso la somministrazione on line di un questionario preparato da un gruppo di 96 esperti e concordato con gli Stati membri. Invero, già negli anni precedenti, quando presidente della Commissione era Barroso, si era cercato di porre rimedio ai dati sconfortanti dell'Eurobarometro circa la fiducia dei cittadini nelle istituzioni (a seguito della grave crisi economica in Europa dal 2010), attraverso incontri con i cittadini, nel format dei dibattiti aperti in varie città europee. Le Consultazioni dei cittadini, invece, anch'esse esperienze precedenti e prodromiche al dibattito instaurato in seno alla CoFE, sono state ispirate alla consultazione massiva svolta in Francia attraverso comitati locali e presentazione di idee sulla piattaforma *En marche!* Per maggiori dettagli su similitudini e differenze si rinvia a F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo*, cit., pp. 11 e 17.

<sup>34</sup> Definito "a hybrid format of interinstitutional negotiations and citizen participation" da N.VON ONDARZA, M. ALANDER, *The Conference on the Future of Europe: Obstacles and Opportunities*, cit. In termini anche F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe: Process and Prospects*, cit., p. 408: "Thus the Conference represents an experiment of combining citizen-based and elite based inputs, leaving unsettled, however, their practical interplay".

Come noto, il confronto è stato strutturato su diversi livelli<sup>35</sup>: alla base della “piramide” vi è la Piattaforma digitale multilingue<sup>36</sup> che, favorendo l’intervento e la partecipazione diretta dei cittadini, ha rappresentato la principale innovazione della Conferenza.

Si tratta, come definito dalla stessa Commissione, di un “*open box for cross-cutting idea or topics other than listed on the Platform*”<sup>37</sup>. Il portale informatico interattivo è stato collettore e archivio di idee e proposte suddivise in 9 macro-temi<sup>38</sup>: esso ha permesso alle organizzazioni della società civile e ai singoli cittadini da un lato, di pubblicare liberamente le loro proposte e discuterne e, dall’altro, di informarsi reciprocamente ed in tempo reale sugli eventi promossi nei vari Paesi (non solo dai cittadini ma anche dalle autorità nazionali, regionali o locali) nonché di organizzare dibattiti nazionali o transnazionali relativi al futuro dell’Europa.

I contributi inviati *on line*<sup>39</sup> sono stati perennemente accessibili durante i lavori della CoFE e anche le relazioni intermedie con le analisi ed i risultati dei contributi presentati di volta in volta, sono state periodicamente pubblicate; in piena trasparenza, quindi, si è promossa la conoscenza del dibattito sui temi oggetto di riflessione, nell’intento ultimo di favorire, seppur in forma embrionale, il confronto transnazionale.

L’elemento senz’altro più interessante, teso ad una effettiva partecipazione senza frontiere e ad un vivace dibattito comunitario è costituito al fatto che il polo digitale in cui sono confluite le idee, le informazioni, i contributi ed i documenti è stato strutturato in modo da superare gli ostacoli linguistici sì da permettere a tutti gli utenti di accedere, comprendere, condividere e discutere in modo interattivo ed immediato gli argomenti di comune interesse.

---

<sup>35</sup> Per dettagli si rinvia al Regolamento interno della Conferenza sul futuro dell’Europa, <https://futureu.europa.eu>; v. anche tra tanti F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell’Europa: prime valutazioni sugli strumenti di partecipazione*, cit., nonché A. ALEMANNI, *Unboxing the Conference on the Future of Europe*, cit., p. 494 ss.

<sup>36</sup> Operativa del maggio del 2019. Tutti i dettagli sono facilmente reperibili on line sul sito ufficiale dell’Unione europea.

<sup>37</sup> Cfr. anche il documento della Commissione europea datato 19 aprile 2021, *Questions and answers on the multilingual digital platform for the Conference on the Future of Europe*, on line.

<sup>38</sup> Segnatamente: 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.

<sup>39</sup> I partecipanti hanno potuto caricare sulla Piattaforma una “idea”, riconducibile a un macro-tema (o anche intersecare più settori), presentata in termini sintetici (non eccedente le 500 parole). Previa verifica che il contenuto del testo non contenesse messaggi di odio, razziali o discriminatori (cfr. *Future EU platform seeks to ‘stay clean’ of hate* on line su *euobserver*, 14 aprile 2021). *speech*, 14 aprile 2021., la proposta è stata pubblicata e condivisa, sì da 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 stato possibile partecipare. La registrazione delle proposte e i risultati dei dibattiti hanno permesso la redazione di rapporti di sintesi da parte del Segretariato della Conferenza, consultabili da parte di tutti gli interessati e che hanno alimentato le conclusioni dei lavori e la pubblicazione finale.

La Piattaforma, in astratto, ben rappresenta un modello di democrazia digitale partecipata (*e-democracy*)<sup>40</sup>.

I *Citizens' Panels*<sup>41</sup>, sono l'elemento chiave della Conferenza, giacché costituiscono i *fora* preposti a tradurre, secondo un metodo deliberativo, le proposte in raccomandazioni da presentare alla Plenaria e al Comitato Esecutivo; essi hanno svolto un ruolo di raccordo tra la "base" e gli organi superiori. Ed infatti, i temi indicati nella Piattaforma sono stati raggruppati e discussi all'interno di 4 Panels<sup>42</sup> ciascuno costituito da 200 cittadini dei 27 Stati membri, designati tramite sorteggio<sup>43</sup>; l'aspetto senza dubbio più rilevante di questi "gruppi di riflessione"<sup>44</sup> è costituito, oltre che dalla variegata e casuale composizione, rappresentativa di un attendibile campione della popolazione europea, anche dalla modalità di delibera, non fondata sul voto, ma sul *consensus*<sup>45</sup>.

Interessante è anche considerare che 20 rappresentanti di ciascun Panel europeo di cittadini, almeno un terzo dei quali sotto i 25 anni, sono stati delegati a partecipare alla Sessione Plenaria<sup>46</sup>.

Quest'ultima nella sua composizione rispecchia non solo il principio della democrazia partecipativa, ma anche quello della democrazia rappresentativa: ed infatti, ne hanno fatto parte, oltre che rappresentanti del Comitato economico e sociale, del Comitato delle Regioni, delle parti sociali (rappresentanti di sindacati), della società civile, rappresentanti delle autorità regionali, di quelle locali, anche i rappresentanti dei

---

<sup>40</sup> *Amplius* in argomento H LEONHARD, et al. (eds.), *European E-Democracy in Practice*, Cham, 2020; I. KORTHAGEN, et al., *Prospects for e-democracy in Europe. Study Summary*, European Parliamentary Research Service, February 2018 - PE 603.213.

<sup>41</sup> V. <https://futureu.europa.eu/it/pages/european-citizens-panels>. Per un *focus* sul tema tra tutti si rinvia a S. CAFARO, *Dalle assemblee cittadine ai panel della Conferenza per il futuro dell'Europa: uno strumento antico per rinnovare la democrazia in Giuseppe Tesauo un uomo un europeista. Atti del convegno in memoria*, cit. Per più ampi riferimenti v. J. GASTIL, R. RICHARDS, *Making Direct Democracy Deliberative Through Random Assemblies*, in *Politics and Society*, 2013 pp. 253-281; M. GERWIN, *Citizens' Assemblies: A Guide to Democracy That Works*, Krakow: Open Plan Foundation, 2018.

<sup>42</sup> Rispettivamente: Panel 1 "Economia più forte, giustizia sociale, posti di lavoro, educazione, cultura, sport, trasformazione digitale"; Panel 2 "Democrazia europea / Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza"; Panel 3 "Cambiamento climatico e ambiente / Salute"; Panel 4 "L'UE nel mondo, migrazione".

<sup>43</sup> La selezione dei partecipanti, definita "temeraria" da F. RASPADORI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole*, cit., è avvenuta, sulla base del principio della "proporzionalità degressiva", secondo delle modalità predeterminate tese ad assicurare una complessiva rappresentatività della società europea: infatti, all'interno di ciascun Panel è stata garantita non solo la parità di genere e un equilibrio demografico, ma anche la rappresentatività in termini origine geografica (cittadinanza e contesto urbano/rurale), età, contesto socioeconomico e livello di istruzione. Nel senso di una sempre maggiore attenzione alle nuove generazioni è stato, altresì, previsto che la compagine dei Panel fosse costituito per 1/3 da giovani di età compresa tra i 16 ei 25 anni. I soggetti selezionati hanno partecipato tra il mese di settembre 2021 e di febbraio 2022 a tre cicli di dibattiti approfonditi o in presenza o in video-conferenza. Ciascuno dei panels ha discusso un tema specifico formulando le proprie conclusioni (adottate una maggioranza del 70% dei partecipanti) che sono state poi trasmesse agli altri membri della Conferenza durante le sedute plenarie

<sup>44</sup> Così P. PONZANO, cit., p. 6.

<sup>45</sup> "A rigorous methodology and a clear deliberative protocol, built up from the now numerous experiences of citizens' assemblies, with input from experts, facilitators and fact-checkers, will guide the participants towards a progressive scaling down of the issues and a series of collectively designed and owned recommendations". Cfr. Update- Practical modalities of the European Citizens' Panels of the Conference on the Future of Europe, 20 maggio 2021, reperibile on line sul sito <https://futureu.europa.eu>.

<sup>46</sup> Art. 5 Regolamento interno CoFE, cit.

parlamenti nazionali, del Consiglio (due per Stato membro), della Commissione, del Parlamento europeo<sup>47</sup>.

Le deliberazioni dei panels di cittadini (svolti non solo a livello europeo, ma anche a livello nazionale<sup>48</sup>) e le proposte raccolte nella Piattaforma digitale multilingue, sono stati trasmessi alla Sessione Plenaria, la quale, priva di poteri decisionali, ha presentato le proprie proposte<sup>49</sup>, deliberate *per consensus*<sup>50</sup>, al Comitato esecutivo, incaricato di redigere una relazione finale.

È questo un organo apicale co-presieduto dai rappresentanti delle tre istituzioni dell'UE<sup>51</sup> affiancati da osservatori istituzionali di ciascuna istituzione in numero massimo di quattro<sup>52</sup>. Alla compagine si sono aggiunti, in qualità di osservatori permanenti, i rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei Paesi che hanno esercitato la Presidenza del Consiglio dell'Ue<sup>53</sup>, i delegati del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale europeo, come anche, delle parti sociali. È stato compito specifico del Comitato esecutivo deliberare (per consenso dei nove rappresentanti) in merito a tutte le questioni sottoposte, adottare delle decisioni connesse ai lavori della Conferenza (Sessioni Plenarie, Panel e Piattaforma digitale multilingue) e ai suoi processi ed eventi, nonché supervisionare la Conferenza nel corso del suo svolgimento e della preparazione delle

---

<sup>47</sup> Dettagli sulla composizione della Plenaria e sull'attività svolta sono on line [www.futureu.europa.eu](http://www.futureu.europa.eu). In virtù della sua composizione che, eccezion fatta per la presenza dei cittadini, ricalca quella della Convenzione ex art. 48, par. 3, TUE per la procedura di revisione dei trattati, parte della dottrina (F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe: Process and Prospects*) ha ipotizzato che questo organo potesse potenzialmente fungere da assemblea quasi-costituzionale; di avviso nettamente contrario il Consiglio, *Note from the Presidency of 24 June 2020*, Conference on the Future of Europe: Council Position, Council Document 9102/20, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>48</sup> Solo in Belgio, Germania, Francia, Lituania, Paesi Bassi e Italia. Con riferimento al nostro Paese non occorre precisare che presso il Dipartimento per le Politiche Europee è stato istituito un Comitato scientifico di 35 esperti, nominati con DPCM del 15 luglio 2021, che ha svolto una proficua attività. Danno conto dei lavori S. CAFARO, *Italian perspective on the Conference on the Future of Europe*, in G. ABELS (ed.), *The Conference on the Future of Europe. National and Regional Participation in an Innovative Reform Process*, Nomos, 2023, pp. 148-158; P. SEVERINO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa*, cit.; si veda anche la *Relazione del Governo sul contributo italiano alla Conferenza sul futuro dell'Europa* pubblicato dal Ministero degli Affari esteri della cooperazione internazionale e dal Dipartimento delle politiche europee, del 2022, reperibile on line.

<sup>49</sup> La Plenaria, chiamata a discutere tutte le 9 tematiche generali, si è riunita 6 volte e nella sessione conclusiva del 29-30 aprile 2022, ha adottato 49 proposte finali e 331 misure su come realizzarle. Le proposte sono scaturite da 178 raccomandazioni avanzate dai Panel dei cittadini europei, e tenendo conto delle sollecitazioni delle idee provenienti dai Panel nazionali e da migliaia di contributi raccolti nella Piattaforma multilingue.

<sup>50</sup> Chiarisce F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: prime valutazioni sugli strumenti di partecipazione*, cit., p. 22 che una nota specificava che il consenso doveva essere raggiunto tra i rappresentanti delle tre istituzioni europee e dei parlamenti nazionali su un piano di parità e che le eventuali posizioni divergenti dei cittadini dovevano essere indicate nella relazione del Comitato esecutivo; sicché al momento del voto i rappresentanti eletti hanno avuto maggior peso.

<sup>51</sup> Guy Verhofstadt, membro del Parlamento europeo, Clément Beaune, sottosegretario di Stato agli Affari europei per la presidenza francese del Consiglio, Dubravka Šuica, vicepresidente della Commissione europea responsabile per la Democrazia e la Demografia.

<sup>52</sup> Per dettagli si rinvia a F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica*, cit., nota 43.

<sup>53</sup> La c.d. Troika presidenziale della COSAC - Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari ed europei dei parlamenti dell'Unione europea.

Sessioni Plenarie, con l'ausilio del Segretariato comune, organo, questo, composto da un pari numero di personale proveniente dalle tre istituzioni dell'UE.

La struttura della Conferenza fin qui descritta riflette un compromesso tra la posizione degli Stati membri che miravano a mantenerne una loro rappresentanza sostanziale nella Seduta plenaria della Conferenza – sì da assicurarsi un controllo sullo svolgimento dei lavori – e la posizione del Parlamento europeo che favoriva, invece, oltre ad una sua rappresentanza significativa, una partecipazione importante dei cittadini e della società civile. Sulla base del principio che la legittimità della Conferenza sarebbe stata tanto più forte ed evidente quanto più tutti i livelli di potere fossero stati rappresentati, nella sua struttura, complessivamente considerata, la CoFE ha assicurato una equa presenza di tutti i livelli di potere (europeo, nazionale, regionale e locale) e ha preservato una partecipazione paritaria delle tre istituzioni europee sia nella Presidenza congiunta della Conferenza, sia nella composizione del Comitato esecutivo.

### 2.3 *Segue*: il funzionamento

Con riferimento al suo funzionamento, infine, appare evidente, dalla stessa complessa organizzazione istituzionale su descritta, che la struttura decisionale che ascende dal basso verso l'alto sia affiancata e completata da una struttura decisionale che proceda modo inverso<sup>54</sup>.

Dopo la fase consultiva e puramente deliberativa, è stato previsto un momento politico non solo per definire il seguito delle raccomandazioni (Presidenza congiunta), ma anche per finalizzarle (Consiglio esecutivo<sup>55</sup>).

All'interno del paradigma ascolto – proposta – decisione<sup>56</sup> elementi di democrazia partecipativa si uniscono a quelli di democrazia deliberativa: modalità di partecipazione digitale precedono e completano dibattiti e deliberazioni *vis-à-vis* (celebrati secondo schemi “tradizionali”). Resta il fatto che tradurre in realtà ogni iniziativa concepita all'interno della Conferenza richiede l'appoggio degli Stati membri, sia attraverso la legislazione ordinaria o la revisione del Trattato (per la quale è necessario anche il consenso dei parlamenti nazionali).

---

<sup>54</sup> Osserva F. FABBRINI, *La Conferenza sul Futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, cit., p. 12 che “la Dichiarazione comune costituisce un compromesso tra concezioni di democrazia in competizione – da un lato quella della democrazia partecipativa dal basso verso l'alto, e dall'altro lato quello di una democrazia rappresentativa, guidata dalle *élites* – facendo un miscuglio tra le due. In effetti, riflettendo le preferenze del Consiglio, la Dichiarazione comune incoraggia la Conferenza ad essere un processo aperto, basato sul dialogo con i cittadini e il loro coinvolgimento attraverso una moltitudine di eventi partecipativi a tutti i livelli di governo, e inclusiva della società civile e dei cd. *stakeholders*. D'altro canto, riflettendo le richieste del PE, la Dichiarazione comune attribuisce altresì un ruolo speciale alla Sessione plenaria della conferenza, la quale – sotto la guida politica del Comitato esecutivo – dovrà sintetizzare gli stimoli provenienti da dibattiti cittadini poco strutturati e convogliare la discussione verso proposte giuridiche ed istituzionali concrete.”

<sup>55</sup> Che opera secondo la logica e le dinamiche negoziali permanenti di un trilatero.

<sup>56</sup> F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica*, cit., p. 13.

Sicché, in sintesi, se per un verso la CoFE si è proposta come un *forum* aperto ed inclusivo, per l'altro è anche stata un luogo di negoziato interistituzionale.

L'esito di una tale stratificata complessità di forme di democrazia ha trovato la propria somma nella relazione finale consegnata il 9 maggio 2022 dal Comitato ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione: 49 proposte e 326 misure adottate dalla Sessione plenaria.

Tralasciando in questa sede la disamina specifica della stesse<sup>57</sup>, basti qui considerare che i 9 ambiti tematici in cui sono state suddivise le proposte toccano tutti i settori di attività dell'UE e vanno anche al di là di questa: si passa dalle sfide attuali e future che l'Europa affronta (transizione ecologica, ambientale, immigrazione, costruzione di un'economia solida ed equa) alle questioni legate alla struttura dell'Unione stessa (le modalità di voto in seno al Consiglio, l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, il rafforzamento della cittadinanza europea, la modifica della legge elettorale del Parlamento europeo).

Per fugare ogni possibile critica, occorre anche specificare che il 90% delle proposte e delle iniziative della Conferenza può trovare concreta realizzazione nell'ambito dell'attuale quadro normativo dei Trattati<sup>58</sup>, mentre solo una parte residuale delle raccomandazioni raccolte necessita di azioni che per essere realizzate richiederebbero una revisione *ex art.* 48 TUE<sup>59</sup>. Questo dato pone, quindi, una ancor più stringente responsabilità sulle istituzioni europee nell'attuale fase di *feedback*.

In generale, tutte le raccomandazioni proiettano l'UE nel futuro e chiedono, quindi, un rafforzamento dei suoi poteri, con una maggiore competenza dell'UE in materia di

---

<sup>57</sup> Per un dettagliato esame e approfondito commento delle proposte si rinvia per tutti a F. RASPADORI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole*, cit., p. 5 ss. A mero titolo orientativo basti segnalare che all'interno delle 9 macroaree selezionate, Cambiamento climatico e ambiente comprende 6 proposte (1-6), che si suddividono in 57 misure specifiche; Salute, comprende 4 proposte (7-10) e 24 misure; Economia più forte, giustizia sociale e occupazione suggerisce 60 misure, suddivise in 6 proposte generali (11-16); ci sono 8 proposte sull'UE nel mondo (17-24), suddivise in 45 misure specifiche. Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza presentano 6 proposte (25-30) corrispondenti a 24 misure; Trasformazione digitale 5 proposte (31-35) suddivise in 40 misure. La Democrazia europea è la più ambiziosa in termini di richieste innovative: si contano 5 proposte (36-40) e 33 misure; il cluster Migrazione comprende 5 proposte (41-45) e 16 misure; Istruzione, Cultura, Gioventù e Sport 4 proposte (46-49) e 24 misure.

<sup>58</sup> I cittadini hanno richiesto che l'UE utilizzi i suoi poteri normativi per preparare l'Europa al futuro, investendo nella trasformazione energetica, creando incentivi per un'agricoltura più sostenibile, rafforzando le tutele del lavoro, migliorando la protezione dei dati, promuovendo la convergenza in Europa e introducendo standard di importazione più severi e sostenibili. La maggior parte delle raccomandazioni consistono in azioni che si vorrebbe venissero intraprese dalla UE e, in misura minore, dagli Stati, dalle regioni, dagli enti locali, ma anche dalle parti sociali e dalla società civile.

<sup>59</sup> Si contano solo 13 delle raccomandazioni: alcune idee raccolte nella tematica "Democrazia dell'Unione" quali ad esempio la modifica dei nomi delle istituzioni europee, il rafforzamento del diritto d'inchiesta del diritto di inchiesta del Parlamento, la discussione di una Costituzione europea, l'introduzione di liste elettorali transnazionali, i referendum su scala europea, il diritto di iniziativa per il Parlamento europeo, l'introduzione di un nuovo statuto di cittadinanza dell'UE, accompagnate da altre idee quali l'armonizzazione della politica fiscale e delle norme tributarie all'interno dell'UE, le imposte dell'UE sulle grandi imprese, l'ampliamento dei poteri dell'UE in materia di politica sanitaria, la richiesta di voto a maggioranza qualificata anziché all'unanimità in diversi settori, la creazione di un'Unione europea della salute, l'introduzione di salari minimi europei.

salute, energia, digitale e affari esteri<sup>60</sup>. In particolare, è degno di nota per i fini che ci occupano, che i soggetti coinvolti abbiano manifestato esplicitamente l'interesse a partecipare ai processi politici dell'UE<sup>61</sup> avanzando, in una ottica di sempre maggiore coinvolgimento, due proposte: che sia migliorata la comunicazione pubblica sulle politiche e sui progetti legislativi sovranazionali, attraverso la divulgazione di informazioni in una forma più facilmente comprensibile e che siano istituiti dei *fora* permanenti dei cittadini nei processi legislativi europei<sup>62</sup>.

### 3. Rilievi critici

Dopo oltre un anno dalla conclusione di lavori della CoFE, prima ancora di verificarne i riscontri da parte delle istituzioni europee, alcune riflessioni critiche, di diverso ordine si impongono.

Innanzitutto, dal punto di vista sociologico, nonostante le enfatiche affermazioni delle istituzioni europee, la Conferenza si è svolta in modo pressoché sconosciuto al grande pubblico.

La partecipazione dei cittadini è stata molto bassa: di certo i lavori sono stati condotti in modo trasparente, sono stati aperti a tutti e divulgati in *streaming*; parimenti è indubbio che la Piattaforma digitale tradotta in 24 lingue abbia rappresentato un significativo elemento di originalità teso a incentivare la partecipazione; eppure su una popolazione di circa 447,7 milioni di abitanti, la somma di coloro che hanno partecipato alla discussione, sia avvalendosi dei mezzi digitali della Piattaforma, sia attraverso la partecipazione agli eventi organizzati in presenza (online o in modo ibrido), è di meno di 780.000, numero esiguo in termini assoluti e ancor più modesto ove si consideri che non sarebbe sufficiente neanche per proporre una iniziativa legislativa popolare *ex artt.* 11, par. 4 TUE e 24 TFUE<sup>63</sup>.

Atteso lo scarso riscontro che hanno avuto presso la Commissione europea le 89 iniziative legislative presentate a decorrere dal 2009<sup>64</sup>, sarebbe irrealistico credere che le

---

<sup>60</sup> I cittadini hanno chiesto che l'UE investa nella trasformazione energetica, crei incentivi per un'agricoltura più sostenibile, rafforzi le tutele del lavoro, migliori la protezione dei dati, promuova la convergenza in Europa e introduca standard di importazione più severi e sostenibili.

<sup>61</sup> V. proposta 36 n. 7 della Relazione finale.

<sup>62</sup> In termini positivi osserva L. LIONELLO, *Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di revisione dei Trattati*, in BlogDUE, 29 maggio 2022, p. 3 che non sono emerse sulla Piattaforma proposte volte a ridurre o contenere le competenze delle istituzioni UE. E se per un verso si potrebbe argomentare che i partecipanti alla Conferenza non possano essere considerati un campione rappresentativo dell'intera cittadinanza europea, è anche vero, per altro verso, che se vifosse stato un diffuso sentimento antieuropeista, la consultazione on line avrebbe permesso a detrattori dell'Europa di manifestare in modo prepotente la propria ostilità.

<sup>63</sup> Condivisibili sono le riflessioni di riflessioni di F. RASPADORI, *La partecipazione dei cittadini all'Unione europea e lo spettro della democrazia*, cit. *contra* L. LIONELLO, *Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa*, cit. Al proposito L. A. NOCERA, *La Conferenza sul futuro dell'Europa*, cit., p. 1134, discorre di crisi di radicamento sociale delle istituzioni europee.

<sup>64</sup> Da quando è applicabile il regolamento del regolamento (UE) n. 211/2011, che stabilisce procedure e condizioni dettagliate per l'ICE, sono state presentate con esito positivo sei iniziative alla Commissione.

proposte emerse nella relazione finale della CoFE, rappresentative della volontà di un esiguo numero di europei, si possano tradurre tutte in tempi brevi in azioni tangibili. Ancor meno plausibile sarebbe credere che la sola volontà espressa da un così residuale numero di cittadini possa costringere il Consiglio (e gli Stati membri) a porsi il dubbio sulla necessità di modificare i Trattati.

In altri termini, numeri alla mano, non sembra possibile sostenere che la CoFE possa considerarsi rappresentativa della volontà del popolo europeo<sup>65</sup>, né che possa condurre ad avviare la revisione dei Trattati superando le reticenze degli Stati membri.

Non necessariamente, tuttavia, la modesta partecipazione registrata è indice di poca affezione o di scarso interesse dei cittadini all'Unione europea; sicuramente, invece, essa è dovuta alla insufficiente (meglio, manchevole) comunicazione mediatica.

Dalle statistiche<sup>66</sup> risulta che la partecipazione popolare, seppur ristretta, è stata qualificata, sostenuta e veicolata da movimenti europeisti; rileggendo oggi l'obiettivo che Commissione aveva dichiarato di voler raggiungere nell'aprile 2019, – “*The CoFE should reach beyond those citizens who are in favour of the EU, or those who participate regularly in discussions on European politics. It aims to reach the ‘silent majority’, who are not vocal in EU debates, or only at times of elections. Diversity of participants in the EU-level citizens' panels will be an important way to go beyond the circle of people, who are already involved in debates on the European Union*”<sup>67</sup> – risulta ancor più chiaro il suo fallimento.

Ove volesse trarsi una lezione dall'esperienza da poco conclusa, per future iniziative tese al coinvolgimento dei cittadini nell'attività di *policy making*, a noi pare che gli sforzi dovrebbero essere tesi a incentivare l'organizzazione di incontri e dibattiti a tutti i livelli di *governance* (soprattutto locale<sup>68</sup>) e a divulgare tali iniziative non solo *on line*, ma anche attraverso la stampa nazionale o i canali di comunicazione tradizionali (radio, TV) sì da

---

Dal gennaio 2020 si applicano nuove norme per rendere l'ICE più accessibile descritte nel Regolamento 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei.

<sup>65</sup> Cfr. In termini analoghi F. RASPADORI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole*, cit., p. 10.

<sup>66</sup> Cfr. le statistiche pubblicate su *Working Paper* del Segretariato generale del Consiglio dell'Unione del 12 luglio 2021, nonché edite sul sito dedicato alla Conferenza <https://futureu.europa.eu/>.

<sup>67</sup> Così nel documento Questions and answers on the Multilingual Digital Platform for the Conference on The Future of Europe. Scettico S. THIERSE, *The Conference on the Future of Europe – Finally, an opportunity for more top-down bureaucracy?*, cit., già nel 2019 commentava: “*Relatedly, it remains unclear how exactly the CoFoE would be able to activate citizens from less affluent and educated segments in society that are known to be least likely to participate in politics, let alone EU affairs*”.

<sup>68</sup> Suggestisce P. SANSEVERINO, cit., p. 169, che gli Stati Membri avrebbero dovuto promuovere la Conferenza, in maniera capillare e a tutti i livelli: “*nelle scuole e nelle università, nelle sedi istituzionali, attraverso i media tradizionali e i social, fino a immaginare hub diffusi sul territorio e nei grandi snodi, puntando su questa iniziativa anche come potente medicina all'euroscetticismo e allo spirare di venti antidemocratici*”.

raggiungere in modo capillare anche coloro che sono meno attivamente coinvolti nel dibattito europeo o meno avvezzi agli strumenti tecnologici<sup>69</sup>.

Si è creduto, probabilmente, che l'impiego di strumenti di comunicazione *on line* e di piattaforme digitali potesse colmare il *deficit* democratico, travalicare i confini geografici e raggiungere con immediatezza un vasto numero di cittadini<sup>70</sup>, prescindendo dal supporto dei media e di organi di stampa<sup>71</sup>.

Senonché è semplice osservare che le modalità di comunicazione informatiche oggi giorno ineludibili, non garantiscono l'espressione di una piena democrazia giacché anche la c.d. democrazia digitale presenta elementi di incertezza, sia sotto il profilo della discussione che delle difficoltà di fruizione (c.d. *digital device and computer literacy gap*). Ed infatti, una intuitiva e veloce accessibilità (*easy-to-use approach*) pone quale controaltare la difficoltà di dialogare *funditus* su proposte che, nelle stringhe delle piattaforme *on line*, devono essere necessariamente presentate in termini sintetici<sup>72</sup>. Ed ancora, la partecipazione digitale presuppone una fruibilità ed una competenza informatica che non possono darsi per scontati, né per fattori ambientali, né per fattori di anagrafici<sup>73</sup>.

Per converso, una comunicazione secondo i canali tradizionali, anch'essa capillare, è ancora necessaria per favorire la formazione e l'informazione sull'Europa e giungere

---

<sup>69</sup> V. A. MICHAILIDOU, H. TRENZ, *The Future of Europe debate needs the intermediary power of journalism*, March 7th, 2022, <https://blogs.eui.eu/transnational-democracy>; F. RASPADORI, *La partecipazione dei cittadini all'Unione europea e lo spettro della democrazia*, cit., p. 238.

<sup>70</sup> Efficacemente in termini generali, non riferito specificamente alla CoFE, H. LANDEMORE, *Open Democracy and Digital Technologies*, in *Digital Technology and Democratic Theory*, 2021, pp. 62-89 così descrive il fenomeno: "many connected brains seamlessly and almost simultaneously exchanging information and arguments in ways that are costless and frictionless, resulting in enlightened individuals and enhanced collective intelligence".

<sup>71</sup> Interessanti spunti di riflessione sul tema, seppur in termini diversi dalle osservazioni su espresse, sono in A. GAIBA, *Democratic Catalysts: Digital Technology and Institutional Change in the Conference on the Future of Europe*, Master Thesis, European University Institute, Florence, 2022, accessibile on line.

<sup>72</sup> Sul ricorso all'intelligenza artificiale nella raccolta e organizzazione delle idee espresse da singoli utenti della Piattaforma multilingue o nell'ambito dei Panels attraverso l'analisi quantitativa e qualitativa supportata da un programma di *text mining* si rinvia a F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: prime valutazioni*, cit., in particolare p. 15.

<sup>73</sup> In termini più generali A. ALEMANNI, *Europe's Democracy Challenge: Citizen Participation in and Beyond Elections*, in *German Law Journal*, 2020, pp. 35-40, spec. p. 39, osserva che i principali ostacoli a una partecipazione significativa dei cittadini dell'UE sono la disuguaglianza economica, le disparità nel comportamento e nel potere politico, fattori tra loro interconnessi: "(...) the EU can no longer presume that all stakeholders—notably citizens and civil society groups—are equally active politically, equally vocal, and influential. Therefore, to unleash EU participatory democracy requires supporting unorganized citizens and facilitating their access to electoral and participatory opportunities within and outside EU channels. It is only by lifting up particular constituencies that a reformed EU democracy could mitigate political inequalities". Per puntuali rilievi critici sulla accessibilità della Piattaforma, v. A. ALEMANNI, *Unboxing the Conference on the Future of Europe*, pp.496-499. Per ulteriori commenti si rinvia anche a Bertelsmann Stiftung, *The Digital Way to EU Citizen Participation: The Conference on the Future of Europe and Beyond*, 21 May 2021, on line, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/online-dialogue-the-digital-way-to-eu-citizen-participation-the-conference-on-the-future-of-europe-and-beyond-all>;

progressivamente alla costituzione di una consapevole sfera pubblica europea, presupposto indispensabile per la creazione di un demos europeo<sup>74</sup>.

In qualche modo legata a tali considerazioni è la seconda critica che vien da muovere alla CoFE, che attiene, però, alla modalità attraverso al quale è stata proposta e strutturata la consultazione. La vaghezza degli obiettivi descritti nella Dichiarazione comune e l'ampiezza dei temi indicati nei nove clusters non sembrano abbiano aiutato ad approfondire il confronto; inoltre, la identificazione degli argomenti di dibattito non è stata accompagnata (neppure nella piattaforma digitale) dall'individuazione di precisi ambiti di intervento così come definiti dalle norme dei Trattati e del diritto derivato<sup>75</sup>, con la conseguenza che il pubblico coinvolto (privo di una competenza specifica) ha percepito come fossero sullo stesso piano il dibattito sulle politiche e quello sul processo di integrazione<sup>76</sup>.

A fronte di temi di consultazione dai confini così labili, anche le proposte di azione, pervenute di rimando, sono molto variegate, risultando spesso un caotico conglomerato di idee: al fine di raggiungere un qualche tangibile risultato utile, senza porre in discussione temi così tanto eterogenei, ci sembra che sarebbe stato più proficuo operare anche in questo caso una "politica dei piccoli passi", partendo dagli argomenti che hanno una ricaduta immediata nella vita dei singoli e svolgendo in modo continuativo e sistematico azioni mirate a consolidare e ampliare il comune senso di appartenenza all'Europa<sup>77</sup>.

Considerazioni critiche di ordine giuridico si aggiungono: la Conferenza si fonda sulla Dichiarazione congiunta dei tre Presidenti e sul Regolamento interno, documenti che, unitamente considerati, costituiscono solo una minima formalizzazione legale, insufficiente per produrre esiti diversi da quelli di semplice impulso<sup>78</sup>. D'altronde l'impegno delle istituzioni a fornire un seguito effettivo alle suggestioni di *bottom-up* è un impegno politico, che per quanto importante, è privo di alcun vincolo giuridico<sup>79</sup>. Non

---

<sup>74</sup> Dovrebbe far seriamente riflettere il dato riportato sul Contribution per Member State of the Multilingual Digital Platform of the Conference on future of Europe (<https://futureu.europa.eu>) secondo cui la fascia dei giovanissimi tra i 18 e 25 anni, quella più avvezza ai social media, non abbia per nulla partecipato alle discussioni sulla Piattaforma digitale.

<sup>75</sup> Di qui la considerazione di G. ROMEO, cit., p. 740 che "la partecipazione è dunque soprattutto un esercizio dialogico e argomentativo il quale non pretende di intervenire immediatamente o mediamente su puntuali ambiti normativi".

<sup>76</sup> Cfr. S. CAFARO, *Dalle assemblee cittadine ai panel della Conferenza per il futuro dell'Europa*, cit., p. 216.

<sup>77</sup> Suggestisce F. RASPADORI, *La Conferenza sul Futuro dell' Europa e le colonne d'Ercole*, cit. , p. 11 che si dovrebbe investire su strumenti più concreti e capillari, come ad esempio la piattaforma "Di la tua", in modo da raggiunto il duplice obiettivo di rafforzare il coinvolgimento attivo dei cittadini e della società civile in tematiche a loro più vicine e di sollecitare un loro intervento più puntuale ed informato sui specifici provvedimenti europei già esistenti contribuendone a determinare il contenuto. Per riflessioni ancor più ampie si rinvia a F. RASPADORI, *La partecipazione dei cittadini all'Unione europea*, cit., pp. 228 e 235.

<sup>78</sup> In modo *tranchant* G. ROMEO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione*, cit., p. 703, definisce la CoFE come un esperimento privo di un mandato giuridicamente apprezzabile. In termini ancor più drastici E. VENIZELOS, *The Conference on the Future of Europe as an Institutional Illusion*, cit., p. 2 considera la CoFE una Convenzione senza fondamento giuridico.

<sup>79</sup> Sarebbe politicamente difficile spiegare perché sia stato predisposto uno strumento ibrido di democrazia diretta così complesso, se alla fine nessuno degli orientamenti fosse seguito. Denuncia la cesura tra il

ci sarebbe di che stupirsi se, analogamente a quanto già sperimentato nell'ambito dell'ICE, le indicazioni provenienti dalla (sparuta) base popolare non portassero ai risultati auspicati, sempre, ben inteso, a Trattati invariati.

Per ultime, ma non ultime, considerazioni di ordine politico, portano ad ulteriori rilievi critici sulla CoFE e sulla sua valenza riformatrice della UE.

Non c'è chi abbia mancato di rimarcare che già i dissidi emersi agli arbori della creazione della Conferenza fossero indizio che non si trattasse di una iniziativa politica realmente democratica, ma che fosse una ulteriore esperienza fondata sul *top-down approach*<sup>80</sup>.

All'esito dei lavori, per le ragioni ampiamente esposte, si dubita che la Conferenza abbia un valore costituente<sup>81</sup>; a queste si aggiunga che le profonde differenze nelle visioni dell'Europa tra gli Stati membri, già emerse in fase preliminare in seno al Consiglio, sono state rese palesi in occasione della chiusura della Conferenza, allorquando 13 Stati membri (Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia e Svezia) hanno reso pubblico un *non-paper* sottolineando che la revisione dei Trattati non è mai stata tra gli obiettivi della CoFE e che pertanto tentativi "prematuri" in tale direzione non saranno sostenuti<sup>82</sup>. Un altro *non-paper* di sei Stati membri, ha manifestato una posizione più flessibile, sollecitando un confronto 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<sup>83</sup>.

Interessanti proposte sono state avanzate dalla dottrina più attenta per superare l'*impasse*, tutte nella concorde opinione che la regola dell'unanimità sia un ostacolo al processo di integrazione ormai insostenibile<sup>84</sup>.

---

mandato della CoFE e l'impegno politico delle istituzioni, definendo l'intero processo "bizantino" A. ALEMANNI, *Towards a permanent citizens' participatory mechanism in the EU*, 2022, pp. 1-72, spec. p. 51: "This rather byzantine process failed to legally guarantee any joint institutional response to the citizens' input".

<sup>80</sup> S. THIERSE, cit. "This idealistic framing soon gave way to the inter-institutional wrestling reminiscent of the assignment of top positions in the EU after EP elections. The row between the EP and the Member States over who should chair the conference illustrate that the CoFoE is a top-down initiative".

<sup>81</sup> Si sofferma sulla comparazione tra la CoFE e i tentativi di riforma precedenti della Conferenza di Messina e della Convenzione sul futuro dell'Europa F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe. A new Model*, cit., p. 6 ss.

<sup>82</sup> Il *non paper* è stato pubblicato il 9 maggio 2022 ed è accessibile on line.

<sup>83</sup> Il 13 maggio 2022, in un secondo *non paper* adottato da Germania, Belgio, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna la posizione sulla modifica dei trattati è di una maggiore apertura; cfr. anche 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.

<sup>84</sup> F. FABBRINI, *La Conferenza sul Futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, cit., p. 19 ad esempio, ipotizza sul modello del *Fiscal Compact*, un *Political Compact* la cui entrata in vigore non richiederebbe la ratifica unanime di tutti gli Stati membri, ma una maggioranza qualificata di Stati membri ( per esempio 19 paesi dell'UE su 27). Questa soluzione priverebbe ciascuno Stato membro del potere di impedire agli altri di avanzare con il processo d'integrazione europea e sarebbe percorribile senza invocare l'art. 48 TUE. Cfr. in termini critici F. SCHIMMELFENNING, cit., p. 993; scettico anche L. LIONELLO, cit., p. 5, preoccupato che tale soluzione rafforzi il ruolo della dimensione governativa dell'integrazione europea, prospetta una diversa via ricorrendo all' art. 30, par. 4 della Convenzione di Vienna relativa alla successione nel tempo

Allo stato attuale non si registrano passi in avanti su questo fronte; un flebile spiraglio di cambiamento rinviene da una interessante iniziativa dello scorso 4 maggio allorquando nove Paesi (Belgio, Finlandia, Francia, Germania, ma anche Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovenia e Spagna), qualificatisi ‘Gruppo di amici del voto a maggioranza qualificata’, si sono uniti per promuovere la modifica del processo decisionale in politica estera e di sicurezza comune, al fine di rafforzare l’UE come attore globale nelle crescenti sfide internazionali.

#### 4. Lo stato dell’arte

Per ragioni di completezza occorre brevemente dar conto della attuale fase di *follow-up*<sup>85</sup>.

Dopo il 9 maggio 2022, il riscontro politico (formalmente) è stato immediato. Nel mese di giugno il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione in cui, rimarcando la responsabilità ad adempiere alla missione che gli compete (che è quella di garantire la credibilità dell’UE nei confronti di tutti gli europei) ed esplicitando che nessuna proposta di cambiamento dovrebbe essere *off-limits*, ha prospettato che si avviasse la procedura di revisione *ex art.* 48 TUE<sup>86</sup> attraverso la convocazione di una Convenzione (composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, del Parlamento e della Commissione ed alla quale dovrebbero essere invitati in qualità di osservatori i rappresentanti delle parti sociali dell’UE, del Comitato economico e sociale europeo, del Comitato europeo delle regioni, della società civile dell’UE e dei paesi candidati)<sup>87</sup>. In quella sede si invitava il Consiglio a sottoporre tale disegno

---

di Trattati vertenti sulla stessa materia stipulati tra gruppi di Stati diversi. In questo scenario, l’accordo di revisione che recepisce le proposte della Conferenza potrebbe entrare in vigore solo tra gli Stati partecipanti, mentre nelle relazioni con gli Stati non aderenti continuerebbe ad applicarsi il Trattato di Lisbona attualmente in vigore. Lo stesso A. riconosce che si tratterebbe di uno scenario che creerebbe una irreversibile frattura nello sviluppo dell’ordinamento giuridico europeo, originando due sistemi giuridici paralleli per due gruppi di Stati membri, i quali condividerebbero, il medesimo quadro istituzionale.

<sup>85</sup> Cfr. F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell’Europa: prime valutazioni*, cit., p. 28 ss.; N. VON ONDARZA, M. ALANDER, *After the Conference on the Future of Europe: Time to Make Reforms Happen Four lessons for a European Union again requiring a new balance between deepening and widening*, (SWP Comment, 49/2022), Berlin: *Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit*. <https://doi.org/10.18449/2022C49>, 2022.

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> Nel dettaglio il PE ha sottoposto al Consiglio le seguenti proposte di modifica dei trattati: 1) rafforzare la capacità dell’Unione di agire riformando le procedure di voto, anche consentendo decisioni in seno al Consiglio a maggioranza qualificata anziché all’unanimità; 2) adeguare le competenze conferite all’Unione nei trattati, in particolare nei settori della salute, del completamento dell’Unione dell’energia basata sull’efficienza energetica e sulle energie rinnovabili, della difesa e delle politiche sociali ed economiche; garantire la piena attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, e integrare il progresso sociale nell’art. 9 TFUE collegato a un protocollo sul progresso sociale nei trattati; 3) sostenere il rafforzamento della competitività e della resilienza dell’economia dell’UE, prestando un’attenzione particolare alle piccole e medie imprese e ai controlli della competitività, e promuovere investimenti proiettati al futuro e incentrati sulle transizioni giusta, verde e digitale; 4) conferire al Parlamento pieni diritti di codecisione sul bilancio dell’UE e il diritto di iniziativa legislativa per avviare, modificare o abrogare atti legislativi; 5) rafforzare

direttamente all'esame del Consiglio europeo, il quale, nella riunione del 23 e 24 giugno 2022, non si è espresso sul punto ma diplomaticamente si è limitato a prendere atto dei suggerimenti raccolti nella Conferenza, invitando le istituzioni a garantirne un seguito efficace e ricordando l'importanza che i cittadini siano informati del seguito dato a tali proposte.

Anche il Consiglio dell'UE ha tempestivamente avviato al suo interno un confronto sulla base di una preliminare valutazione tecnica, preparata dal Segretariato generale del Consiglio, completa delle proposte e delle relative misure contenute nella relazione finale della CoFE<sup>88</sup>. Da una prima relazione di sintesi, del 14 settembre 2022, emerge in modo evidente la frattura tra gli Stati membri: pur non escludendosi del tutto la possibilità di avviare il processo di revisione, la grande maggioranza delle delegazioni è stata del parere che si dovesse dare la priorità alle proposte realizzabili nell'attuale quadro giuridico.

Un dato di rilievo che ci sembra importante segnalare è che alcune delegazioni dei Paesi orientali, geograficamente più esposti sul versante russo, abbiano messo in relazione un'eventuale modifica del Trattato di Lisbona con la prospettiva dell'ulteriore allargamento<sup>89</sup>.

Sulla possibilità di utilizzare le “clausole passerella” per passare dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, la Presidenza ceca ha indicato che vi erano opinioni contrastanti tra le delegazioni più disponibili alla modifica in alcuni settori (in particolare nell'ambito della PESC, ad esempio per le sanzioni, i diritti umani o le missioni dell'UE nell'ambito PSDC, e anche in materia di fiscalità, politica energetica e non discriminazione) e altre arroccate in posizioni di totale chiusura (considerando l'estensione del voto a maggioranza qualificata uno svantaggio per alcuni Stati membri ed una minaccia l'unità dell'UE).

---

la procedura di protezione dei valori su cui si fonda l'UE e chiarire l'accertamento e le conseguenze delle violazioni dei valori fondamentali (articolo 7 TUE e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

<sup>88</sup> V. documento del 9 giugno 2022 *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* (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-INIT/it/pdf>); la valutazione tecnica sulle proposte e le misure della Conferenza è stata successivamente aggiornata al 30 novembre 2022 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-REV-1/it/pdf>).

<sup>89</sup> Sebbene i processi di adesione siano molto lunghi e complessi, il dibattito circa la capacità dell'UE di integrare non solo l'Ucraina e la Moldavia, ma anche in futuro la Georgia e i Paesi dell'area balcanica, si pone in modo urgente e ineludibile. Gli Stati membri nordorientali, la cui priorità è rendere sicuri i confini da attacchi russi, considerano il momento attuale, in cui la guerra in Europa probabilmente continuerà a lungo, come un momento particolarmente pericoloso e strategicamente poco saggio per avviare un processo istituzionale di modifica dei trattati (come propongono Francia e Germania), perché si rischierebbe di distogliere risorse e attenzione dal supporto dell'Ucraina. Sul tema si rinvia a N. VON ONDARZA, M. ALANDER, *After the Conference on the Future of Europe: Time to Make Reforms Happen Four lessons for a European Union again requiring a new balance between deepening and widening*, in SWP Comment, 49/2022, Berlin, pp. 1-7, spec. p. 3, <https://doi.org/10.18449/2022C49>, 2022. Vedi da ultimo anche le opinioni espresse dal Cancelliere tedesco Scholz nell'ambito del dibattito con i deputati “Questa è l'Europa” on line <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20230505IPR85002/scholz-abbiamo-bisogno-di-un-ue-geopolitica-piu-ampia-e-aperta-al-futuro>.

Con pari solerzia, 17 giugno 2022, la Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione in cui sono state delineate le iniziative strategiche in programma per il 2023<sup>90</sup>: il documento offre un quadro globale<sup>91</sup> e una valutazione dettagliata<sup>92</sup> di ciò che è necessario fare per dare seguito alle proposte della Conferenza, fornendo una panoramica dei risultati attuali, delle azioni previste e delle prossime tappe<sup>93</sup>.

In linea con l'impegno assunto dalle istituzioni, anche il Comitato delle Regioni<sup>94</sup> si è attivamente impegnato e nella Risoluzione "Esito e follow-up della Conferenza sul futuro dell'Europa" ha illustrato i passi compiuti e la rilevanza della "dimensione territoriale" delle politiche europee.

Il primo evento per informare compiutamente i cittadini sui progressi *in fieri* (e tener vivo lo slancio della Conferenza) è stato ospitato dal Parlamento europeo a Bruxelles il 2 dicembre 2022: è stata l'occasione per i partecipanti di esaminare in che modo le istituzioni europee si siano attivate per seguito alle proposte della Conferenza. Il dibattito che ne è seguito si è focalizzato principalmente sulle sfide che l'Unione si trova ad affrontare nell'immediato (*inter alia* il conflitto russo-ucraino ed il processo d'indipendenza energetica dell'UE). Inoltre, è stata nuovamente prospettata la convocazione di una Convenzione per la revisione dei Trattati UE, la necessità di procedere alle riforme istituzionali necessarie per attuare le proposte della Conferenza nella loro totalità (comprese quelle sulla tassazione delle multinazionali e sulla cooperazione nella dimensione esterna degli affari UE) oltre che l'urgenza di migliorare ulteriormente la comunicazione tra le istituzioni UE.

I mesi a venire saranno decisivi per dimostrare a tutti i cittadini europei che il loro contributo al dibattito è tenuto in seria considerazione e non alimentare i soliti *cliché* anti europeisti. A tal fine, per ottenere progressi nel *follow-up* le future riforme dovrebbero essere differenziate tra quelle volte a migliorare singoli settori politici, cui dare impulso e solerte attuazione e quelle che invece puntano alle riforme istituzionali, che diversamente richiedono riflessioni (e compromessi) a lungo termine.

Ove ciò non dovesse accadere, il *deficit* di legittimità dell'Unione non solo persisterebbe, ma si aggraverebbe.

---

<sup>90</sup> La Comunicazione del 17 giugno 2022 è online [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_22\\_3750](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_22_3750). Sebbene la crisi ucraina abbia catalizzato l'attenzione delle istituzioni europee, tali impegni sono stati ribaditi anche nel discorso sullo stato dell'Unione che la Presidente della Commissione europea ha pronunciato il 14 settembre 2022 davanti al Parlamento europeo, on line.

<sup>91</sup> Le 49 proposte sono raggruppate nelle stesse aree tematiche scelte dalla Conferenza e per ciascuna di esse è riportata la valutazione della Commissione.

<sup>92</sup> In un allegato sono definite quattro "categorie" di risposte suddivise in base allo stato di avanzamento dei lavori: iniziative già in atto (per esempio la normativa europea sul clima), proposte legislative già presentate dall'Esecutivo europeo per le quali si attende la conclusione dell'iter legislativo di codecisione (per esempio il nuovo patto europeo sulla migrazione); nuove azioni da intraprendere sulla base delle riflessioni scaturite dalla Conferenza (per esempio la normativa per la libertà dei media), ed infine, nuove iniziative o settori di intervento ispirati alle proposte indicate nella Relazione finale della CoFE e che rientrano nelle competenze della Commissione (per esempio questioni relative alla salute mentale).

<sup>93</sup> La prima serie di nuove proposte è stata annunciata nel discorso sullo Stato dell'Unione della Presidente von der Leyen nel settembre 2022.

<sup>94</sup> <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/report-cor-implementation-cofe-proposals.pdf>

## 5. Un bilancio

Il fermento delle istituzioni si tradurrà auspicabilmente in parziali azioni concrete in tempi non brevi; resta insuperabile il fatto che le proposte su cui si cimenta la politica non siano state supportate dalla base popolare in misura adeguatamente rappresentativa.

Viene, dunque, da chiedersi quale valore abbia la CoFE, se sia stato un esperimento fallimentare, un semplice “esercizio cosmetico”<sup>95</sup> o se invece possa ragionevolmente apportare dei cambiamenti nell'Unione europea.

Senza giungere alla drastica conclusione di una assenza di interesse da parte della maggioranza dei cittadini europei al processo di integrazione dell'Unione, si deve in modo costruttivo considerare che la Conferenza rappresenta un esperimento sociologico di indubbio successo<sup>96</sup>, unico per modalità organizzative e caratteristiche, primo di altri che potranno essere realizzati e via via migliorati. È stato un esercizio paneuropeo di democrazia deliberativa che ha offerto a persone (sebbene allo stadio in numero limitato) di ogni età, Paese ed estrazione sociale, nonché alla società civile ed alle amministrazioni statali un nuovo *forum* pubblico per un dibattito aperto, inclusivo e trasparente sulle priorità e sfide fondamentali dell'Unione, altrimenti inesistente.

Abbandonando l'idea (velleitaria) che la CoFE possa rappresentare una occasione di “revisione costituzionale”, può meglio cogliersi il suo valore oggettivo: un espediente utile per delineare un rinnovato identikit del cittadino europeo<sup>97</sup> e monitorare gli orientamenti della società europea ancora *in fieri*<sup>98</sup>. Qualificata quale “progetto pilota”, quale “laboratorio” per testare empiricamente la validità della partecipazione deliberativa su scala transnazionale, la CoFE assume un valore significativo, segnando uno spartiacque nelle modalità di consultazione democratica.

Come correttamente osservato in dottrina, piuttosto che misurarne il successo in base alla capacità di condurre con cautela alla riforma del Trattato – o di trasformarsi in una nuova modalità di costituzione –, sembra più pertinente considerarne la valenza alla luce

---

<sup>95</sup> Espressione attinta da F. FABBRINI, *La Conferenza sul Futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, cit., p.19.

<sup>96</sup> F. RASPADORI, *La Conferenza sul Futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole*, cit., p. 11.

<sup>97</sup> Così P. SANSEVERINO, cit., p. 169. Conforme A. VON BOGDANDY, *La nostra società europea*, cit.

<sup>98</sup> Osserva G. ROMEO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione*, cit., p. 104 che in una fase storica segnata dal ritorno al nazionalismo antieuropeista, definito anche sovranismo, la CoFE è stata utile per raccontare qualcosa del demos europeo. Consultando i dati pubblicati sul Contribution per Member State of the Multilingual Digital Platform of the Conference on future of Europe (<https://futureu.europa.eu>), alcuni dati ci sembrano interessanti: dal suo avvio al 20 febbraio 2022 sono stati registrati sulla piattaforma 43.734 contributi, di cui 16.274 idee, 21.264 commenti e 6.196 eventi. Circa la metà dei contributori si sono identificati come uomini (49,1%) e il 16,1% come donne; il maggior numero di contributi sulla Piattaforma proviene dalla Germania (5.289), seguita da Francia (2.914), Belgio (1.852) e Italia (1.607); hanno partecipato al confronto on line anche cittadini di Paesi non EU; la fascia più attiva in termini di contributi è quella tra 55 e 69 anni (18,3%), seguita da quella tra 25 e 39 anni (17,1%) e da quella tra 40 e 54 anni (15,3%). Sul piano occupazionale, le categorie attive sulla piattaforma sono state i professionisti (14,8%) e i pensionati (11,2%). Per quanto riguarda l'istruzione, le persone con un grado di istruzione più elevato sono state finora le più attive (43,2%); il tema che ha suscitato più interesse quello “Democrazia europea”, (1390 idee e 3122 commenti e 529 eventi), il Paese che ha partecipato più attivamente al dibattito sul tema della digitalizzazione è la Romania.

della sua capacità di offrire alle istituzioni europee e nazionali, nonché ai cittadini, un'anticipazione di un sistema deliberativo maggiormente centrato sui cittadini e quindi di un'Unione transnazionale più accessibile ed inclusiva<sup>99</sup>.

In questi termini alcuni effetti tangibili sono già riscontrabili: ed infatti, la Presidente della Commissione, nel Programma di lavoro per il 2023<sup>100</sup>, ha annunciato l'intenzione di costituire un *forum* di consultazione permanente e di voler destinare risorse per la "istituzionalizzazione" sia dei Panels dei cittadini (che dovranno poter presentare raccomandazioni alla Commissione, prima che questa formuli le proposte legislative)<sup>101</sup>, sia della Piattaforma on line (che potrebbe affiancare la Convenzione convocata dal Consiglio europeo per la riforma dei Trattati istitutivi *ex art. 48 TUE*). Nel primo semestre dell'anno in corso la contribuzione dei cittadini al dibattito pubblico condividendo le loro riflessioni e formulando raccomandazioni è già realtà<sup>102</sup>. Si tratta di un risultato importante, che ottimisticamente sarà potenziato<sup>103</sup>.

## 6. Conclusioni

Alla luce della disamina svolta alcune considerazioni finali si impongono, considerazioni che, tuttavia, non sono definitive, attesa la attuale fase di sostanziale evoluzione.

Un dato che sembra potersi dare per assodato è che la CoFE, sebbene sia stata un evento restato ignoto al grande pubblico, abbia segnato un passo importante nel processo

---

<sup>99</sup> Così A. ALEMANNI, *Unboxing the Conference*, cit. p. 507.

<sup>100</sup> V. *Programma di lavoro della Commissione per il 2023 Un'Unione salda e unita*, del 18 ottobre 2022, COM(2022) 548 final, p. 5, in cui si legge: "In virtù del successo della Conferenza sul futuro dell'Europa, i panel di cittadini prendono ora parte alla definizione delle politiche della Commissione in taluni settori chiave. La nuova generazione di panel di cittadini delibererà sulle iniziative del prossimo anno in materia di sprechi alimentari, mobilità per l'apprendimento e mondi virtuali".

<sup>101</sup> Sulla necessità di introdurre un nuovo processo deliberativo caratterizzato dalla presenza permanente di Citizens' Chamber affiancata dalla istituzione temporanea di Citizen's panel ("mini-publics"), si veda da ultimo l'ampio studio di A. ALEMANNI, *Towards a permanent citizens' participatory mechanism in the EU*, 2022, pp. 1-79, spec. p. 51 ss.

<sup>102</sup> Il panel destinato a supportare l'iniziativa legislativa in materia di spreco alimentare è già stato convocato a Bruxelles il 16 dicembre 2022, un altro per consentire ai cittadini di formulare raccomandazioni su "una visione, principi e azioni per garantire che i mondi virtuali nell'Ue siano equi e adatti alle persone" è stato ospitato a Bruxelles il 24 febbraio 2023 ed ancora un altro panel sulla mobilità ai fini dell'apprendimento è stato inaugurato il 3 marzo 2023. La Commissione sta inoltre anche sviluppando una nuova piattaforma interattiva sul modello della Piattaforma multilingue, con l'obiettivo di farvi confluire una serie di strumenti di partecipazione online già esistenti, come il portale "Dite la vostra" e il sito web dell'Iniziativa dei cittadini europei.

<sup>103</sup> Sulla istituzionalizzazione dei panel dei cittadini nella procedura legislativa europea, si rinvia da ultimo a G. ABELS (et al.), *Next level citizen participation in the EU: Institutionalising European Citizens' Assemblies*, Bertelsmann Stiftung, 2022; cfr. L. PATRIQUIN, *Permanent Citizens' Assemblies: A New Model for Public Deliberation*, Rowman and Littlefield, 2020; M. SETÄLÄ, *Advisory, Collaborative and Scrutinizing Roles of Deliberative Mini-Publics*, in *Frontiers in Political Science*, 2021, ID., *Connecting deliberative mini-publics to representative decision-making*, in *European Journal of Political Research*, 2017, n. 4, pp. 846-866; D.M. FARRELL (et al.), *Deliberative Mini-Publics: Core Design Features*, in *Centre for Deliberative Democracy and Global Governance working paper 2019/5*, Canberra, 2019.

di auto-riflessione dell'Unione<sup>104</sup> aprendo la via al confronto istituzionale che occuperà a lungo nei prossimi anni.

Parimenti non sembra possa dubitarsi che la divisione interistituzionale, già emersa all'avvio del progetto, abbia un impatto schiacciante sul futuro processo legislativo da mettere in atto a causa delle diverse ambizioni coltivate dal Parlamento europeo, Commissione e Consiglio. Al momento le divergenti opinioni espresse pubblicamente in merito alla proposta di modifica del Trattato di Lisbona rendono palese non solo una frizione tra le tre istituzioni dell'UE, ma anche al loro interno<sup>105</sup>.

Ai fini di una valutazione complessiva sulla Conferenza sul futuro dell'Europa, tuttavia, occorre non farsi condizionare da un'aspettativa che non poteva realizzarsi (in modo forse troppo ambizioso prospettata da Commissione e Parlamento europeo) e considerare, invece, in termini più ristretti il suo apporto al processo di partecipazione politica democratica.

Se, in ragione della sua organizzazione istituzionale, la Conferenza non copre il cosiddetto *deficit* democratico dell'Unione, poiché non giunge a modificare il suo quadro istituzionale e le norme che regolano il suo funzionamento, cionondimeno essa ci pare sia pur sempre un promettente primo passo verso un più compiuto metodo di partecipazione dal basso mirato alla definizione dell'agenda dell'Unione, anche come risposta alla crisi di legittimità di cui soffre l'ordinamento.

Sotto questo profilo, nonostante i limiti su ampiamente indicati, l'invito a tutti i cittadini a "far sentire la propria voce" per lo sviluppo dell'Unione è di gran lunga il caso più completo – sia per metodologia che per strumenti – mai intrapreso dall'UE.

---

<sup>104</sup> Secondo A. ALEMANNI, *Unboxing the Conference on the Future of Europe*, cit., p. 507: "the Conference can be understood as yet another attempt to bring the citizen into the picture by relying, this time, also on their input—through the creation of an otherwise inexistent transnational space for deliberation—when embarking on institutional, possibly ontological, self-reflection". Cfr. G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, cit., che auspicava l'avvio di un serio ripensamento del sistema "soprattutto con riguardo al riparto delle competenze, il quale assetto non rispecchia più le esigenze degli Stati, né soddisfa gli obiettivi del processo di integrazione" e suggeriva che "il meccanismo della cooperazione rafforzata potrebbe essere utilizzato utilmente dagli Stati che fin dalle origini hanno creduto nella condivisione di obiettivi comuni"; sui futuri scenari federalisti v. *ex multis*, I. INGRAVALLO, *L'UE verso la Conferenza di riforma: tra funzionalismo e federalismo*, in [https://www.osorin.it/uploads/model\\_4/files/12\\_item\\_2.pdf?v=1580721340](https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/12_item_2.pdf?v=1580721340), 2019.

<sup>105</sup> Ben illustrano il complesso scenario geopolitico N. VON ONDARZA, M. ALANDER, *After the Conference on the Future of Europe*, cit.: i Paesi fondatori e la Spagna, favorevoli alla possibilità di modificare il Trattato, rappresentano la maggioranza della popolazione dell'UE. D'altra parte, insieme all'Ungheria, che si oppone chiaramente agli emendamenti al Trattato volti a ridurre le competenze statali, i tredici Paesi che rifiutano le modifiche "costituzionali" rappresentano la maggioranza degli Stati membri. Solo i Paesi Bassi hanno cambiato schieramento dopo un cambio di governo. Gli Stati membri nord-orientali non nutrono entusiasmo per un ennesimo allargamento: gli Stati dell'area centro-orientale non sono disposti a cedere ulteriormente parte della loro sovranità all'UE, dopo averla pienamente riacquisita solo trent'anni fa; i Paesi del nord sono preoccupati di evitare che la regolamentazione dell'UE penetri troppo nei loro poteri decisionali nazionali, soprattutto in materia di politica fiscale e tributaria, di politica sociale e di altre aree rilevanti per il loro modello di Stato sociale, mentre gli Stati dell'Europa geograficamente vicini alla Russia hanno sempre maggior convergenza nella valutazione del percorso che i partner occidentali dell'Ucraina dovrebbero seguire; senonché il loro approccio nettamente antisovietico contraddice l'approccio più cauto di Germania e Francia.

L'innovativo metodo di confronto inaugurato nel 2021, basato sull'apporto dei cittadini non solo per mezzo della rappresentanza politica attraverso il Parlamento europeo, ma anche per via del coinvolgimento degli attori territoriali e delle forze produttive, se adeguatamente valorizzato può rappresentare un modello per futuri esercizi di democrazia partecipativa e deliberativa a livello europeo. Gli strumenti adoperati per la prima volta dalla CoFE, per converso, sono già stati replicati in altre esperienze e con alta probabilità da semplici prassi saranno presto codificati.

Nonostante la scarsa partecipazione popolare, la CoFE non è stata un esercizio vano giacché ha permesso agli attori istituzionali ai cittadini di avere un confronto del tutto inedito e sicuramente arricchente.

A noi sembra che l'utilità oggettiva dell'esercizio della CoFE, – che prescinde dalle azioni concrete che saranno messe in atto le quali dipendono da fattori politici –, sia quella di aver sollecitato un dibattito, che ha fatto emergere tra i cittadini (sebbene in un campione limitato) priorità simili ben oltre i confini geografici. Tali affinità di interessi se coltivati attraverso altre occasioni di consultazione potrebbero condurre in futuro a una progressiva convergenza delle culture politiche europee.

L'Unione Europea è complessa e cresce per piccoli passi: sarebbe illusorio cercare la sua anima democratica in un unico esercizio di deliberazione su larga scala. È invece attraverso la creazione e moltiplicazione di spazi di confronto accessibili, che accolgano quotidianamente i contributi dei cittadini, che si potrà costruire quel sentimento di appartenenza che oggi ancora manca e trasmettere un senso di condivisione (*genuine link*), espressione di una completa e consapevole cittadinanza europea, utile a rafforzare la legittimità del sistema istituzionale sovranazionale<sup>106</sup>.

Di pari passo, sul versante politico il rafforzamento della cittadinanza europea potrebbe avvenire, ad esempio, a partire già dalle prossime elezioni del Parlamento europeo sulla base dell'art. 223 TFUE norma grazie alla quale il Parlamento stesso può elaborare un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura elettorale uniforme in tutti i Paesi membri o secondo principi comuni a tutti. Sebbene si tratti di una procedura complessa (che comunque prevede al termine l'approvazione degli Stati UE conformemente alle rispettive norme costituzionali), certamente è meno impegnativa di un'ampia modifica dei Trattati; ed ancora, per avvicinare i cittadini alle istituzioni utile sarebbe considerare di modificare la nomina del Presidente della Commissione ricorrendo alla figura dello Spitzenkandidat.

Così nelle parole della Vice presidente Suica: “*The train of deliberative democracy has now left the station and there is no going back*”<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Per più ampie considerazioni si rinvia a E. TRIGGIANI, *L'integrazione europea tra deficit democratico e di sovranità riflessioni alla luce della pandemia*, in M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di COVID-19*, Bari, 2021, pp. 65-82.

<sup>107</sup> V. l'ampia intervista del 22 ottobre 2022 dal titolo *Citizens should be at the heart of EU policymaking on line* [https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/vice-president-suica-citizens-should-be-heart-eu-policymaking-2022-10-25\\_en](https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/vice-president-suica-citizens-should-be-heart-eu-policymaking-2022-10-25_en). Con immagine parimenti efficace secondo A.

Resta un atavico problema da risolvere: perché ci possa essere un cambiamento epocale nell'Ue, sarebbe necessario un riassetto complessivo degli equilibri istituzionali ad oggi ancora troppo sbilanciati a favore della componente intergovernativa<sup>108</sup>.

Si tratta di cambiamenti che richiedono tempo e coraggio.

**ABSTRACT:** L'articolo affronta il tema della partecipazione dei cittadini alla politica dell'Unione europea alla luce della Conferenza sul futuro dell'Europa (CoFE). Si tratteggiano luci ed ombre di una consultazione transnazionale, unica nel suo genere, che combina caratteristiche partecipative dal basso verso l'alto e meccanismi decisionali elitari dall'alto verso il basso, interrogandosi sul successo di quella che è stata definita come il più grande esperimento di consultazione democratica paneuropea

**KEYWORDS:** Conferenza sul futuro dell'Europa – democrazia – partecipazione – cittadinanza – integrazione europea.

#### CITIZEN PARTICIPATION IN THE REFORM OF THE EUROPEAN UNION: NEW PARTICIPATORY MODELS AND OLD PROBLEMS

**ABSTRACT:** The article addresses the issue of citizen participation in EU politics in the light of the Conference on the Future of Europe (CoFE). It outlines the lights and shadows of a unique transnational consultation combining bottom-up participatory features and top-down elitist decision-making mechanisms, questioning the success of what has been described as the largest experiment in pan-European democratic consultation.

**KEYWORDS:** Conference on the Future of Europe – democracy – participation – citizenship – European integration.

---

ALEMANNI, *Unboxing the conference*, cit., p. 508, si tratterebbe di un genio che uscito dalla lampada non sarà più possibile far rientrare.

<sup>108</sup> In dottrina si è osservato che nonostante gli sforzi partecipativi nell'Europa post-Lisbona, l'UE continua a funzionare attraverso processi che emarginano il ruolo dei cittadini (come i negoziati intergovernativi e l'integrazione per via legislativa) aggiungendo efficacemente che *“Today’s panoply of EU participatory channels, as epitomized by the EU Commission public consultations, are not intended to have direct impact on the decision-making process, but rather to legitimize existing political priorities and policy approaches”*. Così A. ALEMANNI, *Europe’s Democracy Challenge: Citizen Participation in and Beyond Elections*, cit., spec. p. 37.