



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di una più attiva partecipazione dei cittadini europei

*Laura Alessandra Nocera**

Abstract

The Conference on the Future of Europe, inaugurated in occasion with the Day of the European Union (May 9th, 2021), remarks the new deal of European institutions and opens to a future of participative democracy, in which the impetus of initiative would be in the hands of European peoples, without any discrimination and any difference.

The contribution aims to describe the future perspectives of the EU: From a common platform of participation to the construction of a “positive” model of democracy in order to renew the institutions of the Union.

Keywords: Conference on the Future of Europe – Democracy – Participation – Citizenship – European Union.

SOMMARIO: 1. Definizione e struttura della Conferenza sul futuro dell'Europa. 2. La Conferenza come esperimento di democrazia partecipativa. 3. Risultati (immediati) della Conferenza e prospettive future.

* Professoressa a contratto di *Transnational Constitution-Making*, Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.

1. Definizione e struttura della Conferenza sul futuro dell'Europa

Sulla base della *Strategic Agenda 2019-2024* e prendendo spunto da un'iniziativa francese¹, il 19 gennaio 2021 il Consiglio europeo ha discusso l'istituzione della Conferenza sul futuro dell'Europa, ovvero un esperimento di democrazia partecipativa, inter-istituzionale e transnazionale, costituito da una serie di dibattiti e di deliberazioni, quale strumento per far convergere le idee dei cittadini degli Stati membri su diversi argomenti nevralgici per il futuro dell'Unione. Essa si è posta, dunque, l'obiettivo di rafforzare il legame tra cittadini e istituzioni europee in un momento particolarmente complicato, caratterizzato dall'aumento dei flussi migratori, dall'instabilità economica, dal persistere dei populismi e dei sovranismi, dal deficit di democraticità e dalla debolezza dello Stato di diritto².

Il 10 marzo 2021, David Sassoli, all'epoca Presidente del Parlamento europeo, insieme ad Antonio Costa, Presidente di turno del Consiglio europeo, ed Ursula Von Der Leyen, Presidente della Commissione europea, hanno firmato la Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa³, con la quale sono stati delineati i valori comuni dei paesi dell'Unione al fine di adottare strategie condivise per rivitalizzare le istituzioni europee e le tradizioni costituzionali comuni.

La Dichiarazione ha indicato che i lavori della Conferenza si sarebbero svolti, a partire dal 9 maggio 2021, ovvero la Giornata dell'Unione europea, sulle seguenti tematiche: cambiamento climatico e ambiente; salute; economia, giustizia sociale e occupazione; rapporti dell'Unione nel mondo; valori e diritti, Stato di diritto e sicurezza; trasformazione digitale; democrazia europea; migrazione; istruzione, cultura, gioventù e sport.

La Conferenza è stata strutturata come un processo “dal basso verso l'alto”, secondo una strategia *bottom-up*, incentrata sui cittadini con molteplici eventi e dibattiti organizzati su tutto il territorio dell'Unione a diversi livelli (europeo, nazionale, transnazionale, regionale), avvalendosi, in particolare, dell'utilizzo di una piattaforma digitale interattiva e multilingue⁴. La piattaforma ha dato la possibilità a tutti i cittadini di intervenire, presentando contributi sulle tematiche di cui si occupa. Inoltre, periodicamente sono state pubblicate relazioni intermedie con le analisi e i risultati dei contributi presentati, di volta in volta, dai cittadini.

La Dichiarazione ha stabilito come organi fissi della Conferenza: il Comitato, organo esecutivo per la supervisione dei lavori e degli eventi della Conferenza e per

¹ E. Macron, *Lettera per un Rinascimento europeo*, 4 marzo 2019. Il Consiglio europeo si era già espresso in modo favorevole all'iniziativa francese il 20 giugno 2020.

² R. McCrea, *Forward or Back: The Future of European Integration and the Unsustainability of the Status Quo*, in *European Law Journal*, No. 23, 2017, 66.

³ Il regolamento della Conferenza è stato approvato dal Comitato esecutivo il 19 luglio 2021. Per il testo e gli obiettivi della Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa del 10 marzo 2021, cfr.: politicheeuropee.gov.it/it/conferenza-sul-futuro-delleuropa/documenti/dichiarazione-comune-sulla-conferenza-sul-futuro-delleuropa/.

⁴ La piattaforma digitale interattiva e multilingue della Conferenza sul futuro dell'Europa è reperibile online al link: futureu.europa.eu/?locale=it.

il controllo della piattaforma di partecipazione, con il compito di preparare le relazioni e i contributi presentati dai cittadini attraverso la piattaforma online; l'Assemblea plenaria, organo deliberativo composto da 449 membri, con il compito di discutere le proposte presentate dai cittadini. La Dichiarazione, inoltre, ha previsto che l'Assemblea fosse formata da 108 membri designati dal Parlamento europeo tra i propri membri, 108 nominati da ogni Parlamento nazionale al proprio interno (con la proporzione di 4 membri nominati da ogni Stato con sistema bicamerale e 2 membri nominati da ogni Stato con sistema unicamerale), 54 cooptati dal Consiglio europeo (2 esponenti per ogni Stato membro) e 3 dalla Commissione europea, 108 scelti come rappresentanti dei cittadini (80 rappresentanti provenienti dai 4 *panel* europei istituiti, come si vedrà, dalla stessa Dichiarazione, e 27 rappresentanti provenienti dai *panel* nazionali, istituiti in corrispondenza ai panel europei, uno per ogni Stato membro, e con l'aggiunta del Presidente dello *European Youth Forum*), 18 designati dal Comitato economico e sociale, 6 eletti dalle autorità regionali, 6 dalle autorità locali, 12 in rappresentanza delle parti sociali e 8 in rappresentanza della società civile. Alla guida della Conferenza sono state poste congiuntamente le tre istituzioni che rappresentano l'Unione europea, ovvero il Parlamento, la Commissione e il Consiglio. Per questo motivo, i co-presidenti del Comitato esecutivo, in rappresentanza delle tre istituzioni europee, sono: Guy Verhofstadt, membro del Parlamento europeo, Clément Beaune, sottosegretario di Stato agli Affari europei per la presidenza francese del Consiglio, e Dubravka Šuica, vicepresidente della Commissione europea responsabile per la democrazia e la demografia.

In seno alla Conferenza sono stati creati quattro *panel* diversi, ognuno composto da 200 cittadini provenienti dai 27 paesi membri dell'Unione, secondo la stessa regola di ripartizione basata sul principio della "proporzionalità degressiva" prevista per l'elezione del Parlamento europeo. Pertanto, la scelta dei rappresentanti è avvenuta in modo proporzionale al numero degli abitanti di ogni Stato, ma considerando che ogni Stato membro doveva avere almeno una donna e un uomo e che un terzo di ogni *panel* doveva essere costituito da giovani tra i 16 e i 25 anni. I quattro *panel* si sono occupati rispettivamente di: un'economia più forte («a stronger economy»), giustizia sociale, gioventù, cultura, sport, trasformazione digitale; democrazia, valori europei, diritti, Stato di diritto, sicurezza; cambiamento climatico, ambiente, salute; Unione Europea nel mondo, migrazioni.

Le istituzioni nazionali sono intervenute attivamente alla configurazione della Conferenza sul futuro dell'Europa, coordinando i lavori e attivando il dialogo grazie ad un supporto tecnico-scientifico adeguato. Infatti, ogni Stato ha istituito un Comitato scientifico, composto prevalentemente da esperti di comprovata e qualificata esperienza e competenza, accademica e professionale, in particolare nelle materie delle politiche europee, del diritto e delle relazioni internazionali, per coordinare la propria partecipazione alla Conferenza, preparando e organizzando

gli interventi e le proposte presentate ai singoli *panel*, all'Assemblea e al Comitato esecutivo sulle tematiche di cui si è occupata la Conferenza⁵.

2. La Conferenza come esperimento di democrazia partecipativa

Nonostante si occupi di strutturare e organizzare le competenze e gli organi della Conferenza, la Dichiarazione comune del 10 marzo 2021 non ha esplicitato in modo dettagliato le sue finalità. Questa precisa volontà di lasciare indefinita la missione della Conferenza appare riflettere più il disaccordo tra le istituzioni europee e gli Stati membri, che non un preciso disegno di astrattezza⁶. Tuttavia, la Dichiarazione stessa ha chiarito che lo scopo della Conferenza è principalmente quello di «riflettere sulla nostra Unione, sulle sfide che ci troviamo ad affrontare e sul futuro che vogliamo costruire insieme allo scopo di rafforzare la solidarietà europea»⁷.

La Conferenza, pertanto, è chiamata non solo a dare una soluzione alle tematiche attuali – inerenti, ad esempio, al cambiamento climatico, alla transizione tecnologica ed ecologica, allo Stato di diritto, alla crescita economica, alle migrazioni ed alla giustizia sociale –, ma anche ad affrontare questioni “trasversali”, quali il funzionamento dell’Unione per rafforzare le istituzioni europee e il loro dialogo con i cittadini e per migliorare il controllo della legittimità democratica⁸. In questo modo, l’Unione si propone di rivitalizzare il costituzionalismo europeo e, quindi, rafforzare le tradizioni costituzionali comuni, dare nuova linfa ai valori giuridici condivisi dai diversi Stati membri e adottare strategie valide con un progetto politico e giuridico comune⁹.

Inoltre, a causa del suo metodo innovativo che fa ricorso alla partecipazione diffusa della cittadinanza europea tramite una piattaforma internet, la Conferenza si propone di applicare, per la prima volta nella storia delle istituzioni europee, un modello di democrazia partecipativa che favorisce l’intervento diretto e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale, ovvero un modello democratico che presuppone l’elemento partecipativo, senza intermediazione, dei cittadini in una o più fasi per l’elaborazione di uno o più progetti di legge e per l’amministrazione

⁵ Per quanto riguarda la situazione italiana, il DPCM del 20 aprile 2021 ha istituito presso il Dipartimento per le Politiche Europee un Comitato scientifico di 35 esperti, nominati con DPCM del 15 luglio 2021. Per la composizione del Comitato scientifico, cfr.: politicheeuropee.gov.it/media/5963/dpcm-15-luglio-2021-costituzione-del-comitato-scientifico-per-il-futuro-delleuropa.pdf.

⁶ F. Fabbrini, *La Conferenza sul futuro dell’Europa: potenzialità e problematiche*, Centro Studi sul Federalismo, giugno 2021, 9-10.

⁷ Dichiarazione comune (n.1), 1.

⁸ F. Fabbrini, *La Conferenza sul futuro dell’Europa: potenzialità e problematiche*, cit., 10.

⁹ M. Avbelj, *Revitalisation of EU Constitutionalism*, in *European Law Review*, Vol. 46 No. 3, 2021.

della cosa pubblica¹⁰. Si tratta, in realtà, di una nozione piuttosto fluida, plastica¹¹ e «polisemica» che copre realtà multiple inerenti alla partecipazione della cittadinanza nell'amministrazione delle attività pubbliche¹² e include un insieme di strumenti e di pratiche eterogenee che vanno dalla pubblica inchiesta, al referendum, alla costruzione di progetti condivisi, alla consultazione online, all'organizzazione di commissioni consultative e/o di dibattiti pubblici e di riunioni soggette alla partecipazione dei cittadini¹³.

Pertanto, la Conferenza evoca i medesimi esperimenti di democrazia partecipativa che sono stati messi in pratica in diversi paesi latino-americani, in Islanda¹⁴, in Francia¹⁵ e, in particolar modo, in Irlanda. Sembra, infatti, che l'esperimento irlandese della *Convention on the Constitution*¹⁶ e, soprattutto, quello della *Irish Citizens' Assembly (ICA)*¹⁷, sia stato d'ispirazione per le istituzioni

¹⁰ E. Zoller, *Introduction : Les termes du problème et ses enjeux*, en A. Duffy-Meunier (dir.), *Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées*, Édition mare & martin, 2021, 17-19; M. Fatim-Rouge Stefanini, *Le développement de la démocratie locale en Europe de l'Ouest : quelle place pour les citoyens ?*, en A. Duffy-Meunier (dir.), *Quels espaces pour la démocratie participative ?*, cit., 25-30.

¹¹ A. Mazeaud, M. Nonjon, R. Parizet, *Les circulations transnationales de l'ingénierie participative*, en *Participations*, Vol. 1 No. 14, 2016, 12.

¹² E. Le Cornec, *L'aménagement en attente d'une démocratie de participation*, en *Études foncières*, janvier 2003, 36.

¹³ J.-M. Denquin, *Démocratie participative et démocratie semi-directe*, en *Cahiers du Conseil constitutionnel*, No. 23, 2008.

¹⁴ Tuttavia, non si può parlare di un modello di democrazia partecipativa in Islanda, quanto, piuttosto, di un esperimento di *crowdsourcing* per raccogliere le idee in relazione alla revisione costituzionale. Cfr.: H. Filmore-Patrick, *The Iceland Experiment (2009-2013): A Participatory Approach to Constitutional Reform*, DPC Policy Notes No. 2, August 2013.

¹⁵ Il 4 ottobre 2019, il *Conseil économique, social et environnemental*, dietro *lettre de mission* datata 4 luglio 2019 dell'allora Primo ministro Édouard Philippe e su richiesta del Presidente della Repubblica Emmanuel Macron a seguito del *Grand Débat National* (febbraio-aprile 2019), ha istituito la *Convention Citoyen sur le Climat*, un'assemblea composta secondo il metodo della democrazia partecipativa da 150 cittadini, selezionati *random*, che ha lo scopo di discutere relativamente al cambiamento climatico per intervenire non solo su un rafforzamento della disciplina di tutela ambientale, ma anche su una revisione costituzionale apposita. Sul modello dell'assemblea francese e di quelle irlandesi, è stata istituita nel Regno Unito la *Climate Assembly*. Cfr.: M. Verpeaux, *La démocratie participative en France*, en A. Duffy-Meunier (dir.), *Quels espaces pour la démocratie participative ?*, cit., 79-102.

¹⁶ Istituita tra il 2012 e il 2014 dall'*Oireachtas*, il Parlamento bicamerale irlandese, la *Convention on the Constitution* si poneva lo scopo di emendare la carta costituzionale, eliminando il divieto del *same-sex marriage* e il reato di blasfemia. Era composta da 66 cittadini e 33 politici con un metodo che inaugurava un modello di democrazia partecipativa e che è stato di base per la successiva *Citizens' Assembly*.

¹⁷ Istituita tra il 2016 e il 2018 per esaminare una serie di questioni e composta da 99 cittadini, la *Irish Citizens' Assembly* si è proposta il compito di eliminare il divieto costituzionale di aborto (sottoposto, poi, a referendum nel 2018). Ad oggi, in Irlanda sono attive anche la *Citizens' Assembly on Biodiversity Loss* (da aprile 2022), la *Dublin Citizens' Assembly* e la *Citizens' Assembly on Gender Equality* (queste ultime da luglio 2019). Sul caso irlandese, cfr.: D. Farrell, J. Suiter, *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, Cornell University Press, 2019; D. Courant, *Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional*

europee nel definire il modello organizzativo e deliberativo della Conferenza, al fine di addivenire alla creazione di un'iniziativa partecipativa comune europea. Tuttavia, la Dichiarazione ha istituito, al tempo stesso, un processo decisionale *top-down*, cioè dall'alto verso il basso, affidando al Comitato esecutivo, che, come si è visto, è un organo prettamente politico e quasi tecnocratico, il compito di supervisionare i lavori della Conferenza, ma anche le sue relazioni e persino i contributi dei cittadini¹⁸.

3. Risultati (immediati) della Conferenza e prospettive future

Il 9 maggio 2022, in occasione della ricorrenza dell'anniversario dell'Unione europea (cd. *#EuropeDay*), la Conferenza sul futuro dell'Europa ha chiuso i suoi lavori, presentando una relazione finale ai presidenti delle tre istituzioni europee contenente i risultati raggiunti nel corso delle sue attività e ben 49 proposte derivanti dalla partecipazione attiva dei cittadini europei attraverso la piattaforma internet¹⁹. Nelle sue determinazioni finali, il Comitato esecutivo ha sottolineato come abbia giocato un ruolo fondamentale «to achieve this objective», ovvero:

«to make the European Union fit for present and future challenges by providing an opportunity for citizens to articulate their concerns and ambitions and, together with representatives of the three Institutions, national parliaments and other stakeholders, to provide guidance for the future [...] creating a new space to debate Europe's challenges and priorities and to develop an overview of what citizens expect from the European Union»²⁰.

Per realizzare i suoi obiettivi, la Conferenza ha utilizzato una procedura «citizens' focused» e «bottom-up», basata sulla creazione di «Citizens' Panels» e la digitalizzazione diffusa della partecipazione tra i cittadini europei, in modo da attivare una successiva procedura di «follow-up» da parte delle istituzioni europee. Per ottimizzare tale risoluzione, pertanto, la Conferenza propone un «feedback event»²¹, che si terrà nell'autunno del 2022 e durante il quale le istituzioni saranno obbligate a dare le prime risposte ai quesiti avanzati dai cittadini durante la Conferenza. Da una prima valutazione dei risultati del lavoro della Conferenza²² è

Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy?, in *Frontiers in Political Sciences*, Vol. 2, 2021.

¹⁸ Dichiarazione (n.1), 14.

¹⁹ B. Guastafarro, *Le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa e i suoi possibili esiti*, in *Eublog.eu*, 1° giugno 2022, eublog.eu/articolo/35007/Le-conclusioni-della-Conferenza-sul-futuro-dell%E2%80%99Europa-e-i-suoi-possibili-esiti/Guastafarro.

²⁰ Conference on the Future of Europe, *Final Considerations of the Executive Board*, in *Repost on the Finale Outcome*, maggio 2022, 93.

²¹ I termini virgolettati sono così riportati in lingua inglese in Conference on the Future of Europe, *Final Considerations of the Executive Board*, in *Repost on the Finale Outcome*, maggio 2022, 93.

²² Un *Working Paper* del Segretariato generale del Consiglio dell'Unione del 12 luglio 2021 fa il punto, in chiave statistica, sull'attività fino ad allora svolta dalla Conferenza sul futuro dell'Europa

possibile evincere che essa si è proposta di agire su tematiche attuali e pregnanti, quali il *climate change*, rafforzando le misure necessarie per prevenire i rischi e per contrastarne gli effetti e attivando, ad esempio, l'educazione verde e la *green economy*, ma anche la transizione verde (con la *green mobility* e con le energie rinnovabili), la digitalizzazione e una nuova attenzione per la biodiversità nelle politiche agrarie.

Tuttavia, al di là del valore delle proposte e del loro contenuto, è da rilevare che la Conferenza sul futuro dell'Unione, pur nella sua funzione innovativa e propositiva per il prossimo futuro²³, ha risentito della scarsa partecipazione da parte dei cittadini, dovuta principalmente alla mancanza di diffusione e visibilità anche dal punto di vista mediatico. Nonostante la presenza di una piattaforma online, facilmente accessibile da parte dei cittadini e tradotta in tutte le lingue dei paesi membri, gran parte della cittadinanza europea ne ha ignorato persino l'esistenza, privandosi della possibilità di partecipare. A questo punto, si può rilevare una crisi di radicamento sociale delle istituzioni europee, ma si possono altresì evidenziare i limiti di un procedimento partecipativo che non è riuscito sempre a confrontarsi con la cittadinanza²⁴.

Questi aspetti critici rischiano di offuscare il valore di uno strumento innovativo, che ha tentato di valorizzare le istituzioni europee, in quanto necessarie per promuovere la democrazia e i valori europei e a rendere più efficiente il funzionamento dell'Unione stessa²⁵.

In ogni caso, analizzando questa iniziativa «senza eccessivo 'dogmatismo', [...] emerge come questo processo possa condurre ad un cambiamento costituzionale»²⁶. Infatti, la Conferenza sul Futuro dell'Europa risulta essere un'iniziativa per rinnovare l'UE fuori dagli schemi, che attinge dalle esperienze di democrazia partecipativa sperimentate in passato in alcuni Stati membri dell'Unione, oltre che in alcuni paesi dell'America latina, per rafforzare il legame tra cittadini e istituzioni, a prescindere dal vincolo di nazionalità.

dalla piattaforma digitale appositamente attivata dal Segretariato della Conferenza. Cfr.: images.dirittounioneuropea.eu/pros1.lib.unimi.it/f/sentenze/documento_OCWo8_DUE.pdf.

²³ G. Zaccaroni, *The Conference on the Future of Europe and Economic Governance: is There Hope for Reform?*, in *Eublog.eu*, 23 giugno 2021, eublog.eu/articolo/34781/The-Conference-on-the-Future-of-Europe-and-Economic-Governance:-is-there-Hope-for-Reform/Zaccaroni. Cfr. anche: S. Fabbrini, *Europe's Future: Decoupling and Reforming*, CUP, 2019.

²⁴ G. Romeo, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è*, in *Quaderni Costituzionali*, No. 3, 2021, 701-705; A. Von Bogdandy, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni Costituzionali*, No. 3, 2021, 700. Cfr. anche: F. Schimmelfenning, *The Conference on the Future of Europe and EU Reform: Limits of Differentiated Integration*, in *European Papers*, No. 5, 2020.

²⁵ P. Severino, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modello di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *Quaderni Costituzionali*, No. 1, 2022, 167 e ss. Cfr. anche: S. Fabbrini, *Conferenza sul futuro dell'Europa: rischi e pregi*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 dicembre 2019; S. Fabbrini, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: cosa fare?*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 giugno 2021.

²⁶ F. Fabbrini, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, cit., 7.