

DALLA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA ALLA CONVENZIONE *.

SFIDE E PROSPETTIVE PER UNA NUOVA UE.

di Nicola Verola** e Filippo Ghersini***

Sommario. Sommario. 1. La Conferenza sul Futuro dell'Europa (CoFE): teoria e pratica. – 2. La Conferenza: le tappe principali. – 3. Dopo la Conferenza: quali seguiti e quali obiettivi? – 4. La Convenzione: un predecessore della Conferenza? – 5. Similitudini e differenze: procedure (...). – 6. (...) e *governance*. – 7. Conclusioni.

XXXII

1. La Conferenza sul Futuro dell'Europa (CoFE): teoria e pratica.

La Conferenza sul Futuro dell'Europa¹ ha avuto un avvio laborioso e un andamento non sempre lineare. In parte, il fenomeno si spiega con fattori congiunturali. L'emergenza del COVID-19, in particolare, ha determinato uno slittamento dell'inizio dei lavori, dalla primavera del 2020 al maggio 2021. La lunghezza e laboriosità della fase di rodaggio della Conferenza si spiegano, però, anche con la difficoltà di raggiungere un'intesa sui contorni dell'esercizio.

Proponendo il lancio della Conferenza, il Parlamento Europeo aveva in mente il modello di quella Convenzione Europea che aveva, tra il 2002 e il 2003, elaborato il Trattato Costituzionale. L'idea di avviare un esercizio *semi-costituente*, non destava tuttavia particolari entusiasmi in molti Stati membri (e forse neanche in seno alla Commissione stessa). Da qui la *contro-proposta* di promuovere, piuttosto, una sorta dibattito decentrato. Il risultato è stato il lancio un esercizio *bottom-up* dalla natura ibrida, frutto di un compromesso tra visioni di fondo molto diverse. È per questo che sia nel mandato della

* *Sottoposto a referaggio.*

** Diplomatico italiano. Direttore Generale per l'Europa e la Politica commerciale internazionale – Ministero degli Esteri e della cooperazione internazionale. Le opinioni e i punti di vista espressi nel presente scritto riflettono soltanto le posizioni degli Autori e non impegnano né rappresentano quelle del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale o comunque del Governo italiano.

*** Diplomatico italiano. Vicario dell'Ufficio affari giuridici e istituzionali dell'UE – Ministero degli Esteri e della Cooperazione internazionale. Le opinioni e i punti di vista espressi nel presente scritto riflettono soltanto le posizioni degli Autori e non impegnano né rappresentano quelle del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale o comunque del Governo italiano.

¹ Nel seguito per brevità anche solo "Conferenza" o "CoFE".

Conferenza che nelle modalità di svolgimento che la hanno caratterizzata si incontrano elementi sia di democrazia rappresentativa che di democrazia partecipativa.

Non sorprende, sotto questo profilo, che si siano moltiplicate le congetture sulla natura profonda di questo esercizio. Molti osservatori si sono esercitati nell'approfondire il parallelismo con altri esperimenti di democrazia partecipativa², laddove altri hanno valorizzato i diversi caratteri rappresentativi, partecipativi, e di prossimità di questo esperimento democratico³. Vi è poi chi ne ha tratto lo spunto per concludere che sono i cittadini, senza la mediazione degli Stati membri o delle istituzioni UE, la fonte ultima di autorità e legittimazione dell'Unione Europea⁴. Altri studiosi hanno prediletto un approccio di carattere istituzionalista, sostenendo che le prospettive della Conferenza sarebbero invece dipese – più che non dagli *input* concretamente forniti dai cittadini – dalla volontà politica e dalla *inventività legale* di chi si sarebbe trovato a governarne gli esiti⁵.

Senza la pretesa di risolvere il dilemma, le prossime pagine cercheranno di far luce sulle dinamiche e sul significato politico-istituzionale della CoFE.

2. La Conferenza: le tappe principali.

Per mettere a fuoco gli aspetti sopra citati, può essere utile un sintetico *excursus* delle tappe principali della Conferenza.

Il 10 marzo 2021, i Presidenti delle tre istituzioni dell'Unione hanno firmato una Dichiarazione Congiunta sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa⁶, ridando impulso alla Conferenza. La cerimonia di apertura, solenne ma fundamentalmente di natura

² V. ad es. L. Eymard, *From the French Citizens' Convention on Climate to the Conference on the Future of Europe: A participatory science and democracy perspective*, in *Europ. L. Journ.*, Vol. 26, n. 1-2/2020, pp.136-140.

³ A.M. Cecere e B. Guastaferrò, *La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità* in *Istituzioni del Federalismo*, Num. Spec. 1/2022, p. 241 ss.

⁴ In questo senso A. Alemanno, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its Democratic Raison-d'Être*, *HEC Discussion Paper*, 16 dicembre 2021.

⁵ F. Fabbrini, *The Conference on the Future of Europe*, in *Europ. L. Journ.*, Vol. 26, n. 5-6/2021, pp. 401-414. In questa conclusione l'autore si è anche basato sulla Dichiarazione Congiunta adottata dalle Istituzioni UE nel marzo 2021 – v. *infra* nota 6.

⁶ David Sassoli per il Parlamento europeo, Ursula von der Leyen per la Commissione, e il Primo Ministro portoghese Antonio Costa in rappresentanza del Consiglio dell'UE. La Dichiarazione è disponibile a questa pagina: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/conference-on-the-future-of-europe/>.

protocollare, si è poi tenuta il 9 maggio 2021⁷ – sotto la Presidenza di turno portoghese⁸. Hanno da lì avuto inizio i lavori della Conferenza, pensati per articolarsi su due fasi (più una): una prima fase di *ascolto*, caratterizzata da eventi – strutturati nei formati più vari dalle Istituzioni UE, dagli Stati membri, dalle autorità locali, e dalla società civile – con l’obiettivo di raggiungere quanti più cittadini possibile, e dalla possibilità per i cittadini di intervenire direttamente nel dibattito europeo attraverso una Piattaforma Digitale Multilingue; e una seconda fase dedicata alla trasformazione delle idee raccolte in proposte operative. Terminata la Conferenza in quanto tale si è poi aperta una terza fase *ex post*, che è ancora in corso: quella della realizzazione delle proposte emerse dall’esercizio – su questo si tornerà più oltre.

Nella pratica, l’avvio laborioso dell’esercizio (cui si è già accennato) ha avuto come effetto una relativa compressione della prima fase – che pure vi è stata e che ha visto un coinvolgimento anche attivo e sincero dei cittadini – in favore della seconda. La Conferenza ha avuto come unità organizzativa di base i *panel* di cittadini, a livello nazionale ed europeo⁹, selezionati con un criterio di casualità vincolata per rappresentare la diversità sociologica dell’Unione¹⁰, e assicurando un’ampia rappresentanza (un terzo) di giovani sotto i 25 anni¹¹. Si tratta di strumenti tipici della democrazia partecipativa, già sperimentati in Europa a livello nazionale, ma mai su una così larga scala.

Le risultanze del lavoro di tali *panel* sono poi state convogliate sulla già citata Piattaforma, insieme come detto agli *input* dei singoli cittadini. È stata la Piattaforma stessa a suggerire i temi del dibattito, che si sono articolati attorno a 9 *cluster*¹² – ferma restando la possibilità dei cittadini di suggerire temi ulteriori. L’idea di un’agorà virtuale a cui i cittadini europei potessero accedere liberamente per fornire contributi e reperire informazioni era senza

⁷ La Dichiarazione, formalmente intitolata *Engaging with Citizens for Democracy – Building a More Resilient Europe*, è disponibile alla pagina: <https://futureu.europa.eu/it/>.

⁸ Il Portogallo ha avuto la presidenza di turno del Consiglio dell’UE dal 1° gennaio al 30 giugno 2021.

⁹ Mentre i *panel* nazionali erano, appunto, individuati a livello dei singoli Paesi, i *panel* europei erano composti da almeno due cittadini per Stato membro, tenendo in considerazione il principio della *proporzionalità degressiva*, di cui all’Art. 14, par. 2, TEU, applicato per la composizione del Parlamento europeo.

¹⁰ I cittadini sono stati selezionati, attraverso i 27 Stati membri, con l’obiettivo di rappresentare la diversità dei cittadini europei secondo cinque criteri: origine geografica (nazionalità e provenienza urbana o rurale); *background* socio-economico; genere; ed età.

¹¹ Per una testimonianza, e alcune riflessioni, sulle modalità operative dei *panel* dei cittadini un contributo che può risultare interessante è quello di J.Greubel e C. Stratulat, «Una casa para todos»: *Observations from the first European Citizens’ Panel of the Conference on the Future of Europe, EPC Report*; Bruxelles: European Policy Center, 2021.

¹² (1) Cambiamento climatico e ambiente; (2) salute; (3) un’economia più forte, giustizia sociale lavoro; (4) trasformazione digitale; (5) valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza; (6) migrazione; (7) istruzione, cultura, gioventù e sport; (8) UE nel mondo; (9) democrazia europea.

dubbio ambiziosa. Nella pratica, un'analisi dei contributi caricati sulla piattaforma suggerisce uno scenario di luci e ombre: in termini quantitativi, la partecipazione è stata forse inferiore alle aspettative (si sono registrate circa 19.000 proposte da circa 50.000 utenti unici in tutta l'UE)¹³; in termini qualitativi, l'impressione è che la Piattaforma abbia attratto utenti fortemente polarizzati nei confronti del processo di integrazione europea (persone chiaramente *pro-* o *anti-* UE)¹⁴, in questo senso non riflettendo necessariamente il diverso spettro di sensibilità presenti nell'opinione pubblica europea.

Queste risultanze sono state poi dibattute dalla Plenaria, composta da rappresentanti di tutte le componenti della Conferenza: le tre Istituzioni europee, i Parlamenti nazionali, e i cittadini¹⁵. Compito della Plenaria – forse l'organo più rappresentativo della CoFE – è stato quello di fungere da raccordo tra la voce dei cittadini e il Comitato Esecutivo incaricato di stilare il rapporto conclusivo della Conferenza, decidendo (per consenso) quali raccomandazioni sottoporre a tale organo.

Il ruolo assegnato al Comitato Esecutivo è, come si vede, di grande importanza. Si tratta di un organo collegiale composto da rappresentanti delle tre Istituzioni – Parlamento, Consiglio, e Commissione – senza una partecipazione diretta dei cittadini¹⁶.

Ecco che nella nostra prospettiva il passaggio alla Plenaria marca il *rientro* della Conferenza nell'alveo della tradizionale democrazia rappresentativa, mentre il passaggio dalla Plenaria al Comitato Esecutivo segna una *normalizzazione* delle proposte della CoFE attraverso i meccanismi tradizionali del negoziato interistituzionale europeo¹⁷. È altresì evidente la rilevanza dei meccanismi prescelti per il processo di sussunzione delle raccomandazioni dei cittadini attraverso questi successivi *setacci*: dalle visioni dei cittadini alle raccomandazioni dei *panel*; dalle raccomandazioni dei *panel* alla Plenaria; e dalla Plenaria al documento finale predisposto dal Comitato Esecutivo.

¹³ Su una popolazione di circa 445 milioni di abitanti.

¹⁴ In questo senso anche N. von Ondarza e M. Alander, *After the Conference on the Future of Europe: Time to Make Reforms Happen*, SWP Comment Paper n. 49, Agosto 2022, p. 3.

¹⁵ Di seguito composizione della Plenaria: 108 parlamentari nazionali (4 per ogni Stato membro), 54 rappresentanti dei governi; 108 membri del Parlamento Europeo; 108 cittadini (80 rappresentanti dei Panel, un rappresentante per Stato membro per gli eventi nazionali; 8 rappresentanti della società civile); rappresentanti del Comitato delle Regioni, del Comitato Economico e Sociale, delle parti sociali e della società civile per un totale di 376 membri.

¹⁶ Più in particolare, la composizione di tale organo è di tre rappresentanti e quattro osservatori per ciascuna Istituzione (Parlamento, Consiglio e Commissione), cui partecipano come osservatori la presidenza della COSAC (la Conferenza delle Commissioni Affari Europei dei Parlamenti nazionali), e, su invito, altri organismi e agenzie europee. La Presidenza collegiale dell'*Executive board* è esercitata dai Presidenti delle tre Istituzioni.

¹⁷ N. Verola, *Il punto d'incontro*. Roma, 2021.

Nella pratica, questi passaggi sono stati condotti in maniera piuttosto empirica, in assenza di procedure determinate chiaramente *ex ante*: il solo aspetto chiarito dall'inizio è stato che la Plenaria dovesse adottare le proprie raccomandazioni *per consenso*. Ed effettivamente, come previsto da alcuni, il Comitato Esecutivo ha avuto un ruolo importante e una significativa libertà d'azione nel trasformare il *mare magnum* di raccomandazioni formulate dai cittadini nelle vere e proprie proposte che hanno poi costituito il prodotto finale della CoFE. Un tale ruolo è stato forse amplificato dalla relativa concitazione delle fasi finali della Conferenza, dovuto anche alla compressione in un solo anno di un esercizio ambizioso inizialmente previsto per durare più di due anni¹⁸.

La Conferenza è appunto poi culminata in una cerimonia di chiusura, tenutasi il 9 maggio 2022, nella fase finale della Presidenza di turno francese¹⁹. In tale occasione, i tre Presidenti hanno ricevuto un rapporto finale contenente 49 proposte, divise nei nove temi (o *cluster*)²⁰ e articolate in 326 misure individuali²¹.

3. Dopo la Conferenza: quali seguiti e quali obiettivi?

Una volta conclusi i lavori della Conferenza vera e propria, la palla è passata nel campo delle Istituzioni europee, chiamate a tradurre in pratica le raccomandazioni della Conferenza – come è stato sottolineato da più parti, una promessa esplicita dell'Unione nei confronti dei suoi cittadini²².

In effetti, già durante gli ultimi mesi della Conferenza l'interrogativo comune dei vari *stakeholder* – i partecipanti, ma anche le Istituzioni europee e gli Stati membri – era stato proprio che cosa fare di tali raccomandazioni.

Per rispondere a questo interrogativo, la Commissione ha effettuato un'analisi dettagliata

¹⁸ Il piano iniziale era che la Conferenza cominciasse nel marzo del 2020 (Presidenza tedesca del Consiglio UE) per concludersi nel primo semestre del 2022 (Presidenza francese).

¹⁹ Vale la pena ricordare che le elezioni presidenziali francesi si sono tenute proprio a fine aprile (10 e 24) 2022, appena prima della conclusione della Conferenza.

²⁰ V. nota 11 *supra*.

²¹ Il rapporto finale è reperibile a questa pagina: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_en#documents.

²² Aspetto, quello della *promessa*, già contenuto nella Dichiarazione Congiunta di marzo 2021 (v. nota 5 *supra*) e confermato anche dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nelle sue dichiarazioni a margine dell'evento conclusivo.

delle proposte²³, al fine di identificare i passi necessari a dar loro seguito²⁴. L'esercizio l'ha portata a concludere che la maggior parte delle proposte della CoFE potesse essere attuata senza modificare il diritto primario della UE o comunque utilizzando il potenziale evolutivo dei Trattati vigenti²⁵, ad esempio con l'attivazione delle c.d. clausola *passerella*²⁶. L'analisi è stata solo in parte recepita dal Parlamento Europeo, che ha ritenuto invece che, per dare pieno seguito alla CoFE, occorresse mettere mano ai Trattati. Da qui l'adozione di due risoluzioni con cui l'istituzione di Strasburgo ha chiesto al Consiglio di convocare una Convenzione europea, lo strumento previsto dai Trattati vigenti per promuovere una revisione approfondita del diritto primario dell'Unione²⁷.

A questo atteggiamento dichiaratamente ambizioso del Parlamento si è contrapposto l'atteggiamento prudente del Consiglio. Rimangono infatti diverse sensibilità tra gli Stati membri: se una buona parte di essi si è detta favorevole a prendere in considerazione la possibilità di introdurre modifiche ai Trattati, solo una minoranza si è detta disposta a sostenere la richiesta del Parlamento di convocare una Convenzione²⁸.

A livello di seguiti consiliari, il Consiglio europeo del 23-24 giugno 2022 si è limitato a

²³ Comunicazione sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa, reperibile a questa pagina: <https://commission.europa.eu/select-language?destination=/media/27775>

²⁴ Più nel dettaglio, la Commissione ha definito quattro categorie di proposte corrispondenti ad altrettante categorie di possibili *risposte*: (i) iniziative già messe in atto che rispondono direttamente alle proposte; (ii) iniziative presentate dalla Commissione che il PE e il Consiglio sono chiamati ad adottare; (iii) settori in cui la Commissione ha già in programma di presentare proposte, in considerazione delle raccomandazioni della Conferenza; e (iv) nuove iniziative e aree di intervento ispirate dalle proposte della CoFE che rientrano nelle competenze della Commissione, tra cui alcune che richiedono esplicitamente la revisione dei Trattati.

²⁵ Per una riflessione su questo dato si veda A. M. Cecere e B. Guastafarro, *La Conferenza sul futuro dell'Europa*, cit., p. 255.

²⁶ Come noto, le clausole *passerella* permettono di modificare una procedura legislativa evitando il procedimento formale di modifica dei Trattati – ed evitando quindi il processo di ratifica. Il riferimento è *inter alia* all'art. 48(7) TUE.

²⁷ La risoluzione, del 9 giugno 2022, è reperibile a questa pagina: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32122/parliament-activates-process-to-change-eu-treaties>.

²⁸ In effetti, la conclusione della fase *costruttiva* della Conferenza ha causato prese di posizioni non convergenti tra gli Stati membri, che si sono riflesse nell'approvazione di due *position papers* di opposto tenore. Da un lato, gli Stati membri più tiepidi sui seguiti da dare alla CoFE che, su iniziativa di Danimarca e Svezia, hanno sottoscritto un *position paper* di impronta più conservativa – che ha raccolto le adesioni di altri 11 Stati membri (Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Slovenia, Croazia, Polonia, e Romania). Sul fronte opposto, la Germania si è fatta promotrice, con i Paesi ritenuti più *like-minded* (Belgio, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, e Spagna) di un altro *position paper*, in cui è stata sostenuta: (i) l'importanza di prendere seriamente in considerazione ed attuare le proposte emerse dalla Conferenza; (ii) l'opportunità di differenziare quelle che possono essere messe in pratica a Trattati costanti (da processare attraverso i meccanismi previsti dall'Accordo inter-istituzionale del 2016 *Legiferare meglio*) da quelle che, invece, richiedono modifiche ai Trattati (in quanto vanno a toccare l'attuale ripartizione di competenze tra UE e Stati membri, ovvero richiedono modifiche alla struttura istituzionale dell'UE); e (iii) la necessità di continuare il dialogo con i cittadini, secondo modalità da definire, anche dando loro chiare indicazioni sui seguiti dati alle loro proposte.

prendere atto (*take note*) delle 49 proposte nelle proprie Conclusioni²⁹, affermando contestualmente che le Istituzioni europee devono garantire un seguito efficace, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e in conformità con i Trattati³⁰.

In realtà, questa contrapposizione tra Istituzioni – Convenzione sì / Convenzione no – rischia di essere un diversivo, che distoglie l'attenzione dalla questione principale: se sia utile o meno, nell'attuale congiuntura storica, mettere mano ai Trattati per migliorare il funzionamento dell'impianto istituzionale e delle politiche della UE.

Il rischio è infatti che l'idea di convocare una Convenzione, per quanto generosa, ponga l'asticella del cambiamento troppo in alto, potenzialmente vanificando la possibilità di cambiamenti importanti ma che non richiedono la modifica dei Trattati, o che richiedono modifiche che possono essere attuate tramite procedure semplificate – come appunto nel caso di molte delle Raccomandazioni emerse dalla CoFE³¹.

L'importanza di questo nodo è anche politica: identificare percorsi chiari per dare applicazione alle raccomandazioni fornite dai cittadini nell'ambito della CoFE è stato anche – e in modo diverso continua a essere – il modo per le Istituzioni europee (ma anche nazionali) di mantenere la promessa fatta ai cittadini con la Conferenza. È questa la promessa di un ruolo attivo non solo nel definire alcune specifiche *policy*, ma nel contribuire a disegnare l'Unione Europea del futuro: in gioco è quel delicato legame di fiducia che unisce cittadini e istituzioni.

In questo senso, diversi ordini di fattori suggeriscono che lo strumento di una Convenzione possa non essere necessariamente il più efficace, o più diretto, per mantenere questa promessa fatta ai cittadini. Uno di questi fattori è il tempo: l'attuale legislatura europea terminerà nel 2024, quando si terranno le prossime elezioni europee. Da un lato è decisamente ottimista aspettarsi risultati concreti nel giro del prossimo anno; dall'altro, rimarrà da vedere in che misura il prossimo Parlamento (e la prossima Commissione) manterranno l'impegno di portare avanti il progetto di Convenzione.

È per questi motivi che l'impressione è che sia non solo ragionevole ma opportuno

²⁹ Il dibattito durante il Consiglio Affari Generali (CAG) del 21 giugno 2022 era già stato dominato dal tema della revisione dei Trattati: in tale occasione, la maggior parte dei Ministri aveva suggerito di dare priorità alle proposte emerse dalla CoFE realizzabili a Trattati vigenti, al fine di cogliere rapidamente risultati immediati.

³⁰ A seguito di tale Consiglio, il CAG informale tenutosi a Praga il 15 luglio 2022 è stato occasione per ribadire come tutti i meccanismi esistenti e le possibilità offerte dai Trattati in vigore dovrebbero essere sfruttati nello sforzo di rendere l'UE più efficace.

³¹ Cfr. *supra*, p. 9. Per un approfondimento sul rapporto tra Conferenza e revisione dei Trattati v. B. Guastaferrò, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa al confronto istituzionale sulla revisione dei trattati*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2022, p. 923 ss.

perseguire strade alternative per dare attuazione delle raccomandazioni della CoFE – e questo tanto più in un momento nel quale il contesto interno e globale pone sfide sempre nuove davanti all’Europa.

La Presidenza di turno svedese³², in questo senso, ha rilanciato il tema proponendo una *way forward* che ricomprende sia le cc.dd. *misure autonome* che quelle attuabili tramite clausole *passerella*, basata su due principi³³: da un lato, incardinare l’analisi sulle possibili proposte di misure autonome nei Gruppi di lavoro volta per volta competenti; dall’altro, avviare d’intesa con il Segretariato Generale del Consiglio un’analisi su possibili meccanismi di salvaguardia per la tutela degli interessi percepiti come vitali da quegli Stati membri che hanno espresso le maggiori resistenze in merito alla clausola *passerella* per il passaggio al voto a maggioranza qualificata in ambito PESC.



4. La Convenzione: un predecessore della Conferenza?

La CoFE è solo il più recente di diversi progetti lanciati con l’ambizione di riformare l’Unione Europea. Vi è un precedente storico più risalente, la Conferenza di Messina del 1955, e uno più recente e più articolato – e forse più simile: la Convenzione europea sul futuro dell’Europa³⁴.

Particolarmente rilevante ai fini della presente analisi può essere proprio l’esperienza della Convenzione che, istituita con la Dichiarazione di Laeken del 2001³⁵, si riunì tra il febbraio del 2002 e la prima metà del 2003 sotto la guida di Valéry Giscard d’Estaing, Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene. Da questo esperimento emerse il progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, presentato a Roma nel luglio 2003.

Il risultato dei lavori della Convenzione (*Trattato che adotta una Costituzione*)³⁶ si collocava nel punto di intersezione – o di transizione – tra le due nature dell’Unione Europea: un organismo di fonte pattizia (basato su un Trattato) che aspira a dotarsi di regole

³² La Svezia ha la presidenza di turno del Consiglio nel primo semestre (gennaio-giugno) del 2023, succedendo in tale veste alla Repubblica Ceca.

³³ Come comunicato dalla Presidenza stessa durante l’incontro del Gruppo Affari Generali: Bruxelles, 27 gennaio 2023.

³⁴ Per un raffronto *ex ante* tra questi tre momenti v. F. Fabbrini, *The Conference on the Future of Europe: a New Model to Reform the EU?*, in *Brexit Institute Working Paper*, n. 12/2019.

³⁵ La Dichiarazione, adottata durante il Consiglio europeo tenutosi al palazzo reale di Laeken (Belgio) il 14-15 dicembre 2001, è reperibile a questa pagina: <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>

³⁶ Corsivi di chi scrive.

di funzionamento di natura pienamente *costituzionale*.

In questo senso, come è stato osservato, metodi e regole dell'esperienza della Convenzione sono stati per molti versi unici – diversi da quelli di una Conferenza Intergovernativa (CIG), ma anche da quelli di una vera *Assemblea Costituente*³⁷.

Obiettivo di questo scritto non è però quello di richiamare i noti seguiti della Convenzione, quanto di raffrontare tra i caratteri e le procedure di quest'ultima e quelle della recente Conferenza sul Futuro dell'Europa, sulla base dell'esperienza pratica tratta dai due esercizi. Questo è ciò che cercheremo di fare nei paragrafi successivi, focalizzandosi su alcuni specifici aspetti delle due esperienze.

5. Similitudini e differenze: procedure (...).

Sia la Conferenza che la Convenzione nascono come esercizi di carattere *semi costituente*. Nascono, in altri termini, dalla percezione di un bisogno di rinnovamento, di adeguamento ai tempi, di quella struttura in ultima analisi di origine pattizia che è l'Unione Europea, e dall'intenzione di mettere sul tavolo i temi dell'approfondimento dell'integrazione europea e della modifica dei Trattati. Ed è proprio il modello della Convenzione che il Parlamento europeo aveva in mente nel lanciare la CoFE. Una tale prospettiva non era però apparsa particolarmente allettante a molti Stati membri – e per certi versi alla Commissione stessa – disposti a concedere al massimo una qualche forma di dibattito decentrato.

Anche a causa di questa diversità di vedute, la CoFE ha – come già visto – finito per prendere una forma ibrida, già evidente dal disegno istituzionale di partenza³⁸. A differenza della Convenzione, infatti, la Conferenza non ha avuto una dinamica *espansiva* endogena. Anzitutto, la forma ma anche la narrativa istituzionale della Conferenza non le hanno dato quel ruolo di *vivaio di padri costituenti* che era stato un tratto così determinante della Convenzione – si pensi al ruolo giocato da Valéry Giscard d'Estaing e da Giuliano Amato, nell'innestare un processo catalitico a valle dell'esercizio.

Oltre alle ambizioni, molto diverse nelle due esperienze sono state anche le *regole del gioco*, ed è noto il ruolo che le procedure possono avere nel condizionare – e financo nel

³⁷ N. Verola, *Osservazioni preliminari sul metodo della Convenzione*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione Europea: Percorsi e Ipotesi*. Roma, 2003, p. 15.

³⁸ V. *supra*, p. 2.

determinare – le decisioni³⁹. Nel caso della Convenzione, due paiono essere gli aspetti più rilevanti: il tema del *consensus* e la natura di articolato del prodotto finale.

Per quanto riguarda il *consensus*, si è assistito a una sorta di metamorfosi del meccanismo decisionale della Convenzione: quello che nelle Conclusioni di Laeken era stato identificato come *consenso politico* necessario al fine di avanzare raccomandazioni, nel regolamento approvato all’inizio dei lavori si era nei fatti tramutato nel *consensus* come procedura decisionale⁴⁰. È, quello di *consensus*, un concetto di natura quanto mai proteica, che si è infatti prestato a diverse – e talvolta confliggenti – interpretazioni nel corso dei lavori della Convenzione, ma che ha probabilmente consentito all’esercizio di produrre un risultato ambizioso nel tempo a disposizione⁴¹.

Il secondo aspetto è quello del risultato dei lavori della Convenzione – il *deliverable*, si potrebbe dire – e in particolare la sua natura di articolato, di testo destinato almeno in principio ad assumere il rango (e la funzione) di norma giuridica. Questo carattere, che è peraltro pienamente coerente con le ambizioni di legislatore, anzi di costituente, della Convenzione, ha chiaramente influenzato il contenuto del prodotto finale. Le aspettative su un testo che ambisce ad avere natura costituzionale hanno infatti a che vedere sia con la veste formale che con il dato sostanziale, e sono legate proprio alla sua vocazione di legge fondamentale (*grundgesetz*): ci si aspetta che esso non solo che abbia una determinata struttura, ma che copra una serie di temi e di questioni connessi al funzionamento e agli obiettivi dell’organismo di cui vuole essere norma di base⁴².

Tali tratti della Convenzione vengono particolarmente in risalto quando li si confronta con la Conferenza sul Futuro dell’Europa. L’impostazione *bottom-up* di questo esercizio ha fatto sì che per addivenire alle conclusioni che ne hanno poi costituito il risultato finale si sia proceduto *per sottrazione*, effettuando un’operazione di vaglio e consolidamento nel vasto pelago delle proposte fatte dai cittadini per giungere alle raccomandazioni finali.

Questi caratteri hanno anche inevitabilmente influenzato il tipo di prodotto finale. Si tratta, come già visto, di una lista di raccomandazioni – 49, abbiamo detto: da un lato, sono

³⁹ V.: S. Bulmer e A. Scott, *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*. Oxford, Cambridge, Blackwell, 1994; S. Bulmer, *The new governance in Europe: a new institutionalist approach*, in *Journal of Public Policy*, n. 13/1994, p. 351.

⁴⁰ “Le raccomandazioni della Convenzione sono adottate per consensus, senza che i rappresentanti degli Stati abbiano la facoltà di impedirlo” – Documento Conv 09 del marzo 2002.

⁴¹ In merito si veda: N. Verola, op. cit., p. 19 ss.

⁴² Per un approfondimento v. *inter alia*: M. Cahill, *European Integration and European Constitutionalism*, in D. Augenstein (a cura di), *‘Integration through Law’ Revisited – The Making of the European Polity*. London, 2012, p. 18 ss.

proposte senza una necessaria pretesa di esaustività e di sistematicità (fatta salva la suddivisione in *cluster* macro-tematici). Dall'altro, differenza forse ancora più rilevante, non si tratta di un testo atto a divenire norma giuridica, bensì piuttosto di uno spunto di riflessione e d'iniziativa – almeno nelle intenzioni vincolante – per il legislatore europeo. Ed è forse questo carattere a marcare una delle differenze più rilevanti tra Convenzione e Conferenza: se la prima si è posta direttamente come legislatore costituente, redigendo un testo che è stato poi affidato alla Conferenza Intergovernativa per un processo essenzialmente di ratifica, la seconda ha voluto collocarsi in una fase precedente del procedimento che trasforma le idee in norme e le aspirazioni in politiche pubbliche – in un certo senso ponendosi come canale privilegiato per la trasmissione di proposte tra il corpo elettorale e i suoi rappresentanti.

Rimaniamo dunque in una sorta di *terra di mezzo*, di zona grigia nel confronto sollevato all'inizio fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa: i cittadini si partecipano al processo, ma non producendo direttamente norme bensì *raccomandazioni*, destinate nelle intenzioni a vincolare l'operato futuro degli attori del processo legislativo.

6. (...) e *governance*.

In questa analisi, una riflessione finale – sempre in chiave di raffronto tra Convenzione e Conferenza – la meritano forse gli *interna corporis* dei due esercizi. Il riferimento è al Presidium della Convenzione e al Comitato Esecutivo della CoFE, e al ruolo da essi giocato nel tirare le fila dei rispettivi esercizi.

Nell'esperienza della Convenzione, il *Presidium* ha svolto il ruolo del direttore d'orchestra per tutta la durata dei lavori, ricorrendo a diversi meccanismi e approcci, e anche facendo leva sull'indeterminatezza dei contorni esatti del concetto di *consensus*, per pilotare efficacemente il dibattito, tenendo a bada le sensibilità degli Stati membri⁴³. A ciò hanno sicuramente giovato il carisma e l'autorevolezza personali di Presidente e Vice Presidenti. Nell'ambito della CoFE, tale ruolo di *direttorio* è stato svolto dal Comitato Esecutivo, assistito dal Segretariato Comune: il primo formato da nove membri, tre ciascuno per

⁴³ Per un approfondimento sul ruolo del Presidium si veda N. Verola, *Osservazioni preliminari sul metodo*, cit., p. 27 ss.

Parlamento europeo, Consiglio, e Commissione⁴⁴; il secondo, formato da *personale (staff)* delle tre Istituzioni al fine di “intraprendere tutti i passi necessari per assicurare il corretto funzionamento del Comitato Esecutivo”⁴⁵.

Il Comitato Esecutivo e il Segretariato al suo interno hanno giocato un ruolo chiave nella vita della Conferenza, profilandosi maggiormente verso la conclusione dei lavori. In tale fase – come già detto, invero piuttosto concitata – il Comitato ha giocato un ruolo di collettore e sussuntore delle proposte dei cittadini, *distillandole* in quello che poi sarebbe stato il rapporto finale della CoFE⁴⁶. Il passaggio decisivo della Conferenza è, quindi, rimasto saldamente nelle mani delle Istituzioni dell’UE – il Consiglio, rappresentato appunto in tale fase dalla Presidenza di turno francese, la Commissione, e il Parlamento.

È evidente come una tale operazione di *distillazione* fosse in qualche modo necessaria, ed è altrettanto evidente come imponesse delle delicate scelte di bilanciamento – anzitutto tra efficacia e inclusività del processo, ma anche tra efficacia e trasparenza delle procedure. Rimane agli osservatori la valutazione del risultato di questi *trade off* e della loro dialettica con le premesse di un esercizio innovativo come la Conferenza.

Più in generale, se è forse spingersi troppo in là qualificare i caratteri appena delineati come indice di un approccio centralista, o addirittura *plebiscitario*, della CoFE, sicuramente paiono tutti elementi che militano in favore della già evocata natura ibrida della Conferenza, al margine tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa.

7. Conclusioni.

Si sono già citati i due predecessori storici della CoFE – la Conferenza di Messina e la Convenzione⁴⁷. Vi è chi ha osservato come entrambi questi esercizi fossero riusciti con successo a cambiare le dinamiche politiche della negoziazione tra Stati membri attraverso nuovi metodi istituzionali⁴⁸. È possibile riconoscere un tale ruolo trasformativo anche alla

⁴⁴ Secondo quanto previsto dalle Regole di procedura della CoFE. Oltre ai tre membri era prevista la possibilità per ciascuna delle tre Istituzioni di inviare fino a quattro osservatori. Il Comitato delle Regioni e il Comitato Economico e Sociale Europeo potevano altresì essere invitati come osservatori insieme ad altre istituzioni nella misura in cui appropriato

⁴⁵ Il riferimento è sempre alle medesime regole di procedura

⁴⁶ V. *supra*, pp. 5-6.

⁴⁷ V. *supra*, pp. 12 ss.

⁴⁸ F. Fabbrini, *The Conference on the Future of Europe: Process and Prospects*, cit., anche citando K. Lenaert e M. Desomer, *New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy?*, in *Common Market Law Review*, n. 39/2002, p. 1217.

Conferenza sul Futuro dell'Europa?

La risposta a questo interrogativo non può essere univoca. Anzitutto, a neppure un anno dalla conclusione non è ancora possibile valutare l'impatto effettivo che avrà la conferenza sul panorama legislativo e di *policy* europeo.

Va inoltre considerato il diverso contesto storico, sotto due profili: anzitutto la diversa fase dell'integrazione europea, già evidente *a monte* quando la CoFE era stata proposta. Se è evidente come dare nuovo impulso a un esperimento nuovo di collaborazione tra sei Stati (come successo a Messina) fosse una sfida di carattere ben diverso, anche i quasi vent'anni che separano la Convenzione dalla Conferenza hanno visto evoluzioni e cambiamenti sia nell'Unione che nell'Europa in quanto tale – cambiamenti, tra cui l'allargamento, che hanno reso non meno importante ma anche complesso riformare l'UE.

Sotto altro profilo la CoFE, a partire dal suo varo, non ha navigato in mari particolarmente sereni: la pandemia da COVID prima e l'invasione russa dell'Ucraina dopo hanno reso gli ultimi anni di una complessità forse senza precedenti. Ciò ha sicuramente sottratto centralità alla Conferenza, sia agli occhi dei cittadini che nelle agende delle Istituzioni europee, ma non ha affatto fatto venir meno le esigenze di riforma della nostra casa comune europea.

È per questo che l'auspicio è quello che, con tutte le sue caratteristiche e a dispetto del suo percorso travagliato, la CoFE possa essere un volano di vero rinnovamento dell'Unione: un rinnovamento che per essere fattivo dovrà però essere perseguito con un approccio pragmatico e incrementale, cominciando dal mettere in pratica quelle raccomandazioni dei cittadini che possono essere implementate a Trattati vigenti o con procedure semplificate di revisione. Ne va non solo della credibilità della promessa fatta a suo tempo ai cittadini europei, ma anche della capacità dell'Unione di saper affrontare le sfide sempre più ardue dell'oggi e del domani.

Abstract: La Conferenza sul Futuro dell'Europa (CoFE), nonostante l'avvio laborioso anche a causa della pandemia, è stato un esperimento senza dubbio innovativo, proponendo un rinnovamento dell'Unione Europea e delle sue Istituzioni basato su contributi proposti direttamente dai cittadini tramite strumenti di democrazia partecipativa, e risultando in un insieme di 49 raccomandazioni, *affidate* alle Istituzioni europee per essere messe in pratica. Il contributo si propone di analizzare le dinamiche durante e in seguito alla Conferenza: a tal fine se ne ripercorrono le tappe principali e analizzano seguiti, delineando le diverse

posizioni formatesi in ordine alle modalità di implementazione delle raccomandazioni dei cittadini – con particolare riferimento al tema della riforma dei Trattati. La Conferenza viene messa a confronto con un'altra esperienza *semi-costituente* come quella della Convenzione sul Futuro dell'Europa del 2002-2003, concentrandosi sulle procedure e sulla *governance* dei due esercizi, chiedendosi se sia possibile riconoscere alla CoFE un simile ruolo trasformativo nella vita dell'Unione Europea – particolarmente in un momento di grandi sfide globali come quello attuale.

Abstract: Notwithstanding its bumpy start, also due to the pandemic, the Conference on the Future of Europe (CoFE) has been an undoubtedly innovative experiment, having the objective of updating the European Union and its institutions through a citizens-driven, bottom-up process based on participatory democracy instruments. The Conference resulted in a set of 49 recommendations, which have been entrusted to EU institutions to be put into practice. This paper aims at assessing the dynamics of the Conference, before and after its formal conclusion: to this end, it recalls the main milestones and follow up initiatives, with a focus on the different approaches as to how to implement the recommendations coming from citizens – particularly when they entail Treaty reform. The Conference is compared to another *semi-constituent* experience: the European Convention on the Future of Europe of 2002-2003, focusing on their procedures and on governance. The question is whether a similar transformational role can be acknowledged to the Conference on the Future of Europe – particularly at this time of major challenges in global affairs.

Parole chiave: Conferenza sul Futuro dell'Europa – Convenzione sul Futuro dell'Europa – Riforma dei Trattati – Democrazia partecipativa – Bottom-up governance.

Key words: Conference on the Future of Europe – Convention on the Future of Europe – Treaty reform – Participatory democracy – Bottom-up governance.