

L'EUROPA DEI (MOLTI) CITTADINI: ESPERIENZA E PROSPETTIVE DEMOCRATICHE DELLA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA*

di Lapo Tempesti**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. Un'Europa dalle molteplici sfumature... di democrazia. – 3. La Conferenza sul futuro dell'Europa, promessa di una nuova identità democratica per l'UE? – 4. Qualche risultato e insegnamento dalla *CoFoE*

40

1. Introduzione. «*E pluribus unum*», «Uno da molti». È curioso notare che questa espressione altro non è oggi che il motto nazionale degli Stati Uniti d'America, figurante nello stemma di Stato¹, e che gli organizzatori di questa splendida iniziativa lo abbiano fatto proprio, e lo abbiano «preferito» ad un altro motto, tutto europeo (il motto dell'Unione europea, appunto), che si legge così: «*In varietate concordia*», «Uniti nella diversità». Riflesso di un'influenza – percepita sempre più attuale – della cultura statunitense sull'identità europea? Certo, il linguaggio ha un peso (simbolico, politico, giuridico); tuttavia, non bisogna accentuare oltremisura queste «scelte stilistiche», poiché il fine ricercato è più che nobile e stimolante: dar valore, con poche parole, alla ricchezza e alle diversità che l'Europa accoglie e tutela; ricordare come gli Europei siano riusciti ad operare, insieme e con le altre Nazioni, a favore della pace e della prosperità comune; in sintesi, dare un volto all'Unione europea attraverso le sue molteplici voci e identità.

«*Color est e pluribus unus*», recita Virgilio nel suo poemetto di ambiente georgico *Moretum*. «Di tanti colori ne venne uno solo». Presa come una metafora del nostro tempo, questa frase racconta il sistema democratico dell'Unione europea: unico per definizione, ma vario – e perciò plurale – nelle sue realtà, forme ed espressioni. La questione dovrebbe allora porsi, in Europa, dell'esistenza o meno di un «linguaggio democratico comune» – più che dell'importanza di una lingua unica parlata, comune a tutti gli Stati membri². È da promuovere, sviluppare e rinnovare la discussione sul funzionamento democratico dell'Unione, sul «contenente» prima ancora che sul «contenuto» della democrazia europea. In questo lavoro, ci proponiamo dunque di esplorare il principio democratico dell'Unione europea nelle sue diverse sfaccettature, strutture o «identità», soffermandoci su una in particolare: la Conferenza sul futuro dell'Europa («*Conference on the Future of Europe*» o «*CoFoE*», qui di seguito anche «Conferenza»). Più precisamente, alla luce dei trattati e dei cambiamenti che hanno investito l'ordinamento dell'Unione, l'autore intende sondare le diverse «manifestazioni» della democrazia europea – indiretta, semi-diretta o diretta; rappresentativa, deliberativa e partecipativa – (§ 1), e così interessarsi agli sviluppi correlati all'«evento democratico paneuropeo» della Conferenza, concepita come «un nuovo forum

* *Sottoposto a referaggio*.

** Dottorando di ricerca in diritto europeo – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

¹ E tuttavia già presente in un brano del poeta romano Publio Virgilio Marone (si veda *infra*).

² Sull'argomento, si veda L. Tempesti, *Les institutions européennes à l'épreuve du multilinguisme : la langue, cible et source d'inégalités*, in E. Lagrange, L. Dubin (a cura di), *Les inégalités et leurs manifestations en droit international et européen*, Paris, 2023, 157-182.

pubblico per un dibattito aperto, inclusivo, trasparente e strutturato con i cittadini vertente su una serie di priorità e sfide»³ (§ 2). In che modo, infatti, la parola dei cittadini europei che sono intervenuti nella Conferenza è stata (o verrà) inclusa e tradotta nel processo decisionale (*decision-making*) europeo? L'avvento di un quadro permanente di *panel* di cittadini europei – che affiancheranno d'ora in avanti il legislatore europeo⁴ – porterà a nuove forme di legittimità e a nuovi equilibri di potere all'interno delle istituzioni dell'UE? L'espressione *diretta* dei «popoli dell'Europa»⁵ muterà l'identità di quest'ultima? (§ 3). Queste problematiche, e le loro molteplici declinazioni (*in primis* sul piano giuridico ed istituzionale europeo), saranno oggetto del presente contributo – e occasione di confronto durante il convegno.

2. Un'Europa dalle molteplici sfumature... di democrazia. Ai sensi dell'art. 10, § 1, TUE, «[i]l funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa»; secondo il § 2 di questo stesso articolo, «[i] cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini». Si delinea così una concezione particolare – e altamente specifica – della democrazia europea. Al di là della dimensione intergovernativa dell'Unione, la giurisprudenza ha riconosciuto con chiarezza «un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa»⁶. Il Parlamento europeo ha ovviamente caldeggiato questa visione della democrazia europea⁷ – e del sistema di diritto dell'Unione. Ciò ha favorito, nel tempo, un aumento significativo (in numero e in estensione) dei poteri di informazione, controllo e decisione del Parlamento europeo, la cui elezione a suffragio universale diretto ha luogo dal 1979.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la cittadinanza europea (istituita col Trattato di Maastricht) si è poi arricchita di una nuova componente democratica: il diritto dei cittadini europei «d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati»⁸; è questa la definizione generica che i trattati propongono dell'iniziativa dei cittadini europei («*European Citizens' Initiative*», qui di seguito anche «*ECI*» o più sommariamente «iniziativa»). Sebbene essa possa essere intuitivamente ascritta nella categoria dei diritti politici di cui dispone ciascun cittadino, l'*ECI*

³ Comunicazione della Commissione europea del 22 gennaio 2020, *Dare forma alla Conferenza sul futuro dell'Europa*, COM(2020) 27 final, 1-2.

⁴ Si veda il discorso della presidente U. von der Leyen sullo stato dell'Unione 2022: *The Citizens' Panels that were central to the Conference will now become a regular feature of our democratic life*. Secondo quanto poi indicato nel programma di lavoro della Commissione per il 2023, «[i]n 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» (comunicazione del 18 ottobre 2022, COM(2022) 548 final, 5).

⁵ Art. 1, c. 2, del Trattato sull'Unione europea (di seguito TUE).

⁶ Corte di giustizia, sent. 5 luglio 1995, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-21/94, EU:C:1995:220, § 17 e giurisprudenza citata. Si veda inoltre Corte di giustizia (Grande Sezione), 19 dicembre 2019, *Junqueras Vies*, causa C-502/19, EU:C:2019:1115, § 63 e giurisprudenza citata: «ai termini dell'articolo 10, paragrafo 1, TUE, il funzionamento dell'Unione si fonda sul principio della democrazia rappresentativa, il quale concretizza il valore della democrazia citato all'articolo 2 TUE».

⁷ Si veda, ad esempio, la risoluzione del Parlamento europeo del 14 settembre 2011, *Accesso del pubblico ai documenti 2009-2010*, 2010/2294(INI), § D, secondo la quale «[l]a democrazia partecipativa [è] complementare alla democrazia rappresentativa su cui si fonda il funzionamento dell'Unione».

⁸ Art. 11, § 4, TUE. Detto articolo riprende, *mutatis mutandis*, le disposizioni del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (art. I-47, § 4, rubricato «Principio della democrazia partecipativa»), la cui ratificazione naufragò nell'estate del 2005, con la vittoria del «no» nei referendum francese e olandese.

configura una prerogativa che non è esercitabile in forma individuale, ma che si fonda, per così dire, su «un principio di collettività»: secondo l'art. 11 TUE ed il regolamento che ne attua le disposizioni⁹, l'iniziativa deve emanare dai «[c]ittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri». Detto altrimenti, perché la ricezione di un'ECI sia reputata valida, essa deve superare una certa «quota» di adesioni e di sottoscrizioni, a conferma dell'esistenza di una vera e propria comunità di interessi, rappresentata dai cittadini aderenti.

Nel sistema dell'Unione europea, i cittadini dispongono perciò di diversi strumenti di partecipazione ai processi decisionali: dal voto nelle elezioni europee, passando per la già citata iniziativa europea dei cittadini e il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo, non bisogna scordare che essi dispongono, tra l'altro, di un diritto fondamentale di accesso ai documenti dell'Unione, della facoltà di ricorrere al Mediatore europeo¹⁰ o di adire le giurisdizioni europee, poiché informarsi, sorvegliare e controllare equivalgono anch'essi a partecipare¹¹. Le pagine web «Di' la tua» («*Have your say*») e «Contribuire al processo legislativo» («*Contribute to law-making*»), più volte aggiornate, hanno rappresentato un ulteriore strumento digitale, a disposizione dei cittadini, per introdurre novità e migliorie nella legislazione europea, congiuntamente all'iniziativa-obbligo della Commissione europea di «procede[re] ad ampie consultazioni delle parti interessate [a] fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione»¹².

A fianco degli strumenti partecipativi sopraindicati, la Conferenza sul futuro dell'Europa ha configurato un dispositivo democratico non espressamente previsto dai trattati, ma riconducibile al principio secondo il quale «[o]gni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione»¹³. È questo il penultimo enunciato dell'art. 10 TUE, ed è interessante notare che questo articolo si apre, come abbiamo detto, proclamando l'irriducibilità del principio rappresentativo, ma si chiude con questa formula che investe direttamente i cittadini europei, e che presuppone un corretto bilanciamento tra rappresentazione e diretta partecipazione democratica¹⁴.

3. La Conferenza sul futuro dell'Europa, promessa di una nuova identità democratica per l'UE? La CoFoE ha iniziato i suoi lavori nel maggio del 2021, con grandi promesse

⁹ Reg. (UE) 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini, oggi abrogato e sostituito dal Reg. (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei [versione consolidata], *GUUE* L 130 del 17 maggio 2019, 55-81. La base giuridica di entrambi questi strumenti è l'art. 24, c. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito TFUE), che enuncia: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 11 del trattato sull'Unione europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire».

¹⁰ Art. 20, § 2, lett. d), TFUE; art. 43 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹¹ Ricordiamo l'enunciato secondo il quale «[l]a vigilanza dei singoli, interessati alla salvaguardia dei loro diritti, costituisce d'altronde un efficace controllo che si aggiunge a quello che [i trattati] affidano alla diligenza della Commissione e degli Stati membri» (Corte di giustizia, sent. 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, causa 26/62, EU:C:1963:1).

¹² Art. 11, § 3, TUE.

¹³ Art. 10, § 3, TUE.

¹⁴ Si veda anche art. 11, § 1, TUE: «Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione».

istituzionali di riforma¹⁵, concludendoli esattamente un anno dopo, nella Giornata dell'Europa¹⁶. Tuttavia, ben prima della cerimonia di avvio della Conferenza, le riflessioni sulla forma e sul ruolo che quest'ultima avrebbe assunto sono emerse in più contesti e documenti istituzionali: il presidente E. Macron ha illustrato l'idea nel suo «*Discours de la Sorbonne*» del 26 settembre 2017¹⁷, seguito dalle dichiarazioni del Parlamento europeo e della Commissione¹⁸; il Consiglio ha quindi adottato la sua posizione sull'evento¹⁹.

La *CoFoE* ha rappresentato un processo inedito, per diverse ragioni. Essa ha dato vita ad un modello «ibrido», imperniato sul lavoro di *panel* «rappresentativi in termini di origine geografica, genere, età, contesto socioeconomico e/o livello di istruzione dei partecipanti»²⁰; provvisto di una capacità di deliberazione e di decisione in sede di detti *panel*, e nella sua formazione più solenne (sessione plenaria); arricchito con manifestazioni di democrazia diretta attraverso la piattaforma digitale multilingue, nonché attraverso le iniziative e gli eventi promossi nei singoli Stati membri. Oltre a ciò, la Conferenza si è fatta notare per il suo assetto *composito*, ovvero per la commistione tra soggetti istituzionali e della società civile, che hanno partecipato all'evento in condizioni di parità; per la «struttura di governance snella»²¹ e l'assenza di finalità prestabilite (la libera espressione democratica dei partecipanti configurava un fine di per sé). La Conferenza è così «riconoscibile attraverso 'un'identità unica' e una Carta della conferenza cui tutti gli organizzatori degli eventi devono aderire»²².

Una componente estremamente importante della Conferenza sul futuro dell'Europa – intesa come forum di discussione transnazionale – è stata la sua piattaforma digitale multilingue, prevista al fine di consentire non solo uno scambio più diretto tra le istituzioni europee e i cittadini, ma anche un dibattito aperto e plurale tra i cittadini stessi, anche fornendo loro strumenti di traduzione e di interpretazione simultanea. In questo particolare caso, l'ostacolo linguistico è stato dunque superato grazie all'impiego delle strutture e delle risorse (umane, tecnologiche, linguistiche) dell'Unione europea. Questo procedimento richiama per esempio alla mente l'operato della Commissione europea nel quadro dell'*ECI*, poiché la Commissione può fornire (e molto spesso fornisce) agli organizzatori di un'iniziativa europea dei cittadini il proprio supporto tecnico e amministrativo, garantendo, concretamente, uno spazio e una certa visibilità dell'iniziativa sul suo sito web, per farla conoscere ed ottenere il numero

¹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020, *Posizione del Parlamento europeo in merito alla conferenza sul futuro dell'Europa*, 2019/2990(RSP), spec. § B.

¹⁶ Conferenza sul futuro dell'Europa, *Relazione sul risultato finale*, 9 maggio 2022 (disponibile *online* sul sito del Governo italiano).

¹⁷ La visione del presidente della Repubblica francese sarà poi ripresa nella sua *Lettera ai cittadini europei – Per un Rinascimento europeo* del 4 marzo 2019 (consultabile sul sito <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it>).

¹⁸ Del Parlamento europeo, si vedano in particolare le risoluzioni del 15 gennaio 2020, precitata, 2019/2990(RSP), e del 18 giugno 2020, *Conferenza sul futuro dell'Europa*, 2020/2657(RSP); della Commissione, la comunicazione del 22 gennaio 2020, precitata, COM(2020) 27 final.

¹⁹ Consiglio dell'Unione europea, *Conferenza sul futuro dell'Europa*, 27 gennaio 2020, 5547/20; 3 febbraio 2020, 5675/20; *Conference on the Future of Europe*, 24 giugno 2020, 9102/20; infine, *Conference on the Future of Europe – revised Council position*, 3 febbraio 2021, 5911/21. Si veda già Consiglio europeo, conclusioni del 12 dicembre 2019, EUCO 29/19, §§ 14-16.

²⁰ Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea del 10 marzo 2021 sulla conferenza sul futuro dell'Europa, *Dialogo con i cittadini per la democrazia – Costruire un'Europa più resiliente*, GUUE C 91 I del 18 marzo 2021, 1-4.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem* (corsivo aggiunto).

necessario di sottoscrizioni in più Stati membri²³; per favorire, in altre parole, la diffusione dell'informazione e la partecipazione, avvalendosi dei canali ufficiali dell'Unione.

Seguendo un calendario prestabilito, gli 800 cittadini selezionati e riuniti in quattro «gruppi di lavoro» hanno affrontato temi quali il progresso economico e la trasformazione digitale, la giustizia sociale, lo sport, la cultura e l'educazione (*panel 1*); la democrazia europea e lo Stato di diritto (*panel 2*); i cambiamenti climatici, l'ambiente e la salute (*panel 3*); la migrazione e la politica internazionale dell'UE (*panel 4*). Queste tematiche dovevano «riflettere 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»²⁴, in ossequio ai principi di attribuzione e di sussidiarietà, pur precisando che i cittadini sarebbero rimasti «liberi di sollevare ulteriori questioni» che li riguardassero²⁵. Ci pare degno di nota che le discussioni tra cittadini all'interno della Conferenza potessero vertere, inoltre, «[sul]le fondamenta democratiche dell'Unione e come rafforzare i processi democratici che governano l'Unione europea»²⁶.

Come sottolineato dall'ex deputato europeo R. Corbett, la *CoFoE* celava enormi potenzialità, ma anche notevoli rischi, il più grande dei quali era forse quello di disattendere le aspettative dei cittadini che vi avevano aderito²⁷.

4. Qualche risultato e insegnamento dalla CoFoE. «*The Conference on the Future of Europe, which we are closing today, is a unique exercise and unprecedented in its scope, a breath of fresh air for our continent. Its conclusions constitute a very rich source of proposals, which each institution must examine within the framework of its competences*». Queste le parole del presidente E. Macron, intervenuto a Strasburgo nella cerimonia di chiusura della Conferenza, la cui relazione finale è stata accolta con favore da tutte le istituzioni presenti. I presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea hanno così ricevuto 49 proposte cardine e più di trecentoventi richieste di provvedimenti specifici. In aggiunta, il numero di accessi alla piattaforma digitale della Conferenza ha superato quota cinque milioni, e su di essa sono stati registrati più di cinquantamila contributi in innumerevoli iniziative e consultazioni *online*²⁸. La Conferenza sul futuro dell'Europa ha simboleggiato un «soffio nuovo di democrazia», un moto comune supportato dalle istituzioni del «triangolo legislativo» dell'Unione; una struttura eclettica che doveva riunire, per essenza, i cittadini di tutte le Nazioni europee e porli al centro di essa, per invogliarli al dibattito, al confronto democratico, all'idea di cambiamento. I più attenti vedranno in questa denominazione una rievocazione della Convenzione sul futuro dell'Europa e della Conferenza intergovernativa (CIG) di Nizza, in seno alle quali venne concepito il fu Trattato «Costituzione» del 2004. Eppure, le due «Conferenze» rinviano a delle realtà organizzative e procedurali ben distinte, benché l'obiettivo ricercato fosse paragonabile in entrambe le occasioni, ossia riflettere su una possibile riforma del quadro istituzionale e «costituzionale» dell'Unione europea e, di

²³ Per maggiori dettagli, si veda P. Ponzano, *L'iniziativa cittadina europea: la democrazia partecipativa à l'épreuve*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 4, 2012, 625; art. 4, reg. (UE) 2019/788, precitato e attualmente vigente, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei.

²⁴ Dichiarazione comune del 10 marzo 2021 precitata.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ R. Corbett, *A progressive approach to the Conference on the Future of Europe*, 2021 (*online* sul sito della *Foundation for European Progressive Studies*).

²⁸ Conferenza sul futuro dell'Europa, *Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe – Final Report*, 9 maggio 2022 (consultabile *online*).

conseguenza, delle politiche e delle norme che essa promuove²⁹. Oltretutto, la simbolica del cittadino collocato «al centro» della democrazia europea è un'immagine ben nota³⁰, che le fonti primarie dell'Unione hanno ormai raccolto³¹.

Alla luce dei progressi della Conferenza, diversi autori ed esperti europeisti concordano su un punto: l'Unione europea (i suoi cittadini ma anche i suoi dirigenti) necessita(no) di meccanismi «permanenti» di partecipazione ai processi decisionali, per sfruttare appieno il potenziale dei trattati e rafforzare al contempo la legittimità democratica dell'Unione³². Secondo A. Kavrakova, con la *CoFoE* si sono così potuti sperimentare nuovi metodi di coinvolgimento dei cittadini, replicabili in futuro³³. La Commissione europea ha recepito questo avvertimento, e si è attivata di conseguenza. Essa ha annunciato – e intrapreso – una serie di azioni concrete per dare seguito alla Conferenza³⁴. Un certo numero di proposte formulate in seno alla Conferenza è confluito, ad esempio, nel programma di lavoro per il 2023 della Commissione, influenzandolo³⁵. Inoltre, come indicato in detto programma di lavoro, una «nuova generazione di panel di cittadini» potrà deliberare sulle iniziative legislative «in materia di sprechi alimentari, mobilità per l'apprendimento e mondi virtuali»³⁶. I primi due temi sono già stati dibattuti, e i cittadini coinvolti hanno formalizzato le loro proposte (*recommendations*) destinate alla Commissione³⁷.

Non si può quindi dire che vi sia (stata) inazione da parte delle istituzioni, né tantomeno da parte dei cittadini europei, anzi. Ci pare, tuttavia, che le risoluzioni delle istituzioni manchino ancora di spessore, e talora di ambizione. Priorità è data ad una «reazione istituzionale» che non sconvolga l'esistente, ma piuttosto lo rifinisca³⁸. Secondo le parole della vicepresidente

²⁹ Per quanto riguarda la *CoFoE*, tuttavia, tutte le tematiche potevano essere esplorate, «senza un esito prestabilito», come indicato nella dichiarazione comune del 10 marzo 2021 precisata, compresa *anche* – ma non solo – la questione di una potenziale revisione dei trattati.

³⁰ Cf. Commissione europea, *70 years of EU law – A Union for its citizens*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (consultabile *online*).

³¹ Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: «Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

³² A. Kavrakova, *Participation of European citizens in the EU legislative procedure*, in *ERA Forum*, 22, 2, 2021, 295. Si veda anche Parlamento europeo – Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali (autore: A. Alemanno), *Towards a permanent citizens' participatory mechanism in the EU*, PE 735.927, 2022; A. Alemanno, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its Democratic Raison d'Être*, in *European Law Journal*, 2022; J. Greubel, *A new generation of European Citizens' Panels – Making citizens' voices a regular part of policymaking*, 2022 (*online* sul sito dell'*European Policy Centre*).

³³ *Ibidem*.

³⁴ Comunicazione della Commissione del 17 giugno 2022, *Conferenza sul futuro dell'Europa – Dalla visione all'azione*, COM(2022) 404 final.

³⁵ Comunicazione della Commissione del 18 ottobre 2022, *Programma di lavoro della Commissione per il 2023 – Un'Unione salda e unita*, COM(2022) 548 final, spec. 4-5.

³⁶ *Ibidem*, 5.

³⁷ *European Citizens' Panel on Food Waste – Final recommendations*, 20 aprile 2023 (23 proposte, *online*); *European Citizens' Panel on Learning Mobility – Final recommendations*, 3 maggio 2023 (21 proposte, *online*). La Commissione intende servirsene per perfezionare la sua valutazione d'impatto iniziale in materia di sprechi alimentari, o come spunto per una proposta di raccomandazione del Consiglio in materia di mobilità per l'apprendimento, da adottare nel corso del 2023.

³⁸ D'altronde, è difficile ipotizzare che i co-legislatori dell'Unione, Parlamento europeo e Consiglio, decidano *motu proprio* di rivedere il sistema istituzionale odierno, di cui essi sono il vero fulcro, a vantaggio di un'accresciuta partecipazione diretta dei cittadini nei processi decisionali. Parafrasando il messaggio del filosofo Giordano Bruno, chiedere al potere di riformare il potere... è un peccato d'innocenza, se non un'ingenuità bella e buona! La riforma dei trattati europei resta allora l'unica via credibile per superare democraticamente l'*impasse*?

della Commissione D. Šuica, infatti, la democrazia partecipativa «rinsalda la democrazia rappresentativa a livello europeo»³⁹. Si tratta dunque, più che altro, di promuovere, grazie ai dispositivi partecipativi, «un'identità civica europea», a sostegno della costituzione di uno spazio civico europeo⁴⁰. A oltre un anno dalla conclusione dei lavori della Conferenza, il processo di riforma resta peraltro un'opzione ipotetica, imprecisata, se non addirittura incerta... perfino agli occhi dei principali attori istituzionali⁴¹. L'apporto dei cittadini europei nel processo decisionale deve essere chiaramente definito, ma non per questo drasticamente (de)limitato. A questo proposito, e per inciso, se il Parlamento europeo acquisisse *anche* il diritto di iniziativa «generale e diretto» (da esso rivendicato in più occasioni⁴², ivi compreso nel quadro della *CoFoE*⁴³), le disposizioni di diritto primario sull'*ECI*, sul diritto di petizione europea e sulla politica d'informazione e di consultazioni ampie dei cittadini perderebbero, in parte, di significato. L'apporto dei cittadini sarebbe infatti “bypassato” dall'intervento, diretto e vincolante, del Parlamento europeo. Ciò rimetterebbe in discussione, tra l'altro, l'equilibrio istituzionale per come inteso dai trattati vigenti.

In conclusione, la Conferenza sul futuro dell'Europa ha caratterizzato un processo «dal basso verso l'alto»⁴⁴, incentrato «sui» cittadini (e sulla rappresentatività delle loro riflessioni e proposte), più che «sul» cittadino (e sul suo reale impatto nella «meccanica» decisionale europea). «Caleidoscopio di democrazia»⁴⁵, tale evento non è da concepirsi in tensione – né tantomeno in contrasto – con il modello «classico» rappresentativo⁴⁶, ma complementare ad esso – anche se, agli occhi delle istituzioni europee, il primato del secondo sul primo è flagrante. In tal senso, secondo la Commissione europea, «[l]a conferenza non è intesa a sostituire la democrazia rappresentativa, ma vuole essere un mezzo per integrarla e rafforzarla»⁴⁷.

L'intera procedura sembra convergere verso un simulacro di riforma: la forma è delle più solenni, ma la sostanza resta praticamente immutata. La Conferenza è così divenuta, nel vero senso della parola, un «esperimento» o un «esercizio» di democrazia⁴⁸, e poco più: all'intenzione, nobile, di una redistribuzione della parola in Europa non ha corrisposto l'idea di una redistribuzione, in misura congrua, del potere decisionale; la proposta di un ipotetico riassetto istituzionale a livello europeo è peraltro, al momento, in fase di stallo. Non sono

³⁹ D. Šuica, *L'intégration européenne après la conférence sur l'avenir de l'Europe*, in P. Joannin e al. (a cura di), *Rapport Schuman 2023 sur l'Europe, L'état de l'Union*, Clichy, 2023, 51.

⁴⁰ *Ibidem*, 53.

⁴¹ La stessa vicepresidente D. Šuica (si) pone il quesito: ci dirigiamo «[v]erso una revisione dei trattati?» (*ibidem*). Si veda, a tal proposito, Consiglio dell'Unione europea, *Conferenza sul futuro dell'Europa – Proposte e misure specifiche correlate contenute nella relazione sul risultato finale della Conferenza sul futuro dell'Europa: valutazione tecnica preliminare aggiornata*, 30 novembre 2022, 10033/1/22; *Conferenza sul futuro dell'Europa – Follow-up: relazione di sintesi preliminare sul questionario della presidenza*, 12 ottobre 2022, 12277/1/22.

⁴² Una richiesta alla quale, per il momento, Commissione e Consiglio non hanno – evidentemente – aderito. Si veda, ad esempio, la risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022, *Diritto di iniziativa del Parlamento*, 2020/2132(INI), spec. §§ 24-26.

⁴³ Dal canto suo, il Parlamento europeo «sottolinea che la Conferenza sul futuro dell'Europa ha rappresentato un'opportunità senza precedenti per affrontare le attuali carenze e dare nuovo slancio alla democrazia europea [sic], e incoraggia vivamente a seguire le raccomandazioni dei partecipanti alla Conferenza in favore di un autentico diritto di iniziativa per il Parlamento» (*ibidem*, § 27).

⁴⁴ Dichiarazione comune del 10 marzo 2021 precisata.

⁴⁵ G. Pagoulatos, S. Blavoukos, A. Kyriakidis, *The Conference on the Future of Europe: A Kaleidoscope of Democracy*, 2023 (on line sul sito dell'*Hellenic Foundation for European and Foreign Policy*).

⁴⁶ *Ibidem*, 16.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione del 22 gennaio 2020, precisata, COM(2020) 27 final, 7.

⁴⁸ L'espressione «esercizio democratico europeo», impiegata per descrivere la Conferenza, figurava già nella dichiarazione comune del 10 marzo 2021 precisata.

inoltre ancora totalmente chiare le modalità con le quali la «nuova generazione di panel di cittadini» sarà incorporata d'ora in avanti nei processi decisionali delle istituzioni europee, né come essa si coordinerà con le pratiche e le procedure consultative definite dalla Commissione nelle sue linee guida in materia di «*Better regulations*»⁴⁹. Un principio chiave dovrebbe comunque essere quello di garantire un processo celere, «snello e conciso»⁵⁰, evitando ridondanze o complicazioni inutili, in linea con gli sforzi della Commissione per «legiferare meglio».

L'UE si presenta (ancor) più come un sistema basato sul lavoro di istituzioni, «corpi intermedi» rappresentativi e amministrazioni di prossimità, che come un'immensa *agorà* di cittadini in costante dibattito. Il cittadino è insomma destinato a ritenersi un «oggetto», più che ad imporsi come un soggetto-attore decisivo, del diritto dell'Unione? Quello che forse maggiormente manca oggi, non è tanto la fiducia dei cittadini nelle loro istituzioni, quanto la piena fiducia delle istituzioni nei loro cittadini, nella loro capacità di scegliere e di organizzarsi democraticamente, di «autodisciplinarsi», di decidere collettivamente del loro futuro e di rispondere di queste decisioni.

Il diritto – e quindi anche il diritto dell'UE – è materia viva. Se non rinnovati, con costanza e tenacia, i modi di percepirlo, analizzarlo, forgiarlo, correggerlo... il rischio più grande potrebbe essere quello di un ordinamento incompreso e incompleto, delegittimato; di una sua perdita d'incisività, di significato e, forse, d'identità. L'identità europea ha origini profonde, e non basterebbe il riferimento alla cittadinanza dell'Unione, istituita dagli anni Novanta, per riassumerne l'essenza. La matrice giuridica ha senz'altro contribuito a plasmare questa identità, che affonda in un'eredità condivisa, sognata da molti e da molti difesa, in tempi di fervore e in tempi di crisi. Non ci pare allora intempestivo rievocare le ultime righe del *Manifesto di Ventotene*, facendole nostre: «Oggi si cercano e si incontrano, cominciando a tessere la trama del futuro, coloro che hanno scorto i motivi dell'attuale crisi della civiltà europea, e che perciò raccolgono l'eredità di tutti i movimenti di elevazione dell'umanità, naufragati per incomprensione del fine da raggiungere o dei mezzi come raggiungerlo. La via da percorrere non è facile, né sicura. Ma deve essere percorsa, e lo sarà!»⁵¹.

Abstract. In risposta alle ricorrenti critiche mosse all'Unione europea sulla mancanza di legittimazione «dal basso» delle sue politiche, l'inclusione nei trattati europei di meccanismi originali di democrazia partecipativa ha permesso di completare il modello della democrazia rappresentativa e di combattere il presunto «deficit democratico» dell'Unione. Più recentemente, a fianco degli strumenti partecipativi «classici» (elezioni europee, iniziativa dei cittadini europei, diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo, ecc.), la Conferenza sul futuro dell'Europa ha rappresentato un dispositivo democratico non espressamente previsto dai trattati, ma riconducibile al principio dell'art. 10, § 3, TUE secondo il quale «[o]gni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione». Se l'organizzazione e le modalità della Conferenza dimostrano la volontà delle istituzioni politiche europee di rilanciare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione, dando pieno significato alle disposizioni dei trattati, i risultati di tale iniziativa non chiariscono al momento il grado e gli effetti di questa rinnovata partecipazione ai processi decisionali europei. L'apertura democratica che la Conferenza avrebbe dovuto generare non si è ancora tradotta efficacemente nelle pratiche istituzionali, che preservano prudentemente il ruolo degli organi

⁴⁹ *Better Regulation Guidelines*, 3 novembre 2021, SWD(2021) 305 final. Si veda già la comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2002, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM(2002) 704 final.

⁵⁰ J. Greubel, *A new generation of European Citizens' Panels*, cit., 4.

⁵¹ A. Spinelli, E. Rossi, *Per un'Europa libera e unita, Progetto d'un manifesto*, 2017 (online sul sito del Senato), 81.

rappresentativi e l'equilibro complessivo del sistema istituzionale.

Abstract. In response to the recurrent criticism levelled at the European Union's policies lack of «bottom-up» legitimacy, the inclusion in the European treaties of original mechanisms of participatory democracy makes it possible to complement the model of representative democracy and combat the Union's alleged «democratic deficit». More recently, alongside the «classic» participatory instruments (European elections, European citizens' initiative, right of petition before the European Parliament, etc.), the Conference on the Future of Europe represents a democratic mechanism not expressly provided for in the treaties, but traceable to the principle of Art. 10(3) TEU, according to which '[e]very citizen shall have the right to participate in the democratic life of the Union'. While the organisation and modalities of the Conference demonstrate the will of the European political institutions to revive citizens' participation in the democratic life of the Union, giving full meaning to the provisions of the treaties, at present the results of this initiative do not clarify the degree and effects of this renewed participation in European decision-making processes. The democratic openness that the Conference was intended to generate has not yet been effectively translated into institutional practices, which prudently preserve the role of representative bodies and the overall balance of the institutional system.

Parole chiave. Conferenza sul futuro dell'Europa – Unione europea – democrazia – partecipazione – cittadini europei.

Key words. Conference on the Future of Europe – European Union – democracy – participation – European citizens.