

IL RUOLO DELLA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA NELLA COSTRUZIONE EUROPEA: ALCUNE RIFLESSIONI IN CHIAVE COMPARATIVA A PARTIRE DALLA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA*

di Rosa Iannaccone**

Sommario. 1. Identità europea, rappresentanza e partecipazione. – 2. La Conferenza sul futuro dell'Europa: un complesso e stratificato momento partecipativo. – 3. L'esperienza europea nel quadro comparato. – 4. Considerazioni sulle problematiche dei meccanismi partecipativi in generale e della Conferenza in particolare. – 5. Brevi considerazioni sull'inclusione di istituti democratico-partecipativi a livello europeo.

1. Identità europea, rappresentanza e partecipazione. Il tentativo di riconoscere formalmente l'esistenza di un popolo europeo, contenuto nel mai entrato in vigore Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, non è seguito con il Trattato di Lisbona, che pur ha mantenuto praticamente invariati gli sviluppi del diritto costituzionale già presenti nel precedente testo¹. In base a quanto previsto dall'art. 2 TUE, infatti, i cittadini dell'Europa, così come i 21 Stati membri, costituiscono una società. Settant'anni di integrazione europea, quindi, non hanno portato alla nascita di un popolo europeo né tantomeno di uno Stato europeo², limitando così le possibilità della costruzione di un'identità comune³. Se è innegabile che la propensione alla democrazia e alla partecipazione abbiano caratterizzato lo sviluppo dell'Unione fin dalle sue origini, è altrettanto vero che si tratta di elementi difficili da attuare, soprattutto all'interno di un edificio così complesso istituzionalmente e funzionalmente⁴. Un passo avanti nel processo di integrazione e

* Sottoposto a referendum.

** Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato – Università di Roma La Sapienza.

¹ V., *ex pluribus*, F. Balguer Callejón, *El Tratado de Lisboa en el diván. Una Reflexión Sobre Estatalidad, Constitucionalidad y Unión Europea*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83, 2008.

² A. von Bogdandy, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2021, 670. v., tra tutti, F. Balguer Callejón, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1, 2017.

³ Sulla relazione difficile tra l'identità europea e le identità costituzionali degli Stati membri v. A. Morrone, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 20, 2018.

⁴ Per un versante della dottrina l'UE sconta una mancanza strutturale, che supera la semplice democraticità delle sue istituzioni, generata dalla mancanza di una corrispondenza biunivoca tra funzione ed istituzione. Infatti, il più importante organo legislativo, il Consiglio dei Ministri, ha anche importanti poteri in campo esecutivo, ed è composto da rappresentanti degli esecutivi nazionali; la Commissione, che aspira ad essere l'unico esecutivo europeo, ha un ruolo strategico nel processo legislativo grazie al suo esclusivo potere di iniziativa. Per un altro gruppo di studiosi, invece, l'architettura istituzionale e il processo decisionale dell'Unione europea riflettono la sua duplice legittimità in quanto si tratta di un'unione di Stati e, allo stesso tempo, di cittadini. C. Di Maio, G. Laneve *La partecipazione dei cittadini europei al processo legislativo: riflessioni e prospettive di un dialogo incompleto*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, 1, 2023, CXXIX. v. *ex multis*, V.N. Verola, *L'Europa legittima. Percorsi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, 2006; F. Raspadori, *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Rivista Studi sull'integrazione europea*, 1, 2009; F. Palermo, *The White Paper on EU Governance: The Right Tool for the Wrong Means*, in *Committee of Regions, in The Contributions to*

democratizzazione della costruzione europea è stato senza dubbio compiuto con il passaggio da un Parlamento composto da rappresentanti dei legislativi nazionali, da questi ultimi nominati secondo diverse procedure, a un Parlamento eletto direttamente dai cittadini degli Stati membri, a cui si è aggiunto il progressivo aumento dei suoi poteri. L'art. 14, par. 2, TUE, novellato dal trattato di Lisbona, contiene infatti una definizione innovativa di questa istituzione rispetto a quella dell'art. 189 TCE, a sua volta risalente all'art. 137 del Trattato di Roma, poiché afferma che è composta dai «rappresentanti dei cittadini dell'Unione» e non dai «rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità». La nuova formula valorizza, quindi, la natura democratica del Parlamento europeo e mette in risalto la sua autonomia rispetto agli Stati membri. Si riconduce così la rappresentanza parlamentare all'interno del quadro giuridico inerente alla cittadinanza europea⁵. Ciò nonostante, se da un lato gli Stati membri hanno conferito al Parlamento europeo importanti poteri decisionali, dall'altro hanno conservato un forte potere di controllo sulla sua composizione, incidendo in maniera significativa sull'individuazione dei criteri necessari per assicurare una distribuzione su base nazionale dei seggi. Da ciò è derivata una profonda diversità nel rapporto tra corpo elettorale e popolazione: un *malapportionment* che rende il Parlamento europeo, sotto il profilo della rappresentatività, un organo «ibrido», in cui la ripartizione dei seggi non è proporzionale alla popolazione dei singoli Stati membri, né riflette pienamente il principio di parità tra questi ultimi⁶. A ciò si aggiungono altre sostanziali differenze in materia di regolamentazione delle elezioni europee, competenza lasciata agli Stati membri. Difatti, questi ultimi adottano una legislazione elettorale diversa in quanto sono stabiliti a livello comunitario solo alcuni principi, vale a dire la preferenza per un sistema elettorale proporzionale e la previsione di una soglia di sbarramento tra il 2% e il 5% dei voti validamente espressi, ancora non pienamente attuati da tutti gli Stati. A tale questione che di per sé impedisce di porre sullo stesso piano tutti i cittadini dell'Unione⁷ si aggiungono anche le decisioni relative alla verifica dei poteri che relegano il Parlamento europeo a un mero ratificatore dei risultati proclamati

the 2008 Ateliers, Brussels, Committee of the Regions, 2009; G. Majone, *Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico*, *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4, 2010; G. Pasquino, *Deficit democratico*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2012; T. Russo, *Deficit e anti-deficit democratico nell'ordinamento dell'Unione europea*, Salerno, 2011; L. Pech, S. Peers, *Referendum Briefing 3: Does the EU have a 'democratic deficit'?*, 2019.

⁵ F. Battaglia, *La disciplina sull'elettorato passivo nel diritto dell'Unione europea tra competenze nazionali e principio d'autonomia del Parlamento europeo*, in *Dpce online*, 4, 2020, 4467. v. sulla centralità della cittadinanza europea nella costruzione europea B. Oliver León, *El derecho de sufragio como elemento estructural de la ciudadanía europea*, in *ReDce*, 4, 2005, con riferimento ai flussi migratori v. F. Savastano, *L'opportunità di un modello comune per l'acquisizione della cittadinanza europea*, in *Diritto e Società*, 4, 2018 e più in generale sulla cittadinanza europea v. V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994 M. Cartabia, *Cittadinanza europea*, in *Enc. Giur.*, VI, 1995; S. Cassese, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Riv. it. Dir. Pubbl. com.*, 1996; E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, 1997; S. Bartole, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *La Costituzione europea*, Padova, 2000; C. Pinelli, *Cittadinanza europea*, in *Enc. Dir.*, 2007.

⁶ L.G. Sciannella, *Il Parlamento europeo nel post-Brexit. Distribuzione dei seggi, malapportionment e principio di rappresentatività*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 153-154. V., altresì, F. Raspadori, *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Rivista Studi sull'integrazione europea*, 1, 2009, Bari; M. Rubechi, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurounionali*, in *Federalismi.it*, 11, 2019; C. Amalfitano, *Brexit ed elezioni del Parlamento europeo*, in *Federalismi.it*, 9, 2019; L. Di Stefano, *L'integrazione politica europea che (ancora) non c'è: alcune considerazioni sulla proposta di realizzare liste transnazionali per l'elezione del Parlamento europeo all'indomani della Brexit*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018.

⁷ v. C. Fasone, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in A. Manzella, N. Lupo, *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, 56 ss.; A. Ciancio, *A New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimate the Process of Political Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act*, in *Federalismi.it*, 23, 2015; G. Cavaggion, *La nuova "legge elettorale europea"*, in *Centro studi sul federalismo*, 02/2016; A. Ciancio, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista Aic*, 3, 2016; L.A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza politica nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, 2018.

ufficialmente dagli Stati membri (art. 12, Atto elettorale europeo del 1976). La problematicità di tale aspetto si è resa evidente in occasione dell'elezione alla carica di parlamentare europeo dei catalani Oriol Junqueras, Carles Puigdemont e Toni Comín⁸. Questi, infatti, non sono stati proclamati ufficialmente dalla Giunta elettorale centrale spagnola poiché non avevano potuto adempiere a quanto previsto dalla Legge organica nazionale in materia di elezioni ossia partecipare alla cerimonia di giuramento sulla Costituzione e accreditarsi presso la Giunta elettorale centrale. Puigdemont e Comín non sono potuti rientrare in Spagna dato che nei loro confronti gravava un ordine di detenzione per la loro implicazione diretta nella vicenda indipendentista catalana, mentre Junqueras, in stato di carcerazione preventiva e imputato nel giudizio sul c.d. *proces*, non aveva ottenuto l'autorizzazione a parteciparvi dal Tribunale Supremo in quanto ha ritenuto che ciò avrebbe potuto costituire «un pericolo irreversibile» ai fini della conclusione del processo⁹. I tre sono entrati nell'esercizio delle funzioni solo dopo una sentenza del Tribunale di Giustizia dell'Unione che ha dichiarato la condizione di eurodeputato derivante unicamente dal voto degli elettori e pertanto non sottoponibile al successivo adempimento di alcuna formalità. Altro recente avvenimento che ha messo in luce come la rappresentanza a livello europeo di un popolo unionale risulti essere solo parziale è stata la sorte dei rappresentanti britannici dopo Brexit¹⁰, dichiarati decaduti a seguito dell'uscita del Regno Unito dall'Unione. Si ritiene che in questa occasione non sia stata sufficientemente presa in considerazione la loro natura di rappresentanti del popolo europeo, ma siano stati ritenuti unicamente alla stregua di parlamentari nazionali presso un'organizzazione internazionale.

Appare, allora, evidente la polarizzazione tra una democrazia in cui il soggetto è un popolo configurato come grandezza unitaria al di sopra delle sue articolazioni e un modello che enfatizza la centralità nella costruzione europea del pluralismo¹¹ e della statualità.

Alla luce di quanto detto, lo scopo che ci si propone in questo contributo è interrogarsi sul ruolo che l'utilizzo di strumenti democratico-partecipativi, in funziona integrativa del principio rappresentativo, possa avere nella costruzione di un'identità europea. Ciò appare d'interesse sia in quanto, a livello comparativo, è possibile osservare, anche in contesti ordinamentali molto diversi tra loro, un sempre più frequente utilizzo di tali meccanismi in risposta alla cd. «crisi della democrazia»¹² e alla sempre maggiore distanza tra rappresentati e

⁸ V. A. Di Chiara, *Verifica dei poteri ed immunità parlamentare degli eurodeputati indipendentisti catalani*, in *Dpce online*, 4, 2019; P. Van Elsuwege, *Empty Seats in the European Parliament: What About EU Citizenship?*, in *VerfBlog*, 09/07/2019; A. Carmona Contreras, *Las prerrogativas parlamentarias en la unión europea: unos personajes en busca de autor*, in *Teoría & Derecho. Revista De Pensamiento jurídico*, 31, 2021; M. Lacambra Escobedo, *El estatuto jurídico de los parlamentarios y los requisitos de acceso al cargo: Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 148/2022 y 149/2022, de 29 de noviembre. Recursos de amparo núms. 1194-2021 y 1212-2021*. (BOE núm. 5 de, 6 de enero de 2023), in *Revista de las Cortes Generales*, 115, 2023; M.B. Rodríguez-Arana, *La autonomía de los Estados miembros para regular la adquisición de la condición plena de eurodiputado*, in *Revista de Derecho Político*, 118, 2023.

⁹ L. Frosina, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di riforma dell'Unione europea*, in L. Cassetti, F. Fabrizzi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Napoli, 2024, 646-647.

¹⁰ V. F. Fabbri, R. Schmidt, *The Composition of the European Parliament in Brexit Times: Changes and Challenges*, in *European Law Review*, 5, 2019; A. Di Chiara, *La decadenza degli eurodeputati britannici e i suoi riflessi sul contesto italiano*, in *Federalismi.it*, 27, 2020.

¹¹ P. Ridola, *La parlamentarización de las estructuras institucionales de la Unión Europea entre democracia representativa y democracia participativa*, in *ReDce*, 3, 2005, 5-6.

¹² V. *ex pluribus* A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014; L. Diamond, M.F. Plattner, *Democracy in Decline?*, Baltimore, 2015; P. Bilancia, *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018; M.A. Graber, S. Levinson, M. Tushnet (a cura di), *Constitutional Democracy in Crisis?*, New York, 2018; T. Ginsburg, A.Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago-London, OCP, 2018; M. Loughlin, *The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy*, *Oxford Journal of Legal Studies*, 39, 2019; A. Di Gregorio, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico*

rappresentanti¹³, sia data la centralità che nella costruzione europea hanno i momenti che vedono il coinvolgimento del corpo elettorale.

Difatti, nell'ambito dell'Unione europea il rapporto tra democrazia e partecipazione politica ha assunto gradualmente sempre più rilevanza¹⁴. Oltre all'«iniziativa dei cittadini europei», che si configura in realtà come un'«iniziativa dell'iniziativa» dato che l'articolo 11.4 TUE prevede che un milione di cittadini europei, residenti in almeno sette Stati dell'Unione, possano invitare la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico¹⁵, si sono sviluppate prassi partecipative, o meglio «consultive», che hanno permesso di creare un collegamento con i cittadini, come ad esempio il coinvolgimento della società civile e dei gruppi di interesse, le pratiche di consultazione messe in atto dalla Commissione, il dialogo sociale, le forme di partenariato, i comitati consultivi e il dialogo civile promosso dal Comitato economico e sociale¹⁶. Difatti, fin dal *Libro Bianco* del 2001 (EC 2001), uno dei pilastri del modello di *governance* democratica europea è costituito da una partecipazione dei cittadini, tanto in veste di attori individuali quanto di entità (associative, culturali, sociali e produttive), più ampia per bacino di utenti e maggiormente estesa sia dal punto di vista delle tematiche che per dimensione temporale¹⁷. In anni più recenti, sono stati sperimentati a livello europeo anche altri strumenti democratici, più simili alla Conferenza sul futuro dell'Europa, come ad esempio i dialoghi e le consultazioni dei cittadini. I primi, avviati dalla Commissione Barroso e poi ripresi dalla Commissione Juncker, sono stati degli incontri prevalentemente di natura informativa, articolati in sessione di domande e risposte, che hanno dato un contributo, seppur limitato, al dibattito sulle prospettive future dell'Unione. I secondi, invece, sono stati concepiti come un'iniziativa più strutturata, sia a livello nazionale che transnazionale, ma hanno avuto una funzione puramente consultiva, non riuscendo a legarsi in modo funzionale al processo decisionale europeo¹⁸.

2. La Conferenza sul futuro dell'Europa: un complesso e stratificato momento

dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”, in *Dpce online*, 3, 2020; T. Groppi, *Menopeggio. La democrazia costituzionale nel XXI secolo*, Bologna, 2020.

¹³ La produzione in materia è vastissima. Solo per citare alcuni dei contributi più recenti si riportano: A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010; U. Alegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010; Id., *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011; R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi.it*, 2017; A. Florida, *Un'idea deliberativa della democrazia: genealogia e principi*, Bologna, 2017; V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018; A. Algotino, *Participatory Democracy and Its Dark Sides*, in *federalismi.it*, 12, 2020; G. Pepe, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti e profili applicativi. Un'analisi comparata*, Milano, 2020; F. Politi, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2021; A. Di Gregorio, *Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli. Una premessa*, in *Dpce online*, 2, 2023.

¹⁴ P. Caraffini, *Recensione del volume: Maria Cristina Marchetti, Democrazia e partecipazione nell'Unione Europea*, Milano, 2009, in *Centro Studi sul Federalismo*, 7/10/2010.

¹⁵ N. Lupo, A. Manzella, *Il parlamento europeo*, Roma, 2024, 60.

¹⁶ P. Caraffini, *Recensione del volume: Maria Cristina Marchetti, Democrazia e partecipazione nell'Unione Europea*, cit. Sul ruolo degli istituti di democrazia partecipativa (in particolare, l'iniziativa legislativa e le forme di consultazione dei soggetti interessati che l'ordinamento europeo prevede nel processo di *policy-making* e di *rule-making*) nella creazione di un'identità politica europea attraverso la costruzione di una sfera pubblica comune v. D. Siclari, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Amministrazione in cammino*, 18/11/2019. In tal senso v. anche E. Di Salvatore, *Democrazia partecipativa e processo di integrazione europea*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2013.

¹⁷ C. Rabbito, *Il ruolo degli strumenti di e-participation nel processo di e-government. Il coinvolgimento dei cittadini nel policy making*, in *Informatica e diritto*, 1-2, 2008, 441.

¹⁸ L. Frosina, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di riforma dell'Unione europea*, cit., 1433.

partecipativo. Come si anticipava, in risposta alle criticità legate alla democrazia contemporanea, diversi paesi hanno iniziato ad attuare meccanismi di democrazia diretta e deliberativa, che coesistendo con il sistema rappresentativo tradizionale lo completano¹⁹, e l'Unione, per certi versi, non è stata immune a questa ondata di costituzionalismo partecipativo.

L'idea che le declinazioni sovranazionali del principio democratico non possano esaurirsi attraverso i canali della rappresentanza, ma trovino nella partecipazione un'ulteriore fonte di legittimazione del processo di integrazione, infatti, è maturata in seno all'Unione da anni ed è stata formalizzata nel Trattato di Lisbona²⁰. L'attuazione più recente di tale idea è avvenuta con la Conferenza sul futuro dell'Europa. Si è trattato di un esperimento di democrazia partecipativa, interistituzionale e transnazionale, consistente in una serie di dibattiti e deliberazioni, con l'obiettivo di riunire le idee dei cittadini degli Stati membri su alcune questioni considerate imprescindibili per il futuro dell'Unione²¹, anche attraverso l'utilizzo di una piattaforma digitale interattiva e multilingue. La giustificazione storica di tale esercizio di democrazia deliberativa è consistita nella necessità di rilanciare il progetto d'integrazione europeo dopo un decennio caratterizzato da crisi (dell'euro, migratoria, dello stato di diritto²²), che hanno messo sempre più in luce l'insostenibilità per l'Unione europea dello *status quo*²³.

La dichiarazione congiunta sottoscritta all'epoca dal Presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, dal Presidente di turno del Consiglio dell'UE, Antonio Costa, e dalla Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, qualificava l'iniziativa come uno spazio di discussione con e per i cittadini al fine di affrontare le sfide e le priorità dell'Europa, come la transizione ecologica e ambientale, l'immigrazione, la costruzione di un'economia solida ed equa ma anche questioni legate alla capacità dell'Unione di realizzare la propria agenda politica, quali il procedimento legislativo, l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, la trasparenza²⁴.

La Conferenza ha rappresentato una sorta di dibattito decentrato, un esercizio *bottom-up* dalla natura ibrida, frutto di un compromesso tra visioni di fondo molto diverse. È per questo che sia nel suo mandato che nelle sue modalità di svolgimento, come si vedrà, si incontrano elementi propri tanto della democrazia rappresentativa quanto di quella partecipativa.

I lavori, inaugurati il 9 maggio 2021, sono stati articolati in due momenti che si sono svolti in seno alla Conferenza e in un terzo momento che è possibile definire «esterno». Il primo è consistito in una fase di ascolto, caratterizzata da eventi – strutturati nei formati più vari e organizzati da istituzioni europee, statali e locali e dalla società civile – e dalla possibilità per

¹⁹ V. Soto Martínez, *La participación ciudadana en el proceso constituyente ecuatoriano (2007-2008)* in *Serie Minuta*, 55-20, 2020, 3; M. Peña, *Mecanismos de participación ciudadana en la Convención Constitucional. Temas de la Agenda Pública*, in *Centro de Políticas Públicas UC*, 16, 1, 2021.

²⁰ v. E. Grosso, *Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra "democrazia rappresentativa" e "democrazia partecipativa"*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi, *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009; D. Siclari, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppo attuali e prospettive*, in *Diritto Pubblico*, 2009; D. Ferri, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2011.

²¹ A.M. Cecere, B. Guastaferrò, *La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1-2, 2022, 242.

²² Si tratta, quindi, di una «crisi multidimensionale», v. B. Caravita, M. Condinanzi, A. Morrone, A. Poggi, *Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, in *Federalismi.it*, 7, 2019; L. Pace (a cura di), *Quo vadis Europa? Le sfide dell'Ue nel tempo delle crisi. Una riflessione multi-disciplinare*, Roma, 2023.

²³ F. Fabbri, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 06/2021, 6.

²⁴ G. Romeo, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2021, 701.

i cittadini di intervenire direttamente nel dibattito attraverso una piattaforma digitale²⁵. La seconda fase, invece, è stata dedicata alla trasformazione delle idee raccolte in proposte operative mediante un'assemblea plenaria. Terminata la Conferenza in quanto tale si è, poi, aperta una terza fase «esterna» vale a dire quella della trasformazione delle proposte emerse dall'esercizio partecipativo in misure concrete, prima attraverso il lavoro del Comitato esecutivo e successivamente attraverso le decisioni delle tre istituzioni coinvolte.

Le unità organizzativa di base di tale meccanismo sono stati i panel, che sono stati sia nazionali che europei. Questi ultimi sono stati composti da cittadini selezionati con un criterio di casualità attenuata al fine di rappresentare la diversità sociologica dell'Unione e per assicurare un'ampia rappresentanza, pari ad un terzo, di giovani sotto i 25 anni. Ciascun panel è stato composto da 200 cittadini dei 27 Stati membri dell'UE, la cui ripartizione nazionale è stata basata sul principio della «proporzionalità digressiva» utilizzata per l'elezione del Parlamento europeo. Ogni Stato membro, inoltre, è stato rappresentato da almeno una donna e un uomo²⁶. I risultati del lavoro dei panel, che si sono svolti durante quella che è stata definita la prima fase, sono stati convogliati nella già citata piattaforma multilingue, insieme alle proposte dei singoli cittadini²⁷.

Il compito di discutere sia le raccomandazioni espresse dai panel che i contributi pervenuti attraverso la piattaforma è spettato, nella seconda fase, alla Plenaria della Conferenza²⁸, organo composito rappresentativo tanto delle istituzioni europee come della società civile nelle sue diverse articolazioni interne ed esterne alla Conferenza. È stato, invece, il Comitato Esecutivo, composto da una rappresentanza paritaria di Parlamento, Consiglio e Commissione (tre rappresentanti e massimo quattro osservatori ognuno), a trasformare, con una significativa libertà d'azione, il *mare magnum* delle raccomandazioni formulate nelle precedenti fasi nelle vere e proprie proposte che hanno poi costituito il prodotto finale della Conferenza²⁹.

3. L'esperienza europea nel quadro comparato. Per definire con maggiore chiarezza natura, significato e funzione della Conferenza sul futuro dell'Europa, alcuni spunti di riflessione utili possono trarsi dalla comparazione con altre recenti esperienze caratterizzate

²⁵ A.M. Cecere, B. Guastaferrò, *La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità*, cit., 245 e ss.

²⁶ v. A. Alemanno, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être*, in *European Law Review*, 26, 2020; F. Fabbrini, *Reforming the EU Outside the EU? The Conference on the Future of Europe and Its Options*, in *European Papers*, 2, 2020; M. Alander, N. Von Ondarza, S. Russack (a cura di), *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, in *EPIN Report*, 2021; F. Martines, *CoFoE: uno strumento di partecipazione per rafforzare la legittimità dell'Ue*, in *AISDUE*, II, 2021; L. Lionello, *Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di revisione dei Trattati*, in *AISDUE*, II, 2022; G. Sgueo, *I tre problemi della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2022; B. Guastaferrò, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa al confronto istituzionale sulla revisione dei trattati*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022; P. Severino, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modello di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2022.

²⁷ N. Verola, F. Ghersini, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa alla convenzione. Sfide e prospettive per una nuova UE*, cit., XXXII ss.

²⁸ È stata composta da 449 partecipanti, di cui 108 membri del Parlamento europeo, 108 rappresentanti dei Parlamenti nazionali, 54 rappresentanti del Consiglio (due per ciascuno Stato membro), 3 rappresentanti della Commissione europea, 108 rappresentanti dei cittadini – ossia 80 membri dei 4 panel europei (20 per ogni panel e almeno 1/3 di età inferiore ai 25 anni), un presidente del Forum europeo della gioventù e 27 rappresentanti di eventi e/o panel nazionali – 18 del Comitato economico e sociale europeo, 12 rappresentanti delle parti sociali, 8 rappresentanti della società civile, 18 rappresentanti del Comitato delle regioni, 6 rappresentanti eletti delle autorità regionali e 6 rappresentanti eletti delle autorità locali

²⁹ N. Verola, F. Ghersini, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa alla convenzione. Sfide e prospettive per una nuova UE*, cit., XXXV – XXXVI.

da uno spiccato elemento deliberativo. Si tratta di alcuni momenti costituenti (si pensi ai casi di Islanda, Tunisia e dei Paesi andini)³⁰ e di riforma costituzionale (come le assemblee convocate in Irlanda e Francia)³¹ e delle assemblee o convenzioni cittadine istituite al fine di raccogliere proposte per la mitigazione degli effetti della crisi ambientale³². Le differenze tra tali esperienze sono numerose, vanno dalla diversa realtà ordinamentale in cui sono state inserite fino ai loro scopi. Allo stesso tempo, però, hanno significativi elementi in comune,

³⁰ Il processo costituente islandese ha prestato molta attenzione al coinvolgimento dei cittadini. Oltre a prevedere modalità di partecipazione fisica, come la convocazione di incontri pubblici e due referendum popolari sul progetto di revisione costituzionale, è stato caratterizzato anche per un ampio ricorso alla rete, tanto che la bozza del testo è stata discussa ed elaborata attraverso i *social network*, e in particolare, Facebook e Twitter. Proprio per questo è stata definita «*the first crowdsourced constitution*» (v. L.G. Sciannella, *Il processo costituente islandese e la democrazia 2.0*, in C. Di Marco, F. Ricci, L. Sciannella, *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Napoli, 2012). Anche la redazione di una nuova Costituzione in Tunisia si contraddistinse, sin dall'inizio, per l'elevato numero e l'ampia varietà degli attori informali coinvolti. Tra questi i più significativi furono: gli esperti internazionali, gli esperti nazionali, i Paesi vicini, la società civile tunisina e alcuni deputati fuoriusciti temporaneamente dall'Assemblea. Un ruolo centrale venne svolto anche dalla partecipazione popolare, che trovò la sua scintilla di innesco nelle organizzazioni della società civile stessa e in particolare, nei «corpi intermedi» e nei «cyber attivisti». (T. Abbiate, *La e-participation e i processi di elaborazione e revisione costituzionale*, in *LANUS*, 11, 2014, 11 ss. v. T. Groppi, I. Spigno (a cura di), *Tunisia, la primavera della Costituzione*, Roma, 2015; T. Abbiate, *La partecipazione popolare ai processi costituenti – L'esperienza tunisina*, Napoli, 2016). Infine, nelle esperienze andine, vale a dire quelle di Colombia, Ecuador e Bolivia, la partecipazione popolare ha caratterizzato l'intera procedura di elaborazione della nuova norma fondamentale. Si realizza, così, un ampliamento dei momenti e del novero degli strumenti che garantiscono il coinvolgimento popolare nella formazione della Costituzione, andando oltre la fase dell'elezione dei costituenti e senza fermarsi alle sole consultazioni referendarie. Tra tali strumenti è possibile annoverare l'iniziativa legislativa costituzionale popolare, riunioni di vario tipo sia a livello nazionale che territoriale, forum deliberativi. (v. C. Saunders, *Constitution-making in the 21st century*, in *International Review of Law*, 4, 2012; G.L. Negretto, *Procesos constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada*, in *Revista de ciencia política*, 1, 2015; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada*, Cile, 2015; V. Soto, M. Ferrero, *Participación ciudadana, fortalecimiento democrático y mecanismos de incidencia en los procesos constituyentes*, in *Serie Informes*, Biblioteca del Congreso Nacional, 22, 2021; F. Flores, *Participación Ciudadana en Asambleas Constituyentes*, in *Contexto*, 1/02/2021). Si consenta, il rinvio a R. Iannaccone, *I processi costituenti "partecipati": il caso cileno*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2022.

³¹ All'interno dell'ordinamento irlandese, il ricorso allo strumento referendario nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale è, a norma dell'articolo 47 del *Bunreacht na hÉireann*, obbligatorio. Inoltre, al fine di rendere i processi di riforma ulteriormente partecipati, nel 2012 e nel 2016, l'Irlanda ha sperimentato, un particolare strumento, la *Convention on the Constitution*. In Francia il «*Gran Débat National*» è stato avviato, nel gennaio 2019, su iniziativa del Presidente Macron al fine di rispondere alla crisi di legittimazione che stava investendo le istituzioni francesi in seguito al movimento dei gilet gialli, nato contro l'aumento dei prezzi del carburante e l'elevato costo della vita. Si è svolto per due mesi e ha riguardato quattro grandi temi ritenuti di particolare centralità, vale a dire fisco e spesa pubblica, organizzazione dei servizi pubblici, transizione ecologica, democrazia e cittadinanza.

³² Si tratta soprattutto, ma non solo, della *Convention Citoyenne pour le Climat* francese, organizzata *Conseil économique, social et environnemental* su richiesta del Primo Ministro Philippe; dell'*Asamblea Ciudadana para el Clima* spagnola, concepita come un forum permanente di consultazione dei cittadini nel quadro del processo politico di transizione verde, e della *Climate Assembly* britannica, istituita su richiesta di sei Select Committees della Camera dei Comuni. A proposito di tali esperienze, v., *ex pluribus*, T.G. Bouricius, *Democracy Through Multi-Body Sortition: Athenian Lessons for the Modern Day*, in *J. Public Deliberation*, 9, 2013; O. Escobar, S. Elstub, *Forms of Mini-publics. Research and Development*, in *newDemocracy*, 2017, Organisation for Economic Cooperation and Development, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Paris, 2020; R. Willis, N. Curato, G. Smith, *Deliberative democracy and the climate crisis*, in *WIREs Climate Change*, 13, 2022; J. Boswell, R. Dean, G. Smith, *Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies*, in *Public Administration*, 101, 2022; A. Fiorentino, *La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico-ambientale: alcune riflessioni sulla fioritura delle assemblee dei cittadini per il clima*, in *Federalismi.it*, 24, 2023; G. Mannarini, *Citizens' Assemblies as Articulations of Democratic Participation between Criticalities and Perspectives*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2023.

come il fatto che sono seguite a momenti di delegittimazione delle *élite* politiche e di intensa crisi politica, sociale ed economica³³ così come l'attenzione per specifiche tematiche, la loro composizione e le modalità organizzative dei loro lavori. Queste caratteristiche risultano essere particolarmente utili ai fini di un più chiaro inquadramento della Conferenza sul futuro dell'Europa. Proprio in ragione di ciò, in questa sede, non si realizzerà una ricostruzione delle singole esperienze, ma si procederà a sottolineare punti di continuità e differenze che consentano di riflettere circa il ruolo che la democrazia partecipativa evocata dalla Conferenza può avere nella definizione, sempre in evoluzione, dell'identità europea.

Dalla lettura comparata delle summenzionate esperienze emergere una linea di tendenza in fatto di tematiche trattate, seppur declinate in ognuna in modo distinto. Si tratta della tutela ambientale, della rivitalizzazione della democrazia e della protezione di «nuovi» diritti. Quella ambientale e della transizione ecologica, oltre ad essere il fondamento delle assemblee cittadine sul clima, è stata particolarmente rilevante anche nei processi costituenti andini (ecuadoriano, boliviano e cileno) così come in quello islandese³⁴, nella Conferenza europea e nel *Gran Débat National* francese³⁵, avviato nel gennaio 2019 su iniziativa del Presidente Macron. Questi ultimi due organismi hanno dedicato, altresì, parte dei propri lavori al dibattito sulla democrazia e sugli strumenti per renderla maggiormente effettiva. Più in generale, essendo intrinseco nel loro mandato, il dibattito sul regime democratico ha occupato anche i lavori di tutte le assemblee costituenti menzionate, che hanno deciso, altresì, di inserire la disciplina di meccanismi di democrazia partecipativa all'interno dei testi che hanno proposto. Infine, per quanto riguarda i «nuovi» diritti, questi, oltre ad essere strettamente connessi con il tema ambientale, lo sono stati anche con la questione di genere (ad esempio in Irlanda in materia di matrimonio egualitario nel 2013, di depenalizzazione dell'aborto nel 2016 e di uguaglianza tra i generi nel 2019, in Tunisia nel corso del processo costituente del 2011 e in Cile in quello del 2021), con la tutela delle categorie marginalizzate (come nei testi ecuadoriano e boliviano con riferimento, ad esempio, alle popolazioni indigene e alle persone con disabilità, così come in quello tunisino) e più in generale con le nuove tecnologie (in particolar modo nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Europa e del processo costituente cileno del 2021).

Altro aspetto che contraddistingue queste esperienze, probabilmente quello maggiormente interessante, coincide con le regole stabilite per la composizione di questi consessi democratico-partecipativi. Indipendentemente da che si sia trattato di assemblee costituenti, di riforma costituzionale o convocate per la discussione della materia ambientale è stato contemplato per la selezione dei loro membri un concetto maggiormente complesso di

³³ A livello europeo se la legittimazione di tipo giuridico-istituzionale è andata progressivamente avanzando, quella di tipo politico si è fermata e addirittura ha arretrato, lasciando emergere aree di disaffezione, di dissenso e di contrarietà al progetto europeo. (B. Caravita, M. Condinanzi, A. Morrone, A. Poggi, *Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, cit., 14).

³⁴ v. U. Allegretti, *Recenti costituzioni partecipate: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2013; S. Bagni, *Procesos constituyentes participados y forma del estado*, in *Revista general de derecho publico comparado*, 13, 2013; L. Eymard, *From the French Citizens' Convention on Climate to the Conference on the Future of Europe: A participatory science and democracy perspective*, in *European Law Journal*, 26, 2020; R. Iannaccone, *Le decisioni della Convenzione Costituzionale cilena in materia ambientale: tra un futuro modello di costituzionalismo e una nuova forma di Stato*, in *Dpce online*, 58, SP2, 2023; *Il costituzionalismo ambientale fra antropocentrismo e biocentrismo. Nuove prospettive dal Diritto comparato*, D. Amirante, R. Tarchi (a cura di), D. Vitale, *Tutela ambientale e Conferenza sul futuro dell'Europa: quali prospettive?*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, 1, 2023.

³⁵ Tra tutti, v. P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *Dpce online*, 3, 2020.

rappresentanza, che non si esauriva nella sua concezione politica³⁶, intesa come esistenza di un rapporto fiduciario tra rappresentante e rappresentato, ma si estendeva anche a quella «sociologica», basata sulla «somiglianza» tra i due poli del rapporto, sul loro *idem sentire*, e quindi ad una rappresentanza maggiormente descrittiva del popolo nelle sue varie sfaccettature³⁷. Pertanto, i metodi di selezione utilizzati a tal fine sono stati sia quello elettivo, contraddistinto da formule elettorali appositamente disegnate e adoperato principalmente per la composizione delle assemblee costituenti, sia il sorteggio³⁸, seppur temperato, usato per definire i membri della costituente islandese, delle convenzioni irlandesi, delle assemblee climatiche e dei panel della Conferenza sul futuro dell'Europa.

Solo per menzionare alcuni casi particolarmente illustrativi, la *Convention Citoyenne pour le Climat*³⁹ francese, organizzata dal *Conseil économique, social et environnemental* su richiesta del Primo Ministro Philippe, è stata composta da 150 cittadini estratti a sorte nel rispetto di criteri quali l'età, il genere, il livello di istruzione, la provenienza geografica (rurale o cittadina) e il tipo di occupazione. Gli stessi criteri, a grandi linee, sono stati adottati anche per la selezione dei membri dell'*Asamblea Ciudadana para el Clima*⁴⁰ spagnola – istituita dalla *Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética* – e della *Climate Assembly* britannica⁴¹ – convocata su richiesta di sei *Select Committees* della Camera dei Comuni –, che ha coinvolto 110 cittadini selezionati anche in base alla loro posizione rispetto alla questione ambientale, così come dalle altre assemblee sul clima recentemente convocate. Passando al caso irlandese, le assemblee cittadine sono state convocate in molteplici occasioni. In particolare, lo strumento della *Convention on the Constitution* è stato utilizzato nel 2012 e nel 2016, al fine di integrare quello referendario previsto per la riforma del *Bunreacht na hÉireann* dall'art. 47. Nel primo caso, la Convenzione è stata composta da 100 membri dei quali 33 selezionati dai partiti politici tra i rappresentanti di entrambe le Camere, un componente scelto dall'Esecutivo con funzione di presidente e i restanti scelti aleatoriamente in modo, però, da essere ampiamente rappresentativi della società irlandese e da garantire la parità di genere. Nel secondo, invece,

³⁶ Sul concetto di rappresentanza politica si rimanda a F. Lanchester, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo* in S. Rogari (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, 2006.

³⁷ V. G. Sartori, *La rappresentanza politica*, in Biblioteca del Senato «Giovanni Spadolini», *La lezione di Sartori. La rappresentanza politica*, 2018; M. Zafra Víctor, *El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori*, in *Revista Española de Ciencia Política*, 39, 2015; H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967.

³⁸ V. D.C. Mueller, R.D. Tollison, T.D. Willett, *Representative Democracy Via Random Selection*, in *Public Choice*, 12, 1972; L. Carson, B. Martin, *Random Selection in Politics*, Westport, 1999; A. Pluchino et al., *Democrazia a sorte. Ovvero la sorte della democrazia*, Catania, 2012; G. Delannoi, O. Dowlen, *Sortition: Theory and Practice*, Exeter, 2016; Y. Sintomer, *De la démocratie délibérative à la démocratie radicale? Tirage au sort et politique au XXI siècle*, in *Participations*, 23, 2019; A. Zei, *Il diritto e il caso. Una riflessione sull'uso del sorteggio nel diritto pubblico*, Napoli, 2023. V., altresì, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2016; F. Lanchester, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle assemblee parlamentari*; G. Scaccia, *Democrazia a sorte: problemi e opportunità*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*; Y. Sintomer, *Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica del XXI secolo*; A. Zei, *L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel diritto pubblico*, cit.

³⁹ *Ex multis*, v. D. Courant, *La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative*, in *Revue Projet*, 378, 2020; S.P. Florent Gougou, *Décider ensemble. La convention citoyenne pour le climat et le défi démocratique*, in *La vie des idées*, 2020; T. Pech, *Le Parlement des citoyens - La Convention citoyenne pour le climat*, SEUIL, 2021; M. Gaborit, *La Convention citoyenne pour le climat dans son écosystème. Entre activisme délibératif et délibération contestatrice*, in *Participations*, 33, 2022.

⁴⁰ V., tra gli altri, E.M. Álvarez-González, *Asamblea ciudadana para el clima: ¿hacia un verdadero derecho a la participación ciudadana en materia de medio ambiente?*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, 122, 2022; C. Plaza Martín, *La emergencia de asambleas ciudadanas de cambio climático en la Unión Europea. El caso de España*, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 124, 2022.

⁴¹ V., *ex multis*, S. Elstub, J. Carrick, D.M. Farrell, P. Mockler, *The Scope of Climate Assemblies: Lessons from the Climate Assembly UK*, in *Sustainability*, 13, 2021; C.E. Cherry, S. Capstick, C. Demski, C. Mellier, L. Stone, C. Verfuërth, *Citizens' climate assemblies: Understanding public deliberation for climate policy*, Cardiff, 2021.

per la discussione sulla regolamentazione dell'aborto, l'assemblea è stata formata, oltre che da un giudice della Corte Suprema irlandese con funzioni di presidente, da 99 membri selezionati casualmente, senza alcun rappresentante politico, e con un ruolo centrale dell'università al fine di garantire la qualità del processo attraverso la diffusione di informazioni chiare e inclusive su tutte le posizioni⁴². Anche per la selezione dei 25 componenti della *Stjórnlagaráð* (assemblea costituente) islandese sono stati considerati alcuni parametri, quali la non appartenenza ad un partito politico, la varietà di estrazione professionale, la rappresentanza dell'associazionismo organizzato, quella di persone in condizioni di malattia o disabilità e la parità di genere.

Passando, invece, all'altro metodo di selezione utilizzato per la composizione delle assemblee costituenti, le formule elettorali impiegate hanno avuto lo scopo di garantire un'equa rappresentanza di genere, attraverso apposite quote o applicando il principio di parità, e il rispetto della differenza etnica, prevedendo alcuni «seggi riservati». Nonostante ciò, però, la formazione di assemblee paritarie non sempre si è concretizzata a causa di alcuni effetti distorsivi del sistema elettorale. In Tunisia, ad esempio, anche se la legislazione elettorale per l'elezione della costituente aveva previsto la parità nella composizione delle liste elettorali, risultarono elette solo 49 donne su 217 componenti, ossia il 24%, in quanto la grande maggioranza delle posizioni di capilista fu occupata da uomini. Un simile risultato si ebbe in Bolivia dove l'«*equidad de genero*» fu prevista esclusivamente nella composizione delle liste elettorali attraverso l'alternanza e comportò l'elezione di sole 88 donne (il 34,51%) su un totale di 255 costituenti. Proprio per evitare tale distorsione, in Cile, in occasione del processo costituente che ha avuto inizio nel 2021, non è stata prevista solo l'alternanza all'interno delle liste elettorali, ma anche alcuni meccanismi di correzione in modo che la differenza massima tra i generi oscillasse tra il 45% di rappresentanti di un genere e il 55% a favore dell'altro. La logica sottesa a questa misura è stata assicurare la presenza di più donne nella Convenzione, auspicando l'adozione di un approccio di genere nell'elaborazione del nuovo testo costituzionale. Sorprendentemente, tale correzione è stata applicata in 11 casi a favore di uomini e solo in 5 casi a favore di donne. Anche per quanto concerne la rappresentanza indigena il caso cileno è emblematico in quanto, sempre in occasione di quel processo costituente, è stata prevista la presenza di 17 seggi riservati ai rappresentanti dei popoli indigeni, proporzionalmente alla loro consistenza numerica (7 per i Mapuche, 2 per gli Aymara e 1 per ciascuno degli altri popoli, cioè Rapa Nui, Quechua, Atacameño, Diaguitas, Collas, Kawéskar, Yaganes e Changos)⁴³.

Non può poi trascurarsi l'analisi dei meccanismi di funzionamento di tali istituti democratico-partecipativi. Difatti, le assemblee dei cittadini, quelle costituenti e la Conferenza sul futuro dell'Europa sono state accomunate da un'organizzazione dei lavori ripartita in tre fasi interne al meccanismo deliberativo e una esterna coincidente con il recepimento istituzionale delle indicazioni elaborate. Seppur con alcune differenze, queste esperienze si sono aperte con un momento che è possibile definire «informativo e di ascolto» in cui sono stati auditi, in diverse

⁴² v. P. Addis, *Ireland's Call: la vigilia di un duplice referendum costituzionale*, in *Diritti comparati-Blog*, 21/05/2015; S.A. Suteu, *Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland*, in *Comp. L. Rev.*, 38, 2015; C. Harris, R. Lewanski, *Come decidere le grandi riforme: il caso irlandese*, il Mulino, 4, 2015; D.M. Farrell, J. Suiter, C. Harris, *'Systematizing' constitutional deliberation: the 2016–18 citizens' assembly in Ireland*, in *Irish Political Studies*, 34:1, 2019; D. Farrell, J. Suiter, *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, Cornell UP, 2019; A. Baraggia, *La regolamentazione dell'aborto in Irlanda: quale lezione per le democrazie polarizzate?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2022.

⁴³ Sul sistema elettorale utilizzato per la composizione dell'assemblea costituente del 2021 v. *ex multis* S. Ragone, J.I. Núñez Leiva, *Algunas coordinadas esenciales sobre la Convención Constitucional*, in *Dpce online*, 1, 2021, 3 ss.; R. Iannaccone, *La Convezione Costituente cilena: un'importante possibilità per il costituzionalismo contemporaneo*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 1, 2021, 5 ss.

forme, esperti delle materie in discussione con lo scopo di presentare, a volte solo ai membri del consesso, altre alla cittadinanza in generale, posizioni che ricoprissero più opzioni possibili.

Sono seguite, la fase «di discussione» interna all'assemblea e quella «di raccolta ed elaborazione delle proposte». È principalmente rispetto a queste ultime due che vi sono maggiori differenze tra le esperienze che si stanno trattando. Per quanto concerne le assemblee cittadine, indipendentemente dal motivo della loro convocazione, quindi tanto in quelle sul clima quanto in quelle di riforma costituzionale, la fase partecipativa vera e propria si è svolta interamente al loro interno: è stato il gruppo di cittadini, selezionati in base ai criteri rappresentativi di cui si è già detto, a raggiungere attraverso la deliberazione un accordo sulle misure da proporre alle istituzioni. Diverso è il caso dei processi costituenti partecipativi. Il coinvolgimento del corpo elettorale, infatti, è avvenuto all'esterno delle assemblee costituenti, attraverso i più eterogenei meccanismi quali, tra gli altri, forum nazionali, consultazioni pubbliche, sondaggi online, incontri territoriali, proposte di norme costituzionali. È stato, poi, compito del costituente tradurre e raccogliere le indicazioni popolari nelle norme dei testi costituzionali che stava elaborando, coincidendo questa fase con quella che è stata prima definita di recepimento istituzionale.

4. Considerazioni sulle problematiche dei meccanismi partecipativi in generale e della Conferenza in particolare. L'analisi appena realizzata consente di leggere in modo più chiaro la Conferenza sul futuro dell'Europa consentendo di posizionare tale esperienza nel quadro comparato e, alla luce di questo, analizzarne tanto le caratteristiche originali e innovative quanto le mancanze, per comprendere se e in che modo l'utilizzo di meccanismi partecipativi possa incidere nella costruzione di un'identità europea.

La Conferenza sul futuro dell'Europa si posiziona a metà tra le esperienze delle assemblee cittadine e quelle delle costituenti, pendendo verso uno dei due poli a seconda della fase che si considera: così come le prime, anche il consesso europeo è stato caratterizzato da una fase deliberativa interna coincidente con i lavori dei panel tematici, ma la scelta di utilizzare una piattaforma digitale, al fine di consentire a quanti più cittadini possibile di intervenire direttamente nel dibattito, lo ha in parte spostato all'esterno avvicinando il funzionamento della Conferenza a quello delle costituenti. Inoltre, tale piattaforma ha funzionato sia durante la fase di ascolto che nel corso di quella deliberativa. Per di più, l'esperienza europea condivide con i processi costituenti partecipativi anche parte della fase di recepimento dato che è spettato alla Plenaria raccogliere le varie proposte realizzate nel precedente momento. Questo passaggio ha marcato il rientro della Conferenza nell'alveo della tradizionale democrazia rappresentativa, mentre quello dalla Plenaria al Comitato Esecutivo – che non ha alcun corrispondente nelle altre esperienze trattate – ha segnato la normalizzazione delle proposte attraverso i meccanismi tradizionali del negoziato interistituzionale europeo⁴⁴. È evidente, quindi, il compromesso, che ha caratterizzato la costruzione e lo svolgimento dei lavori della Conferenza sul Futuro dell'Europa, tra concezioni di democrazia in competizione, da un lato quella partecipativa, dal basso verso l'alto, e dall'altro quella rappresentativa, guidata dalle élites⁴⁵.

Come già detto, ad accomunare l'esperienza democratico-partecipativa europea alle altre trattate sono tanto aspetti innovativi quanto problematici. Rispetto ai primi, elementi in comune sono, in particolare, i temi affrontati e l'attenzione alla rappresentanza di gruppi

⁴⁴ N. Verola, F. Ghersini, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa alla convenzione. Sfide e prospettive per una nuova UE*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, 1, 2023, XXXV – XXXVI.

⁴⁵ F. Fabbrini, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, cit., 12.

solitamente sottorappresentati, come i giovani e le donne. Per quanto concerne questo secondo elemento, però, si ritiene che sarebbe stato possibile implementarlo ulteriormente non solo in termini di parità, ma anche di inclusione di altre categorie solitamente “emarginate” come le persone che si riconoscono nel collettivo LGBTQIA+, i migranti, le persone con disabilità.

Inoltre, l'utilizzo del sorteggio come metodo di selezione dei membri coinvolti nella fase propriamente deliberativa non è scevro da conseguenze e porta a riflettere su due questioni strettamente connesse tra loro. Da una parte, la non necessaria coincidenza tra l'appartenere ad un gruppo e avere una data opinione sul tema oggetto di dibattito, che è stato in alcuni casi mitigato dall'introduzione di un apposito criterio di selezione, come avvenuto per la composizione della *Climate Assembly* britannica, e, dall'altra, il rischio di non considerare debitamente la presenza di alcune categorie che potrebbero essere maggiormente colpite dalle decisioni assunte così come di non tenere in conto il criterio della competenza. Mentre le prime due problematiche potrebbero essere risolte adottando un opportuno temperamento dell'aleatorietà della selezione, sarebbe più difficile farlo per l'ultima in quanto si rischierebbe di incorrere proprio in alcune delle critiche che hanno motivato l'adozione di strumenti democratico-partecipativi, come l'elitismo.

Altro elemento da tenere debitamente in considerazione nella valutazione di questi istituti è il ruolo centrale svolto dagli esecutivi, nella fase di convocazione delle assemblee e di recepimento delle proposte, e dalle agenzie di facilitazione, logistica e comunicazione nell'organizzazione di tali eventi. Da un lato, infatti, qualora l'utilizzo di questi strumenti dovesse essere più frequente si rischierebbe un ulteriore accentramento di funzioni negli esecutivi a discapito degli altri organi statali e in particolare dei legislativi. Dall'altro, la privatizzazione di questo tipo di attività non solo potrebbe esacerbare le derive tecnocratiche degli Stati contemporanei e l'influenza che ricoprono le grandi imprese al loro interno, ma potrebbe comportare anche il mancato rispetto di elementi cardine del funzionamento democratico degli Stati come la tutela delle posizioni minoritarie. A ciò si aggiunge che, nella quasi totalità delle esperienze democratico-partecipative, l'organo che si è occupato di convocare l'assemblea è anche quello che ha circoscritto la discussione relativamente ai temi da trattare e agli effetti che avrebbe avuto nell'ordinamento. È, quindi, possibile che i primi non coincidessero, in tutto o in parte, con gli interessi della cittadinanza. Tale rischio potrebbe essere, almeno in parte, attenuato nel caso in cui a svolgere tale funzione sia il legislativo in qualità di istituzione composita e rappresentativa di posizioni diverse. Ad essere particolarmente interessante a proposito di quanto appena detto è stato il processo deliberativo che si è svolto in Belgio tra il 2011 e il 2012, il cd. «G1000», in quanto l'agenda dell'assemblea è stata organizzata attraverso una consultazione pubblica online⁴⁶. La centralità ricoperta dalla tipologia di istituzione che si occupa di convocare l'assemblea, non solo per la scelta delle tematiche da trattare, ma più in generale per lo svolgimento di suoi lavori e per gli effetti dei suoi risultati è evidente anche da quanto avvenuto in occasione della Conferenza sul futuro dell'Europa. Difatti, nonostante la proposta del Parlamento europeo e di alcuni Stati membri di attribuire a tale consesso il compito di revisionare i Trattati, alla fine la Dichiarazione comune si è limitata a prevedere il solo impegno delle tre istituzioni europee a dare un seguito efficace a tale relazione⁴⁷, lasciando loro la possibilità di interpretare liberamente tale compito.

Altri aspetti che potrebbero risultare problematici derivano dalla natura stessa degli strumenti

⁴⁶ Tra tutti, si rimanda a D. Caluwaerts, M. Reuchamps, *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy. The G1000 in Belgium*, Londra, 2018.

⁴⁷ F. Fabbrini, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, cit., 10.

di democrazia partecipativa in quanto è possibile definire propriamente deliberativi solo quei meccanismi che, come osservato in dottrina, poggiano su due elementi indefettibili vale a dire l'uso del confronto argomentato tra i partecipanti e la capacità della deliberazione di orientare la decisione finale. Ad assumere particolare rilevanza è, quindi, la previsione di un adeguato sistema di trasferimento dei risultati conseguiti attraverso il metodo deliberativo all'organo incaricato di redigere il nuovo testo. Pertanto, a costituire il vero *discrimen* di tali arene deliberative è proprio la loro incisività sulla decisione finale⁴⁸. Spesso, però, le consultazioni pubbliche e la ricezione di proposte della società civile tendono ad essere puramente testimoniali, a lasciare una traccia delle posizioni o delle petizioni formulate, senza però avere effetti reali. Questo dipende sia da chi detiene il potere di fissare l'agenda e dalla discrezione di chi riceve e seleziona le proposte, che dall'impossibilità di prendere in considerazione tutte le opinioni formulate⁴⁹. È fondamentale, quindi, individuare un meccanismo per comunicare, spiegare e giustificare l'eventuale, e sempre molto probabile, non accettazione di alcune delle proposte popolari. Ne consegue che uno dei principali problemi legati ai processi costituenti partecipati così come alle assemblee cittadine è il rischio che il risultato finale, che spesso riflette trattative e accordi tra attori di parte, possa essere visto dalla popolazione e da alcuni gruppi con maggiore sfiducia che se non fosse stato attuato alcun processo di consultazione formale⁵⁰. L'altra faccia della medaglia di processi plurali e altamente partecipativi è, dunque, che questi possano diventare una «cortina di fumo»⁵¹ e meri esercizi simbolici o strumentali.

Nel caso della Conferenza sul futuro dell'Europa la partecipazione è stata soprattutto un esercizio dialogico e argomentativo, che non pretendeva di intervenire, immediatamente o mediamente, su puntuali ambiti normativi. Benché i presidenti di Parlamento, Commissione e Consiglio abbiano affermato l'impegno di dare seguito alle raccomandazioni e alle osservazioni provenienti dai lavori della Conferenza non vi è stata chiarezza sulle modalità attraverso le quali queste suggestioni sarebbero state tradotte in azioni concrete⁵² anche in quanto non vi è stato accordo tra le tre istituzioni sul metodo da seguire a tal fine. La Conferenza, infatti, ha terminato i suoi lavori nel maggio 2022, presentando una relazione finale sui risultati raggiunti. Successivamente, la Commissione ha concluso che la maggior parte delle proposte potesse essere attuata senza modificare il diritto primario dell'UE, al contrario il Parlamento Europeo ha ritenuto che sarebbe stato necessario modificare i Trattati, mentre il Consiglio ha mantenuto un atteggiamento prudente, date le diverse sensibilità tra gli Stati membri, limitandosi a prendere atto delle proposte e affermando contestualmente l'impegno delle istituzioni a garantirne un seguito efficace, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e in conformità con i Trattati⁵³.

Appare insomma evidente che la Conferenza sul futuro dell'Europa ha rappresentato un esperimento partecipativo privo di un mandato giuridicamente apprezzabile⁵⁴ non esente dal rischio, tipico di tutti gli istituti democratico-partecipativi, di aumentare il senso di

⁴⁸ I.M. Lo Presti, *Le costituzioni partecipate nell'area andina. Esperienze costituenti a confronto in vista dell'elezione dell'Assemblea costituente cilena*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2021, 209.

⁴⁹ G.L. Negretto, *Procesos constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada*, in *Revista de ciencia política*, 1, 2015, 210.

⁵⁰ G.L. Negretto, *Procesos constituyentes y refundación democrática*, cit., 210.

⁵¹ Si riprende la terminologia utilizzata da Y. Welp, F. Soto in *Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales*, in *Revista Española de Ciencia Política*, 50, 2019.

⁵² G. Romeo, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è*, cit., 701.

⁵³ N. Verola, F. Ghersini, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa alla convenzione. Sfide e prospettive per una nuova UE*, cit., XXXVI-XXXVII.

⁵⁴ G. Romeo, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è*, cit., 703.

frustrazione ed estraniamento dei cittadini rispetto alle istituzioni⁵⁵. Non si deve neppure sottostimare il rischio che queste iniziative possano essere strumentalizzate in modi populistici, anche attraverso *fake news*⁵⁶, e a livello europeo possano essere utilizzate perfino per promuovere una retorica anti-unionale. Questo pericolo aumenta in assenza di meccanismi efficaci per sintetizzare i risultati dell'esercizio deliberativo e direzionarli verso obiettivi concreti. Infine, bisogna considerare che le iniziative partecipative difficilmente si rivelano adatte ad affrontare una discussione su questioni più propriamente istituzionali che, contrariamente alle questioni sostanziali, data la loro estrema complessità, richiedono necessariamente un dibattito tra esperti⁵⁷.

La possibilità di manipolazione e di influenza delle *élites* politiche o di alcuni gruppi organizzati sui partecipanti è legata anche all'utilizzo di piattaforme digitali. Da questo deriva, da una parte, la necessità di garantire la sicurezza delle informazioni e la protezione dei dati degli utenti e, dall'altra, quella di considerare il profilo dei partecipanti e quindi il cd. «digital divide», che è legato, tra gli altri fattori, alle diverse possibilità dei cittadini di connettersi alla rete internet e alle caratteristiche dell'utente, come il sesso e l'età⁵⁸. La *e-participation* – ossia quei canali telematici che consentono alla cittadinanza e alle organizzazioni non governative di esprimersi sulle decisioni pubbliche che le riguardano⁵⁹ – consente di superare alcune difficoltà tipiche della partecipazione fisica, come raggiungere un numero rappresentativo di persone in situazioni di insicurezza sociale o di scarsa disponibilità finanziaria. Tuttavia, questo potenziale non può essere pienamente realizzato in tutti i suoi aspetti, dato che dipende fortemente dallo stato della tecnologia e dall'alfabetizzazione informatica, e potrebbe diventare a sua volta un elemento escludente, che rischia di dare più spazio a coloro che, per ragioni economiche, politiche o sociali, hanno già una maggiore influenza all'interno della società⁶⁰. In un'Unione europea aperta e accessibile a tutti i suoi cittadini, questo elemento non può essere relegato in secondo piano, anzi dovrebbe essere considerato nel più ampio quadro di insieme della sempre maggiore centralità ricoperta dall'informatizzazione.

Per di più, nel caso della Conferenza, un'indagine speciale Eurobarometro n. 500 *Il futuro dell'Europa* ha evidenziato come tra coloro interessati a partecipare direttamente al consesso europeo emergesse una preferenza per la partecipazione ad incontri a livello locale (44%). Viene, così, in rilievo l'importanza della democrazia di prossimità per consolidare il legame tra cittadini e istituzioni europee, che non può essere completamente sostituita dall'utilizzo

⁵⁵ V. sul punto S. Thierse, *The Conference on the Future of Europe – Finally, an Opportunity for More Top-down Bureaucracy?*, in *Verfassungsblog*, 16/03/2021

⁵⁶ v. in tal senso, tra gli altri, W. Partlett, *The Dangers of Popular Constitution-Making*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 38, 2012; A. Saati, *The Participation Myth, Outcomes of participatory constitution building processes on democracy*, Umeå, 2015.

⁵⁷ F. Fabbri, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, cit., 15.

⁵⁸ v. *ex pluribus* M. Bolognini, *Democrazia elettronica. Metodo Delfi e politiche pubbliche*, Roma, 2001; D. Held, *Modelli di democrazia*, Bologna, 2003; D. Pittèri, *Democrazia elettronica*, Roma-Bari, 2007; A. Papa, *Rappresentanza politica versus democrazia Elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti*, in Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006; Consiglio d'Europa, *E-voting handbook. Key steps in the implementation of e-enabled elections*, 2010; E. Lironi, *Potential and challenges of e-participation in the European Union*, Directorate General for Internal Policies, 2010; E. García Guitián, *Democracia digital. Discursos sobre participación ciudadana y TIC*, in *Revista de Estudios Políticos*, 173, 2016; G. Fioriglio, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, 2017; G. Gometz, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Pisa, 2017; E. Palici Di Suni (a cura di), *Democrazia diretta e partecipazione popolare nell'età di Internet*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2014; T.E. Frosini, *Internet y democracia*, in *ReDCE*, 30, 2018; A. D'Atena, *La conflictividad axiológica de la democracia liberal y el desafío de internet*, in *ReDCE*, 30, 2018.

⁵⁹ European Union, *E-participation Best Practice Manual*, 2012.

⁶⁰ T. Abbiate, *La e-participation e i processi di elaborazione e revisione costituzionale*, cit., 24.

della partecipazione digitale⁶¹. Da tenere in conto sono, altresì, le difficoltà della piattaforma digitale di permettere un vero e proprio dibattito tra i cittadini e le organizzazioni della società civile sul piano transnazionale. Per di più, sul piano quantitativo, le proposte presentate sono state circa 19 mila e le iscrizioni al portale 50 mila. Queste ultime si sono situate ad un livello insufficiente per essere realmente rappresentative dell'opinione pubblica dell'intera Unione, soprattutto se si considera che occorrono un milione di firme provenienti da cittadini di almeno sette Stati membri affinché una proposta popolare di legge europea sia presa in considerazione dalla Commissione⁶². Anche sul piano qualitativo i risultati non possono dirsi del tutto soddisfacenti e da un'analisi dei contributi caricati sulla piattaforma, infatti, deriva uno scenario di luci e ombre. Risulta che i partecipanti avessero un'opinione fortemente polarizzata nei confronti del processo di integrazione europea, così come delle altre tematiche trattate, non riflettendo quindi il diverso spettro di sensibilità presumibilmente esistenti tra i cittadini europei⁶³.

In definitiva, bisogna considerare che se da un lato è innegabile che la partecipazione popolare ai processi decisionali fornisca maggiore trasparenza, efficacia e legittimità non solo al risultato, ma anche alla procedura e che ciò sia agevolato dall'utilizzo di strumenti tecnologici, dall'altro la conseguenza è che ai rischi legati alla partecipazione diretta, si aggiungono anche quelli strettamente connessi con le nuove tecnologie⁶⁴.

5. Brevi considerazioni sull'inclusione di istituti democratico-partecipativi a livello europeo. La Conferenza sul futuro dell'Europa non ha rappresentato un momento costituente, né avrebbe potuto farlo per assenza di mandato. Si è rivelata, però, uno strumento utile a conoscere la società europea, a sondarne gli orientamenti, a comprenderne i movimenti e la consistenza. Per quanto non possa non essere considerata la difficoltà di predisporre meccanismi partecipativi in grado di rappresentare una moltitudine di Stati culturalmente e linguisticamente diversificata, in una fase storica segnata dal ritorno di un nazionalismo antieuropeista, l'identificazione di una comunità politica è stato un passaggio necessario e importante⁶⁵.

Al di là delle diverse interpretazioni circa la «bontà» e l'efficacia dell'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta e deliberativa, anche nel loro formato tecnologico, questi potrebbero risultare utili al fine di costruire un'identità europea attraverso l'implementazione ulteriore della democrazia e della partecipazione all'interno dell'Unione, di fianco agli ulteriori sviluppi delle riforme istituzionali⁶⁶ e del processo di «parlamentarizzazione» che caratterizza, da anni, la costruzione europea. La pratica degli «*spitzenkandidaten*» (candidati principali)⁶⁷, che si

⁶¹ A.M. Cecere, B. Guastafarro, *La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità*, cit., 247.

⁶² P. Ponzano, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: luci e ombre*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, 1, 2023, LX.

⁶³ N. Verola, F. Ghersini, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa alla convenzione. Sfide e prospettive per una nuova UE*, cit.

⁶⁴ Sul punto v. F. Balaguer Callejón, *La crisi della democrazia rappresentativa di fronte alla democrazia digitale*, in *La cittadinanza europea*, 2, 2022.

⁶⁵ G. Romeo, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è*, cit., 704.

⁶⁶ V. in particolare il Focus di *Federalismi.it*, *Conferenza sul futuro dell'Europa e riforme istituzionali*.

⁶⁷ Senza alcuna pretesa di esaustività v. S.B. Hobolt, *A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament election*, in *Journal of European public policy*, 21(10), 2014; M. Cartabia, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 25/07/2014; B. Guastafarro, *La prima volta del Presidente della Commissione "eletto" dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *forum Quaderni costituzionali*, 10/10/2014; N. Pénalaver Garcia, J. Priestley (a cura di), *The making of a European President*, Londra, 2015; C. Curti Gialdino, *L'elezione del Presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015; J. Müller Gomez, W. Wessels, *The Spitzenkandidaten procedure: reflection on the future of an electoral*

ripropone in vista di ogni elezione europea a partire dalla prima successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, quella del 2014, con esiti non sempre positivi, rappresenta infatti un elemento indubbiamente centrale nella costruzione di un assetto istituzionale europeo maggiormente rispondente ai canoni degli attuali parlamentarismi. Difatti, assegnando la Presidenza della Commissione al candidato principale del partito politico europeo che ha ottenuto il maggior numero di seggi al Parlamento, si rafforza la posizione di quest'ultimo e si genera una tensione verso un riequilibrio dell'architettura istituzionale dell'UE⁶⁸. Si tratta di fenomeni non di second'ordine nel processo di integrazione europea che rendono la «parlamentarizzazione» una via di non ritorno, anche se forse non del tutto sufficiente a esaurire la complessità di una democrazia che deve confrontarsi con la realtà istituzionale del peso ancora ineludibile della statualità e con quella di molteplici *demos* che coesistono al suo interno⁶⁹.

La complessità strutturale degli equilibri istituzionali dell'Unione hanno segnato anche i lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa e sostanzialmente ne hanno imbrigliato il seguito. L'ambiguità e la complessità delle regole di funzionamento della Conferenza, il forse troppo ampio spettro di questioni e materie su cui ha lavorato, le modalità stesse di selezione della rappresentanza dei cittadini, una certa autoreferenzialità della delegazione del parlamento europeo, la estrema prudenza della rappresentanza della Commissione e le divisioni tra i governi sono stati elementi che hanno contribuito a far perdere, almeno in parte, una occasione⁷⁰. Nonostante ciò, il ricorso alla partecipazione diretta e deliberativa dei cittadini in una dimensione del tutto peculiare, quale quella europea, assume profili, criticità, ma anche prospettive e terreni di sperimentazione inediti e dimostra come l'Unione europea sia ancora una volta un autentico laboratorio costituzionale⁷¹. Una democrazia sovranazionale europea ha bisogno di uno spazio pubblico europeo dove i cittadini possano discutere e confrontarsi, scambiare argomenti e formarsi un'opinione⁷². La Conferenza sul futuro dell'Europa, allora, ha tentato una rotta che potrebbe offrire alcune suggestioni su un percorso – dinamico e, nel contesto dell'Unione, procedimentalizzato – volto a strutturare maggiormente una comunità politica, che se implementato potrebbe anche raggiungere la fase della costruzione di un *idem sentire*⁷³, seppur nella sua particolarità. L'identità europea, infatti, non può che essere identificata come non unitaria ma plurale, come il risultato di una continua dialettica senza soluzione di continuità tra fattori diversi entrati in relazione tra loro, sia dal punto di vista cronologico che dal punto di vista culturale. Questa identità composita ha già dato forma a una storia fatta di momenti di unità e comunanza di valori, che oggi rappresenta il principale strumento per distinguere ciò che è Europa da ciò che non lo è⁷⁴. L'Unione è un *unicum*,

experiment, in LAI, 03/2016; S. Fabbrini, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, in *Journal of European Integration*, 5, 2015, 571 ss.; S. Bonfiglio, *Spitzenkandidaten e riforma dei trattati*, in *La Cittadinanza europea*, 1, 2020; N. Lupu, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanza, Consulta online*, 2020; A. Lauro, *Illusioni europeiste e prospettive sovraniste: c'è dell'altro oltre gli Spitzenkandidaten*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2, 2020.

⁶⁸ S. Illari, *Osservazioni sulla pratica degli Spitzenkandidaten nel contesto della forma di governo dell'Unione europea*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2018, 9ss.

⁶⁹ P. Ridola, *La parlamentarización de las estructuras institucionales de la Unión Europea entre democracia representativa y democracia participativa*, in *ReDce*, 3, 2005, 23.

⁷⁰ L. Gianniti, *Prime riflessioni attorno alla Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, 1, 2023, XXIX-XXX.

⁷¹ C. Di Maio, G. Laneve *La partecipazione dei cittadini europei al processo legislativo: riflessioni e prospettive di un dialogo incompleto*, cit., CXXVIII.

⁷² P. Ponzano, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: luci e ombre*, cit., LX.

⁷³ G. Romeo, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è*, cit., 704.

⁷⁴ F. Savastano, *Trasformazioni costituzionali nell'allargamento dell'Unione europea*, Torino, 2023, 22.

«senza modelli nella storia»⁷⁵, e rappresenta, almeno a livello europeo, il banco di prova della democrazia contemporanea non solo come forma di Stato, ma anche come forma di convivenza tra popoli diversi con culture e tradizioni distinte che abbiano però un'identità comune, senza che questa annulli la pluralità che ne è caratteristica originaria e fondante.

Abstract. Scopo di questo contributo è analizzare punti di continuità e differenze tra la Conferenza sul Futuro dell'Europa e altri recenti meccanismi democratico-partecipativi al fine di riflettere sul ruolo che un maggiore coinvolgimento della cittadinanza europea potrebbe ricoprire nella rivitalizzazione della democrazia e dell'identità a livello unionale. Si analizzeranno, pertanto, gli elementi che accomunano la Conferenza ed esperienze quali quelle costituenti, di riforma costituzionale e le assemblee o convenzioni cittadine che sono state istituite in vari paesi europei per dibattere e proporre soluzioni per mitigare gli effetti della crisi ambientale e ci si soffermerà, soprattutto, sulle problematiche legate ai meccanismi partecipativi in generale e alla Conferenza in particolare.

Abstract. The aim of this paper is to analyse continuities and differences between the Conference on the Future of Europe and other recent participatory democratic mechanisms in order to reflect on the role that a greater involvement of European citizenship could play in the revitalisation of democracy and identity at the Union level. We will therefore analyse the elements that the conference has in common with experiences such as the constituent assemblies, constitutional reform and the citizens' assemblies or conventions that have been set up in various European countries to debate and propose solutions to mitigate the effects of the environmental crisis, and we will focus, above all, on the problems linked to participatory mechanisms in general and to the conference in particular.

Parole chiave. Conferenza sul futuro dell'Europa – meccanismi democratico-partecipativi – processi costituenti partecipati – assemblee cittadine – democrazia deliberativa.

Key words. Conference on the Future of Europe - participatory democratic mechanisms - participatory constituent processes - citizens' assemblies - deliberative democracy.

⁷⁵ Consiglio europeo di Helsinki, *Conclusioni della Presidenza*, allegato I, 10-11/12/1999.