

## La conferenza sul futuro dell'Europa

Pierluca Baldassarre Pasqualicchio

*Dottorando in Lavoro, Sviluppo e Innovazione, Università di Modena e Reggio Emilia, Fondazione Marco Biagi*

**Introduzione** – Negli ultimi anni, l'Unione europea è passata da una crisi all'altra: la crisi dell'euro, la crisi migratoria e la crisi dello stato di diritto hanno messo a dura prova l'unità dell'UE. Le difficoltà dell'ultimo decennio sono state recentemente aggravate dalla pandemia di Covid-19: da un lato, questa inaspettata crisi sanitaria ha reso evidenti le limitate competenze nel campo della salute e le sue insoddisfacenti strutture di *governance*; dall'altro lato, le risposte al Covid-19 hanno dato origine a nuove esigenze di riforma, in modo da sostenere un trasferimento senza precedenti di poteri fiscali a livello sovranazionale con adeguate modifiche costituzionali.

A tal proposito, la Conferenza sul futuro dell'Europa rappresenta l'apice di un dibattito che era iniziato a seguito del *referendum* sulla Brexit del giugno 2016, nel quale per la prima volta nella storia dell'integrazione europea uno Stato membro aveva deciso di recedere dai Trattati. In risposta a questo evento drammatico, il Parlamento europeo e il Consiglio europeo avevano riaffermato il loro sostegno all'integrazione facendo partire l'iniziativa di riflessione sul futuro dell'Europa.

Il Presidente Macron, proprio in tale occasione, aveva avanzato in una lettera aperta indirizzata a tutti i cittadini europei l'idea di una «Conferenza per l'Europa al fine di proporre tutti i cambiamenti necessari al nostro progetto politico, senza tabù, neanche quello della revisione dei trattati», quale ultimo esempio della sua ambizione di rinnovare l'UE e renderla sovrana, unita e democratica<sup>1</sup>. Ora, a seguito dell'uscita del Regno Unito dall'UE, la Dichiarazione comune dà avvio alla Conferenza, invitandola a «*fornire orientamenti sul futuro dell'Europa*»<sup>2</sup>.

**Le “ambizioni” e l'avvio di una Conferenza sul futuro dell'Europa** – Un'Unione più “*ambiziosa*”<sup>3</sup> è il titolo del “Programma di lavoro della Commissione” adottato con la comunicazione del 29 gennaio 2020, in cui vengono esposte le tematiche, appunto, “ambiziose” che rappresentano l'asse portante del programma: un *Green Deal* europeo; una digitalizzazione diffusa in tutta Europa; un'economia al servizio della persona; un'Europa più forte nel mondo; promuovere il nostro stile di vita europeo e un nuovo slancio per la democrazia europea.

Il programma della Commissione ha rappresentato il terreno fertile affinché venissero alla luce, direttamente o indirettamente, le numerose lacune della realizzazione del

---

<sup>1</sup> President Emmanuel Macron, discorso presso l'Université Sorbonne, 26 settembre 2017; e discorso alla consegna del Prix Charlemagne, Aachen, 11 maggio 2018.

<sup>2</sup> Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa (n 1), p. 2. Questo documento, formalmente intitolato “*Dialogo con i cittadini per la democrazia – Costruire un'Europa più resiliente*”, ha aperto la strada all'avvio ufficiale del processo il 9 maggio 2021

<sup>3</sup> V. per approfondimenti F. PERRINI, *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa. Il programma di Ursula von der Leyen per la nuova Commissione*, in questo Osservatorio, WORKING PAPER 1-2020, p. 35 ss.

processo di integrazione: l'ambiente; lo Stato di diritto; le migrazioni e l'asilo; la partecipazione del cittadino al processo democratico e il ruolo ancora marginale del Parlamento europeo, nonostante l'aumentata sensibilità dei cittadini verso l'Europa, come è emerso dall'ampia partecipazione alle elezioni del 2019; la politica estera e di sicurezza comune (PESC), nonché la politica di sicurezza e di difesa comune (PESD), ove dominante è la decisione all'unanimità degli Stati membri e marginale è il ruolo delle istituzioni dell'Unione. Il presidente francese Macron ha affermato la necessità per l'Unione di un «soffio d'aria nuova nella vita democratica» ed ha continuato «mi auguro che questa Conferenza segni la nascita dei grandi progetti, delle grandi ambizioni e dei grandi sogni»<sup>4</sup>.

L'ambizione, tuttavia, non può essere solo dell'Unione, ma anche degli Stati membri, dai quali dipende una possibile revisione dei Trattati ai sensi dell'art. 48 TUE<sup>5</sup> che predispone un procedimento di "revisione ordinaria" (contenuta nel par. 2) con il quale uno Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono presentare una proposta di modifica del Trattato<sup>6</sup>. Anche l'eventualità di una possibile revisione rappresenterebbe di certo un obiettivo davvero "ambizioso"<sup>7</sup>.

**L'origine francese della Conferenza** – L'idea avviare una Conferenza sul futuro europeo fu avanzata come anticipato dal Presidente francese Macron in una lettera aperta del 4 marzo 2019, indirizzata ai cittadini europei e intitolata «Per un Rinascimento europeo», in cui egli ha affermato «instauriamo una Conferenza per l'Europa al fine di proporre tutti i cambiamenti necessari al nostro progetto politico, senza tabù, neanche quello della revisione dei trattati»<sup>8</sup>. L'idea di Macron è stata ripresa dalla Presidente della Commissione von der Leyen nelle linee programmatiche presentate dinanzi al Parlamento europeo il 16 luglio 2019<sup>9</sup>.

La Conferenza si sarebbe dovuta aprire il 9 maggio 2020, in occasione dei settant'anni della Dichiarazione Schuman durante il semestre di presidenza croata dell'UE. Tuttavia, l'esplosione dell'emergenza epidemiologica ne ha ritardato l'inizio.

---

<sup>4</sup> V. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20210506STO003604/e-ora-di-aprirsi-ai-cittadini-al-via-la-conferenza-sul-futuro-dell-europa>.

<sup>5</sup> B. NASCIBENE, *Dalla "paura" all'"ambizione". L'iniziativa per una Conferenza sul futuro dell'Unione europea*, in *Eurojust*, 2020, n. 2.

<sup>6</sup> L'eventuale modifica di un trattato rappresenta, secondo quanto disposto dall'art. 48 TUE, una procedura complessa poiché è prevista, prima, la costituzione di una "convenzione" fra rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo, del parlamento europeo, della Commissione e, poi, di una "conferenza intergovernativa" che discute e approva le modifiche, oggetto, infine, della successiva ratifica da parte di ciascuno degli Stati membri in conformità delle rispettive norme costituzionali.<sup>6</sup>

<sup>7</sup> Si vedano i rilievi di I. INGRAVALLO, *L'UE verso la Conferenza di riforma: tra funzionalismo e federalismo*, in questo *Osservatorio*, WORKING PAPER 1-2020, p. 21 ss.; J. SOIBINET, *Conférence sur l'avenir de l'Europe: beaucoup de bruit pour rien?*, del 4/12/2019, in <http://institut-thomas-more.org/2019/12/27/19154/>.

<sup>8</sup> Per il testo integrale v. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it>.

<sup>9</sup> In tale occasione ha affermato: «I want citizens to have their say at a Conference on the Future of Europe, to start in 2020 and run for two years. The Conference should bring together citizens [...], civil society and European institutions as equal partners. The Conference should be well prepared with a clear scope and clear objectives, agreed between the Parliament, the Council and the Commission. I am ready to follow up on what is agreed, including by legislative action if appropriate. I am also open to Treaty change»; nelle dichiarazioni effettuate dinanzi allo stesso Parlamento il 27 novembre 2019, in seguito al voto di approvazione dell'intera nuova Commissione, la neo-Presidente ha dichiarato: «We will mobilise Europe's best energies from all parts of our Union, from all institutions, from all walks of life, to engage in the Conference on the Future of Europe. It should be inclusive for all institutions and citizens and the European Parliament should have a leading role».

Inoltre, la pandemia di Covid-19 – e le risposte senza precedenti che l’UE ha messo in campo per affrontare le sue devastanti conseguenze socio-economiche, soprattutto attraverso la creazione di un fondo per la ripresa noto come “*Next Generation EU*”<sup>10</sup> – hanno dato nuova linfa agli appelli in favore della Conferenza sul Futuro dell’Europa da parte del Parlamento europeo<sup>11</sup>, di Francia e Germania, e della Commissione. Pertanto, grazie in particolare alle spinte del Parlamento, nel 2020 le istituzioni europee hanno raggiunto un accordo sul progetto della Conferenza<sup>12</sup>. Nel marzo 2021 il Presidente del Parlamento David Sassoli, la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen e il Primo Ministro portoghese Antonio Costa in rappresentanza del Consiglio, hanno firmato una Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell’Europa. Questo documento, formalmente intitolato “*Dialogo con i cittadini per la democrazia – Costruire un’Europa più resiliente*”, ha aperto la strada all’avvio ufficiale del processo il 9 maggio 2021<sup>13</sup>.

La Conferenza, con la partecipazione delle istituzioni, degli Stati membri, della società civile (il Parlamento europeo propone la partecipazione anche dei parlamenti nazionali, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni, delle parti sociali a livello di Unione europea) dovrà elaborare delle raccomandazioni per il Consiglio europeo perché assuma delle decisioni.

**La struttura organizzativa ed in funzionamento della Conferenza** - La Conferenza è costituita da impianto organizzato su diversi livelli e la cui logica sembra riflettere una metodologia strutturata su tre azioni: ascolto (che si realizza nella Piattaforma digitale multilingue della Conferenza, la quale comprende idee ed eventi, nonché panel nazionali); traduzione delle idee in proposte (dalla Piattaforma ai Panel europei di cittadini, alla Plenaria e al Comitato esecutivo) e decisione (adozione di atti da parte delle istituzioni, eventuale decisione di procedere con modifiche dei Trattati)<sup>14</sup>.

Alla base della Conferenza si trova la Piattaforma digitale multilingue<sup>15</sup>. In essa sono indicati dei macro-temi: cambiamento climatico e ambiente; salute; un’economia più forte, giustizia sociale ed occupazione; l’UE nel mondo; valori e diritti, stato di diritto, sicurezza; trasformazione digitale; democrazia europea; istruzione, cultura, gioventù e sport; altre idee. Ogni partecipante può caricare sulla Piattaforma una “idea”, riconducibile a un macro-tema, presentata in termini sintetici e che può essere condivisa con o ricevere commenti da altri utenti. Dalla Piattaforma si può accedere ai documenti e a tutte le informazioni riguardanti la Conferenza. Diverse problematiche circa l’utilizzo della

---

<sup>10</sup> Si veda F. FABBRINI, *La Nuova Governance Economica Europea Post-Pandemia*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2020, p. 771 ss.

<sup>11</sup> Si veda *European Parliament resolution on EU coordinated action to combat the Covid-19 pandemic and its consequences*, 17 aprile 2020, P9 TA (2020)0054, para 69.

<sup>12</sup> Si veda Consiglio UE, 24 giugno 2020, Doc. 9102/20, para 2.

<sup>13</sup> Si veda il sito web della Conferenza sul Futuro dell’Europa, [futureu.europa.eu](https://futureu.europa.eu).

<sup>14</sup> Per approfondimenti si veda tra i tanti F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell’Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell’Unione?*, in *AISDUE*, 2021 reperibile online.

<sup>15</sup> Per la Commissione le tecnologie digitali e i social media hanno modificato in profondità la partecipazione civile e questi strumenti saranno immancabilmente utilizzati per garantire una più ampia partecipazione. Si veda il Piano d’azione per la democrazia europea della Commissione, COM(2020) 709 final, 3 dicembre 2020.

Piattaforma sono state sollevate in relazione al c.d. *digital divide*<sup>16</sup>, al possesso di strumenti per collegarsi alla rete e alla possibilità di accedere a una connessione internet.

Ulteriore aspetto qualificante della Piattaforma, che facilita l'interazione tra cittadini europei, è l'eliminazione dell'ostacolo linguistico, grazie alla possibilità per ciascun utente di esprimersi in una delle lingue ufficiali dell'Unione e alla traduzione immediata del suo intervento nelle altre lingue. La Piattaforma rappresenta uno degli strumenti più promettenti ed interessanti, nonostante le criticità emerse. Le diverse modalità di intervento che sono a disposizione di una platea di utenti potenzialmente molto ampia possono favorire e incrementare l'interlocuzione tra i cittadini. Per questo motivo, essa potrebbe diventare uno strumento funzionale alla creazione di uno spazio pubblico europeo. Molto dipenderà naturalmente dal successo del suo utilizzo.

Al secondo livello della Conferenza si trovano i quattro Panel europei di cittadini<sup>17</sup>, che si occuperanno di discutere dei temi indicati nella Piattaforma. Essi sono: a) valori, diritti, stato di diritto, democrazia, sicurezza; b) cambiamenti climatici, ambiente e salute; c) un'economia più forte, giustizia sociale, occupazione/istruzione, gioventù, cultura, sport/trasformazione digitale; d) l'UE nel mondo/migrazione. Poiché sono chiamati a dibattere sulle idee espresse nella Piattaforma digitale, tradotte in contributi e proposte, e su quella base formulare raccomandazioni alla Plenaria, i Panel si collocano in una fase intermedia e fungono da *trait d'union* tra la Piattaforma e la Sessione Plenaria.

I Panel europei di cittadini sono da considerare una componente qualificante poiché permettono il confronto di idee tra cittadini dei diversi Stati membri selezionati secondo i criteri che dovrebbero, appunto, garantire la diversità e l'equa rappresentanza e possono contribuire anch'essi alla creazione di uno spazio pubblico europeo. Il successo dei Panel nel formulare proposte per la Plenaria dipenderà ovviamente da diversi fattori: quello temporale appare il più problematico (la Conferenza deve terminare i lavori entro la primavera del 2022), soprattutto data la complessità e il carattere tecnico dei temi da trattare.

Il terzo livello della Conferenza è costituito dalla Sessione Plenaria, che costituisce l'organismo in cui si confrontano anche rappresentanti delle istituzioni<sup>18</sup>. La composi-

---

<sup>16</sup> Tra i tanti v. P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, n. 3.

<sup>17</sup> Essi sono quattro e ciascuno è composto da 200 membri. Il numero dei partecipanti è volto ad assicurare la diversità e la rappresentanza. Il regolamento interno della Conferenza specifica che deve essere garantita la presenza di almeno un cittadino di sesso maschile e femminile per ciascuno Stato membro e che si applica il principio di proporzionalità degressiva; la rappresentanza dei cittadini tiene conto di cinque criteri: nazionalità, *background* urbano o rurale, *background* socioeconomico, età e genere; un terzo dei componenti di ogni Panel deve essere costituito da cittadini/e di età inferiore ai 25 anni

<sup>18</sup> La Plenaria, originariamente composta da 450 membri, ha visto la sua composizione allargata con una decisione del Comitato esecutivo del 20 luglio 2021 che ha portato il numero a 449. La Plenaria è composta da: rappresentanti dei parlamenti nazionali (108), del Consiglio (54, ovvero due per Stato membro), della Commissione (3), del Parlamento europeo (108), del Comitato economico e sociale (18), del Comitato delle Regioni (18), delle parti sociali (rappresentanti di sindacati) (8), della società civile (8) dei Panel dei cittadini (80) di cui un terzo devono essere giovani di meno di 25 anni. Ogni panel dei cittadini europei elegge 20 delegati alla Plenaria a cui si aggiungono il Presidente del forum dei giovani e 27 (uno per Stato membro) partecipanti ai Panel nazionali o agli eventi (per un totale di 108). L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza sarà invitato alle discussioni sul ruolo internazionale dell'Unione. Ai componenti sopra indicati sono stati aggiunti sei rappresentanti delle autorità

zione della Plenaria della Conferenza riflette le due dimensioni della democrazia nell'Unione. La democrazia rappresentativa, nelle sue diverse configurazioni: Parlamento europeo e parlamenti nazionali come rappresentanti, rispettivamente, dei popoli e dei cittadini degli Stati membri; il Consiglio in cui sono rappresentati i governi «democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini»<sup>19</sup>. La democrazia partecipativa: i cittadini rappresentati dei Panel europei ma anche i portatori di interesse istituzionalizzati (rappresentati dai membri del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale europeo) e non istituzionalizzati (le parti sociali e la società civile). La composizione evidenzia anche che la Conferenza sul futuro dell'Europa è un luogo di negoziato interistituzionale<sup>20</sup>. La presenza governativa è limitata rispetto a quella parlamentare e dei cittadini e a quella degli organi consultivi, ma si deve sottolineare che la Plenaria non ha compiti decisionali e che la sua funzione è trasmettere indicazioni e proposte al Comitato esecutivo che redigerà il rapporto conclusivo.

Infine, vi è il Comitato esecutivo, che si colloca al quarto livello della Conferenza<sup>21</sup>. La presenza della società civile nel Comitato esecutivo è assicurata solo dagli osservatori<sup>22</sup> e in misura limitata. Compito del Comitato esecutivo è di redigere e pubblicare le conclusioni della Plenaria e presentare il risultato finale della Conferenza in un Rapporto destinato alla Presidenza congiunta e pubblicato sulla Piattaforma.

**Conclusioni** – Alla luce di quanto descritto, viene da domandarsi se la Conferenza sul futuro dell'Europa possa realmente rappresentare l'occasione per rafforzare il confronto tra i cittadini europei e favorire così il loro intervento nelle scelte determinanti dell'Unione. A proposito delle modalità di partecipazione dei cittadini, si è visto come queste si strutturino diversamente nella Piattaforma, nei Panel e nella Plenaria. Sarà solo attraverso lo svolgimento della Conferenza che si potranno effettuare delle valutazioni circa gli elementi qualificanti di questo processo: l'effettiva partecipazione, la corretta rappresentanza dei cittadini, l'applicazione del metodo deliberativo, il rapporto tra i diversi livelli della Conferenza e altri. Tali elementi potranno, in presenza di determinate condizioni, favorire realmente la creazione di uno spazio pubblico di discussione e confronto tra cittadini europei.

Gennaio 2022

---

regionali, sei di quelle locali e ulteriori quattro partecipanti, rispetto agli otto già presenti, in rappresentanza delle parti sociali.

<sup>19</sup> Art. 10 TUE.

<sup>20</sup> Nel documento predisposto dalla Presidenza croata del 28 gennaio 2020 si dava conto del dibattito e delle posizioni dei governi degli Stati che si erano espressi a favore di una rappresentanza proporzionale delle istituzioni europee e dei parlamenti nazionali e della partecipazione di un ampio numero di portatori d'interesse per assicurare il pluralismo nella discussione. Consiglio dell'Unione, Outcome of the General Council, doc. 5573/20, 28 gennaio 2020.

<sup>21</sup> Esso è composto da un numero uguale di rappresentanti (tre) del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, e da osservatori istituzionali (fino a quattro).

<sup>22</sup> Questi sono: la Troika presidenziale della COSAC (*The Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union*). Altri osservatori partecipano in rappresentanza del Comitato delle regioni, del CESE, e delle parti sociali (Business Europe, CES, SGI Europe e SME united).