

UN FOCUS DEDICATO ALLA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA: NOTE INTRODUTTIVE*

di Barbara Guastafarro**

Sommario. 1. Continuità e discontinuità nella Conferenza sul futuro dell'Europa. – 2. L'architettura istituzionale della Conferenza. – 3. Il conflitto inter-istituzionale sulla possibile revisione dei Trattati. – 4. I possibili sviluppi del processo a *trattati vigenti*. – 5. Il focus tematico per *Diritto pubblico europeo Rassegna on-line*.

I

1. Continuità e discontinuità nella Conferenza sul futuro dell'Europa.

La Conferenza sul futuro dell'Europa, inaugurata ufficialmente il 9 maggio 2021 presso la sede del Parlamento europeo di Strasburgo, nel giorno della festa dell'Europa, si è conclusa il 9 maggio 2022 con una cerimonia svoltasi nel medesimo luogo, durante la quale i tre Copresidenti del Comitato esecutivo¹ hanno presentato ai Presidenti delle istituzioni europee la Relazione finale contenente specifiche raccomandazioni frutto di un inedito processo di democrazia partecipativa che ha visto i cittadini europei esprimersi sulle priorità politico-istituzionali e socio-economiche dell'Unione². Come noto, la Dichiarazione congiunta che ha dato vita al processo, firmata il 10 marzo 2021 dall'allora Presidente del Parlamento europeo David Sassoli, dal Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen e dal Primo ministro portoghese Antonio Costa in

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professoressa Associata di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Napoli Federico II, Membro del Comitato Scientifico italiano per la Conferenza sul futuro dell'Europa.

In alcune sue parti, il testo rielabora riflessioni contenute in A.M. Cecere e B. Guastafarro, *La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2022

¹ Ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento interno della Conferenza, il Comitato esecutivo è composto da una rappresentanza paritaria del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, con tre rappresentanti e un massimo di quattro osservatori per ciascuna istituzione.

² Prime riflessioni sulla Conferenza A. von Bodgandy, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, pp. 671-673; G. Romeo, *La conferenza sul futuro dell'Europa come passaggio verso la comunità politica dell'Unione?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, pp. 674-677; P. Severino, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modello di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, pp. 167-170.

rappresentanza del Consiglio dell'UE, apre «un nuovo spazio di discussione con i cittadini per affrontare le sfide e le priorità dell'Europa»³. In tal senso, pur costituendo una indiscutibile novità, la Conferenza scaturisce dall'idea, già maturata in anni passati, per poi essere formalizzata dal Trattato di Lisbona, che le declinazioni sovranazionali del principio democratico non possono esaurirsi attraverso i canali della *rappresentanza* ma trovano nella *partecipazione* un'ulteriore fonte di legittimazione⁴ del processo di integrazione.⁵ Non è un caso, difatti, che all'interno del titolo II dedicato alle disposizioni democratiche, l'art. 10 TUE, precisa che «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa», ma l'articolo 11 TUE stabilisce che «le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione»⁶, costituendo il fondamento di una partecipazione democratica che vada oltre il principio

³ Il testo della dichiarazione è presente al seguente link https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/it-dichiarazione_comune_sulla_conferenza_sul_futuro_dell.pdf.

⁴ Sulla dicotomia tra rappresentanza e partecipazione, nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo, *ex multis*, M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012; A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; L. Chieffi (a cura), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, "élite" al potere*, Torino, Giappichelli, 2006. Rappresentanza e partecipazione sono talvolta considerate due declinazioni della democrazia tra loro sostitutive, talvolta complementari. Spesso, infatti, la partecipazione non viene considerata un'alternativa alla rappresentanza ma un semplice corollario di essa, recuperando la sua funzione originaria, quella di "democratizzare la democrazia", ossia di "contribuire a superare la storica separazione tra società civile e istituzioni rappresentative" (Così A. Masucci, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa: alcuni "punti fermi" per una loro integrazione*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, p. 361; Sul tema anche M. Luciani, *La questione della partecipazione*, in AA.VV., *Percorsi culturali di Michele Scudiero. Presentazione degli Scritti in onore*, Napoli, Jovene, 2009;

⁵ Sulla democrazia partecipativa e rappresentativa nell'ordinamento europeo, *ex multis*, S. Smisman, *The Constitutional Labelling of "the democratic life of the EU": representative and participatory democracy*, in A. Follesdal e L. Dobson (a cura di), *Political Theory and the European Constitution*, London, Routledge, pp. 122-139; J. Coultrap, *From Parliamentarism to pluralism: models of democracy and the European Union's «Democratic Deficit»*, in *Journal of Theoretical Politics*, n. 1/1999; E. Grosso, *Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra "democrazia rappresentativa" e "democrazia partecipativa"*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, ESI, 2009; D. Ferri, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2011, p. 297 ss.; D. Siclari, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppo attuali e prospettive*, in *Diritto Pubblico*, 2009, p. 589 ss.

⁶ Il dibattito sul principio democratico nell'Unione europea è vastissimo. Ci si limita in questa sede a menzionare J. Weiler e M. Wind, (a cura di), *Constitutionalism beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; J. Weiler, U. Haltern e F. Mayer, *European Democracy and its Critique*, in J. Hayward (a cura di), *The Crisis of Representation in Europe*, London, Frank Cass, 1995. D. Wincott, *Does the European Union Pervert Democracy? Questions of Democracy in New Constitutional Thought on The Future of Europe*, «*European Law Journal*», n. 4/1998.

rappresentativo, superi l'equivalenza funzionale tra democrazia e parlamentarismo⁷, da un lato, e si svincoli dalla necessaria esistenza di un *demos* sovranazionale, dall'altro.⁸

L'ambizione della Conferenza sul futuro dell'Europa è rendere i cittadini maggiormente protagonisti del processo di integrazione europea. Similmente all'esperienza della Convenzione europea, che vide coinvolti tutti i rappresentanti delle istituzioni europee e dei Parlamenti nazionali nella redazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁹, la Conferenza sollecita il più ampio dialogo infra-istituzionale ma aggiunge, innovazione non di poco conto, la partecipazione diretta dei cittadini europei e si ispira al modello della democrazia deliberativa¹⁰.

È difatti la crescente affluenza alle elezioni del Parlamento europeo del 2019, che registrano una partecipazione del 50,6% in netta ripresa rispetto al 42,61% del 2014, il dato significativo che ha dato vita all'intero processo. Testimoniando la volontà dei cittadini di far sentire la propria voce, costruendo un'Europa in cui i popoli, parafrasando le parole di Macron espresse nella dichiarazione sul Rinascimento europeo¹¹, possano riprendere “il controllo del proprio destino”, tale dato ha invitato le istituzioni europee ad aprire una riflessione sul futuro dell'Europa volta a superare le ondate sovraniste ed euroscettiche culminate nella Brexit. L'avvento dirompente della pandemia nel 2020 ha certamente imposto una battuta d'arresto al processo, ritardando di un anno l'avvio dei lavori della

⁷ Cfr. F. Sorrentino, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 55; G. Ressa, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, Napoli, Guida, 1999, pp. 51-52; B. Guastaferrò, *Le declinazioni sovranazionali del principio democratico* in A. Argenio (a cura di), *Democrazia e totalitarismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

⁸ S. Dellavalle, *Una costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come potere costituente*, Milano, Giuffrè, 2002.

⁹ Sul metodo della Convenzione, G. Amato, *Introduzione. Il metodo della convenzione*, in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 15 ss.; N. Verola, *Convenzione, CIG tradizionali e CIG “asimmetriche”: i tre volti del processo di riforma 2002-2007*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale*, cit. Secondo G. Romeo, *La conferenza sul futuro dell'Europa*, cit. p. 675, il “canale dialogico... attivato direttamente” tra cittadini e istituzioni, supera l'interazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, cruciale invece durante la Convenzione europea.

¹⁰ Secondo la dottrina l'apertura delle strutture statali (o delle organizzazioni internazionali) ai principi deliberativi potrebbe avvenire attraverso l'individuazione di precisi meccanismi tecnico-istituzionali che sarebbero “in grado di favorire la scoperta di buoni argomenti, di corrette giustificazioni dell'agire e, dove possibile, di interessi generalizzabili [...] Queste proposte prevedono di incrementare ed arricchire le procedure democratiche esistenti e di migliorare la qualità della vita democratica»” (Così D. Held, *Modelli di democrazia*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 426). Sulla democrazia deliberativa, tra molti, J. Habermas, *The Faltering Process*, Cambridge, Polity Press, 2009; B. Akerman e J. Fishkin, “*Deliberative Day*”, in J. Fishkin e P. Laslett (eds.) *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwell Publishing, 2003, p. 25; F. Politi (a cura di), *Democrazia deliberativa e rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli 2022.

¹¹ E. Macron, *Per un Rinascimento europeo. Lettera ai cittadini europei*, 4 marzo 2019, in <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it>.

Conferenza, ma, allo stesso tempo, è servito a consolidare l'idea che un'Unione europea più forte, più efficace, più vicina al cittadino e più solidale è indispensabile per far fronte a sfide, prima fra tutte quella sanitaria e climatico-ambientale, che assumono sempre più carattere transnazionale.

2. L'architettura istituzionale della Conferenza.

Dal momento che, ai sensi della Dichiarazione congiunta, «l'Unione europea deve dimostrare di essere in grado di rispondere alle preoccupazioni e alle ambizioni dei cittadini», l'architettura istituzionale della Conferenza è stata concepita per esaltare la centralità del cittadino in dinamiche decisionali *bottom up*, che affiancano ai classici canali della democrazia rappresentativa e del dialogo inter-istituzionale momenti di partecipazione, consultazione e deliberazione tra persone provenienti da ogni angolo d'Europa senza particolare conoscenza delle dinamiche di funzionamento dell'Unione europea.

Fondata sulle cosiddette tre *Ps*, la Conferenza si articola su tre pilastri¹². Il primo è la Piattaforma digitale multilingue, lanciata attraverso la conferenza stampa del 19 aprile 2021, alla presenza dei tre copresidenti del Comitato esecutivo della Conferenza: Guy Verhofstadt a nome del Parlamento europeo, Ana Paula Zacarias, Segretaria di Stato portoghese per gli Affari europei a nome della Presidenza del Consiglio dell'UE e Dubravka Šuica, Vicepresidente della Commissione per la democrazia e la demografia. Grazie alla piattaforma, i cittadini possono condividere le proprie idee ed inviare contributi online in uno dei nove ambiti tematici della Conferenza, individuati sulla scorta dell'agenda strategica del Consiglio europeo e degli orientamenti politici 2019-2024 della Commissione europea: Cambiamento climatico e ambiente, Salute, Un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione, L'UE nel mondo, Valori e diritti, Stato di diritto e sicurezza, Trasformazione digitale, Democrazia europea, Migrazione e istruzione, Cultura gioventù e sport.

Il secondo pilastro è costituito dai quattro *Panel europei dei cittadini*, che raccolgono

¹² Per una descrizione dettagliata sulla struttura della Conferenza A. Alemanno, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être*, in *European Law Journal*, n. 5-6/2022.

complessivamente 800 cittadini selezionati in modo casuale (200 per ciascun panel), chiamati a discutere e ad avanzare raccomandazioni in quattro macro-ambiti tematici che raggruppano i nove *cluster* già discussi in piattaforma. All'interno di questi quattro panel (Panel 1 «Economia più forte, giustizia sociale, posti di lavoro, educazione, cultura, sport, trasformazione digitale»; Panel 2 «Democrazia europea / Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza»; Panel 3 «Cambiamento climatico e ambiente / Salute»; Panel 4 «L'UE nel mondo, migrazione») i partecipanti sono selezionati tenendo conto di cinque criteri che assicurano che ciascun panel sia rappresentativo in termini di origine geografica, sesso, età, contesto socio-economico e livello di istruzione. In tal modo, le medesime priorità politiche per il futuro dell'Europa vengono discusse tenendo conto di diverse angolature visuali e diversi bisogni dei cittadini, dando vita a un inedito e proficuo esercizio di democrazia deliberativa.¹³

Infine, il terzo pilastro è la Plenaria della Conferenza, i cui membri, divisi in nove gruppi di lavoro corrispondenti ai nove cluster della Piattaforma, sono chiamati a discutere sia le raccomandazioni espresse dai Panel europei di cittadini che i contributi pervenuti sulla Piattaforma, che resta il fulcro dell'intero sistema. La Plenaria è 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, tra cui 80 rappresentanti dei 4 panel europei dei cittadini (20 per ogni panel), 18 del Comitato economico e sociale europeo, 12 rappresentanti delle parti sociali e 8 rappresentanti della società civile, 18 rappresentanti del Comitato delle regioni, 6 rappresentanti eletti delle autorità regionali e 6 rappresentanti eletti delle autorità locali.¹⁴

Durante l'ultima sessione plenaria della Conferenza, svoltasi il 29 e 30 aprile 2022 presso il Parlamento europeo di Strasburgo, è stato raggiunto il consenso delle componenti

¹³ Ivi, p. 2, nota che il panel costituiscono il momento squisitamente *deliberativo* della Conferenza. Il dialogo fra cittadini di diversa estrazione, età e provenienza geografica è infatti sollecitato dalla figura di *facilitator* professionisti.

¹⁴ Sul modello di democrazia partecipativa della conferenza P. Severino, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modelli di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, cit. Critici nei confronti di tale modello, S. Thierse, *The Conference on the Future of Europe - Finally, an opportunity for More Top-Down Bureaucracy?*, in *VErfassungsblog*, 16 marzo 2021 e E. Venizelos, *The Conference on the Future of Europe as an Institutional Illusion*, *VerfBlog*, 16 dicembre 2021, che la definisce “*an institutional and procedural hybrid, with a symbolically heavy name and without any legal basis*”. Positivo invece sul plusvalore democratico della Conferenza M. Steuer, *The Conference on the Future of Europe as Constitutional Experiment*, IACL-IADC Blog, 19 maggio 2022.



istituzionali della Conferenza (Commissione, Consiglio, Parlamento europeo e Parlamenti nazionali) su 49 proposte, che rappresentano la sintesi della deliberazione avvenuta in Plenaria tenendo conto delle 178 raccomandazioni formulate dai panel dei cittadini europei, dell'attività dei panel nazionali e dei 43.734 contributi e delle 16.274 idee raccolte sulla piattaforma digitale multilingue. Ciascuna delle 49 proposte, contenute in un Rapporto finale¹⁵, si prefigge uno specifico obiettivo, per poi essere articolata in una serie di diverse misure concrete volte ad implementarlo.

3. Il conflitto inter-istituzionale sulla possibile revisione dei Trattati.

Ora che le 49 proposte, articolate in 326 misure concrete, sono sul tavolo delle istituzioni europee, la questione più spinosa da affrontare resta certamente quella, assai divisiva, della revisione dei trattati. La Conferenza è infatti stata definita un “esperimento partecipativo privo di un mandato giuridicamente apprezzabile”¹⁶, in quanto con la Dichiarazione del marzo 2021 che ha dato il via al processo, i Presidenti delle tre Istituzioni si impegnarono «congiuntamente ad ascoltare gli europei e a dare seguito alle raccomandazioni formulate dalla conferenza», ma «nel pieno rispetto delle nostre competenze e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dai trattati europei» e, quindi, in ossequio al principio di attribuzione delle competenze».

Dal momento che molte delle raccomandazioni dei cittadini, si pensi ad esempio a quelle in ambito sanitario, chiedono espressamente maggiori competenze dell'Unione e quindi richiedono la farraginoso procedura di revisione ordinaria prevista dall'art. 48, par. 1, TUE – l'unica preposta ad accrescere (o ridurre) le competenze dell'Unione – durante la cerimonia conclusiva della Conferenza il tema è stato molto dibattuto, seppur con diverse sfumature, tra i vertici delle tre principali Istituzioni. La Presidente del PE Metsola, certamente agevolata dalla Proposta di Risoluzione del PE, adottata il 4 maggio, sul seguito

¹⁵ Il Rapporto è disponibile sul sito della Conferenza : https://futureu.europa.eu/rails/active_storage/blobs/redirect/eyJcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBN1UzQVE9PSIsImV4cCI6bnVsbCwicHVyIjoiYmxvY19pZCJ9fQ==--a8e0633a7b60d869ec3b2142f1ac7fd16743eb4b/Book_CoFE_Final_Report_EN_full.pdf.

¹⁶ G. Romeo, *La conferenza sul futuro dell'Europa*, cit., p. 675.

da dare alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa¹⁷, che espressamente invocava la convocazione di una Convenzione attivando la procedura di revisione dei trattati di cui all'articolo 48 TUE, ha ritenuto necessario tale esito, fondandolo su un evidente scollamento tra i desideri dei cittadini e la concreta capacità di azione dell'Unione in diversi ambiti, tra cui l'energia, la difesa etc. La Dichiarazione della Presidente della Commissione è stata invece più sfumata, rilevando che molte delle richieste dei cittadini sono suscettibili di essere esaudite anche rispettando il perimetro delle competenze già attualmente previste dai Trattati, ma allo stesso tempo non escludendo il procedimento di revisione se questo dovesse rivelarsi necessario. Possibilità, quest'ultima, presa in considerazione anche dal Presidente Macron, in rappresentanza del Consiglio dell'UE, che ha invitato il Consiglio europeo ad esprimersi al riguardo, nella consapevolezza che le posizioni tra gli Stati non sono convergenti sul punto. Difatti, giova ricordare che, contestualmente alle Dichiarazioni dei tre Presidenti in occasione della conclusione della Conferenza il 9 maggio 2022, 12 paesi membri dell'UE, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Svezia, hanno sottoscritto un *non paper* sottolineando che la questione della revisione dei trattati non è mai stato uno degli obiettivi della Conferenza e che pertanto tentativi «prematuri» che vadano in tale direzione non saranno sostenuti.¹⁸

Gli eventi successivi alla chiusura della Conferenza hanno ulteriormente acuito le divergenze tra le istituzioni. Da un lato, infatti, il Parlamento europeo ha formalizzato la propria posizione approvando il 9 giugno 2022 una Risoluzione¹⁹ che chiede la convocazione di una Convenzione di riforma dei Trattati, trovando il sostegno della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione tenuto il 14 settembre 2022.²⁰ Dall'altro, invece, il Consiglio europeo del 23 e 24 giugno²¹

¹⁷ P9_TA(2022)0141, Proposta di risoluzione 2022/2648(RSP), presentata il 2 maggio 2022 a seguito di dichiarazioni del Consiglio e della Commissione a norma dell'articolo 132, paragrafo 2, del regolamento e votata il 4 maggio.

¹⁸ Il testo del *non paper* è disponibile al seguente link: http://images.dirittounioneeuropea.eu/f/sentenze/documento_DREui_DUE.pdf.

¹⁹ P9 TA (2022)0244, *Richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati*. Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022 sulla richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati (2022/2705(RSP)).

²⁰ Il discorso è disponibile sul sito della Commissione all'url https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493.

²¹ Si vedano i punti 27-29 della Conclusione, <https://www.consilium.europa.eu/media/57457/2022-06-2324-euco-conclusions-it.pdf>.

si è limitato a sottolineare che le Istituzioni devono garantire un seguito efficace alle proposte emerse dalla Conferenza, informando su di esso i cittadini, senza dunque menzionare la possibilità di una revisione dei trattati. Su quest'ultimo punto, ancor più recentemente, il Consiglio Affari Generali del 18 ottobre 2022 sembra aver per certi versi glissato. Infatti, anche in virtù del principio di leale collaborazione inter-istituzionale, il Consiglio sarebbe stato tenuto, in presenza di una formale richiesta di emendare i Trattati da parte del Parlamento europeo, a sottoporre tali modifiche al Consiglio europeo e a notificarle ai Parlamenti nazionali, come prescrive l'articolo 48 TUE. Al contrario, il Consiglio ha preferito far leva sulla natura *generica* della Risoluzione del Parlamento, che propone sì due emendamenti specifici ai trattati (in particolar modo agli articoli 29 e 48 TUE), come tali suscettibili di essere sottoposti al Consiglio europeo per valutare l'avvio di una formale procedura di revisione, ma dall'altro "osserva che molte delle proposte della Conferenza richiedono modifiche dei trattati e che la commissione per gli affari costituzionali del Parlamento deve elaborare proposte di modifica dei trattati in tal senso". Pertanto, il Consiglio Affari Generali, anche per ragioni di "efficienza procedurale", ha ritenuto di attendere che il Parlamento concluda il suo lavoro sul tema, eventualmente presentando ulteriori emendamenti, prima di procedere al formale invio dei due emendamenti già presentati al Consiglio europeo e alla dovuta notifica di essi ai Parlamenti nazionali. Inoltre, il Consiglio Affari Generali sottolinea anche che molti Ministri hanno chiesto di dare priorità alla gran parte delle proposte della Conferenza che potrebbero essere tranquillamente implementate *a trattati vigenti* e che qualche Ministro ha chiesto che le energie dell'Unione europea siano concentrate in prima battuta sulla risoluzione della crisi energetica crisi russo-ucraina.²²

²² Cfr. La posizione sul tema, disponibile sul sito del Consiglio all'url <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2022/10/18/>. Come ufficialmente dichiarato alla fine del CAG da Mikuláš Bek, il Ministro dagli affari europei della Repubblica Ceca, al momento alla presidenza di turno del Consiglio, "The Council is fully committed to ensure the best possible follow-up to the Conference proposals. The vast majority of them – up to 95% – can be implemented using the full potential of the current Treaties. It is important to focus on this work, to give citizens' wishes a positive and concrete follow-up within a relatively short time frame".

4. I possibili sviluppi del processo a trattati vigenti.

Allo stato attuale, i lavori delle istituzioni europee sembrerebbero aver adottato la posizione intermedia di non svilire le aspettative dei cittadini ma, allo stesso tempo, di non affrontare in modo deciso la questione della revisione dei trattati. A tal fine, il Segretariato generale del Consiglio dell'UE ha predisposto il *Preliminary technical assessment of the proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe*²³. Tale documento è di estrema rilevanza in quanto valuta concretamente la possibilità per le Istituzioni europee di dar seguito alle 49 proposte. Per ciascuna di esse, difatti, tale valutazione tecnica considera la fattibilità di una loro possibile realizzazione a trattati vigenti o, al contrario, la necessità di una revisione dei trattati alla luce dell'impossibilità per l'Unione di legiferare nel senso richiesto dai cittadini in assenza di esplicite basi giuridiche.

Ad esempio, tra le proposte della Plenaria della Conferenza nell'ambito tematico «democrazia europea», la proposta n. 36 si prefigge di aumentare la partecipazione dei cittadini e il coinvolgimento dei giovani, al fine di «sviluppare una “piena esperienza civica” per i cittadini europei, garantire che la loro voce sia ascoltata anche tra un'elezione e l'altra e che la partecipazione sia efficace». Essa è poi articolata in undici misure concrete. Ad esempio, la misura n. 7 prevede l'organizzazione periodica di assemblee dei cittadini, selezionati in modo casuale, con criteri di rappresentatività, ed eventualmente guidate da esperti che forniscano informazioni sufficienti per deliberare, per coadiuvare le attività delle istituzioni europee, che dovrebbero debitamente motivare la scelta di discostarsi dalle deliberazioni assembleari dei cittadini; la misura n. 9 propone una sorta di *youth check* nell'*impact assessment* della normativa europea, invocando un meccanismo di consultazione con i rappresentanti dei giovani che serva a valutare il potenziale impatto della legislazione abbia sul loro futuro; la misura n. 11 invita ad approvare una Carta dell'UE sugli strumenti che consentono il coinvolgimento dei cittadini negli affari europei. È interessante notare che, secondo il Segretariato generale del Consiglio dell'Unione, le sovra-menzionate misure, volte ad implementare la proposta n. 36, potrebbero tutte essere realizzate a trattati vigenti. Qualunque azione delle istituzioni europee volta ad accrescere

²³ Il documento è consultabile sul sito del Consiglio: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-ADD-1/en/pdf>.

i meccanismi tutt'ora esistenti per incentivare la partecipazione dei cittadini – tra cui ad esempio l'iniziativa dei cittadini europei di cui all'art. 11.4 TUE o il Dialogo che la Commissione instaura con i cittadini e le parti sociali – troverebbe un solido ancoraggio nell'articolo 11 del TUE, dedicato alla democrazia partecipativa.

Al contrario, molte delle misure contenute nella proposta 37, titolata «Informazioni per i cittadini, partecipazione e giovani (bis)» in quanto incentrata, come la n. 36, su una declinazione meramente partecipativa della democrazia, non potrebbero essere implementate senza una formale revisione dei trattati. La proposta 37, difatti, ha come obiettivo quello di «rendere l'Unione europea più comprensibile e accessibile e rafforzare un'identità europea comune» e a tal fine propone molte misure volte a rafforzare la formazione in materia di integrazione europea, e dunque ascrivibili al titolo di competenza «istruzione» che, come noto, nell'ordinamento euro-unitario rappresenta una semplice competenza complementare. Tale tipologia di competenza permette all'Unione solo di coadiuvare o supportare l'attività degli Stati membri (anche dal punto di vista finanziario come, ad esempio, accade con il programma Erasmus), ma non di adottare misure di armonizzazione. Solo a titolo di esempio, la misura n. 1, che si propone di garantire un livello minimo di conoscenze sull'UE e in particolare sui suoi processi democratici, compresa la storia dell'integrazione europea e della cittadinanza europea, non potrebbe essere realizzata a trattati vigenti, in quanto la materia istruzione e formazione professionale, disciplinata dagli articoli 165 e 166 TFUE, rappresenta una mera competenza di sostegno incapace di armonizzare i contenuti dell'insegnamento, che restano una prerogativa statale.

Sempre tra le proposte dedicate all'ambito tematico «democrazia europea», è interessante menzionare la proposta n. 39, che si prefigge di migliorare il processo decisionale dell'Unione al fine di garantire una più efficace capacità di azione dell'UE. A tal fine, con la misura n. 1 della proposta 39, la Plenaria propone la scelta decisamente coraggiosa di generalizzare il voto a maggioranza qualificata e conservare il voto all'unanimità per le sole questioni riguardanti l'adesione di nuovi paesi all'UE e le modifiche ai principi fondamentali dell'UE contemplati dall'articolo 2 TUE e dalla Carta dei diritti. Tale scelta è di certo sintomatica di un'insofferenza di fondo nei confronti del voto all'unanimità, spesso in grado di frenare la capacità di azione di un'Unione a 27 attraverso il potere di veto dei singoli Stati, anche in occasioni di eventi che negli ultimi anni avrebbero richiesto

una maggiore efficacia di azione, come la crisi economico-finanziaria, la crisi pandemica o la crisi internazionale che si profila in seguito al conflitto russo-ucraino. Ed è una scelta che guarda al superamento dell'antico dilemma tra *democrazia* ed *efficienza*²⁴ e al potenziamento della legittimazione “*per output*”²⁵, di cui godono istituzioni in grado di soddisfare ambizioni e bisogni dei propri cittadini.

Di fronte ad una richiesta così puntuale da parte della Plenaria, il Segretariato del Consiglio ha effettuato una ricognizione di tutte le disposizioni relative alle procedure decisionali in seno al Trattato, rilevando che attualmente vi sono ben 76 casi in cui il Consiglio delibera all'unanimità e 18 casi in cui il Consiglio europeo delibera all'unanimità, e che in molti di questi procedimenti il superamento del voto all'unanimità potrebbe essere raggiunto attivando la c.d. «clausola passerella generale»²⁶ di cui all'art. 48, par. 7, del Trattato. L'art. 48 TUE, dopo aver disciplinato le procedure per la revisione ordinaria dei trattati, al par. 7 consente al Consiglio europeo di adottare una decisione che autorizzi il Consiglio a decidere a maggioranza qualificata quando i trattati prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore determinato. La difficoltà nell'attivazione della clausola passerella generale risiede, tuttavia, nel fatto che la decisione con cui il Consiglio europeo autorizza queste modifiche procedurali deve essere adottata all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono, e a condizione che nessun parlamento nazionale si opponga all'attivazione della passerella entro sei mesi dalla notifica. Inoltre, a prescindere dagli aggravati procedurali per farvi ricorso, la clausola passerella generale, ai sensi dell'art. 48, par. 7, TUE, si applica soltanto alle disposizioni del TFUE e del solo titolo V del TUE dedicato alla Politica Estera e di Sicurezza Comune, con esclusione esplicita delle decisioni che abbiano implicazioni militari o che rientrino nel settore della difesa. Ciò significa che, rispetto alla richiesta dei cittadini di generalizzare il voto a maggioranza, persisterebbero comunque 27 casi (18 relativi al Consiglio europeo e 9 al Consiglio), in cui il passaggio dall'unanimità al voto a

²⁴ Su cui, per tutti, R. Dahl, *Democracy and Its Critics*. New Haven, Yale University Press, 1989.

²⁵ F. W. Sharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford, Oxford University Press, 1999 e R. Bellamy, *Democracy without democracy? Can the EU's democratic 'outputs' be separated from the democratic 'inputs' provided by competitive parties and majority rule?*, in *Journal of European Public Policy* n. 17/2010, pp. 2-19.

²⁶ Esistono inoltre 6 clausole passerelle specifiche che consentono al Consiglio europeo o allo stesso consiglio, all'unanimità, di decidere che la regola del voto del Consiglio sia passata dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata (cfr. articoli 31, paragrafi 3 e 4, TUE, 81, paragrafo 3, TFUE, 153, paragrafo 2, 4° comma, TFUE, 192, paragrafo 2, 2° comma, TFUE, 312, paragrafo 2, 2° comma, TFUE e 333 TFUE).

maggioranza qualificata richiederebbe una formale procedura di revisione dei Trattati. Nonostante le richieste dei cittadini, il recentissimo Consiglio degli Affari Esteri, svoltosi il 22 maggio 2023, dimostra che, seppur previsto dai trattati, il passaggio dall'unanimità alla maggioranza resta un tema assai spinoso, specialmente in ambiti squisitamente politici e molto connessi alla sovranità nazionale quale la politica estera. Mentre il Consiglio non ha affrontato il tema spinoso e divisivo della possibile revisione dei trattati, a margine dello stesso si è svolta la prima riunione del cosiddetto *Gruppo di amici sul voto a maggioranza qualificata nella politica estera e di sicurezza comune dell'UE*, guidato dalla Germania. Quest'ultimo, nella dichiarazione congiunta del 4 maggio, ha sostenuto che l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e i mutamenti geopolitici rappresentano motivi sufficienti per snellire il processo decisionale in seno al Consiglio europeo e passare gradualmente, anche per le decisioni riguardanti la politica estera e di sicurezza, dall'unanimità alla maggioranza qualificata. In tal modo, tale cruciale politica si allineerebbe ad altre politiche strategiche dell'UE come l'azione per il clima, il digitale, e la questione migratoria. Mentre all'iniziativa proposta dalla Germania hanno aderito anche Italia, Francia, Spagna, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Finlandia, Slovenia e da ultimo la Romania, Ungheria e Polonia, secondo cui il diritto di veto preserva la sovranità nazionale, si sono opposti con forza.

5. Il focus tematico per *Diritto pubblico europeo Rassegna on-line*.

Alla luce della stridente attualità del processo, della rilevanza e della complessità di questo nuovo *momento costituente* per l'Europa che chiama i cittadini e le istituzioni a riflettere sul futuro del processo di integrazione europea, il Direttori di *Diritto pubblico europeo Rassegna on-line* hanno deciso di ospitare un *focus* tematico sulla Conferenza sul futuro dell'Europa. Il presente articolo introduttivo, infatti, è seguito da successivi articoli che raccolgono le riflessioni sia di studiosi di diritto costituzionale, comparato e dell'Unione europea, sia di funzionari del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale che hanno seguito da *insider* il processo, sia di membri del *Comitato Scientifico sul Futuro dell'Europa* istituito dal Governo Draghi per coordinare la

partecipazione dell'Italia alla Conferenza.²⁷ Alcuni contributi raccolti all'interno di questo *focus* tematico proveranno ad illustrare sia la complessa architettura istituzionale della Conferenza (si vedano ad esempio i contributi di Paolo Ponzano e Luigi Gianniti), sia le novità, procedurali e di metodo, rispetto alla Convenzione sul futuro dell'Europa che diede vita al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (si veda, ad esempio il contributo di Nicola Verola e Filippo Ghersini), sia le modalità di partecipazione dell'Italia alla Conferenza stessa (in tal senso, in particolare, il contributo di Susanna Cafaro). Altri contributi, invece, faranno luce sulle proposte concrete dei cittadini avanzate nel contesto della Conferenza in alcuni degli ambiti tematici individuati dalla Dichiarazione congiunta, tra cui quello dell'ambiente e del cambiamento climatico (si veda il contributo di Daniele Vitale) o quello della democrazia europea (si veda il contributo di Roberto Castaldi). Altri contributi, ancora, consentiranno di valutare l'impatto della Conferenza sul consolidamento della cittadinanza europea, analizzando sia le connessioni tra i risultati della Conferenza ed il recente pacchetto legislativo *Democrazia e Trasparenza*, introdotto dalla Commissione europea nel novembre 2021 per proteggere l'integrità dei processi elettorali e a rispondere alle criticità emerse in occasione delle elezioni europee del 2019 e nel corso della pandemia (si veda il contributo di Sara Cucci), sia le peculiarità delle dinamiche rappresentative, partecipative e deliberative della Conferenza rispetto ad altri istituti di partecipazione democratica già presenti nell'ordinamento euro-unitario come l'iniziativa dei cittadini europei (si veda il contributo di Giuseppe Laneve e Claudio Di Maio). Nell'incertezza relativa agli esiti della Conferenza, il primo auspicio è che le istituzioni dell'Unione sapranno utilizzare tutti gli strumenti attualmente previsti dai Trattati per dar seguito alla voce dei cittadini europei, che hanno dimostrato di voler svolgere un ruolo più attivo nel delineare il futuro dell'Unione europea. Il secondo auspicio è che tale *focus* tematico, ospitato dai Direttori di *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, possa alimentare un proficuo dibattito sulle declinazioni sovranazionali del principio democratico, sul consolidamento della cittadinanza europea, sulla dialettica tra rappresentanza e partecipazione e sul futuro dell'Unione europea.

²⁷ Il *Comitato scientifico per il futuro dell'Europa* di cui ho avuto l'onore di far parte, è stato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2021, modificato con d.P.C.M. del 2 luglio 2021. Presieduto da Paola Severino e Ferdinando Nelli Feroci, di concerto con il Comitato organizzativo e la Segreteria tecnica, e con le strutture del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e del Dipartimento Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha coordinato le attività relative alla partecipazione dell'Italia alla Conferenza sul futuro dell'Europa.

Abstract: Il presente contributo, in primo luogo, illustra la *ratio* sottesa all'istituzione della Conferenza sul futuro dell'Europa, un inedito processo di democrazia deliberativa che mette al centro i cittadini europei e si affianca ai canali della *rappresentanza* e della *partecipazione* per democratizzare il processo di integrazione. In secondo luogo, analizza la complessa architettura costituzionale della Conferenza e si sofferma sulle future prospettive dalla Conferenza, imbrigliate da un possibile conflitto interistituzionale tra i fautori di una formale convocazione di una Convenzione per modificare i trattati ai sensi dell'articolo 48 TUE, e i sostenitori di un approccio pragmatico che punta a implementare la gran parte delle proposte della Conferenza suscettibili di essere realizzate *a trattati vigenti*. In terzo luogo, traccia il filo conduttore tra i contributi di vari Autori che hanno preso parte al focus tematico interamente dedicato alla Conferenza sul futuro dell'Europa, mettendone in luce complessità, criticità e novità, sia dal punto di vista sostanziale che procedurale.

Abstract: This article, first of all, illustrates the rationale underlying the establishment of the Conference on the Future of Europe, an unprecedented process of deliberative democracy that endorses the pivotal role of European citizens, and strengthens the channels of representation and participation in their efforts to democratize the process of integration. Secondly, it analyzes the complex constitutional architecture of the Conference and dwells on the future perspectives of the Conference, hampered by a possible interinstitutional conflict between the supporters of a formal convening of a Convention to amend the Treaties pursuant to Article 48 TEU, and the supporters of a pragmatic approach which aims to implement most of the proposals of the Conference without amending the treaties. Thirdly, it traces the common thread between the contributions of various authors who took part in the thematic focus entirely dedicated to the Conference on the future of Europe, highlighting its complexity and its procedural and substantive novelties.

Parole chiave: Conferenza sul futuro dell'Europa – cittadinanza europea – democrazia rappresentativa – democrazia partecipativa – equilibrio istituzionale.

Key words: Conference on the future of Europe – European citizenship – representative democracy – participation – institutional balance.

