

# PRIME RIFLESSIONI ATTORNO ALLA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA \*.

di Luigi Gianniti\*\*

**Sommario.** 1. La Conferenza sul futuro dell'Europa. – 2. Il ruolo dei gruppi di lavoro. – 3. Il ruolo delle componenti. – 4. La conclusione dei lavori. – 5. Conclusioni.

XVI

## 1. La Conferenza sul futuro dell'Europa.

Iniziata un anno dopo il previsto (a giugno del 2021), dopo una lunga fase di ascolto (cui sono state dedicate le prime riunioni plenarie della Conferenza con dei dibattiti generali (ad aprile e a ottobre), a gennaio del 2022 la Conferenza sul futuro dell'Europa (segnatamente la sua Assemblea plenaria che riuniva cittadini parlamentari nazionali ed europei rappresentanti delle istituzioni dell'Ue dei governi degli Stati membri e della società civile) entrava in una fase sostanzialmente redazionale<sup>1</sup>, di scrittura delle raccomandazioni che costituiscono il prodotto finale di questo innovativo esercizio<sup>2</sup>, una fase questa orientata da dei dibattiti tematici che hanno avuto ad oggetto la discussione delle raccomandazioni elaborate dai *panel* dei cittadini europei che si erano riuniti sino ad allora.

---

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica (Direttore del Servizio Studi). Docente di Diritto delle Assemblee elettive – Università LUISS Guido Carli e Membro del Comitato Scientifico italiano per la Conferenza sul futuro dell'Europa.

<sup>1</sup> L'Assemblea plenaria della Conferenza si è riunita 7 volte: il 19 giugno 2021, il 22 e 23 ottobre 2021, il 21 e 22 gennaio 2022, l'11 e 12 marzo 2022, il 25 e 26 marzo 2022, l'8 e 9 aprile 2022 e il 29 e 30 aprile 2022 (per i dettagli sui lavori delle riunioni si rimanda al Dossier – pubblicato con cadenza periodica – «I lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa», elaborato congiuntamente dal Servizio Studi del Senato e dall'Ufficio rapporti con l'Ue della Camera dei deputati).

<sup>2</sup> Si tratta di 49 proposte articolate in 326 misure che la Conferenza, il 9 maggio del 2022, ha proposto alle istituzioni dell'Unione (cfr. Relazione sul risultato finale - maggio 2022).

Le regole di funzionamento della Conferenza<sup>3</sup> sono state costruite per limitare il suo potenziale evolutivo; come è stato giustamente notato questa, a differenza della Convenzione europea, non ha potuto avere così una “dinamica espansiva endogena”<sup>4</sup>.

Tuttavia allora un fattore esterno (la guerra in Iraq) dividendo gli Stati membri sulla posizione da prendere si risolse in un oggettivo freno alle ambizioni della Convenzione<sup>5</sup>, che produsse sì un testo organico (grazie in particolare al lavoro della presidenza), ma minato da riserve che andarono crescendo nel tempo: emblematica in questo senso fu la posizione dei rappresentanti del Regno Unito che firmarono il testo del trattato costituzionale senza che mai il governo avviasse il procedimento di ratifica.

Di contro, la Conferenza sul futuro dell'Europa, a fronte di un mandato incomparabilmente più debole, che non prevedeva la redazione di un testo (e che era anche ambiguo come dimostra la difficoltà di assicurare un seguito alle raccomandazioni finali), si è trovata ad operare, nella fase più strutturata e creativa dei suoi lavori (tra gennaio e aprile del 2022) nel pieno di una crisi (l'invasione dell'Ucraina) che ha prodotto una solidarietà forte e coesa tra i paesi europei, le loro opinioni pubbliche; peraltro di un'Unione più ampia che oramai ricomprende gran parte del continente. L'aggressione di un paese confinante ha generato un moto di solidarietà che si è subito riflesso nel tono dei dibattiti della plenaria della Conferenza e anche nei risultati dei lavori dei gruppi.

Un'analisi attenta delle vicende che hanno segnato i gruppi di lavoro e l'attività delle diverse componenti della Conferenza, presenta una visione più complessa e articolata che dà ragione di un esito della Conferenza alla fine non all'altezza dell'occasione che il frangente storico, in cui si sono svolti i lavori, ha proposto. Segno questo di tutte le difficoltà dell'Unione, dei suoi complessi equilibri istituzionali, nel fare un salto di qualità nel processo di integrazione. La scelta di affidare la guida di questo esercizio a una presidenza condivisa delle tre istituzioni dell'Unione (Parlamento europeo, Commissione e Consiglio) ha condotto a una deresponsabilizzazione istituzionale che ha minato la capacità di perseguire un disegno coerente. Se, ad esempio, la rappresentanza del

---

<sup>3</sup> Lungo e complesso è stato il confronto in seno al Comitato esecutivo della Conferenza (l'organo che ne ha coordinato i lavori e ne ha definito le regole) su quale carattere dovessero avere queste raccomandazioni: se puramente ricognitive del dibattito (una sorta di resoconto ragionato), oppure indirizzi per il legislatore europeo, anche (ed è questo uno dei temi più controversi) funzionali all'apertura di una stagione di revisione dei trattati).

<sup>4</sup> Così N. Verola, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Fra democrazia partecipativa, rappresentanza e tecnocrazia*, in *Astrid Rassegna*. V. anche G. Romeo, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2021, p. 703.

<sup>5</sup> V. P. Norman, *An accidental constitution*, Brussels, 2003, p. 185.

Parlamento europeo ha con determinazione perseguito l'idea di puntare ad una nuova convenzione finalizzata alla revisione dei trattati (un obiettivo condiviso e sostenuto da pochi governi, e tra questi quello italiano), la Commissione europea ha tenuto invece un atteggiamento, come vedremo, assai prudente anche su temi di notevole portata.

## 2. Il ruolo dei gruppi di lavoro.

I 9 gruppi di lavoro hanno iniziato a riunirsi a margine delle riunioni della plenaria della Conferenza sin dal 22 ottobre 2021.

Le presidenze sono state distribuite tra le varie componenti della Conferenza e sono state assegnate due al Parlamento europeo, due al Consiglio, due alla Commissione europea, due a membri dei parlamenti nazionali, una al Forum europeo della gioventù. Il Segretariato della Conferenza ha cercato di garantire una uniformità nella conduzione dei lavori, ma questi poi nei fatti si sono svolti in modo assai diverso. Molto è dipeso dal tema (ve ne erano di più divisivi e di maggiormente consensuali), ma anche dallo stile delle presidenze e dal prevalere nel confronto di una o l'altra delle varie componenti.

Ad esempio, nel gruppo di lavoro sulla democrazia europea il presidente (il parlamentare capogruppo del PPE Manfred Weber) ha cercato da subito di orientarne i lavori con un testo, già organicamente organizzato, un *non paper*, ritenuto da alcuni membri del gruppo non pienamente coerente con le proposte dei cittadini<sup>6</sup>.

Pur riproponendo molte delle raccomandazioni proposte dal *panel* dei cittadini, la riarticolazione proposta da Weber con una impronta marcatamente federalista, se raccoglieva un ampio consenso nella componente parlamentare europea, registrava invece molti distinguo da parte dei rappresentanti dei parlamenti nazionali, di quelli del Consiglio (ma questo era prevedibile ed è un dato abbastanza costante nei lavori della Conferenza: i governi e i rappresentanti degli Stati *padroni dei Trattati*, si sono sempre mossi autonomamente e guardando con un certo distacco all'esercizio), ma anche dei cittadini che non si ritrovavano in un documento tutto centrato sulla organizzazione dei vertici dell'Unione e del loro funzionamento. Questo problema si è riproposto nella riunione del

---

<sup>6</sup> Si veda il Dossier europeo n. 170/DE *I lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa/3 - marzo 2022*, pubblicato ad aprile 2022, a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio rapporti con l'Ue della Camera dei deputati.

gruppo del 25 marzo dove quello che avrebbe dovuto essere un documento di sintesi del dibattito a partire dalle proposte dei cittadini (secondo le indicazioni contenute nel Regolamento della Conferenza) si presentava invece come un documento molto strutturato che seguiva la logica di una organica revisione istituzionale. Dovendo riferire in plenaria lo stesso presidente Weber ha ceduto il suo ruolo ad un altro rappresentante del Parlamento europeo (il deputato socialista spagnolo Domènec Ruiz Devesa) che ha presentato invece il documento che riprendeva sostanzialmente le proposte formulate dai cittadini, certo meno compatto, ma anche vissuto come meno preconfezionato<sup>7</sup>. All'opposto, il gruppo di lavoro sulla migrazione, presieduto da due parlamentari nazionali (il greco Dimitrios Kairidis e l'italiano Alessandro Alfieri), ha seguito la via di proporre nelle prime sedute un'articolazione del confronto in tre temi (migrazione legale, migrazione irregolare, diritto d'asilo e di integrazione). Sulla base di questa articolazione sono state aggregate le proposte formulate dai *panel* dei cittadini, riassunte nel corso dei lavori in un documento più asciutto e strutturato. La strutturazione non è stata così vissuta dalle varie componenti come un disegno esterno, ma come un risultato, un modo di mettere in ordine e focalizzare i temi e le questioni problematiche. Su questo testo il gruppo di lavoro ha potuto quindi, nelle due lunghe riunioni del 25 marzo, pervenire alla definizione di un testo largamente condiviso tra le varie componenti. La stessa componente del Consiglio, cioè dei rappresentanti dei governi, si è in gran parte ritrovata nelle riformulazioni contenute nel testo delle proposte, restando decisamente minoritarie (sostanzialmente riducendosi a rappresentante di un solo Paese, l'Ungheria) le voci dissenzienti e comunque con riferimento solo ad alcuni aspetti del documento predisposto per la prima plenaria di aprile; riserve comunque rientrate e superate nel testo finale su cui si è registrato un consenso unanime di tutte le componenti del gruppo di lavoro.

---

<sup>7</sup> Nella quinta riunione plenaria della Conferenza, tenutasi il 25 e 26 marzo 2022, l'europarlamentare spagnolo Domènec Ruiz Devesa si è particolarmente soffermato sulle difficoltà metodologiche registrate nei lavori del gruppo, a seguito delle obiezioni al primo documento di lavoro presentato dal Presidente Weber e di una proposta dei rappresentanti del Consiglio, successivamente respinta dalle altre componenti).

### 3. Il ruolo delle componenti.

Il Regolamento della Conferenza ha previsto infatti che questa chiudesse i suoi lavori raccogliendo su ogni proposta il consenso delle 4 componenti istituzionali della Conferenza stessa (Parlamento europeo, Consiglio, Commissione e Parlamenti nazionali) da validare infine – sempre con un voto da cui emergesse un consenso – da parte dei 108 dei cittadini che hanno fatto parte della Plenaria.

Le due componenti parlamentari hanno provato a lavorare congiuntamente, su iniziativa del Parlamento europeo (la cui componente era molto organizzata e strutturata) e dei parlamentari francesi (che hanno assunto la presidenza della componente espressione dei parlamenti nazionali durante il primo semestre del 2022). Si è svolto un incontro il 9 febbraio in cui sono emerse convergenze, ma anche molte differenze. La Presidenza ha proposto a valle di questa riunione un progetto di dichiarazione contenente raccomandazioni da condividere. Ma ne è uscito un documento dove prevalente erano le istanze della componente più organizzata e strutturata: la delegazione del Parlamento europeo. Nel documento infatti venivano sintetizzate una serie di proposte da tempo oggetto di un ampio dibattito in seno al Parlamento di Strasburgo (la revisione della legge elettorale, la disciplina del sistema dei candidati a capo di liste transnazionali, il diritto di iniziativa legislativa del Parlamento europeo e molte altre). A questo organico sistema di proposte, su iniziativa dei parlamentari nazionali francesi, venivano affiancate proposte maturate in occasioni delle periodiche riunioni della Cosac. Proposte, queste ultime, certo oggetto di un ampio consenso fra i parlamentari nazionali, ma appunto nell'ambito delle riunioni periodiche dei responsabili delle Commissioni degli affari europei dei parlamenti nazionali, solo una parte dei quali ha partecipato alla Conferenza sul futuro dell'Europa; molti parlamenti (ad esempio quello italiano) avendo deciso infatti di costruire le delegazioni parlamentari alla Conferenza sulla base di equilibri politici generali, senza tener conto dell'appartenenza alle commissioni specializzate negli affari europei. Ne è uscito un documento sbilanciato a favore delle istanze del Parlamento europeo. Questa fragilità iniziale ha aperto la stura ad una serie di contestazioni in occasione della riunione preparatoria della componente dei parlamenti nazionali svoltasi il 22 marzo.

Per numero quella parlamentare (sommata insieme i deputati nazionali ed europei) è stata nel complesso la componente più numerosa della plenaria della conferenza: 108 rappresentanti del Parlamento europeo e 108 rappresentanti di tutti i parlamenti nazionali. Erano la componente più numerosa – e nettamente in assenza dei cittadini – nella Convenzione europea. Allora prevalente era la componente dei parlamentari nazionali quasi doppia<sup>8</sup>. Rispetto a quella dei parlamentari europei. Non disciplinate, ma naturalmente, soprattutto per la via dei *caucus* politici, si realizzarono sinergie positive che oggettivamente diedero un impulso ai lavori con la presentazione di proposte condivise<sup>9</sup>. Queste componenti avevano allora una rappresentanza nel Presidium, l'organo che affiancava la presidenza nell'organizzazione dei lavori e nella stesura dei testi su cui nelle relazioni dei gruppi di lavoro e poi nella plenaria della Convenzione si registrava il *consensus*.

I parlamentari nazionali avevano loro rappresentanti: John Bruton, ex Primo Ministro irlandese, espressione del PPE e l'onorevole laburista Gisela Stuart, che presiedeva anche il gruppo di lavoro sul ruolo dei parlamenti nazionali. La Stuart fu eletta all'inizio dei lavori della Convenzione, venendo scelta dalla famiglia politica allora più influente, quella socialista (al governo nel Regno Unito con Blair, in Francia – dove ancora Jospin coabitava con Chirac e in Germania con i socialdemocratici che guidavano il governo con Schroeder). Bruton invece fu scelto dalla famiglia politica popolare. Gisela Stuart, che anni dopo si trovò sul fronte favorevole alla Brexit, durante i lavori cercò sempre di portare avanti posizioni che coalizzassero la componente dei parlamentari nazionali su proposte riduttive, come quella del cosiddetto *carton rouge* o della introduzione di meccanismi relativi al controllo del principio di proporzionalità analoghi a quelli relativi al controllo sulla sussidiarietà. La Stuart rappresentò quindi lungo i lavori della convenzione nel modo più compiuto (anche oltre il rappresentante del governo Hain) l'ambiguità della posizione britannica, che partecipava sì all'esercizio, ma con obiettivi riduttivi.

La componente in quanto tale si riuniva a margine della Convenzione, ma senza avere un ruolo preciso nella sua dinamica: lo svolse all'inizio eleggendo i rappresentanti al Presidium (Bruton e la Stuart appunto), e poi alla fine quando ebbe la possibilità (sotto presidenza dei rappresentanti del Parlamento italiano: Lamberto Dini e Marco Follini) di

---

<sup>8</sup> 30 rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei Paesi membri (due per Stato), 26 rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei paesi candidati (due per Stato), 16 rappresentanti del Parlamento europeo.

<sup>9</sup> Queste dinamiche dei lavori della Conferenza europea sono chiaramente illustrate efficacemente da P. Norman, *An accidental constitution*, cit.

essere la sede di discussione di alcuni emendamenti che entrarono nel testo finale del progetto di trattato per una Costituzione per l'Europa.

Nella Conferenza sul futuro dell'Europa la componente dei rappresentanti dei parlamenti nazionali ha avuto invece nei fatti un ruolo diverso. Non ha espresso rappresentanti nel comitato esecutivo, ma solo osservatori: i rappresentanti dei parlamenti del trio presidenziale della Cosac. All'inizio dei lavori ha dovuto eleggere con una procedura informale basata sul consenso i parlamentari designati a guidare i due gruppi di lavoro la cui presidenza il comitato esecutivo ha affidato a parlamentari nazionali<sup>10</sup>. La componente ha continuato a riunirsi regolarmente, sotto presidenza slovena all'inizio e poi (nella fase cruciale della Conferenza), francese (il deputato di *En Marche* Englade e il senatore Rapin anche presidente della Commissione affari europei del *Sénat*). La componente (come anche quella del Pe) ha dovuto autodisciplinare oratori e tempi di intervento in plenaria. Secondo le regole fissate dal Comitato esecutivo, doveva esser registrato poi, come si è detto, all'interno della componente il consenso sulle proposte. Da ciò un ruolo marcato della componente in quanto tale, cui però non è riuscita a corrispondere una capacità di elaborazione di testi e proposte condivise. Non si è andati al di là del tentativo (come fu del resto anche nel corso del lavoro della Convenzione europea) di far rifluire nel dibattito proposte maturate in occasione delle riunioni della Cosac, i cui componenti erano in numero rilevante (a partire dal presidente Rapin che presiedeva l'apposito gruppo di lavoro della Cosac sul ruolo dei parlamenti nazionali). Il tentativo poi di definire un documento comune con il Parlamento europeo ha incontrato subito difficoltà e paradossalmente si è risolto nel suo contrario, in una occasione cioè che ha fatto emergere divergenze. È risultato così impossibile pervenire alla elaborazione di un documento contenente proposte e misure condivise.

La Commissione europea ha avuto un ruolo sicuramente incisivo nei lavori della Conferenza: da subito ha orientato i lavori del gruppo presieduto da un suo esponente (il gruppo sulla salute); quanto agli altri, in una prima fase, è stata generalmente in ascolto, esponendo piuttosto il proprio programma di lavoro segnalando quanto in esso si ritrovassero molte delle raccomandazioni dei cittadini. Quando queste si sono consolidate nelle proposte dei gruppi di lavoro, l'intervento dei rappresentanti della Commissione è

---

<sup>10</sup> Il gruppo di lavoro Migrazione (copresieduto dal parlamentare greco Kairidis e dal sen. Alessandro Alfieri, del Parlamento italiano) e il gruppo di lavoro sulla Trasformazione digitale (presieduto dall'on. Elina Valtonen, del Parlamento finlandese, e dall'on. Riina Sikkut, del Parlamento estone).

divenuto invece più puntuale, quasi ortopedico. Un filo comune degli interventi nelle riunioni, di tutti i gruppi di lavori e nella plenaria dell'8 e 9 aprile, è stato quello di ricondurre le proposte dei cittadini al quadro istituzionale vigente. In modo puntuale i rappresentanti della Commissione hanno espressamente criticato le misure che ipotizzavano o preconizzavano modifiche dei trattati o più in generale della distribuzione delle competenze<sup>11</sup>.

Le proposte elaborate dai vari gruppi di lavoro mostrano poi quanto influente sia stato il ruolo dei rappresentanti delle parti sociali. Pur avendo una rappresentanza numericamente limitata, i rappresentanti di questa componente hanno seguito con attenzione i gruppi di lavoro incidendo in modo notevole, (forti anche della loro strutturata organizzazione a livello europeo) riuscendo meglio di altri a interagire con i cittadini. Sin dalle proposte dei *panel* dei cittadini infatti la voce delle parti sociali era abbastanza presente e si è rafforzata nel corso dei lavori dei gruppi.

Nella dinamica dei gruppi di lavoro la componente più attiva e vivace è stata comunque quella dei cittadini, coerentemente del resto con l'ispirazione dell'intero esercizio, prima esperienza a livello continentale di democrazia partecipativa. Lì, in quella componente, le differenze nazionali si sono più facilmente stemperate, anche grazie alla netta prevalenza dei giovani: un contributo meno strutturato dunque, ma più capace di costruire consensi.

---

<sup>11</sup> Il 25 marzo 2022, intervenendo in sede riepilogativa del dibattito relativo ai lavori del gruppo di lavoro Salute il Presidente del gruppo di lavoro Maroš Šefčovič (vice Presidente della Commissione europea e commissario per le Relazioni interistituzionali e prospettive strategiche) ha, a titolo personale e citando la propria esperienza pregressa, invitato al realismo sull'ipotesi di modifica dei Trattati. Ha infatti ricordato come si tratti di un processo lungo e laborioso, il cui esito non è peraltro scontato, come ha dimostrato l'esperienza della proposta di Trattato costituzionale europeo. Ha quindi espresso il consiglio di perseguire l'obiettivo di modifiche all'ordinamento dell'Unione a Trattati vigenti, tali da poter essere finalizzate entro la fine del mandato delle istituzioni europee correnti (cfr. il Dossier europeo n. 170/DE *I lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa/3* – marzo 2022, a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio rapporti con l'Ue della Camera dei deputati). E in occasione della sesta riunione della plenaria della Conferenza, svoltasi l'8 e 9 aprile 2022, la Vicepresidente Suica ha ricordato che il progetto di una Costituzione europea, da alcuni richiamato, era già stato in un recente passato bocciato in esito ai risultati negativi di *referendum* nazionali. La Vicepresidente Suica ha comunque indicato che la Commissione europea non esclude, nel caso vi sia una forte volontà politica, modifiche ai Trattati, ma ha anche indicato che alle esigenze soggiacenti a molte delle proposte è possibile dare una risposta pratica sulla base del quadro esistente. Nella stessa data, anche Šefčovič ha fatto riferimento alla proposta di revisione dei Trattati, sostenuta dai cittadini, sottolineando come questa richiederebbe tempi lunghi e complesse trattative e come, in occasione della pandemia di Covid-19, l'Ue abbia comunque avuto la possibilità di agire (cfr. il Dossier europeo n. 173/DE *I lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa/4* – aprile 2022, a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio rapporti con l'Ue della Camera dei deputati).

Al centro dei lavori della conferenza vi sono state infatti le 178 raccomandazioni elaborate da 4 *panel* europei di cittadini<sup>12</sup>. I *panel* si sono riuniti tre volte ognuno, fra settembre 2021 e febbraio 2022<sup>13</sup>. I cittadini (200 per ciascun *panel*) sono stati scelti, in modo casuale, allo scopo di costituire *panel* rappresentativi della diversità dell'UE sulla base di cinque criteri: genere, età, origine geografica (cittadinanza e contesto urbano/rurale), contesto socioeconomico e livello di istruzione. Il numero di cittadini per Stato membro è stato calcolato in base al principio della proporzionalità degressiva applicato alla composizione del Parlamento europeo, tenendo conto del fatto che ogni *panel* dovesse comprendere almeno un cittadino e una cittadina per Stato membro. I giovani di età compresa tra i 16 e i 25 anni costituivano un terzo di ciascun *panel*. Il processo di selezione è stato affidato a un fornitore esterno di servizi, l'agenzia Kantar Public, che ha operato in collaborazione con 27 istituti demoscopici nazionali.

Ogni *panel* ha scelto venti cittadini che hanno partecipato all'Assemblea plenaria della Conferenza e ai gruppi di lavoro affiancandosi ai rappresentanti delle altre componenti, parlamentari (europei e nazionali), membri dei Governi, della Commissione europea, del Parlamento europeo, nonché rappresentanti del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale europeo, delle autorità regionali e locali, delle parti sociali e della società civile.

Le riunioni plenarie della Conferenza sono state presiedute dai tre copresidenti del comitato esecutivo (Guy Verhofstadt, membro del Parlamento europeo, Dubravka Šuica, vicepresidente della Commissione, e Clément Beaune, sottosegretario di Stato francese agli Affari europei, per la presidenza francese del Consiglio assunta a partire da gennaio) e si sono tenute presso il Parlamento europeo a Strasburgo.

In questo esercizio i cittadini hanno dunque rappresentato la componente più attiva con un ruolo più marcato. Pur non essendo maggioritari nella composizione della plenaria e dei gruppi di lavoro, in fondo sono le loro raccomandazioni ad essere i testi su cui sono sviluppate tutte le discussioni.

---

<sup>12</sup> *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.

<sup>13</sup> La prima sessione ha avuto luogo a Strasburgo, presso il Parlamento europeo, mentre la seconda sessione si è tenuta online. La terza sessione si è tenuta in quattro diversi Stati membri: il *Panel 1* a Dublino, presso l'Istituto per gli Affari internazionali ed europei e il castello di Dublino; il *Panel 2* a Firenze, presso l'Istituto universitario europeo; il *Panel 3* a Natolin, presso il Collegio d'Europa e il Palazzo della Cultura e della Scienza a Varsavia; e il *Panel 4* a Maastricht, organizzato da Studio Europa Maastricht, in collaborazione con l'Università di Maastricht e l'Istituto europeo di amministrazione pubblica (EIPA) presso il Centro di esposizioni e conferenze di Maastricht (MECC).

Da subito è emersa una dialettica tra i cittadini e i parlamentari, questi si sono visti operare a valle del lavoro dei cittadini, sulle loro iniziative. Dialettica più marcata con i parlamentari nazionali, meno visibile invece con i parlamentari europei (ha aiutato certo il fatto forse che i parlamentari europei sono più abituati a operare sulla base di iniziative della Commissione, costruite a valle di processi di consultazione).

E tuttavia la critica più radicale, emersa all'interno dei lavori della conferenza l'ha esposta, nel gruppo di lavoro migrazione prima e poi in plenaria, proprio un Parlamentare europeo, l'on. Beck (esponente di *Alternative für Deutschland*), che ha messo in dubbio la regolarità del processo di selezione dei cittadini, nonché la loro reale rappresentatività (emersa secondo Beck anche dal fatto che le raccomandazioni prodotte dai *panel* dei cittadini selezionati non rispecchiavano quanto manifestato dai cittadini europei nella piattaforma digitale multilingue).

La questione centrale posta da Beck resta un nodo centrale: come e chi sceglie un campione rappresentativo delle società nazionali e ancor più europee. La dichiarazione interistituzionale, che rappresenta l'atto fondativo della Conferenza aveva fissato dei criteri («i *panel* dovrebbero essere rappresentativi in termini di origine geografica, genere, età, contesto socioeconomico e/o livello di istruzione dei partecipanti»). La Commissione europea ha affidato questa la selezione dei cittadini a una società privata<sup>14</sup>.

Ora, il ricorso a strumenti di democrazia partecipativa è sempre più frequente nei processi decisionali pubblici<sup>15</sup>; anche come strumento di integrazione della democrazia rappresentativa. Se questo deve divenire uno strumento stabile a livello europeo per alimentare il dibattito pubblico sarà forse necessario in futuro dare una risposta compiuta alla questione.

Una soluzione potrebbe essere quella di affidare questa funzione di selezione, di costruzione di campioni realmente rappresentativi, agli enti (pubblici) nazionali di statistica che già oggi operano a livello europeo nella rete Eurostat.

---

<sup>14</sup> Lo stesso si è fatto, ad esempio, anche per costruire il panel nazionale in Italia dove si è ricorsi alla SWG (una società specializzata nei sondaggi).

<sup>15</sup> Cfr. l'editoriale apparso sul *Le Monde* del 5 aprile 2022, p. 34, *Les espoirs déçus de la démocratie participative*.

#### 4. La conclusione dei lavori.

Tutti i gruppi di lavoro si sono riuniti per definire i testi il 7 e l'8 aprile<sup>16</sup>. Mentre nella sessione precedente la parte prevalente del tempo era stata assegnata ai nove gruppi di lavoro, le cui riunioni avevano occupato una intera giornata (la plenaria essendo solo un primo scambio); questa volta due giorni sono stati dedicati alla plenaria; ove, per ciascun tema, si sono sviluppati dibattiti di circa due ore. I gruppi si sono riuniti solo a margine della plenaria, preceduti da riunioni delle componenti. Quella dei parlamenti nazionali (organizzata in mini dibattiti sui lavori di ciascun gruppo) ha riproposto un'articolazione che seguiva essenzialmente i *cleavage* nazionali (gli stessi del Consiglio), seppur con accentuazioni diverse. Ad esempio, le voci più critiche rispetto a possibili avanzamenti e riforme, si sono fatte sentire nelle riunioni e negli interventi in plenaria da parte proprio dei parlamentari; esponenti di opposizione (ad esempio Beck), ma anche di maggioranza rispetto al governo nazionale.

Si è costruita invece una dialettica positiva tra cittadini e i membri della Conferenza più orientati a un rafforzamento del ruolo e delle istituzioni dell'Unione. Lo si è visto da subito nel primo dibattito, relativo alle proposte del gruppo sulla salute dove i cittadini hanno con nettezza ribadito la proposta elaborata dal gruppo di fare della salute una competenza concorrente: una richiesta accolta da gran parte dei parlamentari europei. La reazione dei componenti del Consiglio è stata fredda (a nome del Consiglio il rappresentante rumeno ha sostenuto che molto si può fare usando il quadro istituzionale esistente). Con ancor più vigore questa posizione è stata sostenuta dal Commissario Sefcovich che aveva presieduto i lavori del gruppo. Sefcovich ha sostenuto che per un'Unione della salute efficace molto si può fare “*without changing the division of competences between the EU and its Member States*”. Una posizione questa in linea con l'orientamento generale della Commissione, ma che per certi versi ha stupito ancor di più venendo espressa da quello che è il Presidente del gruppo di lavoro che ha finito così per criticare in plenaria quella che era invece una delle proposte più chiare e semplici del gruppo da lui presieduto: includere la salute tra le

---

<sup>16</sup> Sui lavori di questa cruciale sessione della Conferenza si veda il già citato dossier europeo n. 173/DE *I lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa/4* – aprile 2022, a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio rapporti con l'Ue della Camera dei deputati.

competenze condivise dell'Unione, modificando dunque i Trattati (a partire dall'art. 4 TFUE).

Queste divisioni si ritrovano con anche maggiore evidenza nel dibattito sulle proposte del gruppo di lavoro sulla democrazia europea. I rappresentanti dei governi sono intervenuti in gran numero, per lo più esponendo posizioni prudenti, o comunque scettiche sulle possibilità di modificare i trattati (secondo il rappresentante del governo irlandese addirittura fuori del perimetro delle proposte possibili elaborabili dalla CoFUE).

Un tema molto dibattuto – soprattutto a causa del conflitto russo ucraino – è stato quello del superamento della regola dell'unanimità in politica estera. Qui le divisioni hanno attraversato tutte le componenti. Il rappresentante del governo greco, ad esempio, ha osservato: “sarebbero state così efficaci le sanzioni contro la Russia se fossero state adottate a maggioranza?”. I parlamentari tedeschi europei e nazionali e i cittadini hanno invece ribadito la necessità di superare l'unanimità. Alcuni parlamentari nazionali e rappresentanti del governo olandesi hanno chiarito di non potersi pronunciare senza un mandato parlamentare sul tema.

Molto interessante è stato l'intervento del rappresentante del governo slovacco, secondo il quale la soluzione della riforma dei trattati è solo “una delle soluzioni possibili”, ma certo non è possibile andare avanti con un sistema che permette a un solo paese di bloccare ogni possibilità di prendere decisioni; considerazioni riprese da molti parlamentari anche da un lettone e da un ceco.

Simili divisioni ci sono state sulle altre proposte di revisione dei meccanismi istituzionali. La Vicepresidente della Commissione Suica nel suo intervento ha mostrato cautela se non addirittura una velata contrarietà alle ipotesi di modifica dei trattati (sulla possibile attribuzione al Parlamento europeo di un generale diritto di iniziativa – che è sembrato invece essere largamente condiviso o comunque non contestato dalle altre componenti della Conferenza –, attribuzione di maggiore potere fiscale e di bilancio al Parlamento europeo, la trasformazione del Consiglio in una vera Camera legislativa, la stessa revisione del sistema di controllo di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà). Una perplessità generale ha poi esposto sulla proposta di istituire referendum a livello europeo, proposta che richiederebbe non solo una modifica dei Trattati, ma anche cambiamenti delle Costituzioni di alcuni Stati membri. Similmente ha criticato l'ipotesi di riaprire il dibattito su una possibile Costituzione per l'Europa. Questa linea di prudenza la Commissione l'ha espressa in tutti gli altri dibattiti della plenaria. A esempio con riferimento ai lavori del

gruppo sull'economia, la Commissione ha criticato tutte le ipotesi volte a trasferire a livello dell'Unione competenze e funzioni in materia sociali (livelli pensionistici e salariali minimi) nonché a costruire nuove istituzioni europee in questi settori sensibili. Ha anche criticato l'idea di costruire un organo europeo che si occupi dei *trend* demografici; questa come altre materie devono vedere, secondo la Commissione, l'UE svolgere solo una funzione di supporto e di coordinamento. Ad esempio, la Commissione ha poi proposto di rafforzare EURES e non creare un centro europeo per l'impiego. Stesse considerazioni la Commissione ha fatto con riferimento alle proposte relative all'ambiente, all'energia, all'educazione, sempre con l'obiettivo di non mutare la distribuzione delle competenze.

## 5. Conclusioni.

L'Assemblea plenaria della Conferenza sul futuro dell'Europa ha concluso i suoi lavori con la riunione del 29 e 30 aprile 2022, in occasione della quale ha espresso il consenso sul complesso delle proposte (49 proposte, articolate in 326 misure), elaborate dai gruppi di lavoro sulla base delle raccomandazioni dei *panel* dei cittadini europei, dei contributi dei *panel* e degli eventi nazionali nonché dei contributi presentati dai singoli cittadini sulla piattaforma digitale multilingue.

La riunione si è incentrata sulla presentazione delle *proposte consolidate* da parte dei presidenti dei nove gruppi di lavoro<sup>17</sup>.

Dietro questo consenso, restano molte delle divisioni che erano emerse nelle riunioni precedenti, dei gruppi di lavoro e delle componenti. Ad esempio espressamente alcuni parlamentari di paesi dell'est del Nord Europa (a partire dal rappresentante del Sejm) hanno contestato che si fosse raggiunto un consenso in seno alla componente rappresentativa dei Parlamenti nazionali, in particolare con riguardo alle proposte relative alle riforme dell'assetto istituzionale dell'Unione. L'ambiguità della posizione di alcuni Governi poi è emersa anche plasticamente dalla presentazione nella plenaria di fine aprile dei risultati del gruppo di lavoro sull'unione europea nel mondo. Presentazione svolta non dal Ministro svedese ma da un funzionario seppure di alto rango; una presentazione volta a dimostrare che l'unione ha risposto con efficacia alle minacce provenienti dal conflitto in Ucraina,

---

<sup>17</sup> Su questa sessione dei lavori si veda il dossier n. 175/DE *I lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa/5 – maggio 2022*, a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio rapporti con l'Ue della Camera dei deputati.

sottintendendo la non necessità di incisivi cambiamenti nell'assetto delle competenze e delle funzioni dell'Unione in materia. A questa presentazione è seguito un *contro canto* del portavoce dei cittadini che ha invece difeso con nettezza le proposte più ambiziose volte a perseguire l'autonomia strategica dell'Unione (a partire dalle tensioni del ricorso del voto a maggioranza). Nella stessa riunione di fine aprile della Plenaria della conferenza è emerso invece, per quanto riguarda il gruppo di lavoro sulla migrazione, un pieno consenso di tutte le componenti e sul testo consolidato delle proposte. Un consenso dichiarato in plenaria non solo dai rappresentanti dei cittadini, ma anche con estrema chiarezza dal rappresentante che ha parlato a nome del Consiglio dell'Unione (il lituano Arnold Abramavicius). Tutte queste ambiguità e divisioni sono emerse anche nell'evento conclusivo del 9 maggio<sup>18</sup>.

Se da un lato la presidenza francese ha auspicato l'apertura di una stagione di revisione istituzionale (aderendo all'idea del parlamento europeo di convocare una convenzione per riformare i trattati), negli stessi giorni i rappresentanti di 13 Governi<sup>19</sup> presentavano un *non paper* nel quale si evidenziava che la revisione dei Trattati è prematura e non è mai stato uno scopo dei lavori della conferenza<sup>20</sup>.

In conclusione, 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 (che ha costituito però di gran lunga la componente più attiva e propositiva), una certa autoreferenzialità della delegazione del parlamento europeo (che pure è stata quella capace di dare un contributo strutturato e politicamente significativo ai lavori della Conferenza, ma troppo legato alle esigenze di quella istituzione), la estrema prudenza della rappresentanza della Commissione che ha interpretato la Conferenza più come un foro di confronto sulle priorità politiche legislative della Commissione stessa, piuttosto che come un momento di avanzamento politico e istituzionale nel processo di integrazione (un ruolo inverso a quello svolto dalla Commissione Prodi in occasione della Convenzione europea che propose una revisione

---

<sup>18</sup> Sulla sessione conclusiva dei lavori si veda il dossier n. 178/DE *I lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa/6 – Conclusione e proposte*, Maggio 2022, a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio rapporti con l'Ue della Camera dei deputati.

<sup>19</sup> Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Malta, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovenia e Svezia.

<sup>20</sup> Sulle conclusioni della Conferenza e il confronto tra le istituzioni dell'UE che ne è seguito v. B. Guastaferrò, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa al confronto istituzionale sulla revisione dei trattati*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2022, p. 924 ss.

organica e ambiziosa dei testi dei Trattati<sup>21</sup>, così ambiziosa da esser per certi versi ritenuta provocatoria e dunque poi pretermessa<sup>22</sup>), le divisioni tra i Governi. Son tutte ragioni che hanno contribuito a *perdere* una occasione che (al di là degli stessi intenti di chi aveva promosso la Conferenza) ha visto proprio nei mesi cruciali dell'invasione dell'Ucraina, trovare nelle riunioni di Strasburgo della plenaria della Conferenza un'arena naturalmente rappresentativa di una opinione pubblica realmente europea<sup>23</sup>. L'arena c'era, il *demos* europeo è balenato, ma non ha saputo produrre un esito chiaro (ad esempio focalizzato solo sulla necessità pure evocata di fare della sicurezza, della difesa e della salute, puri beni pubblici europei, vere e compiute politiche comuni) per la complessità strutturale degli equilibri istituzionali dell'Unione che hanno segnato i lavori della Conferenza e sostanzialmente imbrigliato il seguito. Anche l'attore che si è mostrato più determinato (il Presidente francese Macron, nella sua qualità di Presidente in quel momento del Consiglio dell'UE), il giorno della conclusione dei lavori, forte della sua recentissima rielezione, ha provato a buttare il cuore oltre l'ostacolo, proponendo la convocazione di una Convenzione ma ha dovuto frenarsi nei giorni successivi, diminuito lui stesso nella sua capacità propositiva sulla scena europea per l'esito delle elezioni dell'Assemblea nazionale<sup>24</sup>. Molte

<sup>21</sup> Si tratta del c.d. progetto *Penelope*, elaborato da un gruppo di esperti, su iniziativa del Presidente della Commissione europea Romano Prodi, presentato nel dicembre del 2002. V. G. Tognon (a cura di), *La tela di Prodi, Una Costituzione per l'Europa*, Milano, 2003.

<sup>22</sup> Cfr. P. Norman, *An accidental constitution*, cit. p. 168 e ss. ricorda come l'apparizione di questo documento "damaged the Commission's standing inside and outside the Convention".

<sup>23</sup> G. Romeo, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è*, cit., p. 704, nell'osservare giustamente che "la Conferenza non è né può essere per assenza di mandato, il momento costituente europeo" rileva tuttavia che può essere invece "uno strumento utile a conoscere la società europea [...] e non può essere escluso che racconti qualcosa sul *demos* europeo".

<sup>24</sup> Nell'evento conclusivo della Conferenza che, come si è detto, si è svolto il 9 maggio 2022, i copresidenti del Comitato esecutivo hanno consegnato la relazione finale ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, istituzioni cui spetta decidere le modalità con le quali assicurare un seguito efficace ai lavori della Conferenza, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e conformemente ai trattati. Il 9 giugno il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sulla richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati ai sensi dell'art. 48 TUE. Il 17 giugno 2022 la Commissione europea ha a sua volta presentato una comunicazione nella quale ha indicato il seguito da dare alle proposte e alle misure approvate, che ha suddiviso in quattro categorie: 1) iniziative in vigore e che già rispondono alle proposte della Cofe; 2) iniziative le cui proposte sono state già presentate e che i legislatori dell'Unione europea, Parlamento europeo e Consiglio, sono chiamati a esaminare e adottare; 3) iniziative e proposte non ancora presentate, ma già previste dalla Commissione europea che potrà tener conto, nella sua formulazione, delle nuove riflessioni scaturite dalla Conferenza; 4) iniziative o settori di intervento parzialmente o del tutto nuovi, ispirati alle proposte e che rientrano nelle competenze della Commissione iniziative già in atto. Il Consiglio ha discusso dei seguiti da dare alla Conferenza in varie occasioni. Non ha tuttavia (alla data di chiusura di questo lavoro, novembre 2022) ancora trasmesso al Consiglio europeo, a norma dell'art. 48, par. 2, TUE, le proposte di revisione dei Trattati formulate nella risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022. Il Consiglio affari generali del 18 ottobre 2022 in particolare ha discusso delle proposte di modifica dei trattati ricevute dal Parlamento europeo e ha concordato – al fine di evitare la duplicazione di processi – di attendere che il Parlamento europeo completi l'iter di esame dell'ulteriore risoluzione sulle ulteriori proposte di revisione dei Trattati. Tuttavia, in una lettera inviata dall'on. Guy Verhofstadt al Ministro degli

delle questioni emerse nel corso dei lavori della Conferenza sono più che mai al centro del dibattito pubblico europeo, ma potranno essere sviluppate solo se si seguirà la via di intraprendere iniziative politiche e istituzionali più strutturate<sup>25</sup>.

**Abstract:** L'analisi delle vicende che hanno segnato i gruppi di lavoro e l'attività delle diverse componenti della Conferenza sul futuro dell'Europa, propone una visione articolata di questo esercizio che dà ragione dell'esito insoddisfacente, rispetto all'occasione storica presentata dal frangente in cui si sono svolti i lavori. L'invasione dell'Ucraina ha infatti prodotto una solidarietà forte e coesa tra i paesi europei che si è riflessa nei lavori della Conferenza. Ciononostante le difficoltà dell'Unione, dei suoi complessi equilibri istituzionali, hanno reso difficile utilizzare questa occasione per fare un salto di qualità nel processo di integrazione.

**Abstract:** The unsatisfactory outcome of the Conference on the future of Europe, if compared to the historic occasion presented by the Conference itself, is traced to an articulated vision of this exercise, based on the analysis of the events that marked CoFE working groups and the activity of its various components. Indeed, the strong and cohesive solidarity that European countries shared after the invasion of Ukraine permeated the work of the Conference. Nonetheless, the challenges of the Union and of its complex institutional balances made it difficult to use this opportunity to make a qualitative leap in the integration process.

**Parole chiave:** Conferenza sul futuro dell'Europa – Istituzioni UE – Democrazia partecipativa – Revisioni istituzionali – Distribuzione delle competenze.

**Key words:** Conference on the future of Europe – EU institutions – Participative democracy – Institutional reform – Allocation of competences.

---

Affari europei della Repubblica ceca il 17 ottobre 2022, e quindi prima del Consiglio Affari generali, viene precisato che, ai sensi dell'art. 48 TUE il Consiglio è tenuto a presentare al Consiglio europeo le proposte di modifica dei Trattati presentate dal Parlamento europeo e che, in questa fase, non è prevista una seconda proposta da parte del Parlamento europeo.

<sup>25</sup> Su questo vedi da ultimo E. Moavero Milanesi, *Le prospettive dell'Unione Europea: i profili chiave e i nodi da sciogliere*, p. 15 ss. in *Atti della diciottesima "Lezione Mario Arcelli"*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022.