

LA PROPOSTA DI UN REFERENDUM EUROPEO E IL RAFFORZAMENTO DELLA DEMOCRAZIA EUROPEA*.

di Roberto Castaldi**

Sommario. 1. Le proposte della Conferenza sul futuro dell'Europa che richiedono una riforma dei Trattati. – 2. Dalla Conferenza ad una riforma dei Trattati. – 3. La proposta di istituire un Referendum europeo e il suo utilizzo per la ratifica delle riforme dei Trattati.

LXXX

1. Le proposte della Conferenza sul futuro dell'Europa che richiedono una riforma dei Trattati.

La Conferenza sul futuro dell'Europa ha coinvolto cittadini, rappresentanti della società civile e degli enti locali, parlamentari nazionali ed europei, Commissione europea e governi nazionali. Si è trattato di un primo esperimento di democrazia partecipativa e stocastica – con la partecipazione di cittadini sorteggiati – a livello europeo. Tale esercizio si è svolto sotto l'egida e su iniziativa delle istituzioni europee, ed in particolare del Parlamento europeo, della Commissione e del Consiglio dell'UE. Si è conclusa con un Rapporto finale¹ contenente 49 proposte sulle politiche e le istituzioni dell'Unione.

In questo saggio non vi è modo di analizzare tutte le 49 proposte, ma ci si soffermerà soltanto su quelle la cui implementazione richieda una riforma dei Trattati. Al fine di rendere tale analisi la più scientifica possibile, si prenderà come riferimento il *Preliminary technical assessment of the proposals and related specific measures contained in the report*

* *Sottoposto a referaggio*. Vorrei ringraziare le studiose e gli studiosi del Comitato scientifico del *Centro studi, formazione, comunicazione e progettazione sull'Unione europea e la Global Governance* (CesUE), con cui ho discusso le idee principali qui esposte, e gli anonimi referees per gli utili commenti formulati alla precedente versione di questo testo. Nonostante il loro aiuto, le eventuali mancanze rimaste sono interamente una mia responsabilità.

** Professore Associato di Filosofia politica – Università eCampus. Membro del Comitato Scientifico italiano per la Conferenza sul futuro dell'Europa.

¹ Il Rapporto è disponibile sul sito della Conferenza all'url https://futureu.europa.eu/rails/active_storage/blobs/redirect/eyJfcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBN1UzQVE9PSIsImV4cCI6bnVsbCwicHVyIjoiYmxvY19pZCJ9fQ==--a8e0633a7b60d869ec3b2142f1ac7fd16743eb4b/Book_CoFE_Final_Report_EN_full.pdf.

on the final outcome of the Conference on the Future of Europe², predisposto dal Segretariato generale del Consiglio dell'UE, sebbene verranno svolte anche alcune osservazioni parzialmente dissenzienti da quelle del Segretariato.

Secondo tale documento le proposte la cui implementazione richiede una riforma dei Trattati riguardano soprattutto le competenze - le azioni proposte in settori quali l'educazione, la salute e la sanità non possono essere realizzate nel quadro di una competenza di sostegno, e dunque implicano che diventino competenze concorrenti - ed i meccanismi decisionali dell'Unione. Di seguito vengono raggruppate per tema, per mettere in evidenza come le proposte si concentrino su poche questioni fondamentali.

Diverse proposte riguardano l'istruzione e l'educazione e richiederebbero che questa passasse da una competenza di sostegno a una competenza concorrente, in cui fosse possibile includere misure di armonizzazione. Le riporto insieme di seguito, dal momento che implicano tutte la medesima riforma delle competenze.

- La Misura 6 della Proposta 6 chiede di rendere obbligatorio l'inserimento della biodiversità come materia nei programmi scolastici.
- La Misura 4 della Proposta 22 (ma anche la Misura 1 della Proposta 46) chiede di sviluppare e inserire nei programmi scolastici elementi di educazione civica europea, il che richiederebbe di rendere l'educazione una competenza concorrente per poterlo fare in modo sistematico e obbligatorio in tutti i Paesi membri.
- La Misura 4 della Proposta 27 chiede di inserire nei programmi scolastici azioni di contrasto alla disinformazione e alle *fake news*, il che richiederebbe che l'educazione divenisse una competenza concorrente.
- La Misura 5 della Proposta 29 mira a creare asili nido pubblici e privati economici o gratuiti per chi è in stato di bisogno. Anche tale misura richiederebbe che l'educazione divenisse una competenza concorrente.
- Le Misure 1 e 2 della Proposta 32 intende includere la *digital literacy* e *digital skills* nei percorsi formativi formali e informali, inclusi i programmi scolastici.
- La Misura 1 della Proposta 37 vuole garantire percorsi di educazione alla cittadinanza europea nell'educazione formale e informale di tutti gli Stati membri.

² Il documento è consultabile sul sito del Consiglio all'url <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-ADD-1/en/pdf>.

- La Misura 1 della Proposta 46 chiede di fissare standard comuni europei rispetto alle materie fondamentali dei curricula scolastici, e l'inclusione dell'educazione civica europea.

- La Misura 2 della Proposta 48 chiede di rendere obbligatorio lo studio di una lingua UE diversa dalla propria madrelingua finalizzato al raggiungimento di un determinato livello certificato, ed in particolar modo di favorire l'insegnamento dell'inglese e delle lingue dei Paesi confinanti (specie nelle aree di confine).

Un secondo gruppo di proposte riguarda il rafforzamento dell'azione dell'Unione in materia di salute e sanità, e anche in questo caso la loro realizzazione richiede il passaggio da competenza di sostegno a competenza concorrente, proposta espressamente contenuta peraltro nella Misura 3 della Proposta 8 e nella Misura 3 della Proposta 10.

- La Misura 1 della Proposta 10 mira a stabilire degli standard minimi riguardo la sanità a livello europeo.

- La Misura 4 della Proposta 14 vuole assicurare in tutta l'Unione l'accesso alla sanità a tutte le persone (non i cittadini) sotto i 16 anni, indipendentemente dalla legislazione nazionale al riguardo.

- La Misura 8 della Proposta 15 intende garantire un adeguato accesso a sostegni sociali e sanitari per gli anziani. E nella misura in cui questo richiedesse la previsione di un obbligo per gli Stati membri o di standard minimi comuni, l'attuale competenza di sostegno non sarebbe sufficiente.

Un terzo gruppo di proposte riguarda l'ambito economico:

- La Misura 5 della Proposta 16 chiede di considerare ulteriormente il ricorso all'indebitamento a livello europeo per garantire condizioni del credito più favorevoli. Finora l'indebitamento comune è stato autorizzato *a tantum*, e per rendere tale possibilità permanente servirebbe una riforma dei Trattati.

- La Misura 7 della Proposta 18 invita a procedere ad acquisti comuni dell'energia a livello europeo. Esiste però una competenza nazionale rispetto alla struttura dell'approvvigionamento e delle fonti energetiche, che permette solo un coordinamento a livello europeo, che potrebbe anche portare ad acquisti comuni, ma che andrebbero decisi all'unanimità nella misura in cui impattino su tale competenza nazionale. Pertanto per rendere permanente e strutturale un sistema di acquisti comuni sarebbe necessario modificare i Trattati.

Un quarto gruppo di proposte riguarda il ruolo dell'Unione nel mondo:

- la Misura 1 della Proposta 21 prevede di passare dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza comune. Ciò sarebbe possibile anche mediante una revisione semplificata attraverso la clausola passerella generale (art.48 (7) TEU) o specifica (art. 31 (3) TEU). A meno che ciò non riguardasse anche decisioni con implicazioni militari per cui è indispensabile la procedura ordinaria di riforma dei Trattati.

- La Misura 3 della Proposta 21 vuole rafforzare i poteri dell'Alto Rappresentante per assicurare che l'UE parli con una voce unica. Il Segretariato del Consiglio nota che se ciò comportasse una modifica dei poteri della Commissione e del Presidente del Consiglio Europeo richiederebbe una riforma dei Trattati. Tuttavia, è possibile anche un'interpretazione più estensiva della richiesta, ovvero di avere una rappresentanza unitaria dell'Unione nelle principali organizzazioni internazionali, coordinata dall'Alto Rappresentante.

- La Misura 4 della Proposta 21 intende rafforzare l'unità e la capacità decisionale dell'UE in vista di futuri allargamenti, e il Segretariato la interpreta come la necessità di estendere il voto a maggioranza qualificata, con le implicazioni di cui *supra*.

- La Misura 1 della Proposta 23 riguarda l'impiego di forze armate comuni dell'UE e il Segretariato del Consiglio nota che non esistono, dato che i Trattati prevedono solo forze armate per l'UE messe a disposizione degli Stati membri. Quindi la creazione di forze armate dell'UE richiederebbe una modifica dei Trattati.

Un quinto gruppo di proposte riguardano i diritti dei cittadini, diversi da quelli in ambito sanitario già citati precedentemente:

- la Misura 5 della Proposta 15 promuove una sorta di mutuo riconoscimento del diritto di famiglia, in modo da tutelare i diritti delle famiglie che si spostino nel territorio dell'Unione, ad esempio da uno Stato che prevede l'adozione da parte di coppie omosessuali a uno che non la prevede. Su tali temi l'Unione non ha attualmente nessuna competenza.

- La Misura 4 della Proposta 25 intende rafforzare gli strumenti dell'UE a tutela dello stato di diritto e volti a sanzionarne la violazione. Ciò potrebbe comportare la modifica dell'art. 7 TEU.

Un sesto gruppo di proposte riguarda la democrazia e l'identità europea:

- la Misura 6 della Proposta 37 e la Misura 3 della Proposta 48 chiedono di rendere il 9 Maggio, Giorno dell'Europa, una festa pubblica in tutti gli Stati membri, ma attualmente le festività sono una competenza esclusiva degli Stati membri, su cui l'UE non può intervenire in alcun modo.

- La Misura 2 della Proposta 38 chiede di istituire un referendum europeo, da realizzarsi su proposta del Parlamento europeo su temi particolarmente rilevanti per i cittadini europei. Un tale istituto giuridico non è attualmente previsto dai Trattati e la sua creazione ne richiederebbe dunque la modifica.

- La Misura 4 della Proposta 38 è molto complessa e contiene diverse proposte, tra cui l'elezione diretta del Presidente della Commissione, l'attribuzione al Parlamento del diritto di iniziativa legislativa, entrambe non previste dai Trattati vigenti, l'assegnazione al solo Parlamento del potere di decidere sul bilancio e sulle risorse proprie.

- La Misura 1 della Proposta 39 prevede il completo superamento dell'unanimità in tutto il sistema decisionale dell'Unione a favore del voto a maggioranza qualificata. Alcuni casi potrebbero essere superati mediante le clausole passerella generica e specifiche, ma vi sono 27 casi in cui in virtù di espresse riserve, solo una modifica dei Trattati può renderlo possibile.

- La Misura 3 della Proposta 39 invita a cambiare i nomi delle istituzioni per renderle più comprensibili ai cittadini, trasformando il Consiglio in Senato e la Commissione, in Commissione Esecutiva. A tal fine è necessaria almeno una modifica formale dei Trattati, anche senza intaccare competenze e poteri delle istituzioni.

- La Misura 6 della Proposta 39 e la Misura 2 della Proposta 40 mirano al rafforzamento del Comitato Economico e Sociale e del Comitato delle Regioni rispettivamente. Secondo le modalità scelte per rafforzarli, entrambe potrebbero implicare una riforma dei Trattati.

- La Misura 1 della Proposta 40 intende dotare del diritto di iniziativa legislativa a livello europeo anche i Parlamenti nazionali e quelli regionali dotati di potestà legislativa.

Inoltre, con una interpretazione più estensiva di quella offerta dal Segretariato del Consiglio, anche le seguenti proposte potrebbe implicare una riforma dei Trattati.

- La Misura 1 della Proposta 24 invita l'Unione a parlare con una sola voce e agire in modo unitario, senza divisioni causate da singoli Stati membri o da loro azioni. Il Segretariato fa riferimento alla possibilità del Consiglio di prendere decisioni sulla posizione dell'UE sui temi internazionali, ma la richiesta potrebbe essere intesa come quella di una

rappresentanza unitaria dell'UE nelle principali organizzazioni internazionali, il che comporterebbe una modifica dei Trattati dell'UE e di tali organizzazioni.

- La Misura 2 della Proposta 24 vuole rafforzare la capacità dell'UE di imporre sanzioni, e potrebbe essere interpretata come una richiesta di superare l'unanimità attualmente prevista su tale competenza.

- La Misura 7 della Proposta 39 chiede di riaprire il dibattito sulla Costituzione europea. Questo potrebbe essere inteso come una ripresa del tentativo di trasformare i Trattati in una vera Costituzione, il che implicherebbe una loro riforma.

Infine, va osservato che la Misura 6 della Proposta 40 esplicitamente richiede l'avvio di una Convenzione di riforma dei Trattati per implementare le proposte della Conferenza sul futuro dell'Europa.



2. Dalla Conferenza ad una riforma dei Trattati.

La sinossi del paragrafo precedente³ dimostra che molte proposte emerse dalla Conferenza sul futuro dell'Europa richiedono una riforma dei Trattati. Il Parlamento europeo si è fatto carico di tale esigenza approvando il 9 giugno 2022 la Risoluzione P9_TA(2022)0244 che chiede la Convocazione di una Convenzione di riforma dei Trattati e a tal fine presenta due emendamenti specifici. Tale proposta è stata sostenuta dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione⁴.

Il Trattato di Lisbona ha infatti riconosciuto con l'art. 48 TUE alla Commissione e al Parlamento europeo il potere di iniziativa in materia di riforma dei Trattati, che in precedenza era riservato soltanto agli Stati membri. In passato il Parlamento si è impegnato a utilizzare tale potere in diverse risoluzioni, ma poi non aveva mai proposto emendamenti dettagliati ad articoli specifici dei Trattati. Fino allo scorso 9 giugno, quando ha approvato la risoluzione P9_TA(2022)0244 ex art. 48, che comprende due aspetti diversi.

³ Questo paragrafo in parte riprende ed estende quanto esposto nel mio articolo *Il Consiglio starebbe violando i Trattati riguardo alla procedura di riforma*, pubblicato su EURACTIV Italia il 30 settembre 2022, e disponibile su <https://euractiv.it/section/futuro-delleuropa/news/il-consiglio-starebbe-violando-i-trattati-riguardo-alla-procedura-di-riforma/>.

⁴ Il discorso è disponibile sul sito della Commissione all'url https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493.

In primo luogo, suggerisce una serie di modifiche ai Trattati basate sui risultati della Conferenza: superare l'unanimità a favore del voto a maggioranza qualificata; rafforzare le competenze e i poteri dell'UE in materia di salute e di minacce sanitarie transfrontaliere, di difesa, energia, politiche sociali ed economiche; conferire al Parlamento il pieno diritto di codecisione sul bilancio dell'UE e il diritto di avviare, modificare o abrogare la legislazione; rafforzare gli strumenti dell'UE per la protezione dei valori fondamentali dell'UE. In sostanza una sintesi delle proposte analizzate nel Paragrafo precedente.

In secondo luogo, presenta formalmente degli emendamenti specifici agli artt. 29 e 48 TUE per superare l'unanimità a favore del voto a maggioranza qualificata, e indicando esplicitamente che questi costituivano una richiesta formale di apertura della procedura ordinaria di revisione del Trattato ex art. 48, secondo cui se il Parlamento, la Commissione o uno Stato membro propongono modifiche ai Trattati, il Consiglio le sottopone al Consiglio europeo e le notifica ai Parlamenti nazionali. Quindi, il Consiglio europeo decide a maggioranza semplice l'avvio di una procedura di riforma del Trattato. Questa passa attraverso una Convenzione europea - coinvolgendo i governi e i parlamenti nazionali, il Parlamento europeo e la Commissione - o una semplice Conferenza intergovernativa tra i soli governi nazionali, se gli emendamenti sono limitati.

Dopo l'approvazione della Risoluzione la presidente del Parlamento europeo, Roberta Metsola, ha scritto due volte lo scorso giugno alla presidenza di turno del Consiglio chiedendo di procedere. La presidenza ceca ha risposto alla Presidente Metsola soltanto il 27 luglio. Su richiesta di EURACTIV il 22 settembre il Consiglio ha confermato che "le due proposte specifiche di modifica dei trattati contenute nel punto 6 della risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022 non sono ancora state presentate dal Consiglio al Consiglio europeo, né notificate ai parlamenti nazionali. Nella sua risposta del 27 luglio 2022 alle lettere inviate dalla Presidente del Parlamento europeo a questo proposito, il Consiglio ha preso atto della richiesta del Parlamento europeo di una Convenzione per la revisione dei Trattati e ha affermato il suo impegno ad agire nell'ambito delle proprie competenze e in conformità agli obblighi derivanti dai Trattati. Pertanto, il Consiglio presenterà a tempo debito le proposte del Parlamento europeo al Consiglio europeo e notificherà tali proposte ai parlamenti nazionali, conformemente all'articolo 48, paragrafo 2, del TUE".



Successivamente, la questione è stata affrontata al Consiglio Affari Generali del 18 ottobre 2022⁵, che ha preso atto dei due emendamenti proposti dal Parlamento, ma ha anche sottolineato che la Risoluzione del Parlamento auspica anche altre modifiche. Pertanto, ha ritenuto di attendere che il Parlamento concluda il suo lavoro sul tema, eventualmente presentando ulteriori emendamenti, prima di procedere con l'invio dei due emendamenti già presentati al Consiglio europeo e alla notifica dei Parlamenti nazionali. La maggioranza degli Stati membri ritiene di dare priorità alle proposte della Conferenza che non richiedono una modifica dei Trattati. Cioè, gli Stati membri non hanno alcuna voglia di avviare un processo di riforma. Perciò il Consiglio ha preso tempo, sfruttando il fatto che la Risoluzione del Parlamento menzionava anche altre riforme oltre ai due emendamenti specifici presentati. Così il Consiglio ha formalmente manifestato deferenza al Parlamento, e aggirato l'obbligo di inviare gli emendamenti al Consiglio europeo e di notificare i Parlamenti nazionali. Obbligo su cui l'art. 48 TEU non sembra affidargli alcuna discrezione, e che in base al principio della leale collaborazione non avrebbe dovuto richiedere molto tempo.

Il Consiglio avrebbe potuto – o forse dovuto - inviare gli emendamenti al Consiglio europeo, che a quel punto sarebbe chiamato a decidere a maggioranza semplice riguardo alla convocazione di una Convenzione. Il mandato della Convenzione potrebbe essere incentrato sui 2 emendamenti proposti dal Parlamento e sulle proposte emerse dalla Conferenza, la cui formulazione specifica si sarebbe potuta definire nel quadro della Convenzione stessa. La mole delle proposte della Conferenza, ed il fatto che riguardino aspetti diversi come le competenze dell'Unione, i suoi poteri ed i suoi meccanismi decisionali, suggerirebbero infatti la necessità di una Convenzione di riforma, e non di una mera Conferenza intergovernativa.

La scelta fatta del Consiglio invece apre uno spazio di manovra politica molto rilevante al Parlamento europeo. Che potrebbe interpretarla come una responsabilità a predisporre tutti gli emendamenti necessari a realizzare le proposte della Conferenza. In tal modo il Parlamento acquisirebbe un importante potere di agenda *setting* dei lavori della Convenzione, dal momento che a quel punto gli emendamenti presentati dal Parlamento dovrebbero necessariamente costituire la base di lavoro della Convenzione. Inoltre,

⁵ Cfr. La posizione sul tema, disponibile sul sito del Consiglio all'url <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2022/10/18/>.

costituisce una sfida per il Parlamento, chiamato a trovare un accordo su un vasto novero di emendamenti, che nel loro insieme dovranno a quel punto configurare una riforma organica dei Trattati. Pertanto, fa dipendere i tempi della messa all'ordine del giorno dell'avvio della procedura di riforma, alla capacità del Parlamento di predisporre e approvare una proposta complessiva di riforma dei Trattati. In sostanza il Consiglio ha di fatto alzato l'asticella dell'ambizione e preso tempo, spostando sul Parlamento l'onere di accelerare, se ne è capace.

La sinossi del paragrafo precedente dimostra che molte proposte emerse dalla Conferenza sul futuro dell'Europa richiedono una riforma dei Trattati. Il Parlamento europeo si è fatto carico di tale esigenza approvando il 9 giugno 2022 la Risoluzione P9_TA(2022)0244 che chiede la Convocazione di una Convenzione di riforma dei Trattati e a tal fine presenta due emendamenti specifici. Tale proposta è stata sostenuta dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione⁶.

Il Trattato di Lisbona ha infatti riconosciuto con l'art. 48 TUE alla Commissione e al Parlamento europeo il potere di iniziativa in materia di riforma dei Trattati, che in precedenza era riservato soltanto agli Stati membri. In passato il Parlamento si è impegnato a utilizzare tale potere in diverse risoluzioni, ma poi non aveva mai proposto emendamenti dettagliati ad articoli specifici dei Trattati. Fino allo scorso 9 giugno, quando ha approvato la risoluzione P9_TA(2022)0244 ex art. 48, che comprende due aspetti diversi.

In primo luogo, suggerisce una serie di modifiche ai Trattati basate sui risultati della Conferenza: superare l'unanimità a favore del voto a maggioranza qualificata; rafforzare le competenze e i poteri dell'UE in materia di salute e di minacce sanitarie transfrontaliere, di difesa, energia, politiche sociali ed economiche; conferire al Parlamento il pieno diritto di codecisione sul bilancio dell'UE e il diritto di avviare, modificare o abrogare la legislazione; rafforzare gli strumenti dell'UE per la protezione dei valori fondamentali dell'UE. In sostanza una sintesi delle proposte analizzate nel Paragrafo precedente.

In secondo luogo, presenta formalmente degli emendamenti specifici agli artt. 29 e 48 TUE per superare l'unanimità a favore del voto a maggioranza qualificata, e indicando esplicitamente che questi costituivano una richiesta formale di apertura della procedura ordinaria di revisione del Trattato ex art. 48, secondo cui se il Parlamento, la Commissione

⁶ Il discorso è disponibile sul sito della Commissione all'url https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493.

o uno Stato membro propongono modifiche ai Trattati, il Consiglio le sottopone al Consiglio europeo e le notifica ai Parlamenti nazionali. Quindi, il Consiglio europeo decide a maggioranza semplice l'avvio di una procedura di riforma del Trattato. Questa passa attraverso una Convenzione europea - coinvolgendo i governi e i parlamenti nazionali, il Parlamento europeo e la Commissione - o una semplice Conferenza intergovernativa tra i soli governi nazionali, se gli emendamenti sono limitati.

Dopo l'approvazione della Risoluzione la presidente del Parlamento europeo, Roberta Metsola, ha scritto due volte lo scorso giugno alla presidenza di turno del Consiglio chiedendo di procedere. La presidenza ceca ha risposto alla Presidente Metsola soltanto il 27 luglio. Su richiesta di EURACTIV il 22 settembre il Consiglio ha confermato che «le due proposte specifiche di modifica dei trattati contenute nel punto 6 della risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022 non sono ancora state presentate dal Consiglio al Consiglio europeo, né notificate ai parlamenti nazionali. Nella sua risposta del 27 luglio 2022 alle lettere inviate dalla Presidente del Parlamento europeo a questo proposito, il Consiglio ha preso atto della richiesta del Parlamento europeo di una Convenzione per la revisione dei Trattati e ha affermato il suo impegno ad agire nell'ambito delle proprie competenze e in conformità agli obblighi derivanti dai Trattati. Pertanto, il Consiglio presenterà a tempo debito le proposte del Parlamento europeo al Consiglio europeo e notificherà tali proposte ai parlamenti nazionali, conformemente all'articolo 48, paragrafo 2, TUE.

Successivamente, la questione è stata affrontata al Consiglio Affari Generali del 18 ottobre 2022⁷, che ha preso atto dei due emendamenti proposti dal Parlamento, ma ha anche sottolineato che la Risoluzione del Parlamento auspica anche altre modifiche. Pertanto, ha ritenuto di attendere che il Parlamento concluda il suo lavoro sul tema, eventualmente presentando ulteriori emendamenti, prima di procedere con l'invio dei due emendamenti già presentati al Consiglio europeo e alla notifica dei Parlamenti nazionali. La maggioranza degli Stati membri ritiene di dare priorità alle proposte della Conferenza che non richiedono una modifica dei Trattati. Cioè, gli Stati membri non hanno alcuna voglia di avviare un processo di riforma. Perciò il Consiglio ha preso tempo, sfruttando il fatto che la Risoluzione del Parlamento menzionava anche altre riforme oltre ai due emendamenti

⁷ Cfr. La posizione sul tema, disponibile sul sito del Consiglio all'url <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2022/10/18/>.

specifici presentati. Così il Consiglio ha formalmente manifestato deferenza al Parlamento, e aggirato l'obbligo di inviare gli emendamenti al Consiglio europeo e di notificare i Parlamenti nazionali. Obbligo su cui l'art. 48 TEU non sembra affidargli alcuna discrezione, e che in base al principio della leale collaborazione non avrebbe dovuto richiedere molto tempo.

Il Consiglio avrebbe potuto – o forse dovuto – inviare gli emendamenti al Consiglio europeo, che a quel punto sarebbe chiamato a decidere a maggioranza semplice riguardo alla convocazione di una Convenzione. Il mandato della Convenzione potrebbe essere incentrato sui 2 emendamenti proposti dal Parlamento e sulle proposte emerse dalla Conferenza, la cui formulazione specifica si sarebbe potuta definire nel quadro della Convenzione stessa. La mole delle proposte della Conferenza, ed il fatto che riguardino aspetti diversi come le competenze dell'Unione, i suoi poteri ed i suoi meccanismi decisionali, suggerirebbero infatti la necessità di una Convenzione di riforma, e non di una mera Conferenza intergovernativa.

La scelta fatta del Consiglio invece apre uno spazio di manovra politica molto rilevante al Parlamento europeo. Che potrebbe interpretarla come una responsabilità a predisporre tutti gli emendamenti necessari a realizzare le proposte della Conferenza. In tal modo il Parlamento acquisirebbe un importante potere di agenda *setting* dei lavori della Convenzione, dal momento che a quel punto gli emendamenti presentati dal Parlamento dovrebbero necessariamente costituire la base di lavoro della Convenzione. Inoltre, costituisce una sfida per il Parlamento, chiamato a trovare un accordo su un vasto novero di emendamenti, che nel loro insieme dovranno a quel punto configurare una riforma organica dei Trattati. Pertanto, fa dipendere i tempi della messa all'ordine del giorno dell'avvio della procedura di riforma, alla capacità del Parlamento di predisporre e approvare una proposta complessiva di riforma dei Trattati. In sostanza il Consiglio ha di fatto alzato l'asticella dell'ambizione e preso tempo, spostando sul Parlamento l'onere di accelerare, se ne è capace.

3. La proposta di istituire un Referendum europeo, e il suo utilizzo per la ratifica delle riforme dei Trattati.

La Misura 2 della Proposta 38 della Conferenza chiede di istituire un referendum europeo, da realizzarsi su proposta del Parlamento europeo su temi particolarmente rilevanti per i cittadini europei. La sua implementazione potrebbe costituire un momento di svolta nel processo di unificazione europea.

Dal punto di vista teorico e simbolico l'istituzione di un referendum europeo potrebbe essere interpretata come il riconoscimento dell'esistenza di un *demos* europeo⁸. Naturalmente avrebbe un carattere pluralista e federale, con caratteristiche e identità differenti da un popolo nazionale. Tuttavia, segnerebbe un punto di non ritorno nella concettualizzazione dell'Unione come un sistema di governo multilivello democratico, ovvero come una democrazia sovranazionale⁹.

La proposta della Conferenza lascia indeterminati molti aspetti fondamentali, tra cui la previsione o meno di un quorum di votanti; la possibilità di ulteriori modalità per richiedere un Referendum oltre alla richiesta del Parlamento; la sua natura consultiva o vincolante, abrogativa o propositiva o confermativa, ecc. Non si può sottovalutare la rilevanza delle scelte riguardo a tali aspetti, che determinerebbero in larga misura i caratteri del nuovo istituto referendario. Tuttavia, mi concentrerò su altre caratteristiche, cruciali rispetto al legame tra referendum europeo e popolo europeo.

La specifica natura federale del *demos* europeo potrebbe manifestarsi mediante la previsione di una doppia maggioranza: da un lato una maggioranza complessiva dei voti espressi a livello europeo, e dall'altro una maggioranza nazionale in una maggioranza di

⁸ La questione dell'esistenza o meno di un *demos* o di un popolo europeo è ampiamente dibattuta. Sul tema cfr. tra gli altri i saggi contenuti in *Il Federalista*, XLIX, 2007, 3, interamente dedicato alla questione del popolo, della sovranità e della democrazia europea, ed in particolare G. Rossolillo, *Popolo europeo, potere costituente e costruzione dello Stato federale europeo*, p. 196; ed inoltre S. Della Valle, *Una costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Milano, Giuffrè, 2002. Sul concetto di popolo federale, e sulla sua possibile applicazione a livello mondiale cfr. F. Rossolillo, *La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto*, in *Il Federalista*, XXXVII, n. 3/1995, p. 156.

⁹ Sul tema cfr. R. Castaldi, *Conceptualizing and creating a European supra-national democracy. The challenge to save European Modern Civilization*, in *Metodo. International Studies in Phenomenology and Philosophy*, Vol. 4, n. 1/2016.

Stati membri. Tale scelta metterebbe in evidenza la natura federale e composita dell'UE, un'unione di cittadini e di Stati, e garantirebbe una maggioranza degli uni e degli altri.

Una volta creato, l'utilizzo più logico di tale istituto riguarderebbe la ratifica delle riforme dei Trattati. Non vi può infatti essere nulla di più rilevante per i cittadini europei – in quanto tali – delle norme fondamentali che disciplinano la loro convivenza nel quadro dell'Unione. Tale opzione era stata dibattuta durante la Convenzione che portò all'elaborazione del Trattato Costituzionale e nel periodo successivo, anche alla luce della sua mancata ratifica a causa dei Referendum nazionali in Francia e Olanda, e del fatto che considerando il totale dei cittadini che si erano espressi per via referendaria (cioè includendo i referendum svoltisi negli altri Paesi con esito favorevole alla ratifica, e perciò spesso dimenticati) la maggioranza di essi si era espressa a favore della ratifica¹⁰.

Nel caso di un referendum europeo di ratifica, si potrebbe prevedere anche ulteriori specifiche. Ad esempio che se vi sia la doppia maggioranza – complessiva europea e nazionale in una maggioranza di Stati – a favore della ratifica, negli Stati in cui invece vi sia stata una maggioranza contraria alla ratifica si rivoti entro 6 mesi per decidere se ratificare o avviare la procedura di recesso dall'Unione. In questo modo, nessun popolo nazionale sarebbe costretto a rimanere nell'Unione nel caso non ne condivida le regole fondamentali. Ma al contempo nessun popolo nazionale da solo potrebbe impedire al popolo federale europeo di dotarsi di regole fondamentali approvate da una maggioranza di cittadini e di Stati.

Una delle ragioni per cui gli Stati membri sono restii ad aprire un processo di riforma dei Trattati è il timore che sia impossibile portare poi a termine una ratifica unanime. Se la riforma prevedesse l'istituzione del Referendum europeo, richiesto dai cittadini nella Conferenza, ed il suo utilizzo per le future riforme dei Trattati, potrebbe includere anche una norma transitoria e finale sulla propria ratifica attraverso il primo Referendum europeo. Non sarebbe la prima volta storicamente che una riforma modifichi *in corsa* la natura dell'ordinamento stesso. Il passaggio da un sistema confederale ad uno federale negli USA

¹⁰ Sul tema di particolare interesse v. P. Ponzano, J. Ziller e S. Pii, *Un référendum européen pour la Constitution européenne. Problèmes juridiques et politiques*, Fiesole, RSCAS Policy Paper n. 1/2007, disponibile all'url <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/6953>. Il testo raccoglie i contributi di un simposio con alcuni dei maggiori studiosi del tema. Inoltre, offre una bibliografia dettagliata sul tema, che peraltro dimostra che la questione dei referendum nazionali di ratifica fosse stata discussa molto ampiamente, mentre quella di un referendum europeo solo da pochi pionieri, tra cui in particolare gli studi di Auer ed Esposito, che contribuirono al simposio e la cui riflessione è ivi sintetizzata.

e in Svizzera è avvenuto mediante una riforma costituzionale che includeva una norma sulla propria ratifica che superava l'unanimità prevista nel testo precedente. Ovviamente si tratterebbe di una forzatura dell'ordine giuridico precedente nel quadro di un processo di natura costituente, ma ciò è in un certo senso connaturato al concetto stesso di potere costituente¹¹.

Il processo di unificazione europea ci presenta peraltro più esempi in tal senso. Il Progetto di Trattato che istituisce l'Unione Europea, approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984, anche noto come progetto Spinelli, prevedeva (art. 82) di non passare per una Conferenza intergovernativa, ma di venire direttamente ratificato dai Parlamenti nazionali e di entrare in vigore qualora ratificato da una maggioranza di Paesi membri, che rappresentassero almeno i 2/3 della popolazione delle Comunità¹². Il *Feasibility Study Contribution to a Preliminary Draft Constitution of the European Union*¹³, noto come Progetto Penelope – preparato su richiesta della Commissione Prodi come contributo alla Convenzione che portò al Trattato Costituzionale – egualmente superava l'unanimità delle ratifiche attraverso un complesso meccanismo che ne prevedeva l'entrata in vigore successiva a una Solenne Dichiarazione di voler far parte dell'Unione da parte di almeno 3/4 degli Stati membri, e della ratifica di uno specifico Accordo sull'entrata in vigore del Trattato sulla Costituzione dell'Unione Europea (incluso nel Progetto Penelope stesso) da parte di 5/6 degli Stati membri.

All'apice della crisi del debito sovrani, di fronte ai ricatti britannici, 25 Stati membri firmarono il Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità ed il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (il cosiddetto). Tali Trattati prevedevano l'entrata in vigore con la ratifica di 12 Stati membri su 25 firmatari, purché membri dell'Eurozona, ovvero una maggioranza di 2/3 dell'Eurozona, che allora aveva 18 membri, ma una minoranza degli Stati firmatari.

¹¹ Esiste un'ampia letteratura sul potere costituente a livello nazionale, mentre sul potere costituente a livello europeo si è soffermata soprattutto la riflessione federalista. Molti contributi al riguardo sono stati pubblicati sulla rivista *Il Federalista* sul tema. Tra questi cfr. G. Rossolillo, op. cit.; S. Aloisio, *Superare il metodo intergovernativo nella riforma dei trattati: quali ulteriori passi avanti in direzione Costituente?*, L, n. 8/2008, p. 182; D. Preda, *Alle radici del dibattito costituente europeo: progetti, aspirazioni, sconfitte*, XLV, n. 1/2003, p. 11; F. Rossolillo, *Per un'Assemblea Costituente Europea*, XXXVIII, 1996, 3, p. 229; A. Spinelli, *Il potere costituente del Parlamento europeo*, XXVII, n. 1/1985, p. 71.

¹² Per un'analisi approfondita del Progetto Spinelli cfr. P.V. Dastoli e A. Pierucci, *Verso una costituzione democratica per l'Europa*, Bologna, Marietti Scuola, 1986.

¹³ Il testo è consultabile sul sito del Parlamento europeo all'url https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afco/20021217/const051202_en.pdf.

Seppure formalmente fuori dal quadro giuridico dell'Unione, quei Trattati facevano ad esso riferimento, ne utilizzavano le istituzioni, erano volti a completarlo, e prevedevano il proprio reinserimento in tale quadro entro 5 anni. Di fatto hanno rappresentato una forma per aggirare il vincolo dell'unanimità previsto dall'art. 48 in un momento in cui si è manifestata la forte volontà politica di procedere, senza riconoscere a Stati esterni all'Eurozona un potere di veto sulle soluzioni necessarie a garantire la tenuta dell'unione monetaria.

È difficile prevedere se le forze politiche nel Parlamento europeo riusciranno a trovare un accordo complessivo su una riforma dei Trattati finalizzata a implementare tutte le proposte della Conferenza, e in che tempi. Se il Parlamento riuscirà ad approvare una riforma organica dei Trattati sulla base delle proposte della Conferenza, difficilmente il Consiglio europeo potrebbe evitare di convocare una Convenzione, perché ciò indicherebbe un totale disprezzo dei cittadini e delle istituzioni dell'UE da parte dei governi nazionali.

Se una Convenzione venisse convocata, i suoi lavori potrebbero anche essere brevi, considerato che il dibattito istruttorio sulle riforme auspicabili è stato fatto dalla Conferenza – in cui cittadini Governi, Parlamenti e istituzioni europee erano presenti – e la redazione degli emendamenti conseguenti dal Parlamento. Se tale riforma sarà sufficientemente ambiziosa da configurare un passaggio da un'Unione per certi aspetti ancora confederale ad una pienamente federale, includere la ratifica mediante referendum europeo a doppia maggioranza sarebbe coerente, così come una norma transitoria e finale sull'applicazione di tale regola da subito.

Se il Parlamento riuscisse ad approvare una proposta di riforma organica dei Trattati nella prima metà del 2023, includendo il referendum europeo e la norma transitoria e finale sul suo utilizzo per la ratifica della stessa riforma, e la Convenzione fosse breve e accettasse la proposta, il primo referendum europeo di ratifica potrebbe forse tenersi in occasione delle elezioni europee del 2024. Ma è un'ipotesi di difficile realizzazione, vista la ristrettezza dei tempi.

Secondo quelli che saranno i tempi del Parlamento nell'elaborazione della riforma, le elezioni europee del 2024 potrebbero divenire un crocevia fondamentale nel quadro di un processo *de facto* costituente. Se il Parlamento europeo riuscisse ad approvare una riforma solo a ridosso delle elezioni, o se queste si svolgessero mentre è in corso una Convenzione, le elezioni diventerebbero un momento di confronto tra le diverse visioni dell'Europa, e

determinando i rapporti di forza nel successivo Parlamento potranno dare slancio o frenare la spinta verso la riforma e il rafforzamento istituzionale dell'Unione.

Abstract: La Conferenza sul futuro dell'Europa ha predisposto 49 proposte. La loro implementazione in alcuni casi richiede una riforma dei Trattati. Ciò vale in particolare per le proposte riguardo alla democrazia e al sistema decisionale dell'UE. Tra queste anche quella di creare l'istituto del referendum europeo. Questo saggio analizza tali proposte e propone che il referendum europeo vada previsto in primo luogo per la ratifica delle riforme dei Trattati.

Abstract: In March 2020, France introduced a new state of emergency, the outcome of circumstances rather than more considered legislative reflection. Analysing French legal history, however, reveals that exceptional and extraordinary regimes have been put in place almost continuously since 2015. Through this contribution, an attempt will be made to understand the impact of this posture on the democratic edifice, realizing a state of the art of recent jurisprudential and doctrinal trends.

Parole chiave: Conferenza sul futuro dell'Europa – referendum – riforma dei Trattati – ratifica – Costituzione europea.

Key words: Conference on the future of Europe – referendum – Treaty reform – ratification – European Constitution.