



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Federico Fabbrini

**La Conferenza sul Futuro dell'Europa:
un appello per la modifica dei Trattati**

Luglio 2022 - n. 54





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

FEDERICO FABBRINI è Professore ordinario di diritto dell'UE alla Dublin City University, dove è Direttore fondatore del Brexit Institute e del Centro d'Eccellenza Jean Monnet REBUILD.

Il testo è apparso originariamente in inglese su <https://www.foederalist.eu/2022/06/federico-fabbrini-conference-future-europe.html> (Traduzione di Valentina Bassano)

La Conferenza sul Futuro dell'Europa: un appello per la modifica dei Trattati

Federico Fabbrini

La Conferenza sul Futuro dell'Europa si è conclusa il 9 maggio 2022 con la presentazione di una corposa relazione finale¹ con la quale si chiede una profonda revisione dell'Unione europea e, in ultima analisi, dei Trattati. Questo processo innovativo, durato un anno, era stato inizialmente ispirato dal Presidente francese Emmanuel Macron, nel marzo 2019, come modo per rilanciare il percorso dell'integrazione europea all'indomani della Brexit.

La Conferenza è stata organizzata come un esercizio "dal basso", incentrato sui cittadini europei e pensato per ottenere da loro indicazioni sulle questioni chiave che l'UE deve affrontare. Se, da un lato, la Conferenza ha beneficiato dell'esempio delle assemblee dei cittadini convocate a livello nazionale e locale in alcuni Stati membri, dall'altro ha tentato di realizzare qualcosa senza precedenti, con la creazione di un forum per la democrazia partecipativa su scala transnazionale. Da questo punto di vista, la Conferenza è stata un esperimento nuovo per l'UE, che va oltre modelli precedenti di cambiamento costituzionale tecnocratico o deliberativo.

Come ho già indicato altrove², la missione e la *governance* della Conferenza sul Futuro dell'Europa sono state delineate in una Dichiarazione comune, adottata nel marzo 2021 dai Presidenti di Parlamento europeo, Consiglio europeo e Commissione europea, i quali hanno accettato di fungere da co-garanti di questa iniziativa. Per quanto riguarda il mandato della Conferenza, la Dichiarazione comune ha sancito un compromesso e mantenuta una ambiguità costruttiva affermando che la Conferenza può concentrarsi su “ciò che conta per i cittadini” e riportando un elenco ampio e non esaustivo di temi da prendere in considerazione.

In pratica, anche sulla base degli input ricevuti tramite una piattaforma digitale multilingue, la Conferenza è riuscita a prendere in considerazione una vasta gamma di argomenti che sono stati suddivisi in nove gruppi: (1) cambiamento climatico e ambiente; (2) salute; (3) un'economia più forte, giustizia sociale e posti di lavoro; (4) l'UE nel mondo; (5) valori e diritti, stato di diritto, sicurezza; (6) trasformazione digitale; (7) democrazia europea; (8) migrazioni; e (9) istruzione, cultura, giovani e sport.

Quattro panel europei di cittadini

In termini organizzativi, invece, la Conferenza si è svolta attraverso una struttura multilivello progettata per incanalare e filtrare le decisioni democratiche. Il nucleo della Conferenza è stato rappresentato da quattro panel europei di cittadini, ciascuno composto da 200 partecipanti,

selezionati in modo casuale per riflettere la realtà socio-demografica dell'UE.

I panel europei di cittadini sono stati suddivisi tematicamente in quattro gruppi trasversali, incentrati su (I) un'economia più forte, giustizia sociale, posti di lavoro; istruzione, gioventù, cultura e sport; trasformazione digitale; (II) democrazia europea; valori e diritti, stato di diritto, sicurezza; (III) cambiamento climatico, ambiente; salute; (IV) l'UE nel mondo; migrazioni. In questo quadro, i cittadini europei si sono riuniti per tre sessioni di panel, sia in presenza che online, nell'arco di sei mesi tra settembre 2021 e marzo 2022, e – anche con il supporto di esperti invitati a intervenire in qualità di testimoni – hanno deliberato sugli argomenti in discussione e avanzato una serie di orientamenti per il dibattito futuro.

Panel nazionali di cittadini

Oltre ai panel europei di cittadini, gli Stati membri sono stati incoraggiati a organizzare dei panel di cittadini a livello nazionale, pensati per facilitare il confronto e la definizione delle raccomandazioni. Va detto che l'impegno nazionale si è rivelato disomogeneo, poiché solo sei Stati membri – inclusi cinque dei sei membri fondatori dell'UE e i tre maggiori paesi dell'UE (Germania, Francia e Italia) – hanno effettivamente ospitato panel nazionali di cittadini; gli altri si sono limitati all'organizzazione di classici eventi di coinvolgimento e divulgazione.

In effetti, il panel nazionale di cittadini (sul futuro dell'Europa) di gran lunga più articolato si è svolto in Francia, lo

Stato membro che fin dall'inizio aveva sostenuto più convintamente l'iniziativa della Conferenza sul Futuro dell'Europa, ideata proprio dal Presidente Macron. Nell'autunno 2021, le autorità hanno organizzato 18 panel, con oltre 700 partecipanti selezionati casualmente, che hanno fornito contributi (sotto forma di 101 obiettivi e 1301 proposte specifiche) per una Conférence Nationale de Synthèse finale, che si è svolta a Parigi nell'ottobre 2021, e che ha redatto un elenco finale di 14 raccomandazioni prioritarie.

La Conferenza Plenaria

I contributi dei Panel europei e nazionali di cittadini sono stati poi riferiti alla Plenaria della Conferenza sul Futuro dell'Europa. Questo grande organismo, composto da 449 membri – che comprendeva rappresentanti del Parlamento europeo, dei Parlamenti nazionali, del Consiglio e della Commissione europea, nonché rappresentanti dei Panel europei e nazionali di cittadini, e delegati del Comitato delle Regioni, del Comitato Economico e Sociale europeo, le organizzazioni della società civile e le parti sociali – si è riunito 7 volte nell'arco di 12 mesi.

Per agevolare la discussione, i lavori della Plenaria sono stati strutturati in nove gruppi, corrispondenti ai nove temi affrontati dalla Conferenza, i cui Presidenti e portavoce – selezionati tra i rappresentanti dei Panel europei di cittadini – con il sostegno del Segretariato comune (un organo tecnico con personale della Commissione, del PE e del Consiglio), hanno elaborato le proposte scaturite dalle discussioni.

49 proposte per il futuro dell'Europa

Infine, nella riunione conclusiva dell'aprile 2022, la Plenaria della Conferenza sul Futuro dell'Europa ha approvato 49 proposte con un elenco di 326 raccomandazioni dettagliate. Queste proposte affrontano esplicitamente le principali debolezze strutturali dell'UE, emerse nell'ultimo decennio e recentemente messe in luce dalla guerra in Ucraina.

In particolare, le raccomandazioni sollecitano un rafforzamento dei poteri dell'UE, con l'ampliamento delle competenze dell'Unione nei settori della salute, dell'energia, del digitale e degli affari esteri; la revisione del sistema decisionale dell'UE, con il superamento della regola dell'unanimità, in particolare nel campo degli affari esteri e della difesa; e sottolineano, infine, l'importanza di dotare l'UE dei mezzi finanziari per sostenere le proprie azioni, anche riproducendo il modello di finanziamento del Next Generation EU (NGEU) oltre l'emergenza della pandemia di Covid-19. In ultima analisi, la Plenaria ha chiesto un'UE federale più sovrana.

La relazione finale

Le raccomandazioni della Plenaria sono state presentate al Comitato Esecutivo. Questo organismo, composto da tre Commissari, tre eurodeputati dei principali gruppi politici e tre rappresentanti della troika della Presidenza del Consiglio, è stato incaricato dalla Dichiarazione Comune di guidare i lavori della Conferenza e di “trarre e pubblicare le conclusioni della Conferenza Plenaria”. Il Comitato Ese-

cutivo ha accettato il contributo della Plenaria e nella Relazione Finale pubblicata il 9 maggio 2022 ha riaffermato il proprio impegno a darvi seguito.

Come si legge a pagina 93 (traduzione nostra):

La Conferenza ha fornito una direzione chiara in questi settori e le tre istituzioni dell'UE devono ora esaminare come dare seguito alle preoccupazioni, alle ambizioni e alle idee espresse. Il prossimo passo in questo processo è elaborare un'azione concreta dell'UE sulla base dei risultati della Conferenza, contenuti in questa Relazione Finale. Pertanto, le istituzioni dell'UE prenderanno in esame la Relazione e il suo seguito, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e in conformità con i trattati.

La richiesta di revisione dei Trattati

In effetti, è emersa quasi subito la domanda se l'esito della Conferenza sul futuro dell'Europa imponesse modifiche ai trattati dell'UE. Nel discorso pronunciato all'evento conclusivo della Conferenza, il 9 maggio 2022, il Presidente francese Emmanuel Macron ha esplicitamente sostenuto la formazione di “una Convenzione per rivedere i nostri trattati”.

Ciò ha fatto eco alla dichiarazione fatta una settimana prima dal Presidente del Consiglio italiano Mario Draghi, che davanti al PE aveva apertamente affermato che “abbiamo bisogno non solo di un federalismo pragmatico, ma anche di un federalismo della mente. Se ciò richiede l'inizio di un percorso che porti alla revisione dei Trattati, questo va accolto con coraggio e fiducia”.

In effetti, gli appelli per avviare un nuovo processo di revisione dei trattati sono stati avanzati con forza anche dal PE nella sua Risoluzione sul seguito della Conferenza, nonché dal Presidente della Commissione von der Leyen, che ha chiesto di “fare tutto ciò che possiamo fare nei limiti imposti dai Trattati, o, sì, di modificare i Trattati, se necessario”.

Non paper congiunto sottoscritto da 13 Paesi

L'entusiasmo per questa nuova prospettiva, tuttavia, è stato rapidamente smorzato da un non paper congiunto³, anch'esso firmato il 9 maggio 2022, di 13 Stati membri: Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Svezia, i cui governi nazionali, tutti dell'Est e del Nord Europa, hanno indicato di “non sostenere tentativi sconsiderati e prematuri di avviare un processo di modifica dei Trattati”.

È vero che questa spaccatura ha semplicemente ribadito le preferenze divergenti degli Stati membri emerse prima dell'inizio della Conferenza sul futuro dell'Europa – con alcuni Paesi che vedevano questa iniziativa come il trampolino di lancio per una riforma più ampia dell'UE, e altri che invece la interpretavano come esercizio puramente cosmetico. In effetti, come accennato, la Dichiarazione Congiunta di lancio della Conferenza era stata molto ambigua circa la sua missione costituzionale finale.

La sfida è dare un seguito alle raccomandazioni

In ogni caso, l'esito di un anno di deliberazioni partecipative non lascia dubbi sul fatto che i cittadini europei invocano una profonda revisione dell'UE, che richiederà inevitabilmente una modifica dei Trattati. Bisognerà quindi vedere se i governi nazionali riusciranno a sabotare questa spinta popolare. Infatti, mentre il ritorno della guerra nel continente europeo ha spinto l'UE a reagire, incrementando la cooperazione in alcuni campi, l'illegale invasione russa dell'Ucraina ha messo in luce le persistenti debolezze strutturali degli assetti costituzionali dell'UE che limitano la capacità dell'UE di agire efficacemente.

Le proposte finali della Conferenza evidenziano queste debolezze e indicano la necessità di migliorare il sistema decisionale dell'UE, rimuovendo i poteri di veto degli Stati membri, e di rafforzare le competenze e i mezzi finanziari dell'UE, anche riproducendo il modello – di successo – di NGEU in altri settori. Ora, la sfida per le istituzioni dell'UE e gli Stati membri è dare pienamente seguito alle raccomandazioni della Conferenza sul futuro dell'Europa.

Note

- 1 Conference on the Future of Europe, Report on the Final Outcome, May 2022: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509-RES29121.pdf>
- 2 Federico Fabbrini, "The Conference on the Future of Europe: Process and prospects", *European Law Journal*, Volume 26, Issue 5-6, November 2020: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/eulj.12401>
- 3 "Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe", published 9 May 2022: <https://www.government.se/information-material/2022/05/non-paper-by-bulgaria-croatia-the-czech-republic-denmark-estonia-finland-latvia-lithuania-malta-poland-romania-slovenia-and-sweden/>

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione costituita dalla Compagnia di San Paolo, dalle Università degli Studi di Torino, di Pavia, di Milano e dal Politecnico di Torino.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**", le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **www.csfederalismo.it**

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Vincenzo Arbarello, 8
10122 Torino - ITALY

Telefono 011 670 5024

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it

 [@CSFederalismo](https://twitter.com/CSFederalismo)