

Colloquium

L'Unione europea tra pandemia, nuove crisi e prospettive future

A cura di Denise Milizia e Alida Maria Silletti

ISSN 2281-9290
ISBN 978-88-5513-097-4

Copyright 2023

LED Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto
Via Cervignano 4 - 20137 Milano
Catalogo: www.lededizioni.com

I diritti di riproduzione, memorizzazione e archiviazione elettronica, pubblicazione con qualsiasi mezzo analogico o digitale (comprese le copie fotostatiche, i supporti digitali e. l'inserimento in banche dati) e i diritti di traduzione e di adattamento totale o parziale sono riservati per tutti i paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume o fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazione per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano
e-mail autorizzazioni@clearedi.org - sito web www.clearedi.org

La Commissione europea sostiene la presente pubblicazione
mediante risorse attribuite a Europe Direct Puglia

Cofinanziato dall'UE



EUROPE DIRECT
Puglia



**Centro di
Documentazione Europea**
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

I contributi sono stati sottoposti a valutazione tramite referaggio cieco.

Videoimpaginazione: Paola Mignanego
Stampa: Logo

Sommario

Prefazione	7
<i>Giuseppe Moro - Valeria Di Comite</i>	
L'Europa e il mondo in un contesto di crisi multiple e multiformi	9
<i>Denise Milizia - Alida Maria Silletti</i>	
Interview to Stanley Johnson	21
<i>Denise Milizia - Alida Maria Silletti</i>	

SEZIONE 1

Le crisi declinate in una prospettiva giuridico-istituzionale europea

La Conferenza sul futuro dell'Europa: le prospettive di riforma dell'Unione europea secondo i cittadini e la loro (difficile) attuazione	35
<i>Angela Maria Romito</i>	
La risposta dell'Unione europea all'invasione dell'Ucraina tra condanna della condotta russa e solidarietà alla popolazione ucraina	51
<i>Valeria Di Comite</i>	
Le iniziative internazionali e dell'UE rispetto ai crimini compiuti nella guerra in Ucraina	69
<i>Egeria Nalin</i>	

SEZIONE 2

Quali crisi? Alcune prospettive linguistico-istituzionali nazionali e internazionali

Le Pacte vert pour l'Europe et les termes de la relance. Étude linguistique de deux corpus français et italien	83
<i>Gabriella Serrone</i>	

Les “petites phrases” de la campagne présidentielle de Marine Le Pen: quel type d’information? <i>Alida Maria Silletti</i>	103
Political Polarization and the Coronavirus Pandemic in the United States <i>Laura Olson</i>	123
The Cost-of-Living Crisis in the UK: An Economy on the Edge <i>Marion Ellison</i>	143
“Facts, not Fear”: Islamophobia, Coronaphobia and the Language of Fear <i>Marisa Della Gatta</i>	165
Le Autrici	179

Angela Maria Romito

La Conferenza sul futuro dell'Europa: le prospettive di riforma dell'Unione europea secondo i cittadini e la loro (difficile) attuazione

DOI: <https://doi.org/10.7359/097-2023-roma>

angelamaria.romito@uniba.it

ABSTRACT

This article illustrates the proposals of reform of the EU that emerged from the debate within the Conference on the Future of Europe (CoFE), questioning the success of what has been described as the largest experiment in pan-European democratic consultation. Consistent with the principles of inclusivity, openness and transparency, the Conference was intended as a 'bottom-up' process for citizens to express their opinion on what they expect from the European Union for the future. After describing its hybrid architecture, which combines citizens' participation and inter-institutional negotiations, the proposals made by citizens on the topics subject to consultation are shortly illustrated and the difficulties in their full implementation are highlighted. This examination leads to some critical remarks on the unprecedented process of deliberative democracy.

1. INTRODUZIONE

Il 9 maggio 2022, si è formalmente conclusa la Conferenza sul futuro dell'Europa (di seguito anche CoFE), il più grande esperimento di consultazione democratica paneuropeo. Gli esiti del dibattito transnazionale aperto ai privati cittadini, a tutte le istanze della società civile, ai portatori d'interesse, alle autorità pubbliche europee, nazionali, regionali (di seguito, sinteticamente indicati come cittadini europei) sono stati raccolti in una relazione finale consegnata ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione: 49 proposte di riforma su temi molto diversi, che spaziano dalle politiche europee al funzionamento della stessa Unione.

L'esigenza di avviare una profonda riflessione sull'Unione europea per adeguarne gli obiettivi, le dinamiche istituzionali – e conseguentemente modificarne la disciplina giuridica – ai tempi che mutano si è acuita a seguito degli eventi più recenti, segnatamente la crisi pandemica del 2020 e la guerra in Ucraina; tali fattori, che hanno comportato profondi ed irreversibili cambiamenti a livello globale, hanno inciso

anche all'interno dell'UE, condizionandone le scelte politiche, sociali ed economiche compiute ed hanno imposto alla stessa con un'urgenza non più procrastinabile di interrogarsi sul suo ruolo nello scenario internazionale futuro e sugli indirizzi programmatici negli anni a venire. La novità più rilevante è data dal fatto che, per la prima volta, la fisiologica evoluzione del processo di integrazione iniziato nel lontano 1957 e le proposte di riforma della struttura giuridica dell'Unione non siano state rispettivamente discusse ed elaborate a livello governativo, ma siano state, invece, analizzate e ridefinite "dal basso"¹, in osservanza del principio di partecipazione democratica sancito all'art. 11 TUE (Maiani 2011; Mendes 2011; Morgese 2011; Pesce 2016).

La Conferenza sul futuro dell'Europa, dunque, offre l'occasione per svolgere qualche considerazione sugli oltre 70 anni trascorsi dalla firma del Trattato di Roma istitutivo della CEE e sull'evoluzione della attuale UE, dalla Dichiarazione del Ministro degli esteri francese Schuman del 9 maggio 1950 al discorso pronunciato dalla Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen il 9 maggio 2022 (Fabbrini 2019): se allora si gettavano la basi per una pace duratura nell'Europa occidentale attraverso una forma embrionale di integrazione in termini funzionalisti e gradualisti tra sei Stati² oggi l'Unione europea, allargata a ventisette Paesi, si proietta verso il futuro ponendo quali suoi obiettivi prioritari la solidarietà, la tutela sociale, lo sviluppo sostenibile e durevole (Tesauro 2021).

Oggi la sfida più ambiziosa per l'Unione europea è trasformare in realtà politica e giuridica i "suggerimenti" raccolti: il tema è di grande interesse sotto un duplice profilo, non solo quale cartina di tornasole per valutare la affezione dei cittadini all'UE, e quindi verificare il tasso di partecipazione dal basso ai processi di riforma, ma anche per riflettere sulla "sensibilità" e capacità delle sue istituzioni e degli Stati membri

¹ Sul *bottom up approach* si vedano da ultimo Alemanno 2020 e De Groot 2021.

² Come ben noto il primo passo del processo di integrazione europea tra gli Stati viene realizzato con l'entrata in vigore il 23 luglio 1952 del trattato istitutivo della CECA, un'organizzazione aperta ad altri paesi europei per mettere insieme la produzione franco-tedesca di carbone e acciaio sotto una comune Alta Autorità. Cinque anni dopo il 25 marzo 1957 gli stessi Stati fondatori firmarono a Roma i trattati istitutivi della CEE e della CEEA. Attraverso queste tre comunità formalmente distinte tra loro prendeva le mosse un disegno unitario volto principalmente a dar vita ad un mercato comune basato sulla libera circolazione delle merci, dei lavoratori, dei servizi e dei capitali. Sul significato della Dichiarazione Schuman, più recentemente si rinvia a Nascimbene 2019: 312 ss.

rispettivamente di accogliere e tradurre in azioni concrete le proposte emerse dalla consultazione transnazionale (Fabbrini 2021).

Al momento, non essendo ancora state le proposte tradotte in interventi tangibili, alcune parziali riflessioni possono trarsi più consapevolmente solo sul primo aspetto, e cioè la valenza del meccanismo partecipativo: ci sembra, in prima approssimazione, che i risultati non siano pienamente positivi, atteso che la partecipazione popolare è stata esigua rispetto al numero dei cittadini europei (Stratenschulte 2021). Sul secondo fronte, e cioè sulle reali possibilità che le proposte siano tradotte in azioni concrete, cautamente si rileva che per quelle riferite alle modifiche strutturali dell'attuale assetto descritto dal Trattato di Lisbona – quelle proposte che, per esempio, vorrebbero un ampliamento delle competenze dell'Unione o la introduzione di un referendum europeo, o la modifica della legge elettorale del PE, o quelle che azzardano il superamento delle decisioni all'unanimità –, soggiacciono alle complesse regole della procedura di revisione descritta dall'art. 48 TUE, che impone, quale elemento insormontabile, il voto unanime in seno al Consiglio.

Oltre alle perplessità su indicate, l'esperienza della Conferenza, presenta, tuttavia, elementi indubbiamente positivi e innovativi (che potranno essere ripresi e perfezionati in futuro) dei quali è doveroso dar conto.

Preliminarmente è dunque necessario illustrare la modalità di svolgimento delle consultazioni che si sono svolte ed individuare i temi che maggiormente hanno coinvolto i cittadini.

2. STRUTTURA E LAVORI DELLA CONFERENZA

La CoFE ha avuto inizio in occasione della Giornata dell'Europa 2021 e si è conclusa dopo un anno³: è stata un esercizio paneuropeo di de-

³ La proposta di riunire una Conferenza sul futuro dell'Unione europea è stata avanzata dal Presidente Macron nel marzo del 2019, annunciata dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nel suo programma 2019-2024 *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa*, ed accolta nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 12 dicembre 2019. Il Parlamento europeo ha appoggiato l'iniziativa e approvato diverse risoluzioni che hanno progressivamente definito la sua posizione a riguardo. L'inizio dei lavori era previsto nei primi mesi del 2020, ma sono stati rinviati di oltre un anno a causa della grave situazione sanitaria dovuta al Covid-19. Per una ricostruzione dettagliata si vedano per tutti Nascimbene 2020, Tuffarelli 2020, Martines 2021.

mocrazia deliberativa senza precedenti⁴, giacché ha offerto a persone di ogni età, Paese ed estrazione sociale, nonché alla società civile ed alle amministrazioni statali un nuovo forum pubblico per un dibattito aperto, inclusivo e trasparente sulle priorità e sfide fondamentali dell'Unione.

In osservanza dell'art. 11 TUE, il Regolamento interno della Conferenza, all'art. 1 stabilisce che “La Conferenza è un processo ‘dal basso verso l’alto’, incentrato sui cittadini, che consente agli europei di esprimere la loro opinione su ciò che si aspettano dall’Unione europea”.

Come noto, il confronto è stato strutturato su quattro livelli⁵: alla base della “piramide” vi è la Piattaforma digitale multilingue, collettore e archivio di idee e proposte suddivise in 9 macro-temi: cambiamento climatico e ambiente; salute; un’economia più forte, giustizia sociale ed occupazione; l’UE nel mondo; valori e diritti, stato di diritto, sicurezza; trasformazione digitale; democrazia europea; istruzione, cultura, gioventù e sport; altre idee⁶.

I contributi inviati on line, perennemente accessibili, sono stati raccolti, monitorati e pubblicati nel corso intero della Conferenza, unitamente agli eventi organizzati a livello statale dai cittadini e dalle autorità nazionali, regionali o locali, utili per animare il dibattito.

L’elemento senz’altro più innovativo, teso ad una effettiva partecipazione transnazionale e ad un vivo dibattito comunitario è costituito al fatto che il polo digitale in cui sono confluite le idee, le informazioni, i contributi ed i documenti è stato strutturato in modo da abbattere le barriere linguistiche sì da permettere a tutti gli utenti di accedere, comprendere, condividere e discutere in modo interattivo i temi di comune interesse.

I Citizen’s Panels, sono l’elemento chiave della Conferenza, giacché costituiscono i forum preposti a tradurre, secondo un metodo delibera-

⁴ Invero non si tratta di un esperimento del tutto nuovo, giacché l’intuizione di coinvolgere nel dibattito europeo i singoli, la società civile e le autorità pubbliche (regionali, nazionali ed europee) è dapprima ascrivibile all’allora Presidente della Commissione Barroso nel 2012; la CoFE, tuttavia, rappresenta una rivoluzione rispetto alle pregresse esperienze di consultazione nella modalità di svolgimento.

⁵ Si rinvia al Regolamento interno della Conferenza sul futuro dell’Europa (<https://futureu.europa.eu>).

⁶ I partecipanti hanno potuto caricare sulla Piattaforma una “idea”, riconducibile a un macro-tema (ma alcune idee possono intersecare più settori), presentata in termini sintetici e che può essere condivisa con o ricevere commenti da altri utenti. Sulla Piattaforma sono altresì indicati gli “eventi” organizzati da singoli o da gruppi o istituzioni (ong, università, ecc. e anche nella forma di Panel di cittadini a livello nazionale) cui è possibile partecipare.

tivo, le proposte in raccomandazioni da presentare alla Plenaria e al Comitato esecutivo. I temi indicati nella Piattaforma sono stati raggruppati e discussi all'interno di 4 Panel⁷ ciascuno costituito da 200 cittadini dei 27 Stati membri⁸; 20 rappresentanti di ciascun Panel europeo di cittadini, almeno un terzo dei quali sotto i 25 anni, sono stati delegati a partecipare alla Plenaria. Quest'ultima, composta da 450 individui, rispetta nella sua composizione non solo il principio della democrazia partecipativa, ma anche quello della democrazia rappresentativa: ed infatti, ne fanno parte, oltre che rappresentanti del Comitato economico e sociale, del Comitato delle Regioni, delle parti sociali (rappresentanti di sindacati), della società civile, rappresentanti delle autorità regionali, di quelle locali, anche i rappresentanti dei parlamenti nazionali, del Consiglio (due per Stato membro), della Commissione, del Parlamento europeo⁹.

A seguito delle discussioni sulle raccomandazioni dei Panel di cittadini a livello nazionale ed europeo e sui contributi raccolti dalla Piattaforma digitale multilingue, la Sessione Plenaria, priva di poteri decisionali, ha presentato le proprie proposte¹⁰, deliberate *per consensus*, al Comitato esecutivo, organo apicale co-presieduto dai rappresentanti delle tre istituzioni dell'UE¹¹ affiancati da 4 osservatori istituzionali per

⁷ Rispettivamente: 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”.

⁸ La selezione dei partecipanti è avvenuta secondo delle modalità predeterminate tese ad assicurare un efficace modello deliberativo: infatti, all'interno di ciascun Panel è stata garantita non solo la parità di genere, ma che la rappresentatività della compagine variegata dei cittadini dell'UE in termini di origine geografica (cittadinanza e contesto urbano/rurale), età, contesto socioeconomico e livello di istruzione. Nel senso di una sempre maggiore attenzione alle nuove generazioni è stato altresì previsto che la compagine dei Panel fosse costituita per 1/3 da giovani di età compresa tra i 16 e i 25 anni.

⁹ Dettagli sulla composizione della Plenaria sono on line (<https://futureu.europa.eu/>).

¹⁰ La Plenaria, chiamata a discutere tutte le 9 tematiche generali, si è riunita 6 volte e nella sessione conclusiva del 29-30 aprile 2022, ha adottato 49 proposte finali e 331 misure su come realizzarle. Le proposte sono scaturite da 178 raccomandazioni avanzate dai Panel dei cittadini europei, e tenendo conto delle sollecitazioni e delle idee provenienti dai Panel nazionali e da migliaia di contributi raccolti nella Piattaforma multilingue.

¹¹ Guy Verhofstadt, membro del Parlamento europeo, Clément Beaune, Sottosegretario di Stato agli affari europei per la presidenza francese del Consiglio, Dubravka Suica, Vicepresidente della Commissione europea responsabile per la Democrazia e la Demografia.

ciascuna istituzione. Alla compagine si aggiungono, in qualità di osservatori permanenti, i rappresentanti dei parlamenti nazionali dei Paesi che hanno esercitato la presidenza del Consiglio dell'UE (la cosiddetta Troika presidenziale della COSAC – Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari ed europei dei parlamenti dell'Unione europea), delegati del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale europeo, come anche, delle parti sociali.

È stato compito specifico del Comitato esecutivo deliberare (per consenso dei nove rappresentanti) in merito a tutte le questioni sottoposte, adottare delle decisioni connesse ai lavori della Conferenza (Sessioni Plenarie, Panel e Piattaforma digitale multilingue) e ai suoi processi ed eventi, nonché supervisionare la Conferenza nel corso del suo svolgimento e della preparazione delle Sessioni Plenarie.

Come innanzi già indicato, il risultato finale della Conferenza è stato presentato lo scorso maggio in una relazione indirizzata ai tre Presidenti (della Commissione, del Parlamento e del Consiglio) i quali, secondo quanto indicato nell'art. 23 del regolamento della CoFE, si sono impegnati, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e conformemente ai Trattati, ad esaminare rapidamente come dare un seguito efficace in 326 misure (suddivise in 49 proposte).

Immediato è stato il loro riscontro. La Presidente della Commissione von der Leyen, ha adottato una Comunicazione in cui sono delineate le iniziative strategiche in programma per il 2023¹²: metodologicamente si ritiene fondamentale attenersi allo spirito e alla lettera di quanto proposto, senza reinterpretazioni o selezioni; nel dettaglio le 49 proposte sono raggruppate nelle stesse aree tematiche scelte dalla Conferenza e per ciascuna di esse è riportata la valutazione della Commissione. In un allegato sono definite quattro “categorie” di risposte suddivise in iniziative già in atto (per esempio la normativa europea sul clima), iniziative legislative già avviate dalla Commissione europea per le quali si attende la conclusione dell'*iter* legislativo di codecisione (per esempio il nuovo patto sulla migrazione); nuove azioni da intraprendere sulla base delle riflessioni scaturite dalla Conferenza (per esempio la normativa per la libertà dei media), ed infine, nuove iniziative o settori di intervento ispirati alle proposte pervenute a maggio 2022 e che rientrano nelle com-

¹² La Comunicazione del 17 giugno 2022 è on line (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_22_3750). Sebbene la crisi ucraina abbia catalizzato l'attenzione delle istituzioni europee, tali impegni sono stati ribaditi anche nel discorso sullo stato dell'Unione che la Presidente della Commissione europea ha pronunciato il 14 settembre 2022 davanti al Parlamento europeo, on line. Per un primo commento si veda Salmoni 2022.

petenze della Commissione (per esempio questioni relative alla salute mentale).

Con pari solerzia il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione¹³ in cui propone emendamenti ai Trattati vigenti nell'ambito della procedura di revisione ex art. 48 TUE: attraverso la richiesta di convocazione di una Convenzione si mira a modificare il Trattato di Lisbona, da un lato, per abolire i poteri di veto degli Stati membri nella maggior parte dei settori, e dall'altro, per rafforzare l'integrazione europea in materia di sanità, energia, difesa e politiche sociali ed economiche.

Infine, anche il Consiglio dell'UE, in linea con l'impegno assunto dalle altre istituzioni dell'UE, ha tempestivamente avviato al suo interno le discussioni sulla base di una valutazione tecnica preliminare completa delle proposte e delle relative misure contenute nella relazione finale della Conferenza, preparata dal segretariato generale del Consiglio¹⁴.

Nella riunione del Consiglio Affari generali del 2 settembre 2022, oltre ad avviare i preparativi per la riunione del Consiglio europeo del 20 e 21 ottobre, i Ministri degli Stati membri hanno discusso in via preliminare sul possibile utilizzo di "clausole passerella" riservandosi di valutare caso per caso il passaggio dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata in seno al Consiglio e impegnandosi ad assumere una chiara decisione in merito¹⁵.

Con favore hanno ritenuto opportuno dare prioritariamente seguito alla grande maggioranza delle proposte e iniziative della Conferenza (il 95% circa) che possono essere realizzate nell'ambito del quadro legislativo vigente e, sebbene la realizzazione della maggior parte delle misure indicate nella Relazione finale della CoFE spetti alla Commissione, il Consiglio si è impegnato ad identificare e dar corso a quelle che possono essere avviate in modo autonomo sulla base di una sua decisione.

Un primo evento di *feedback* per tener vivo lo slancio della Conferenza e informare compiutamente i cittadini sui progressi *in fieri* si è tenuto a dicembre 2022: i partecipanti hanno esaminato in che modo le istituzioni europee stiano dando seguito alle proposte della Conferenza. Il dibattito che ne è seguito si è focalizzato sulle sfide principali che l'Unione deve affrontare attualmente, tra cui l'attacco della Russia

¹³ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32122/parliament-activates-process-to-change-eu-treaties>

¹⁴ Si veda documento del 9 giugno 2022: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-INIT/it/pdf>

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/gac/2022/09/20/>

all'Ucraina e le conseguenze sulla vita quotidiana degli europei, nonché la necessità di accelerare il processo d'indipendenza energetica dell'UE. Inoltre, è stata ripetutamente menzionata la prospettiva di lanciare una Convenzione per la revisione dei Trattati UE, oltre che la necessità di migliorare ulteriormente la comunicazione tra le istituzioni UE (Martines 2022).

3. LE PROPOSTE EMERSE

Interessante è dar conto, sebbene in estrema sintesi, delle misure proposte dalla base popolare, giacché permettono di cogliere quali siano i temi “più sentiti” dai cittadini europei.

Che il processo di progressiva integrazione tra Stati sia un fenomeno ormai acquisito e consolidato è desumibile da un elemento che potrebbe essere dato per scontato e che invece dovrebbe spingere a riflettere sul come migliorare l'assetto dell'Unione europea: sorprendentemente non sono emerse sulla Piattaforma proposte significative volte a ridurre o contenere le competenze delle istituzioni UE (Lionello 2022).

Si potrebbe argomentare *a contrario* che i partecipanti alla Conferenza non possano essere considerati un campione rappresentativo dell'intera cittadinanza europea, ma è anche vero che se vi fosse stato un diffuso sentimento antieuropeista, la consultazione on line avrebbe permesso ai detrattori dell'Europa di manifestare in modo prepotente la propria ostilità.

La maggior parte delle raccomandazioni consistono in azioni che si vorrebbe venissero intraprese dalla UE e, in misura minore, dagli Stati, dalle Regioni, dagli enti locali, ma anche dalle parti sociali e dalla società civile.

Delle 9 macroaree indicate, le proposte più numerose (8 proposte articolate in 45 misure) sono state registrate nella tematica “L'UE nel mondo”: complice la crisi energetica e il conflitto bellico in corso nel cuore del Vecchio Continente e in considerazione dell'attenzione all'ambiente espressa dalle nuove generazioni, le mozioni portate all'attenzione delle istituzioni europee spaziano dalla richiesta di una maggiore indipendenza energetica, alla adozione di chiare politiche ambientali, dalla definizione di ruolo forte nella scena mondiale per garantire la pace e l'ordine pubblico internazionale, alla necessità di rivedere i processi decisionali per consentire alla UE di adottare decisioni celeri ed efficaci in materia di politica estera e di sicurezza comune

(PESC)¹⁶. Affinché l'UE, quale *unicum*, agisca da vero attore globale i cittadini propongono che, in particolare in materia di PESC, le questioni attualmente decise all'unanimità siano decise di norma a maggioranza qualificata, che sia rafforzato il ruolo dell'Alto Rappresentante, che sia condivisa tra gli Stati membri una visione forte e una strategia comune al fine di consolidare l'unità e la capacità decisionale dell'UE, in modo da essere pronti per ulteriori allargamenti ad Est.

Grande interesse da parte dei partecipanti alla consultazione ha riscosso il tema "Un'Europa più forte, giustizia sociale e occupazione". I suggerimenti emersi (6 proposte articolate in 60 misure) sono tesi a stimolare la crescita economica nell'UE, attraverso il miglioramento del mercato del lavoro, che dovrebbe garantire condizioni di lavoro più equo e promuovere la parità di genere e l'occupazione anche dei giovani e dei più vulnerabili. Si avverte la necessità di costruire un'Europa più inclusiva e socialmente giusta, in linea con il pilastro europeo dei diritti sociali, e quindi si propone di rafforzare le competenze dell'UE in materia di politiche sociali sì da poter implementare le misure di protezione sociale, di riduzione della povertà, di parità di genere, le garanzie dei diritti delle persone con disabilità, nonché i diritti e la rappresentanza LGBTIQ+. Tra le varie azioni realizzabili si è discusso di un approccio unificato dell'UE alla sicurezza sociale, proponendo ad esempio un quadro comune per i redditi minimi. Le sfide derivanti dalla transizione demografica, ed in particolare i bassi tassi di natalità e l'invecchiamento costante della popolazione europea hanno portato anche alla elaborazione di proposte specifiche e dettagliate, così come puntuali e dettagliate sono le proposte in tema di fiscalità.

Atteso l'incerto scenario geopolitico è obiettivo strategico per l'Unione rafforzare il suo bilancio con nuove risorse proprie: a tal fine sono state proposte misure volte ad armonizzare e coordinare le politiche fiscali negli Stati membri dell'Unione al fine di prevenire l'evasione e l'elusione fiscali, evitare i paradisi fiscali nel mercato interno e prendere di mira la delocalizzazione delle attività economiche tra gli Stati membri, anche garantendo che le decisioni in materia possano essere prese a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dell'UE.

Di particolare interesse sono le misure dell'area tematica "Salute" (4 proposte e 24 misure): si dovrebbe modificare l'art. 4 TFUE in mo-

¹⁶ Utile documento di ricognizione sui lavori della Sessione Plenaria, datato 7 aprile 2022 è reperibile on line (<https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com>).

do che la salute e l'assistenza sanitaria siano espressamente indicate tra le materia di competenza condivisa tra Stati e Unione; si immagina nel futuro prossimo la creazione di uno spazio europeo dei dati sanitari che ne agevoli lo scambio e un passaporto sanitario elettronico individuale dell'UE, pur sempre nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali.

Di grande attualità sono le sollecitazioni in materia ambientale (6 proposte articolate in 57 misure). Il cambiamento climatico impone che l'Unione intervenga con azioni concrete tese a proteggere la biodiversità, a rafforzare la sicurezza energetica europea e auspicabilmente raggiungere l'indipendenza energetica.

Per ragioni di sintesi, non è possibile dar conto delle pur interessanti proposte in tema di "migrazione", "trasformazione digitale", "istruzione, cultura, gioventù e sport"; gli ambiti tematici "valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza" e "democrazia", meritano, invece, di essere segnalati perché l'attuazione delle misure ivi indicate necessiterebbe di una incisiva riforma dell'attuale ordinamento giuridico dell'Unione secondo la complessa procedura di revisione ordinaria.

Ed infatti, per rafforzare la cittadinanza europea attraverso il completamento dei diritti elencati all'art. 20 TFUE e la approvazione di uno specifico statuto, il Consiglio, a norma dell'art. 25, par. 2 TFUE, dovrebbe deliberare all'unanimità secondo la procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo. In modo analogo le misure volte a sviluppare una "piena esperienza civica" per i cittadini europei (33 misure racchiuse in 5 proposte) sarebbero realizzabili introducendo non solo nuovi e numerosi strumenti di democrazia deliberativa e partecipativa, ma anche istituendo la possibilità di una consultazione referendaria europea su temi di grande rilievo e modificando la legge elettorale del Parlamento europeo con la introduzione di una quota di deputati europei eletti su base transnazionale¹⁷.

In un'ottica di restyling si è proposto di migliorare il processo decisionale dell'UE permettendo di approvare a maggioranza qualificata

¹⁷ Al riguardo si segnala che già lo scorso maggio il Parlamento europeo, ex art. 223, par. 1 TFUE, ha adottato una proposta di regolamento del Consiglio sulle elezioni dei membri del Parlamento europeo per un sistema elettorale uniforme e una circoscrizione dell'Unione in cui 28 deputati sarebbero eletti al Parlamento europeo attraverso liste elettorali transnazionali. Si veda la proposta di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2020/2220 INL), on line ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729384/EPRS_ATA\(2022\)729384_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729384/EPRS_ATA(2022)729384_IT.pdf)).

tutte le questioni attualmente decise all'unanimità dal Consiglio¹⁸, di modificare i nomi delle istituzioni europee in modo che i loro compiti siano più facilmente intelligibili per i cittadini¹⁹ e di attribuire al Comitato delle Regioni un ruolo più incisivo.

In sintesi, si tratta in genere di sollecitazioni che puntano al perseguimento di concreti obiettivi, oppure all'emanazione di norme e regimi giuridici ritenuti importanti. Nella maggior parte dei casi le misure auspicate rientrano pienamente tra le competenze assegnate alla UE ed a volte corrispondono ad azioni già intraprese dalle istituzioni di Bruxelles. Non mancano, tuttavia, proposte che per essere realizzate richiederebbero la revisione di norme europee di rango primario (Raspadori 2022a).

4. SPUNTI CRITICI

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, alcune riflessioni critiche si impongono: di certo i lavori della Conferenza sono stati condotti in modo trasparente, sono stati aperti a tutti e divulgati in streaming; parimenti è indubbio che la Piattaforma digitale tradotta in 24 lingue abbia rappresentato un significativo elemento di novità teso a incentivare la cosiddetta *e-democracy* (Leonhard *et al.* 2020); eppure, i risultati, enfaticamente presentati dalla stampa come trionfali non trovano riscontro nei numeri.

Ed infatti, su una popolazione di circa 447,7 milioni di abitanti, la somma di coloro che hanno partecipato alla discussione, sia avvalendosi dei mezzi digitali della Piattaforma, sia attraverso la partecipazione agli eventi organizzati in presenza (on line o in modo ibrido), è di meno di 780.000, numero esiguo in termini assoluti e ancor più modesto ove si consideri che non sarebbe sufficiente neanche per proporre una iniziativa legislativa popolare ex artt. 11, par. 4 TUE e 24 TFUE²⁰.

Atteso lo scarso riscontro che hanno avuto presso la Commissione europea le 89 iniziative legislative presentate a decorrere dal 2009²¹,

¹⁸ Ferma restando l'eccezione riguardante la adesione di nuovi Paesi dell'Unione europea e le modifiche ai principi fondamentali dell'UE indicati nell'art. 2 TUE e nella Carta di Nizza.

¹⁹ Ad esempio, il Consiglio dell'Unione europea potrebbe essere chiamato Senato dell'Unione europea e la Commissione europea essere chiamata Commissione esecutiva dell'UE.

²⁰ Condivisibili sono le riflessioni di Raspadori 2022a; *contra* Lionello 2022.

²¹ Da quando è applicabile il regolamento del 2011 che stabilisce le procedure dettagliate relative all'ICE, sono state presentate con esito positivo 6 iniziative alla Commissione.

sarebbe irrealistico credere che le proposte emerse nella CoFE, rappresentative della volontà di un residuale numero di europei, si possano tradurre tutte in tempi brevi in azioni tangibili (Romito 2022).

Senza giungere alla drastica conclusione di una assenza di interesse da parte della maggioranza degli europei al processo di integrazione dell'Unione, si deve in modo costruttivo considerare che indubbiamente la Conferenza rappresenta un esperimento sociologico di successo, unico per modalità organizzative e caratteristiche, primo di altri che potranno essere realizzati e via via migliorati. In questi termini si è espressa la Presidente della Commissione annunciando l'intenzione di trasformare questa esperienza "pilota" in un forum di consultazione permanente, e di voler destinare risorse per la "istituzionalizzazione" sia del Panel dei cittadini (che dovranno poter presentare raccomandazioni alla Commissione, prima che questa formuli le proposte legislative), sia della Piattaforma on line (che potrebbe affiancare la Convenzione convocata dal Consiglio europeo per la riforma dei Trattati istitutivi ex art. 48 TUE).

Al momento la partecipazione popolare, seppur ristretta, è stata qualificata, sostenuta e veicolata da movimenti europeisti; l'obiettivo per il futuro dovrebbe essere quello di incentivare l'organizzazione di incontri e dibattiti a tutti i livelli di *governance* (soprattutto locale) e di divulgare tali iniziative non solo on line, ma anche attraverso la stampa nazionale o i canali di comunicazione tradizionali sì da raggiungere in modo capillare anche coloro che sono meno attivamente coinvolti nel dibattito europeo o meno avvezzi agli strumenti tecnologici (Raspadori 2022a).

Un ulteriore elemento di criticità è costituito dal fatto che le proposte pervenute sono molto variegate: al fine di raggiungere un qualche tangibile risultato utile si sarebbe forse dovuta circoscrivere la consultazione solo ai temi connessi alle politiche dell'UE: in primo luogo, perché sono quelli che più impattano nel quotidiano ed in seconda istanza, perché sono quelli per i quali la modifica dei Trattati può avvenire secondo la procedura semplificata ex art. 48, par. 6 TUE.

Probabilmente, senza porre in discussione temi così tanto diversi, sarebbe stato più proficuo operare anche in questo caso una "politica dei piccoli passi", partendo dai temi che hanno una ricaduta immediata nella vita dei singoli e svolgendo in modo continuativo e sistematico azioni mirate a consolidare e ampliare il comune senso di appartenenza all'Europa (Raspadori 2022b).

5. CONCLUSIONI

La Conferenza sul futuro dell'Europa ha aperto un ciclo di ascolto più attento della popolazione europea, ma la stessa futura credibilità dell'Unione è fondata sul processo di *follow-up*.

Cosa accadrà in avvenire? Sapranno le istituzioni dell'UE plasmare una nuova Europa? È bene non illudersi (Venizelos 2021).

Certamente la CoFE, con tutti i limiti su indicati, è stato un utile strumento di sensibilizzazione dei cittadini, ma si è trattato forse di un progetto troppo ambizioso che difficilmente potrà portare in tempi ragionevoli a cambiamenti della architettura dell'Unione. Ed infatti, già in occasione della chiusura della Conferenza 13 Stati membri (Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia e Svezia) hanno reso pubblico un *non paper* sottolineando che la revisione dei Trattati non è mai stata tra gli obiettivi della CoFE e che pertanto tentativi "prematuri" in tale direzione non saranno sostenuti.

Tralasciando le riforme sulle competenze dell'UE e quelle istituzionali, il difficile superamento della cooperazione intergovernativa, l'accettazione di una cooperazione rafforzata come tappa intermedia di una integrazione comunque necessaria, auspicabilmente il risultato raccolto nel maggio 2022 potrebbe essere un pungolo per le istituzioni dell'UE per accelerare, nell'ambito del quadro legislativo vigente, l'approvazione di nuovi atti vincolanti nelle politiche su indicate.

Diversamente, il rischio è che disattendendo le istanze provenienti dalla base popolare si abbia un effetto *boomerang*: anziché rafforzare la democrazia partecipativa, i cittadini delusi, perché non ascoltati, potrebbero allontanarsi definitivamente dalla condivisione del progetto europeo²².

²² "For the European Union, this would not only be another missed opportunity for reform. Organizing a 'Conference on the Future of Europe' with much fanfare, promising an elaborate mechanism for citizens' involvement, and then not taking their proposals seriously would ultimately only demonstrate how great the distance is between the EU citizens and Brussels. This would do more harm than good to the democratic legitimacy of the EU" (von Ondarza, Alander 2021).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI²³

- Alemanno A., 2020. "Europe's Democracy Challenge: Citizen Participation in and beyond Elections", *German Law Journal* 21, 1, pp. 35-40.
- De Groot M., 2021. "Let Us Gain Control Over the Future of Europe! The Case for Citizen-driven EU Treaty Change". In *Citizen Participation in Democratic Europe: What Next for the EU*, edited by A. Alemanno, J. Organ, London - New York, ECPR Press - Rowman and Littlefield, pp. 187-200.
- Fabbrini F., 2019. "The Conference on the Future of Europe: A New Model to Reform the EU?", DCU Brexit Institute, *Working Paper* 12. <https://ssrn.com/abstract=3515188>
- Fabbrini F., 2021. "The Conference on the Future of Europe: Process and Prospects", *European Law Journal* 26, 5-6, pp. 401-414.
- Leonhard H., I. van Keulen, I. Korthagen, G. Aichholzer, R. Lindner, R. Øjvind Nielsen (eds.), 2020. *European e-Democracy in Practice*, Cham, Springer. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-27184-8>
- Lionello L., 2022. "Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di revisione dei Trattati", *BlogDUE*, 29 maggio. <https://www.aisdue.eu/luca-lionello-gli-esiti-della-conferenza-sul-futuro-delleuropa-e-le-prospettive-di-revisione-dei-trattati/>
- Maiani F., 2011. "Citizen Participation and the Lisbon Treaty: A Legal Perspective", *Studies of Public Policy* 484, pp. 1-24.
- Martines F., 2021. "La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativi di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?", *I Post di AISDUE* III, 2, Focus "Conferenza sul futuro dell'Europa". <https://www.aisdue.eu/francesca-martines-la-conferenza-sul-futuro-delleuropa-uno-strumento-innovativo-di-partecipazione-democratica-per-rafforzare-la-legittimita-dellunione/>
- Martines F., 2022. "La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prime valutazioni sugli strumenti di partecipazione, il processo deliberativo e il follow up", *Papers di diritto europeo* 2, pp. 11-37.
- Mendes J., 2011. "Participation and the Role of Law after Lisbon: A Legal View on Article 11 TEU", *Common Market Law Review* 6, pp. 1849-1878.
- Morgese G., 2011. "Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione Europea". In *Le nuove frontiere della cittadinanza*, a cura di E. Triggiani, Bari, Cacucci, pp. 37-59.
- Nascimbene B., 2019. "Da Jean Monnet. La diffusione della conoscenza del diritto dell'Unione europea". In AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, Cacucci, pp. 312-320.
- Nascimbene B., 2020. "Dalla 'paura' all'ambizione'. L'iniziativa per una Conferenza sul futuro dell'Unione europea", *Eurojus.it*, 7, 2. <https://rivista.eurojus.it/dalla-paura-allambizione-liniziativa-per-una-conferenza-sul-futuro-dellunione-europea/>

²³ Tutti i link ipertestuali sono stati verificati in data 31 gennaio 2023.

- Pesce C., 2016. *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Raspadori F., 2022a. “La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole della lontananza dei cittadini”, *BlogDUE*, 24 giugno.
<https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2022/06/Raspadori-BlogDUE.pdf>
- Raspadori F., 2022b. “La partecipazione dei cittadini all'Unione europea e lo spettro della democrazia”, *federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo* 12.
<https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=47076>
- Romito A.M., 2022. “The Conference on the Future of Europe: Facing Challenges from Citizen's Perspectives”. In *Re-new EU – Recovery, Reopening and Revival*, Sofia, Sofia University St. Kliment Ohridski, pp. 179-190.
- Salmoni F., 2022. “Note a prima lettura sul Discorso sullo stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova Convenzione per la riforma dei Trattati, ma... errare humanum est, perseverare autem diabolicum”, *federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo* 24.
<https://www.segretariacomunalivighenzi.it/archivio/anno-2022/Settembre/doc-salmoni.pdf>
- Stratenschulte E., 2021. “Is the Emperor Naked? Procedures and Expected Results of the Conference on the Future of Europe”. In *The Call for More Europe: Ambitions and Realities*, Sofia, Wilfried Martens Centre for European Studies, pp. 9-20.
- Tesauro G., 2021. “Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato”, *I Post di AISDUE* III, 1, Focus “Conferenza sul futuro dell'Europa”.
<https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2021/06/Post-Giuseppe-Tesauro-1.pdf>
- Tuffarelli F., 2021. “Al via la Conferenza sul futuro dell'Europa”. *Eurojus.it* 8, 2.
<https://rivista.eurojus.it/al-via-la-conferenza-sul-futuro-delleuropa-2/>
- Venizelos E., 2021. “The Conference on the Future of Europe as an Institutional Illusion”, *VerfBlog*, 16 December.
<https://verfassungsblog.de/the-conference-on-the-future-of-europe-as-aninstitutional-illusion/>
- von Ondarza N., M. Alander, 2021. “The Conference on the Future of Europe Obstacles and Opportunities to a European Reform Initiative That Goes beyond Crisis Management”. In *German Institute for International and Security Affairs (SWP) – Comment C19*, Berlin, SWP.