

La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità

Alfonso Maria Cecere e
Barbara Guastafarro*

La Conferenza sul futuro dell'Europa conferma che le declinazioni sovranazionali del principio democratico non si esauriscono nei canali della rappresentanza, ma trovano nella partecipazione dei cittadini un'ulteriore fonte di legittimazione del processo di integrazione. Dopo aver analizzato l'architettura istituzionale della Conferenza, mettendo in luce la democrazia nella Conferenza, il contributo esamina la democrazia proposta dalla Conferenza, passando in rassegna le principali raccomandazioni emerse dalla Plenaria in merito alle questioni istituzionali, alle procedure decisionali, e al coinvolgimento delle autonomie territoriali. Infine, il contributo si sofferma sui potenziali esiti della Conferenza, evidenziando quanto e le sue future prospettive siano imbrigliate da un conflitto inter-istituzionale tra i fautori di una modifica dei trattati e i sostenitori di un approccio pragmatico che implementi le proposte della Conferenza "a trattati vigenti".

1. Introduzione

La Conferenza sul futuro dell'Europa, inaugurata ufficialmente il 9 maggio 2021 presso la sede del Parlamento europeo di Strasburgo, nel giorno della festa dell'Europa, si è conclusa il 9 maggio 2022 con una cerimonia svoltasi nel medesimo luogo, durante la quale i tre Copresidenti del Comitato esecutivo della Conferenza¹ hanno presentato ai Presidenti delle istituzioni

* Pur essendo il lavoro frutto di una riflessione comune e condivisa sono attribuiti a Barbara Guastafarro i paragrafi 1,2, 2.1, 3, 3.1, 3.2, 3.3 e 5; ad Alfonso Maria Cecere i paragrafi 2.2, 2.3, 3.4 e 4.

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

europee la Relazione finale contenente specifiche raccomandazioni frutto di un inedito processo di democrazia partecipativa che ha visto i cittadini europei esprimersi sulle priorità politico-istituzionali e socio-economiche dell'Unione². Come noto, la Dichiarazione congiunta che ha dato vita al processo, firmata il 10 marzo 2021 dall'allora Presidente del Parlamento europeo David Sassoli, dal Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen e dal Primo ministro portoghese Antonio Costa in rappresentanza del Consiglio dell'UE, apre «un nuovo spazio di discussione con i cittadini per affrontare le sfide e le priorità dell'Europa»³. In tal senso, pur costituendo una indiscutibile novità, la Conferenza scaturisce dall'idea, già maturata in anni passati, per poi essere formalizzata dal Trattato di Lisbona, che le declinazioni sovranazionali del principio democratico non possono esaurirsi attraverso i canali della *rappresentanza* ma trovano nella *partecipazione* un'ulteriore fonte di legittimazione⁴ del processo di integrazione⁵. Non è un caso, difatti, che all'interno del titolo II dedicato

zione. La troika presidenziale della COSAC parteciperà in qualità di osservatore permanente ed anche il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo possono essere invitati in qualità di osservatori.

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

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

⁴ Sulla dicotomia tra rappresentanza e partecipazione, nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo, M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012. Tali due categorie sono talvolta considerate due declinazioni della democrazia tra loro sostitutive, talvolta complementari. Spesso, infatti, la partecipazione non viene considerata un'alternativa alla rappresentanza ma un semplice corollario di essa, recuperando la sua funzione originaria, quella di «democratizzare la democrazia», ossia di «contribuire a superare la storica separazione tra società civile e istituzioni rappresentative» (così A. MASUCCI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa: alcuni "punti fermi" per una loro integrazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, p. 361); sul tema anche M. LUCIANI, *La questione della partecipazione*, in AA.Vv., *Percorsi culturali di Michele Scudiero. Presentazione degli Scritti in onore*, Napoli, Jovene, 2009.

⁵ Sulla democrazia partecipativa e rappresentativa nell'ordinamento europeo, *ex multis*, S. SMISMAN, *The Constitutional Labelling of "the democratic life of the EU": representative and participatory democracy*, in A. FOLLESDAL, L. DOBSON (eds.), *Political Theory and the European Consti-*

alle disposizioni democratiche, l'art. 10 TUE, precisa che «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa», ma l'art. 11 TUE stabilisce che «le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione»⁶, costituendo il fondamento di una partecipazione democratica che vada oltre il principio rappresentativo, superi l'equivalenza funzionale tra democrazia e parlamentarismo⁷, da un lato, e si svincoli dalla necessaria esistenza di un *demos* sovranazionale, dall'altro⁸.

La Conferenza affonda le sue radici qualche anno più indietro rispetto alla data di inizio del processo, e si pone in continuità con il «Libro bianco sul Futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025», pubblicato dalla Commissione europea nel 2017 in occasione del 60° anniversario della firma dei Trattati di Roma⁹. Il dato più significativo, che è a monte del processo, è tuttavia la crescente affluenza alle elezioni del Parlamento europeo del 2019, che registrano una partecipazione del 50,6% in netta ripresa rispetto al 42,61% del 2014. È questo dato che testimonia la volontà dei cittadini di far sentire la propria voce, costruendo

tution, London, Routledge, pp. 122-139; J. COULTRAP, *From Parliamentarism to pluralism: models of democracy and the European Union's «Democratic Deficit»*, in *Journal of Theoretical Politics* 11 (1), 1999; E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra «democrazia rappresentativa» e «democrazia partecipativa»*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, ESI, 2009; D. FERRI, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2011, p.297 ss.; D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppo attuali e prospettive*, in *Diritto Pubblico*, 2009, p.589 ss.

⁶ Il dibattito sul principio democratico nell'Unione europea è vastissimo. Ci si limita in questa sede a menzionare J. WEILER, M. WIND, (eds.), *Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, 2003; J. WEILER, U. HALTERN, F. MAYER, *European Democracy and its Critique*, in J. HAYWARD (ed), *The Crisis of Representation in Europe*, Frank Cass, 1995. D. WINCOTT, *Does the European Union Pervert Democracy? Questions of Democracy* in *New Constitutional Thought on The Future of Europe*, «European Law Journal», 4(4), 1998.

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

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

⁹ M.C. MARCHETTI, *Conferenza sul futuro dell'Europa: la tua voce conta!*, in *EUblog.eu* (10 maggio 2021).

un'Europa in cui i popoli, parafrasando le parole di Macron espresse nella dichiarazione sul Rinascimento europeo¹⁰, possano riprendere «il controllo del proprio destino» e che inviterà le istituzioni europee ad aprire una riflessione sul futuro dell'Europa volta a superare le ondate sovraniste ed euroscettiche culminate nella Brexit. L'avvento dirompente della pandemia nel 2020 ha certamente imposto una battuta d'arresto al processo, ritardando di un anno l'avvio dei lavori della Conferenza, ma, allo stesso tempo, è servito a consolidare l'idea che un'Unione europea più forte, più efficace, più vicina al cittadino e più solidale è indispensabile per far fronte a sfide, prima fra tutte quella sanitaria e climatico-ambientale, che assumono sempre più carattere transnazionale. Il presente contributo si propone di analizzare in primo luogo l'architettura istituzionale della Conferenza, per esaltare la democrazia che emerge *nella* Conferenza sul futuro dell'Europa, per poi scandagliare invece le declinazioni della democrazia proposte *dalla* Conferenza, e i suoi possibili esiti.

2. *La democrazia nella Conferenza sul futuro dell'Europa*

L'ambizione della Conferenza sul futuro dell'Europa è rendere i cittadini maggiormente protagonisti del processo di integrazione europea. Come ufficialmente sottoscritto dai Presidenti della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio europeo nella *Dichiarazione congiunta sulla Conferenza sul futuro dell'Europa*, «l'Unione europea deve dimostrare di essere in grado di rispondere alle preoccupazioni e alle ambizioni dei cittadini». È per questo che l'architettura istituzionale della Conferenza è stata concepita per esaltare la centralità del cittadino in dinamiche decisionali *bottom up*, che affiancano ai classici canali della democrazia rappresentativa e del dialogo inter-istituzionale momenti di partecipazione, consultazione e deliberazione tra persone provenienti da ogni angolo d'Europa senza particolare conoscenza delle dinamiche di funzionamento dell'Unione europea.

¹⁰ E. MACRON, *Per un Rinascimento europeo. Lettera ai cittadini europei* (4 marzo 2019) <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it>.

2.1 La struttura della Conferenza tra democrazia rappresentativa, partecipativa e deliberativa

Fondata sulle cosiddette tre “Ps”, la Conferenza si articola su tre pilastri¹¹. Il primo è la Piattaforma digitale multilingue, lanciata attraverso la conferenza stampa del 19 aprile 2021, alla presenza dei tre copresidenti del Comitato esecutivo della Conferenza: Guy Verhofstadt a nome del Parlamento europeo, Ana Paula Zacarias, Segretaria di Stato portoghese per gli Affari europei a nome della Presidenza del Consiglio dell’UE e Dubravka Šuica, Vicepresidente della Commissione per la democrazia e la demografia. Grazie alla piattaforma, i cittadini possono condividere le proprie idee ed inviare contributi online in uno dei nove ambiti tematici della Conferenza, individuati sulla scorta dell’agenda strategica del Consiglio europeo e degli orientamenti politici 2019-2024 della Commissione europea: Cambiamento climatico e ambiente, Salute, Un’economia più forte, giustizia sociale e occupazione, L’UE nel mondo, Valori e diritti, Stato di diritto e sicurezza, Trasformazione digitale, Democrazia europea, Migrazione e istruzione, Cultura gioventù e sport.

La facilità di accesso alla piattaforma, da effettuarsi con un semplice *log in*, è potenziata da un meccanismo di traduzione simultanea che permette ai cittadini europei di comunicare *peer to peer* e interagire in modo aperto e inclusivo in 24 lingue, di navigare e registrarsi per gli eventi online caricati sulla piattaforma e visualizzati su una mappa interattiva. La maggior parte di idee e contributi in sede di Piattaforma digitale multilingue si è concentrata principalmente su ambiente, cambiamento climatico, salute (seguite dall’ambito tematico democrazia europea), e molte delle raccomandazioni finali della Plenaria, di cui si discuterà in seguito, fanno tesoro delle proposte dei cittadini emerse dalla Piattaforma, sollecitando le istituzioni europee a proteggere e ripristinare la biodiversità, a rafforzare la sicurezza energetica europea, a promuovere la conoscenza e l’istruzione in materia di ambiente, cambiamenti climatici, uso dell’energia e sostenibilità; a rafforzare la resilienza e la qualità

¹¹ Per una descrizione dettagliata sulla struttura della Conferenza A. ALEMANNI, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d’être*, in *European Law Journal* (13 febbraio 2022), Volume 26, Issue 5-6.

dei sistemi sanitari e garantire a tutti gli europei l'accesso paritario e universale a un'assistenza sanitaria a prezzi accessibili¹².

Il secondo pilastro è costituito dai quattro *Panel europei dei cittadini*, che raccolgono complessivamente 800 cittadini selezionati in modo casuale (200 per ciascun panel), chiamati a discutere e ad avanzare raccomandazioni in quattro macro-ambiti tematici che raggruppano i nove *cluster* già discussi in piattaforma. All'interno di questi quattro panel (Panel 1 «Economia più forte, giustizia sociale, posti di lavoro, educazione, cultura, sport, trasformazione digitale»; Panel 2 «Democrazia europea / Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza»; Panel 3 «Cambiamento climatico e ambiente / Salute»; Panel 4 «L'UE nel mondo, migrazione») i partecipanti sono selezionati tenendo conto di cinque criteri che assicurano che ciascun panel sia rappresentativo in termini di origine geografica, sesso, età, contesto socio-economico e livello di istruzione. In tal modo, le medesime priorità politiche per il futuro dell'Europa vengono discusse tenendo conto di diverse angolature visuali e diversi bisogni dei cittadini, dando vita a un inedito e proficuo esercizio di democrazia deliberativa¹³. Infine, il terzo pilastro è la Plenaria della Conferenza, i cui membri, divisi in nove gruppi di lavoro corrispondenti ai nove cluster della Piattaforma, sono chiamati a discutere sia le raccomandazioni espresse dai Panel europei di cittadini che i contributi pervenuti sulla Piattaforma, che resta il fulcro dell'intero sistema. La Plenaria è composta da 449 partecipanti, di cui 108 membri del Parlamento europeo, 108 rappresentanti dei Parlamenti nazionali, 54 rappresentanti del Consiglio (due per ciascuno Stato membro), 3 rappresentanti della Commissione europea, 108 rappresentanti dei cittadini, tra cui 80 rappresentanti dei 4 panel europei

¹² F. MENDEZ E M. MENDEZ, *The Promise and Perils of Direct Democracy for the European Union*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 2017, 48, 52. A. SIMONCINI, E. LONGO, *Il primo scoglio dell'iniziativa dei cittadini europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2013.

¹³ A. ALEMANNI, *op. cit.*, p. 2, nota che il panel costituiscono il momento squisitamente "deliberativo" della Conferenza. Il dialogo fra cittadini di diversa estrazione, età e provenienza geografica è infatti sollecitato dalla figura di *facilitator* professionisti. In realtà, anche tra le attività organizzate dagli Stati membri nell'ambito della Conferenza, di cui non è possibile dar conto all'interno di questo studio, sono stati creati molti *panel nazionali* per permettere ai cittadini dei singoli Stati di esprimere la propria voce. In Italia tali attività sono state coordinate dal "Comitato Scientifico sul futuro dell'Europa" di nomina governativa, presieduto da Paola Severino e Ferdinando Nelli Feroci, dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dal Dipartimento Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

dei cittadini (20 per ogni panel), 18 del Comitato economico e sociale europeo, 12 rappresentanti delle parti sociali e 8 rappresentanti della società civile, 18 rappresentanti del Comitato delle regioni, 6 rappresentanti eletti delle autorità regionali e 6 rappresentanti eletti delle autorità locali¹⁴. Come emerge da un'indagine speciale Eurobarometro n. 500 "Il futuro dell'Europa", condotta da Parlamento e Commissione europea e svolta tra il 22 ottobre e il 20 novembre 2020 nei 27 Stati membri dell'UE intervistando oltre 27.000 persone, tra coloro che hanno manifestato la volontà di essere direttamente coinvolti nella Conferenza emerge una preferenza per la partecipazione ad incontri a livello locale (44%)¹⁵, a dimostrazione dell'importanza della democrazia di prossimità per consolidare un legame tra cittadini e istituzioni europee che non prescinda da, ma coinvolga, le autonomie territoriali.

2.2 La democrazia di prossimità: il coinvolgimento del Comitato delle Regioni

La Conferenza ha proposto una partecipazione attiva del Comitato europeo delle Regioni, l'organismo che nell'organizzazione istituzionale dell'Unione europea rappresenta le autonomie territoriali degli Stati¹⁶

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

¹⁵ M.C. MARCHETTI, *op. cit.*, al secondo posto tra le modalità di partecipazione si colloca la disponibilità a partecipare a indagini campionarie (34%); si rileva anche la disponibilità a dialogare direttamente con rappresentanti politici a livello europeo e nazionale (31%) e a prendere parte a consultazione online attraverso piattaforme digitali (30%).

¹⁶ Sul Comitato delle Regioni M. ESPOSITO, *Dal Libro bianco sulla governante europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004; E. DOMORENOK, *Regioni in Europa, Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Dir. pubb. comp. ed eur.*, 2013, p.1097 ss. e sia consentito rinviare anche a A.M. CECERE, *La "dimensione" regionale della Comunità Europea. Il Comitato delle Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2003, pp.175-209.

e si propone di avvicinare l'Europa ai suoi cittadini, all'interno della sessione plenaria della Conferenza e, in qualità di osservatore, del Comitato esecutivo. Durante lo svolgimento dei lavori della Conferenza, il Comitato delle Regioni è stato impegnato in numerosi dialoghi locali e transfrontalieri con i cittadini, e le idee e raccomandazioni che ne sono scaturiti sono state pubblicate sulla piattaforma digitale multilingue.

Nelle sessioni plenarie della Conferenza la delegazione del Comitato delle Regioni ha partecipato con l'obiettivo di instaurare dei contatti con gli altri 420 delegati per rafforzare il ruolo degli enti locali e regionali nel funzionamento democratico dell'Unione europea e promuovere la dimensione territoriale delle politiche dell'UE. La partecipazione del Comitato delle Regioni ha contribuito, da un lato, a mettere in evidenza quali questioni fossero rilevanti per le regioni e le città dell'UE riguardo ai temi discussi nella Conferenza, dall'altro ha contribuito a produrre una riflessione articolata sul ruolo delle autonomie territoriali nel processo di 'rivitalizzazione' democratica dell'Unione. Con riferimento a sé stesso, il Comitato delle Regioni ritiene che non dovrebbe più limitarsi solamente a una funzione consultiva¹⁷, ma dovrebbe avere un ruolo vincolante negli ambiti d'intervento dell'UE con una chiara dimensione territoriale. Il suo contributo dovrebbe concretizzarsi con la produzione di normative migliori e di una maggiore legittimità democratica nell'UE, dando a 1,2 milioni di leader locali e regionali la forza per colmare il divario tra l'UE e i suoi cittadini. In questa prospettiva il Comitato della Regioni sostiene la proposta del Parlamento europeo di lanciare una

¹⁷ Ricordiamo sommariamente che l'azione svolta dal Comitato nella fase pre-legislativa si sostanzia in una funzione di impulso e un'azione di intermediazione tra la Commissione e gli attori regionali e locali coinvolti nella valutazione preventiva dell'impatto sociale, economico, e soprattutto regionale delle politiche e delle iniziative legislative europee. Il Comitato esamina previamente il programma annuale di lavoro inviatogli dalla Commissione europea e produce «*outlook opinions*» sulle politiche della UE e studi sull'impatto delle singole proposte che si intendono approvare. Opera così il controllo della sussidiarietà non soltanto durante la normale attività consultiva ma sin dal momento della definizione delle politiche e delle singole proposte legislative. Nel prosieguo dell'iter legislativo svolge una importante funzione consultiva sui progetti di atti legislativi sottoposti alla sua attenzione dalle istituzioni europee attraverso la emissione di pareri redatti dalle Commissioni competenti e approvati in via definitiva dall'Assemblea plenaria dell'organo. L'azione consultiva del Comitato non si esaurisce nella redazione di un singolo parere, ma si manifesta nuovamente con il diritto di esprimere pareri di revisione, nel caso in cui le proposte legislative subiscano alterazioni e modifiche consistenti nel corso dell'iter legislativo.

nuova Convenzione sul futuro dell'Europa per trasformare realmente il ruolo di enti locali e regionali nell'architettura istituzionale europea, attraverso un ripensamento dello stesso Comitato¹⁸.

Preliminarmente, occorre osservare che su tutti e nove i temi le autonomie territoriali che sono dotate della funzione legislativa sono chiamate in causa per dare svolgimento ai risultati della Conferenza (dare corpo ad una dimensione europea più democratica nella quale calare le azioni da svolgere). Con riferimento alle autonomie territoriali come enti di prossimità con i quali il cittadino si rapporta in modo più immediato e diretto il Comitato ha espresso la sua posizione e tra i nove temi possiamo ricordare i seguenti¹⁹.

Nel tema «cambiamenti climatici e ambiente» gli enti locali e regionali sono impegnati ad attuare il 70% delle misure di mitigazione dei cambiamenti climatici e il 90% delle politiche di adattamento a tali cambiamenti²⁰. Se si vuole ambire a centrare l'obiettivo di trasformare l'Europa nel primo continente climaticamente neutro entro il 2050 il "Green Deal europeo" deve tenere in conto le diversità dei territori ed è, pertanto, necessario adottare un approccio dal basso per rispettare il principio di sussidiarietà, garantendo nel contempo la flessibilità indispensabile per adattarsi alle diverse esigenze²¹. Le Regioni e le Città si trovano in una posizione privilegiata in quanto, lavorando a diretto contatto con i cittadini, possono contribuire a promuovere il cambiamento dei comportamenti in un'ottica di sostenibilità.

Il tema «un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione» chiama in causa le autonomie territoriali e le loro competenze nei settori politiche

¹⁸ Vedi *infra* paragrafo 3.4.

¹⁹ <https://cor.europa.eu/it/engage/Pages/future-europe-role-of-regions-cities.aspx#7>.

²⁰ La fonte è il sito istituzionale del Comitato delle Regioni.

²¹ Le questioni relative ai cambiamenti climatici e all'ambiente sono trattate dalla commissione Ambiente, cambiamenti climatici ed energia (ENVE). Tra i temi chiave delle priorità politiche del Comitato europeo delle regioni per il periodo 2020-2025 figura la priorità «Costruire comunità resilienti», che si basa sulla recente iniziativa del Comitato delle Regioni *Green Deal* a livello locale, costituita da un gruppo di lavoro composto da tredici rappresentanti eletti a livello locale e regionale.

di coesione²² e politiche sociali²³. Le disparità territoriali, sia quelle tra le regioni e le città dell'UE, sia quelle al loro interno in termini di risultati economici e di occupazione, variano notevolmente, motivo per cui l'Unione europea ha istituito la politica di coesione e i fondi destinati a ridurre tali disparità²⁴. Le crisi che attraversano l'Europa, da quella sanitaria, a quelle ambientale, economica e sociale colpiscono i territori in modo differente e attivano meccanismi di reazione che, essendo legati allo status esistente, rischiano di aggravare ulteriormente le disparità là dove le fragilità sono già conclamate²⁵. L'azione a livello dell'UE da sola non è sufficiente, occorre un contributo sinergico delle autorità nazionali, regionali e locali, come anche delle parti sociali e degli altri soggetti interessati a tutti i livelli²⁶. Considerato che gli enti regionali e locali svolgono un ruolo centrale nell'attuazione delle politiche occupazionali e sociali, è essenziale, a parere del Comitato, garantire nelle fasi di elaborazione e attuazione delle politiche dell'UE una rappresentanza adeguata della dimensione locale e regionale²⁷.

²² F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. dir. I tematici III, Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p.839 ss.

²³ A. PIOGGIA, *Politiche sociali*, in *Enc. dir. I tematici III, Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 861 ss.

²⁴ R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, il Mulino, 2000; AA.Vv., *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, a cura di G. COLOMBINI, Napoli, Jovene, 2011.

²⁵ A. POLICE, *Federalismo "asimmetrico" e dequotazione dell'uguaglianza: le fragili fondamenta della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 489 ss.; C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

²⁶ F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, cit., p.853, il quale sottolinea come le misure di coesione innescano «dal basso» politiche di eguaglianza, mediante procedimenti di amministrazione concertata quali l'intesa istituzionale di programma, l'accordo di programma quadro, il contratto di programma, il patto territoriale ed il contratto d'area. Sull'amministrazione condivisa vedi A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000. Sul ruolo degli enti territoriali vedi A. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Torino, Giappichelli, 2014; AA.Vv., *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, a cura di S. CIMINI e M. D'ORSOGNA, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

²⁷ All'interno del Comitato delle Regioni le questioni relative alla giustizia sociale e all'occupazione sono trattate dalla commissione Politica sociale, istruzione, occupazione, ricerca e cultura (SEDEC). La priorità «Coesione, il nostro valore fondamentale» è tra i temi chiave delle politiche del Comitato europeo delle regioni per il periodo 2020-2025. Essa riguarda l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali ed è stata inclusa tra le priorità del programma di lavoro per il 2021. Questa priorità riveste inoltre la massima importanza per il Comitato in quanto po-

Anche il tema «Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza» deve sollecitare il ruolo delle autonomie territoriali. Gli enti locali e regionali all'interno di un sistema di *governance* multilivello contribuiscono attivamente alla tutela dei diritti fondamentali, che ha ricadute positive sullo sviluppo economico e sociale ed è la via migliore per conquistare la fiducia dei cittadini. È responsabilità condivisa a livello europeo, nazionale, regionale e locale promuovere una cultura del rispetto dello Stato di diritto. Per quanto riguarda la «sicurezza», inoltre, i Comuni hanno un ruolo chiave nella protezione degli spazi pubblici²⁸ e nella prevenzione della radicalizzazione sul territorio delle organizzazioni criminali²⁹. Il Comitato delle regioni ha proposto che le autonomie territoriali siano partecipi delle attività di promozione di una cultura del rispetto dei diritti fondamentali, dei valori dell'UE e dello Stato di diritto, avendo cura particolare a rafforzare l'adesione dei giovani a questi elementi fondanti dell'UE. Il tema della «Trasformazione digitale» è ampio e complesso e coinvolge l'assetto e l'azione della pubblica amministrazione³⁰. L'accesso alle infrastrutture e ai servizi digitali varia notevolmente tra le diverse regioni e città dell'UE e persino al loro interno, e porta l'attenzione anche sulle comunità che vivono in territori a bassa densità abitativa. La trasformazione digitale è essenziale per lo sviluppo economico e sociale, e le tecnologie digitali sono imprescindibili per ogni aspetto della nostra vita³¹. Allo stesso tempo, la pandemia di Covid-19 ha messo in luce un crescente divario digitale in tutta l'UE, confermando che la disponibilità e l'accessibilità delle opportunità di trasformazione digitale hanno un

trebbe definire un nuovo asse di intervento per le istituzioni europee, che passerebbero da un approccio intergovernativo a un processo decisionale europeo.

²⁸ I profili appartengono ai vari volti che minacciano la vita urbana: prostituzione, alcolici, tossicodipendenze, decoro urbano ecc.

²⁹ V. ANTONELLI, *Sicurezza delle città tra diritti e amministrazione*, Padova, Cedam, 2018.

³⁰ Per un approccio prospettico ampio e per una ricca bibliografia B. BOSCHETTI, *Amministrazione digitale*, in *Enc. dir. I tematici III, Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 75 ss.

³¹ Sulla digitalizzazione in ambito pubblico e con riferimento al rapporto tra amministrazione e cittadini D.U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2019, p. 663.

impatto importante sulla coesione tra le regioni e le città dell'UE³². Il Comitato europeo delle regioni ha preso a cuore il concetto di «coesione digitale» sin dal 2019, in occasione dell'adozione del parere sul tema «L'Europa digitale per tutti». La coesione digitale è un'importante dimensione aggiuntiva del concetto di coesione economica, sociale e territoriale, sancito dal Trattato UE ed è per questo che il Comitato studia lo stato della trasformazione digitale nelle regioni dell'UE e monitora il divario in termini di infrastrutture, utilizzo di Internet e disponibilità di servizi amministrativi online.

Il tema della «Democrazia europea» chiama in causa tutte le istituzioni, sia quelle dei Paesi membri dell'Unione che quelle euro-unitarie. Rafforzare il funzionamento democratico dell'Unione è un modo per rilanciare il progetto europeo. Le Regioni, le Città, i Comuni e più di un milione di rappresentanti politici eletti a livello subnazionale svolgono un ruolo importante nel rendere la democrazia europea più resiliente. Un maggiore coinvolgimento degli enti locali e regionali, soprattutto attraverso un rinnovato Comitato europeo delle regioni, nella definizione delle politiche dell'UE potrebbe dare ulteriore energia al progetto di avvicinare l'Europa ai cittadini.

In questa prospettiva il Comitato europeo delle regioni sostiene lo sviluppo costante dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, che garantiscono che le decisioni siano adottate al livello più vicino possibile ai cittadini e che vi siano controlli costanti per verificare se l'azione dell'UE sia giustificata rispetto alle possibilità esistenti a livello nazionale, regionale o locale. Emerge qui la trasversalità del tema «Democrazia europea» e la sua valenza strategica dal momento che solo realizzando in sede istituzionale alcune modifiche sarà possibile concretizzare una partecipazione delle autonomie locali ai processi decisionali.

Il Comitato, sulla spinta offerta dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, propone di trasformare la partecipazione dei cittadini in un elemento

³² F. PIZZOLATO, *Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2022, p. 155, si sofferma sui rapporti «tra città-ambiente, spazio tecnologico di utenza e potenzialmente di direzione eteronoma; e città-soggetto, proiezione dei cittadini attivi, si crea una tensione che è una dialettica fondamentale della democrazia contemporanea».

permanente e di mettere in comune le esperienze relative al coinvolgimento dei cittadini mediante una rete di Regioni e Città a livello dell'UE.

2.3 *La posizione marginale delle autonomie locali*

La Conferenza può essere anche considerato un esercizio di democrazia locale all'interno di un'idea non meramente burocratica di amministrazione, in cui l'interesse collettivo è perseguito attraverso una collaborazione tra cittadini e istituzioni. Secondo questa prospettiva si valorizza il criterio della sussidiarietà orizzontale e si promuove il ruolo attivo dei corpi sociali. In questo rapporto di collaborazione, dove sono state le istituzioni europee ad attivare e realizzare l'esperienza della partecipazione dei cittadini europei, hanno trovato un loro spazio, sia pure marginale, gli enti locali territoriali. Questo non ha impedito a molti Comuni e Città metropolitane italiane di contribuire a diffondere tra i loro cittadini sia la conoscenza stessa dei lavori della Conferenza, sia i modi per accedere e partecipare ai suoi lavori. Non è mancato l'impegno attraverso i siti internet istituzionali degli enti, impegno caratterizzato da diversa intensità anche in ragione dell'appartenenza o meno a reti realizzate da centri di documentazione, informazione e diffusione dell'Unione Europea come, ad esempio, Europe Direct in Italia, che a sua volta fa parte di una famiglia di centri a livello europeo³³. Non è neanche mancata la sensibilità delle assemblee consiliari verso il processo partecipativo innescato con i lavori della Conferenza³⁴. In sostanza, ha prevalso la cifra connotata al rapporto di prossimità esistente che vede soprattutto i Comuni così naturalmente vicini alla propria comunità da impersonare effettivamente il ruolo di ente con finalità generale.

³³ Vedi *infra*, nota 49.

³⁴ Si registrano mozioni presentate da gruppi consiliari e votate ad ampia maggioranza con le quali, ad esempio, «Il Consiglio comunale si impegna ad approfondire, per quanto di sua competenza, la strategia e gli obiettivi della Conferenza per il Futuro dell'Europa in particolare per quanto concerne le possibili ricadute sul territorio. Impegna la Giunta Comunale a sostenere e promuovere eventuali momenti di confronto, con particolare attenzione al rispetto di tutte le posizioni emerse sul tema e, in virtù dei propositi impliciti nella creazione della piattaforma quale strumento partecipativo, a promuovere dibattiti finalizzati alla comprensione del ruolo delle Istituzioni Europee e delle aspettative dei cittadini nei loro confronti.» (Consiglio comunale di Ferrara Mozione «Conferenza sul futuro dell'Europa» - P.G. n. 89183, del 21 luglio 2021).

3. *La democrazia proposta dalla Conferenza sul futuro dell'Europa*

Durante l'ultima sessione plenaria della Conferenza, svoltasi il 29 e 30 aprile 2022 presso il Parlamento europeo di Strasburgo, è stato raggiunto il consenso delle componenti istituzionali della Conferenza su 49 proposte, che rappresentano la sintesi della deliberazione avvenuta in Plenaria tenendo conto delle 178 raccomandazioni formulate dai panel dei cittadini europei, dell'attività dei panel nazionali e dei 43.734 contributi e delle 16.274 idee raccolte sulla piattaforma digitale multilingue. Le 49 proposte, contenute in un Rapporto finale³⁵, sono relative ai nove ambiti tematici stabiliti dalla Conferenza (corrispondenti, del resto, ai nove gruppi di lavoro della Plenaria), ed ogni proposta si prefigge uno specifico obiettivo, per poi essere articolata in una serie di diverse misure volte ad implementarlo. Di seguito saranno analizzate principalmente le proposte ascrivibili all'ambito tematico «democrazia europea» (che riguardano le proposte da 36 a 40 del documento finale), tenendo anche conto del *Preliminary technical assessment of the proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe*³⁶, predisposto dal Segretariato generale del Consiglio dell'UE. Tale documento è di estrema rilevanza in quanto valuta concretamente la possibilità per le Istituzioni europee di dar seguito alle 49 proposte. Per ciascuna di esse, difatti, tale valutazione tecnica considera la fattibilità di una loro possibile realizzazione a trattati vigenti o, al contrario, la necessità di una revisione dei trattati alla luce dell'impossibilità per l'Unione di legiferare nel senso richiesto dai cittadini in assenza di esplicite basi giuridiche.

3.1 *Democrazia e partecipazione*

Tra le proposte della Plenaria della Conferenza nell'ambito tematico «democrazia europea», la proposta n. 36 si prefigge di aumentare la partecipazione dei cittadini e il coinvolgimento dei giovani, al fine di «sviluppare una “piena

³⁵ Il Rapporto è disponibile sul sito della Conferenza all'url https://futureu.europa.eu/trails/active_storage/blobs/redirect/eyJfcmFpbHMionSibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBN1UzQVE9PSIsImV4c-CI6bnVsbCwicHVyIjoiYmxvY19pZCJ9fQ==--a8e0633a7b60d869ec3b2142f1ac7fd16743eb4b/Book_CoFE_Final_Report_EN_full.pdf

³⁶ Il documento è consultabile sul sito del Consiglio all'url <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-ADD-1/en/pdf>.

esperienza civica” per i cittadini europei, garantire che la loro voce sia ascoltata anche tra un’elezione e l’altra e che la partecipazione sia efficace». Tale proposta è poi articolata in undici misure concrete. Ad esempio, la misura n. 1 intende migliorare l’efficacia dei meccanismi esistenti di partecipazione dei cittadini e svilupparne di nuovi, chiedendo che tutte le informazioni su tali spazi partecipativi siano riassunte in un sito web ufficiale e che siano creati meccanismi di monitoraggio delle iniziative politiche emerse dai processi di democrazia partecipativa. Analogamente, la misura n. 11 invita ad approvare una Carta dell’UE sugli strumenti che consentono il coinvolgimento dei cittadini negli affari europei. La misura n. 3 mira a costituire una piattaforma digitale di facile utilizzo in cui i cittadini, in particolare i giovani, possano condividere idee, rivolgere quesiti ai rappresentanti delle istituzioni dell’UE ed esprimere il loro punto di vista su importanti questioni e proposte legislative dell’UE, anche attraverso lo svolgimento di sondaggi online. Analogamente, la misura n. 9 propone una sorta di *youth check* nell’*impact assessment* della normativa europea, invocando un meccanismo di consultazione con i rappresentanti dei giovani che serva a valutare il potenziale impatto della legislazione abbia sul loro futuro. La misura n. 7 prevede l’organizzazione periodica di assemblee dei cittadini, selezionati in modo casuale, con criteri di rappresentatività, ed eventualmente guidate da esperti che forniscano informazioni sufficienti per deliberare, per coadiuvare le attività delle istituzioni europee, che dovrebbero debitamente motivare la scelta di discostarsi dalle deliberazioni assembleari dei cittadini.

È interessante notare che, secondo il Segretariato generale del Consiglio dell’Unione, le sovra-menzionate misure, volte ad implementare la proposta n. 36, potrebbero tutte essere realizzate a trattati vigenti. Qualunque azione delle istituzioni europee volta ad accrescere i meccanismi tutt’ora esistenti per incentivare la partecipazione dei cittadini – tra cui ad esempio l’iniziativa dei cittadini europei di cui all’art. 11.4 TUE o il Dialogo che la Commissione instaura con i cittadini e le parti sociali – troverebbe un solido ancoraggio nell’art. 11 del TUE, dedicato alla democrazia partecipativa³⁷.

³⁷ Ai sensi dell’art. 11, par. 1, «Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione». Ai sensi del par. 2., le istituzio-

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

Analogamente, la misura n. 6 della proposta 37, per rafforzare l'identità comune tra i cittadini europei, propone di istituire un fondo dell'UE per sostenere le interazioni online e offline (ad esempio programmi di scambio, tavole rotonde, riunioni) di breve e più lunga durata tra i cittadini dell'UE, di creare manifestazioni e squadre sportive comuni o rendere la Giornata dell'Europa (9 maggio) un giorno festivo aggiuntivo in Europa per tutti i cittadini dell'UE. In merito a quest'ultimo punto, il Segretariato generale del Consiglio rileva che i giorni festivi sono di competenza nazionale degli Stati membri (probabilmente perché particolarmente ancorati all'identità nazionale dei singoli Stati) e che rendere la giornata dell'Europa un ulteriore giorno festivo obbligatorio in tutta l'UE richiederebbe una modifica dei Trattati.

ni devono mantenere «un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile». Ai sensi del par.3, secondo cui «Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate».

3.2 Democrazia rappresentativa ed equilibri istituzionali

La proposta 38 della Conferenza sul futuro dell'Europa, dedicata a «democrazia e elezioni», ha come obiettivo quello di «rafforzare la democrazia europea consolidandone le fondamenta, intensificando la partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo, promuovendo il dibattito transnazionale sulle questioni europee e garantendo un forte legame tra i cittadini e i loro rappresentanti eletti». A tal fine, 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 e la misura 3 chiede di modificare la legge elettorale dell'UE al fine di armonizzare le condizioni elettorali (età per votare, data delle elezioni, requisiti per le circoscrizioni elettorali, candidati, partiti politici e il loro finanziamento) per le elezioni del Parlamento europeo e di creare «liste transnazionali» con candidati provenienti da più Stati membri, agevolando la possibilità di voto digitale e garantendo diritti di voto effettivi alle persone con disabilità. A tal riguardo, la valutazione tecnica del Segretariato generale del Consiglio esclude la possibilità di indire referendum pan-europei in assenza di esplicite basi giuridiche, ma ritiene perseguibili le proposte in merito alla modifica della legge elettorale, potenzialmente incardinabili all'interno dell'art. 223 TFUE, secondo cui «Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri» (par. 1) e secondo cui «Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie...». Difatti, nel maggio del 2022 è stata già incardinata in seno alla Commissione Affari Costituzionali del Parlamento una proposta di modifica dell'*Electoral Act* 1976, tuttora vigente, per armonizzare le discipline nazionali in merito alle elezioni del Parlamento europeo³⁸.

³⁸ *European Parliament legislative resolution of 3 May 2022 on the proposal for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, repealing Council Decision (76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the Act concerning the election of*

La misura 4 della proposta 38 intende «rafforzare i legami tra i cittadini e i loro rappresentanti eletti, tenendo conto delle specificità nazionali e del desiderio dei cittadini di ridurre le distanze e di sentire che le loro preoccupazioni portano a un'azione specifica da parte dei rappresentanti eletti al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali». A tal fine, la misura ritiene che i cittadini europei dovrebbero avere maggiore voce in capitolo su chi è eletto Presidente della Commissione e che ciò potrebbe essere conseguito o mediante un'elezione diretta o attraverso un sistema di candidati capilista; che il Parlamento europeo dovrebbe avere il diritto di iniziativa legislativa; che il Parlamento europeo dovrebbe decidere in materia di bilancio alla stregua di quanto accade in molti ordinamenti nazionali. Come intuibile, ad eccezione della presentazione di un sistema di candidati capilista che consenta alle famiglie politiche europee di indicare in anticipo, in prossimità delle elezioni per il Parlamento europeo, il candidato alla Presidenza della Commissione, già del resto sperimentato nella prassi a partire dalle elezioni del 2014³⁹, molte delle proposte contenute dalla misura 4 non potrebbero essere realizzate senza una formale revisione dei Trattati, che notoriamente tipizzano in modo puntuale le competenze di ciascuna istituzione. Ciò è vero sia per il potere di iniziativa legislativa in capo al Parlamento europeo (attualmente dotato del solo «potere di iniziativa sull'iniziativa» di cui all'art. 225 TFUE, che consente di sollecitare la Commissione ad avviare una proposta legislativa), sia del potere di esercitare in via esclusiva le funzioni di bilancio, attualmente invece esercitabili «congiuntamente» al Consiglio, come prescritto dall'art. 16 TUE.

3.3 *Democrazia e processo decisionale*

La proposta 39, dedicata al processo decisionale dell'Unione, intende migliorare quest'ultimo al fine di garantire una più efficace capacità di azione dell'UE, tenendo conto nel contempo degli interessi di tutti gli

*the members of the European Parliament by direct universal suffrage annexed to that Decision (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)), su cui si rinvia a M. DIAZ CREGO, *Towards new rules for European elections?*, European Parliament research Service (September 2022).*

³⁹ Sul quadro normativo sotteso alla prassi e sulle sue difficoltà di implementazione, si rinvia a B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione "eletto" dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 4, 2014 e alla letteratura ivi contenuta.

Stati membri e garantendo un processo trasparente e comprensibile per i cittadini. A tal fine, con la misura n. 1 della proposta 39, la Plenaria propone la scelta decisamente coraggiosa di generalizzare il voto a maggioranza qualificata e conservare il voto all'unanimità per le sole questioni riguardanti l'adesione di nuovi paesi all'UE e le modifiche ai principi fondamentali dell'UE contemplati dall'art. 2 TUE e dalla Carta dei diritti. Tale scelta è di certo sintomatica di un'insofferenza di fondo nei confronti del voto all'unanimità, spesso in grado di frenare la capacità di azione di un'Unione a 27 attraverso il potere di veto dei singoli Stati, anche in occasioni di eventi che negli ultimi anni avrebbero richiesto una maggiore efficacia di azione, come la crisi economico-finanziaria, la crisi pandemica o la crisi internazionale che si profila in seguito al conflitto russo-ucraino. Ed è una scelta che guarda al superamento dell'antico dilemma tra *democrazia* ed *efficienza*⁴⁰ e al potenziamento della legittimazione «*per output*»⁴¹, di cui godono istituzioni in grado di soddisfare ambizioni e bisogni dei propri cittadini.

Di fronte ad una richiesta così puntuale da parte della Plenaria, il Segretariato del Consiglio ha effettuato una ricognizione di tutte le disposizioni relative alle procedure decisionali in seno al Trattato, rilevando che attualmente vi sono ben 76 casi in cui il Consiglio delibera all'unanimità e 18 casi in cui il Consiglio europeo delibera all'unanimità, e che in molti di questi procedimenti il superamento del voto all'unanimità potrebbe essere raggiunto attivando la c.d. «clausola passerella generale»⁴² di cui all'art. 48, par. 7, del Trattato. L'art. 48 TUE, dopo aver disciplinato le procedure per la revisione ordinaria dei trattati, al paragrafo 7 consente al Consiglio europeo di adottare una decisione che autorizzi il Consiglio

⁴⁰ Su cui, per tutti, R. DAHL, *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, Dahl, Robert. 1989.

⁴¹ F. W. SHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford, Oxford University Press, 1999 e R. BELLAMY, *Democracy without democracy? Can the EU's democratic 'outputs' be separated from the democratic 'inputs' provided by competitive parties and majority rule?*, in *Journal of European Public Policy* 17:1, 2010, pp. 2-19.

⁴² Esistono inoltre 6 clausole passerelle specifiche che consentono al Consiglio europeo o allo stesso consiglio, all'unanimità, di decidere che la regola del voto del Consiglio sia passata dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata (cfr. articoli 31, paragrafi 3 e 4, TUE, 81, paragrafo 3, TFUE, 153, paragrafo 2, 4° comma, TFUE, 192, paragrafo 2, 2° comma, TFUE, 312, paragrafo 2, 2° comma, TFUE e 333 TFUE).

a decidere a maggioranza qualificata quando i trattati prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore determinato⁴³. La difficoltà nell'attivazione della clausola passerella generale risiede, tuttavia, nel fatto che la decisione con cui il Consiglio europeo autorizza queste modifiche procedurali deve essere adottata all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono, e a condizione che nessun parlamento nazionale si opponga all'attivazione della passerella entro sei mesi dalla notifica. Inoltre, a prescindere dagli aggravii procedurali per farvi ricorso, la clausola passerella generale, ai sensi dell'art. 48.7 TUE, si applica soltanto alle disposizioni del TFUE e del solo titolo V del TUE dedicato alla Politica Estera e di Sicurezza Comune, con esclusione esplicita delle decisioni che abbiano implicazioni militari o che rientrino nel settore della difesa. Ciò significa che, rispetto alla richiesta dei cittadini di generalizzare il voto a maggioranza, persisterebbero comunque 27 casi (18 relativi al Consiglio europeo e 9 al Consiglio), in cui il passaggio dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata richiederebbe una formale procedura di revisione dei Trattati.

La misura 2 della proposta 38 punta ad assicurare la trasparenza del processo decisionale, consentendo agli osservatori civili indipendenti di seguirlo da vicino, anche attraverso un più ampio diritto di accesso ai documenti. In particolare, la misura chiede di rafforzare il diritto di inchiesta del Parlamento europeo e di trasmettere on line, allo stesso modo, le riunioni del Consiglio e del Parlamento europeo, comprese le relative votazioni, per consentire ai cittadini interessati di seguire l'elaborazione delle politiche dell'UE e di chiedere conto ai politici e ai decisori del loro operato. A tal proposito, il Segretariato rileva che, ai sensi dell'art. 16, paragrafo 8, TUE, il Consiglio si riunisce già in seduta pubblica quando delibera e vota su un progetto di atto legislativo, ma che certamente il Consiglio potrebbe fare più ampio ricorso degli articoli 8 e 9 del suo Regolamento, che elencano altri eventuali casi di deliberazione del Consiglio aperti al pubblico e consentono di rendere pubbliche le votazioni, le dichiarazioni di voto e il processo

⁴³ O anche di adottare atti seguendo la procedura legislativa ordinaria anche quando i trattati prevedono che il Consiglio adotti una procedura legislativa speciale.

verbale in ulteriori casi. Per quanto riguarda il rafforzamento del diritto d'inchiesta del PE, la sua commissione Affari Costituzionali ha adottato nell'ottobre 2011 una relazione contenente un progetto di regolamento sul diritto d'inchiesta del Parlamento europeo, basato sull'art. 226, terzo comma, TFUE, volto a sostituire le attuali norme sull'esercizio del diritto d'inchiesta, che risalgono al 1995. Tuttavia, a causa di divergenze di opinioni fondamentali con il Parlamento europeo, il Consiglio non è stato finora in grado di dare la sua approvazione, come richiesto dall'art. 226 TFUE.

Infine, degna di nota anche la misura n. 3, che, sempre in ossequio all'esigenza di maggiore trasparenza, chiede di modificare i nomi delle istituzioni dell'UE, per chiarire ai cittadini le loro funzioni e i loro rispettivi ruoli nel processo decisionale dell'UE, che dovrebbe basarsi su una struttura più chiara e comprensibile, simile ai sistemi nazionali. Ad esempio, la medesima misura rileva che il Consiglio dell'UE potrebbe essere chiamato Senato dell'UE, alla luce del suo ruolo di rappresentanza degli Stati membri dell'Unione che lo accosterebbe ad una seconda camera a rappresentanza territoriale tipica degli ordinamenti federali, e la Commissione europea potrebbe essere chiamata Commissione esecutiva dell'UE: modifiche che richiederebbero ovviamente di emendare i trattati, che tipizzano *nomen* e funzioni di ciascuna delle istituzioni dell'Unione europea.

3.4 *Democrazia e autonomie territoriali*

Nella proposta 36 «informazioni per i cittadini, partecipazione e giovani», le misure 5, 6 e 8 chiamano in causa le autorità regionali e locali nel processo di partecipazione dei cittadini; partecipazione da agevolare anche mediante la creazione di un sistema di consiglieri locali dell'UE. Proposta, quest'ultima che ha avuto un suo primo svolgimento nel progetto «Costruire l'Europa con i consiglieri locali». Un ulteriore punto propone un coinvolgimento dei cittadini giovani mediante un sostegno agli enti locali nella creazione di «consigli locali della gioventù» non meglio definiti ma di cui alcuni paesi, tra i quali l'Italia, hanno già fatto esperienza aprendo le porte dei Comuni a rappresentanze studentesche che, organizzate in assemblea, fanno esercizio di democrazia partecipata formulando proposte agli organi di governo dell'ente.

Nella proposta 37 «Informazioni per i cittadini, partecipazione e giovani (bis)», la misura n. 5 propone di «avvicinare l'Europa ai cittadini migliorando i punti di contatto e i poli dedicati, o le "Case dell'Europa", a livello locale, per fornire risorse, informazioni e consulenza ai cittadini su questioni relative all'UE, nonché ascoltare le loro preoccupazioni e avviare dibattiti con le associazioni per contribuire a diffondere le opinioni dei cittadini a livello europeo». La misura sembra, in realtà, fare riferimento a qualcosa che già esiste a livello euro-unitario, vale a dire i già citati centri Europe Direct che rendono l'Europa più accessibile ai cittadini sul territorio e consentono loro di partecipare a dibattiti sul futuro dell'Ue. Passando alla proposta 38 «democrazia ed elezioni», la misura n. 4 nel proporre di «rafforzare i legami tra i cittadini e i loro rappresentanti eletti» nei vari livelli territoriali – da quello comunale e quello del Parlamento europeo - in cui si esercita la rappresentanza, chiede, tra le altre cose, di portare nel dibattito pubblico che si svolge nelle campagne elettorali, non solo quelle dedicate alla elezione del Parlamento europeo, questioni relative all'Unione Europea, così da contribuire a ridurre le distanze e di sentire che le preoccupazioni manifestate dai cittadini portano a un'azione specifica da parte dei rappresentanti eletti.

La proposta 39 «processo decisionale dell'UE», alla misura n. 2 chiede di aumentare il livello di trasparenza del processo e di garantire un ampio diritto di accesso ai documenti per rendere più agevole un dialogo tra cittadini e istituzioni dell'UE. Nell'obiettivo di rafforzare questo dialogo si chiede che il processo decisionale dell'UE sia sviluppato «in modo da coinvolgere maggiormente i rappresentanti nazionali, regionali e locali, le parti sociali e la società civile organizzata».

Nell'ultima proposta sul tema, la n. 40, interamente dedicata alla «sussidiarietà», i richiami alle autonomie locali sono, come prevedibile, numerosi. «La sussidiarietà attiva e la *governance* multilivello sono principi e caratteristiche fondamentali per il funzionamento e la responsabilità democratica dell'UE». È questo uno dei punti dai quali si fa leva per chiedere l'indizione di una Convenzione europea qualora ci si rendesse conto della insufficienza delle disposizioni contenute nei trattati attualmente vigenti. Si chiede di definire il concetto di sussidiarietà in modo condiviso tra le istituzioni dell'Unione Europea in modo da avere chiaro a quali livelli, eurounitario, nazionale, regionale/locale vengano prese

le decisioni; di rafforzare il concetto di sussidiarietà legislativa portando i parlamenti nazionali e le assemblee legislative regionali nel procedimento legislativo di livello europeo, così da valutare a monte eventuali straripamenti a danno delle competenze giuridiche di dette assemblee e attivarsi sul versante dell'iniziativa legislativa. Si chiede di riconoscere un ruolo più incisivo alle autonomie territoriali attraverso un ripensamento dei poteri del Comitato delle Regioni, organo che nell'architettura istituzionale dell'Unione andrebbe ad esprimere la loro posizione nei processi decisionali europei.

Nell'ambito di tutte le proposte velocemente passate in rassegna, certamente ascrivibili al superamento di quella che per anni è stata definita la «*regional blindness*»⁴⁴, ossia la “cecità” delle istituzioni europee nei confronti della dimensione regionale, quest'ultima riguardante il Comitato è l'unica che per avere effettivamente seguito avrebbe bisogno di avviare una procedura di revisione per la modifica dei trattati. Le restanti proposte, invece, puntano a potenziare leve già presenti nel sistema euro-unitario, come dimostrato dal progetto «Costruire l'Europa con i consiglieri locali», di cui subito si dirà, o rendere di maggiore dominio pubblico l'esistenza di canali di comunicazione, documentazione e confronto tra cittadini, autonomie locali e istituzioni EU, quali la già richiamata rete dei centri Europe Direct.

4. Il progetto «Costruire l'Europa con i consiglieri locali» come immediato riscontro delle istituzioni europee alla domanda di creare dal basso una sfera pubblica europea

Sembra ispirarsi al contenuto di alcune delle proposte formulate sul tema «democrazia europea», il progetto «Costruire l'Europa con i consiglieri locali», teso a creare una rete europea di rappresentanti politici locali finalizzata alla comunicazione in relazione all'Unione europea in una strutturata alleanza tra il livello di governance europeo e quello locale. La rete «Costruire l'Europa con i consiglieri locali» è stata proposta dal

⁴⁴ L'espressione è stata coniata da H.P. Ipsen ed è stata poi ripresa in altre lingue da A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 6, 1998, pp. 1401-1426 e S. WEATHERILL, *The Challenge of the Regional Dimension in the European Union*, in S. WEATHERILL AND U. BERNITZ (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford-Portland, OR, Hart Publishing, 2005, pp. 1-31.

Parlamento europeo nel 2021 e si concentra sul miglioramento della capacità dei consiglieri locali di divulgazione a livello locale delle iniziative dell'UE.

Il progetto è pensato per dare modo ai politici locali di lavorare insieme e di diffondere informazioni sui temi legati all'UE che riguardano i propri concittadini a livello locale. Contribuisce, inoltre, a rafforzare l'impegno e a promuovere dibattiti su tali tematiche e sul futuro dell'Europa. Il fine ultimo è quello di sostenere la creazione di una vera e propria sfera pubblica europea.

Il progetto è stato organizzato dalla Commissione europea⁴⁵ in stretta collaborazione con la Rete europea dei consiglieri regionali e locali del Comitato delle Regioni⁴⁶. Le modalità di partecipazione sono semplici e si richiede una comunità d'intenti tra il legale rappresentante dell'ente locale e il consigliere eletto interessato al progetto che deve formalizzare la propria adesione.

I membri della rete devono impegnarsi in un dibattito con i componenti della propria comunità di riferimento e/o con i media locali sulle iniziative politiche e sulle misure portate avanti dall'UE. Lo strumento privilegiato è la piattaforma digitale «Futurium»⁴⁷. Divulgare le iniziative dell'UE a livello locale è importante per mantenere lo slancio creato dalla Conferenza sul futuro dell'Europa e nel contesto di Next Generation EU.

L'ente locale si impegna ad assicurare continuità nella partecipazione al progetto provvedendo alla nomina di un nuovo membro appena il

⁴⁵ La Commissione europea, rappresentata dalla Direzione generale delle Comunicazioni (DG COMM), gestisce la rete, la quale è stata istituita come progetto pilota su proposta del Parlamento europeo.

⁴⁶ La Rete europea dei consiglieri regionali e locali del Comitato delle regioni lanciata nel 2021, mira a collegare il lavoro del Comitato delle regioni e dei suoi membri al più ampio pubblico di consiglieri locali presenti nell'UE. Dato che entrambe le reti si rivolgono alla stessa popolazione di consiglieri locali dell'UE, lavorano a stretto contatto in piena sinergia, per evitare sovrapposizioni e ampliare la gamma di servizi offerti. Utilizzano la stessa piattaforma online. I membri di una rete sono invitati a partecipare anche all'altra.

⁴⁷ Idonea per ricevere regolarmente informazioni aggiornate su argomenti di loro interesse e di rilevanza per i territori di appartenenza, nonché per fare rete con altri membri, per partecipare a webinar dedicati e ad altri eventi. I membri sono in contatto tra di loro attraverso il forum di discussione *online*, una volta creato il proprio account su Futurium, oppure in occasione di eventi online o in presenza organizzati dal team del progetto.

mandato elettorale del precedente viene a scadere o termina per qualsiasi motivo.

Il progetto prevede un coinvolgimento degli enti locali con ruoli differenti. Gli enti locali che partecipano con un ruolo di coordinamento sono «ambasciatori» del progetto nei confronti di città, comuni, paesi e borghi⁴⁸ della loro zona, non nominano un consigliere eletto come membro ma hanno ugualmente accesso sia al progetto che alla piattaforma online così da poter fare promozione agli enti più piccoli che, per scarsità di mezzi e risorse umane, non possono partecipare direttamente.

Partecipare a «Costruire l'Europa con i consiglieri locali» permette all'autorità locale di veicolare meglio le iniziative della UE ai suoi cittadini. In particolare, i membri della rete hanno: accesso privilegiato alle fonti di comunicazione ufficiali dell'UE nelle lingue nazionali, al materiale di comunicazione, ai seminari online e offline e ad altre forme di informazione che consentono di coinvolgere i cittadini sulle questioni dell'UE; possibilità di essere invitati a visite fisiche o online alle istituzioni dell'UE organizzate, quando possibile, nella loro lingua; possibilità di ricevere informazioni mirate su argomenti di proprio interesse e rilevanti per i propri territori, in base alle preferenze indicate nel sondaggio di ingresso; visibilità a livello europeo delle attività svolte dal membro nel contesto della rete; accesso a una vivace rete di pari attraverso una piattaforma online dedicata con altri partecipanti alla rete; accesso privilegiato a numerose reti di sensibilizzazione dell'UE presenti a livello locale, tra cui oltre 430 centri Europe Direct⁴⁹ presenti in quasi tutte le regioni dell'UE. L'appartenenza alla rete non comporta costi diretti dal momento che la Commissione europea non richiede alcun contributo in nessun momento.

⁴⁸ I termini utilizzati non rispecchiano le denominazioni degli enti locali ponendo il problema della eventuale apertura al progetto di articolazioni di decentramento amministrativo degli enti medesimi. I borghi, ad esempio, in Italia non figurano né tra gli enti territoriali né tra le articolazioni decentrate dei comuni, salvo espressa definizione statutaria.

⁴⁹ I centri Europe Direct rendono l'Europa più accessibile ai cittadini sul territorio e consentono loro di partecipare a dibattiti sul futuro dell'Ue. La rete è gestita dalla Commissione europea. Alcuni di questi centri, in particolare quelli istituiti presso i Comuni capoluogo di regione, sono stati designati dalla *Rappresentanza in Italia della Commissione europea* quali Hub-regionali per le attività relative alla Conferenza sul Futuro dell'Europa. Pertanto, hanno avuto un ruolo di supporto ai cittadini sull'uso della piattaforma e di organizzazione diretta di eventi di partecipazione locali e regionali su specifici temi.

I consiglieri locali nel momento in cui aderiscono al progetto si impegnano a svolgere le tre attività principali, ovvero: veicolare regolarmente le iniziative dell'UE; partecipare regolarmente a discussioni e dibattiti con i membri della propria comunità di riferimento o con i media locali sulle iniziative e le misure politiche generali portate avanti dall'UE e incoraggiare i cittadini a partecipare ai dibattiti sul futuro dell'UE; attenersi ai fatti e rappresentare l'UE in maniera oggettiva; presentare le politiche, le azioni e le iniziative dell'UE in modo obiettivo, sulla base di informazioni accurate e attendibili; partecipare alla vita della rete «Costruire l'Europa con i consiglieri locali» prendendo parte alla piattaforma online, ai seminari e alle visite offerte dalla Commissione (a seconda della disponibilità). La partecipazione richiede altresì di rispondere a sondaggi condotti circa due volte l'anno e di fornire un commento sulle attività intraprese nel contesto della rete.

Queste poche righe sono sufficienti a rendere chiaro che siamo molto lontani da modelli di partecipazione a processi decisionali sia di natura politica che amministrativa, piuttosto si tratta di processi di implementazione di una partecipazione diretta a formare cittadini europei più informati e consapevoli.

5. Considerazioni conclusive sui possibili esiti della Conferenza

Similmente all'esperienza della Convenzione europea, che vide coinvolti tutti i rappresentanti delle istituzioni europee e dei Parlamenti nazionali nella redazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁵⁰, l'esperienza della Conferenza sul futuro dell'Europa sollecita il più ampio dialogo infra-istituzionale ma aggiunge, innovazione non di poco conto, la partecipazione diretta dei cittadini europei e si ispira al modello della democrazia deliberativa⁵¹. Ora che le 49 proposte, articolate in 326

⁵⁰ Sul metodo della Convenzione, G. AMATO, *Introduzione. Il metodo della convenzione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 15 ss; N. VEROLA, *Convenzione, CIG tradizionali e CIG "asimmetriche": i tre volti del processo di riforma 2002-2007*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, *Dal Trattato costituzionale cit.* Secondo G. ROMEO, *op. cit.*, p. 675, il «canale dialogico (...) attivato direttamente» tra cittadini e istituzioni, supera l'interazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, cruciale invece durante la Convenzione europea.

⁵¹ Secondo la dottrina l'apertura delle strutture statali (o delle organizzazioni internazionali) ai principi deliberativi potrebbe avvenire attraverso l'individuazione di precisi meccanismi

misure concrete, sono state approvate dalle componenti istituzionali (Commissione, Consiglio, Parlamento europeo e Parlamenti nazionali) della Plenaria della Conferenza e validate dai cittadini, la questione più spinosa da affrontare resta certamente quella, assai divisiva, della revisione dei trattati. La Conferenza è infatti stata definita un «esperimento partecipativo privo di un mandato giuridicamente apprezzabile»⁵², in quanto con la Dichiarazione del marzo 2021 che ha dato il via al processo, i Presidenti delle tre Istituzioni si impegnarono «congiuntamente ad ascoltare gli europei e a dare seguito alle raccomandazioni formulate dalla conferenza», ma «nel pieno rispetto delle nostre competenze e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dai trattati europei» e, quindi, in ossequio al principio di attribuzione delle competenze.

Dal momento che molte delle raccomandazioni dei cittadini, si pensi ad esempio a quelle in ambito sanitario, chiedono espressamente maggiori competenze dell'Unione e quindi richiedono la farraginoso procedura di revisione ordinaria prevista dall'art. 48, par. 1, TUE – l'unica preposta ad accrescere (o ridurre) le competenze dell'Unione – durante la cerimonia conclusiva della Conferenza svoltasi il 9 maggio 2022, il tema è stato molto dibattuto, seppur con diverse sfumature, tra i vertici delle tre principali Istituzioni. La Presidente del PE Metsola, certamente agevolata dalla Proposta di Risoluzione del PE, adottata il 4 maggio, sul seguito da dare alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa⁵³, che espressamente invocava la convocazione di una Convenzione attivando la procedura di revisione dei trattati di cui all'art. 48 TUE, ha ritenuto necessario tale esito, fondandolo su un evidente scollamento tra i desideri dei cittadini e

tecnico-istituzionali che sarebbero «in grado di favorire la scoperta di buoni argomenti, di corrette giustificazioni dell'agire e, dove possibile, di interessi generalizzabili (...) Queste proposte prevedono di incrementare ed arricchire le procedure democratiche esistenti e di migliorare la qualità della vita democratica» (Così D. HELD, *Modelli di democrazia*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 426). Sulla democrazia deliberativa, tra molti, J. Habermas, *The Faltering Process*, Polity Press, 2009; B. AKERMAN, J. FISHKIN, "Deliberative Day", in J. FISHKIN, P. LASLETT (eds.) *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, 2003, p. 25; F. POLITI (a cura di), *Democrazia deliberativa e rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2022.

⁵² G. ROMEO, *op cit.*, p. 675.

⁵³ P9_TA(2022)0141, Proposta di risoluzione 2022/2648(RSP), presentata il 2 maggio 2022 a seguito di dichiarazioni del Consiglio e della Commissione a norma dell'art. 132, paragrafo 2, del regolamento e votata il 4 maggio.

la concreta capacità di azione dell'Unione in diversi ambiti, tra cui l'energia, la difesa etc. La Dichiarazione della Presidente della Commissione è stata invece più sfumata, rilevando che molte delle richieste dei cittadini sono suscettibili di essere esaudite anche rispettando il perimetro delle competenze già attualmente previste dai Trattati, ma allo stesso tempo non escludendo il procedimento di revisione se questo dovesse rivelarsi necessario. Possibilità, quest'ultima, presa in considerazione anche dal Presidente Macron, in rappresentanza del Consiglio dell'UE, che ha invitato il Consiglio europeo ad esprimersi al riguardo, nella consapevolezza che le posizioni tra gli Stati non sono convergenti sul punto. Difatti, giova ricordare che, contestualmente alle Dichiarazioni dei tre Presidenti in occasione della conclusione della Conferenza, 12 paesi membri dell'UE, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Svezia, hanno sottoscritto un *non paper* sottolineando che la questione della revisione dei trattati non è mai stato uno degli obiettivi della Conferenza e che pertanto tentativi «prematuri» che vadano in tale direzione non saranno sostenuti⁵⁴.

Gli eventi successivi alla chiusura della Conferenza hanno ulteriormente acuito le divergenze tra le Istituzioni. Da un lato, infatti, il Parlamento europeo ha formalizzato la propria posizione approvando il 9 giugno 2022 una Risoluzione⁵⁵ che chiede la convocazione di una Convenzione di riforma dei Trattati, trovando il sostegno della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione tenuto il 14 settembre 2022⁵⁶. Dall'altro, invece, il Consiglio europeo del 23 e 24 giugno⁵⁷ si è limitato a sottolineare che le Istituzioni devono garantire un seguito efficace alle proposte emerse dalla Conferenza, informando su di esso i cittadini, senza dunque menzionare la possibilità di una revisione

⁵⁴ Il testo del non paper è disponibile al seguente link: http://images.dirittounioneeuropea.eu/f/sentenze/documento_DREui_DUE.pdf

⁵⁵ P9 TA (2022)0244, *Richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati*. Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022 sulla richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati (2022/2705(RSP))

⁵⁶ Il discorso è disponibile sul sito della Commissione all'url https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493.

⁵⁷ Si vedano I punti 27-29 della Conclusione, <https://www.consilium.europa.eu/media/57457/2022-06-2324-euco-conclusions-it.pdf>

dei trattati. Su quest'ultimo punto, ancor più recentemente, il Consiglio Affari Generali del 18 ottobre 2022 sembra aver per certi versi glissato. Infatti, anche in virtù del principio di leale collaborazione inter-istituzionale, il Consiglio sarebbe stato tenuto, in presenza di una formale richiesta di emendare i Trattati da parte del Parlamento europeo, a sottoporre tali modifiche al Consiglio europeo e a notificarle ai Parlamenti nazionali, come prescrive l'art. 48 TUE. Al contrario, il Consiglio ha preferito far leva sulla natura "generica" della Risoluzione del Parlamento, che propone sì due emendamenti specifici ai trattati (in particolar modo agli articoli 29 e 48 TUE), come tali suscettibili di essere sottoposti al Consiglio europeo per valutare l'avvio di una formale procedura di revisione, ma dall'altro «osserva che molte delle proposte della Conferenza richiedono modifiche dei trattati e che la commissione per gli affari costituzionali del Parlamento deve elaborare proposte di modifica dei trattati in tal senso». Pertanto, il Consiglio Affari Generali, anche per ragioni di «efficienza procedurale», ha ritenuto di attendere che il Parlamento concluda il suo lavoro sul tema, eventualmente presentando ulteriori emendamenti, prima di procedere al formale invio dei due emendamenti già presentati al Consiglio europeo e alla dovuta notifica di essi ai Parlamenti nazionali. Inoltre, il Consiglio Affari Generali sottolinea anche che molti Ministri hanno chiesto di dare priorità alla gran parte delle proposte della Conferenza che potrebbero essere tranquillamente implementate «a trattati vigenti» e che qualche Ministro ha chiesto che le energie dell'Unione europea siano concentrate in prima battuta sulla risoluzione della crisi energetica e della crisi russo-ucraina⁵⁸. Nonostante tale incertezza sugli esiti della Conferenza, l'auspicio è che le istituzioni dell'Unione sapranno utilizzare tutti gli strumenti attualmente previsti dai Trattati per dar seguito alla voce dei cittadini europei, che hanno dimostrato di voler svolgere un ruolo più attivo nel delineare il futuro dell'Unione europea.

⁵⁸ Cfr. La posizione sul tema, disponibile sul sito del Consiglio all'url <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2022/10/18/>. Come ufficialmente dichiarato alla fine del CAG da Mikuláš Bek, il Ministro dagli affari europei della Repubblica Ceca, al momento alla presidenza di turno del Consiglio, «*The Council is fully committed to ensure the best possible follow-up to the Conference proposals. The vast majority of them – up to 95% – can be implemented using the full potential of the current Treaties. It is important to focus on this work, to give citizens' wishes a positive and concrete follow-up within a relatively short time frame.*»