

Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di revisione dei Trattati

Luca Lionello (Ricercatore di diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano) – 29 maggio 2022

SOMMARIO: 1. La Conferenza sul futuro dell'Europa. – 2. Una legittimazione democratica rafforzata per la riforma dell'Unione europea. – 3. La richiesta di più Europa. – 4. Le proposte che richiedono una revisione dei Trattati. – 5. Il problema della riforma all'unanimità e la posta in gioco. – 6. La questione dell'identità costituzionale degli Stati membri. – 7. Spunti conclusivi.

1. Lo scorso 9 maggio si è formalmente conclusa la Conferenza sul futuro dell'Europa. Per la prima volta nella storia dell'Unione centinaia di migliaia di cittadini, associazioni della società civile e rappresentanti delle istituzioni locali, nazionali ed europee hanno partecipato ad una riflessione condivisa sul futuro del processo di integrazione. Il dialogo tra Europei si è sviluppato su più livelli: una [piattaforma digitale](#) ha permesso di raccogliere idee e proposte provenienti da ogni parte dell'Unione europea e di promuovere l'organizzazione di eventi tematici sul territorio e *online*; quattro panel di cittadini europei, ciascuno composto da 200 persone scelte in modo casuale si sono confrontate sui temi cruciali della Conferenza; infine, sessioni plenarie composte da membri del parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, nonché dai rappresentanti di reti dei cittadini, del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale si sono periodicamente riunite a Strasburgo (per un'analisi dettagliata del funzionamento della Conferenza v. F. [MARTINES](#), *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?*, in *aisdue.eu*, 29 luglio 2021).

Gli esiti del dibattito sono stati raccolti in una [relazione finale](#) da parte dei co-Presidenti del Board esecutivo della Conferenza: 49 proposte dettagliate di riforma delle politiche europee e del funzionamento della stessa Unione sono state consegnate ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

La cerimonia finale, svoltasi presso la sede del Parlamento europeo di Strasburgo, non solo ha permesso di esprimere soddisfazione per i risultati raggiunti, ma ha anche rappresentato una svolta nel processo politico inaugurato

dalla Conferenza. Infatti, la Presidente della Commissione, Ursula [Von der Leyen](#), ed il Presidente francese [Emmanuel Macron](#), titolare della presidenza di turno del Consiglio, hanno sostenuto l'avvio di un processo di revisione dei Trattati, che lo stesso Parlamento europeo aveva già richiesto con una [risoluzione](#) del 4 maggio 2020, al fine di soddisfare le aspettative di riforma avanzate in seno alla Conferenza.

Lo scopo del presente contributo è di riflettere brevemente su quali siano le effettive prospettive di tale richiesta di revisione dei trattati.

2. Una prima considerazione riguarda la legittimazione democratica delle proposte di riforma avanzate nell'ambito della Conferenza.

I circa 5 milioni di primi visitatori della piattaforma e i poco più di 50.000 account attivi lascerebbero intendere che ci sia stata una partecipazione alquanto modesta per un progetto di dialogo democratico rivolto a quasi mezzo miliardo di cittadini europei. In realtà, ci sono delle buone ragioni per essere più benevoli circa i risultati raggiunti. Innanzitutto, l'interazione con la piattaforma rappresenta solo la "punta di un iceberg": essa, infatti, non è stata concepita come un *social network* in grado di raccogliere centinaia di migliaia di *like* per una foto od un commento, ma è stata ideata come uno strumento funzionale alla promozione ed alla registrazione di comportamenti attivi, cioè allo sviluppo di proposte ed alla diffusione di dibattiti e di iniziative sul territorio e online. Se si considera che sono state discusse circa 17.000 idee e che sono stati organizzati oltre 6.000 eventi in tutta Europa coinvolgendo circa 650.000 persone, si tratta sicuramente di un risultato notevole, tanto più che è la prima volta in assoluto che si è sperimentato un progetto del genere. A chi si aspettava la partecipazione di milioni di persone in un lavoro creativo e critico di riflessione sul futuro dell'Europa, si può rispondere che non esistono esperienze di democrazia partecipativa nell'Unione che abbiano coinvolto così tanti cittadini su tematiche così varie e complesse.

L'esperimento della Conferenza ha potuto così smentire chi, nel recente passato, negava la possibilità di sviluppare un dibattito pubblico europeo (v. tra i sostenitori della cosiddetta "no demos thesis": D. GRIMM, *Does Europe Need a Constitution?*, in *European Law Journal*, 1995, p. 489 ss.; J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999, p. 264 ss.). Al contrario la Conferenza ha dimostrato che un dialogo tra Europei è possibile, anche se esso resta spesso latente ed ha bisogno di forti iniziative politiche per emergere. Alla Conferenza hanno partecipato non solo esperti e addetti ai lavori, come di solito avviene per l'elaborazione dei progetti di revisione della costituzione nella maggior parte dei Paesi democratici, ma soprattutto gente comune ovvero cittadini consapevoli di appartenere alla stessa comunità di destino. Certo, tale dialogo non è ancora paragonabile per consapevolezza, intensità ed ampiezza a quello che avviene all'interno dei singoli Stati nazionali. Eppure, l'esperienza della Conferenza ha

dimostrato che esistono moltissimi Europei che si ritengono tali e condividono le stesse idee su cosa vogliono fare insieme.

È possibile concludere che le proposte avanzate dalla Conferenza per la riforma delle politiche europee e del funzionamento dell'Unione europea stessa hanno ricevuto una forte legittimazione democratica. Si noti come nessun progetto di revisione del diritto primario e secondario UE aveva mai ricevuto un così chiaro mandato da parte dei cittadini.

3. Leggendo le idee che sono state discusse nel corso della Conferenza e le proposte raccolte nella relazione conclusiva emerge in modo molto nitido il desiderio, espresso dalla maggior parte dei partecipanti, di rafforzare l'attuale processo di integrazione europea. Da una parte viene richiesta l'adozione di nuove politiche per meglio soddisfare i bisogni e le aspirazioni dei cittadini, soprattutto alla luce delle crisi degli ultimi anni: dalla tutela dell'ambiente alla disciplina dei trasporti, dalla lotta alla discriminazione alle politiche per il lavoro. Allo stesso tempo, viene proposta una riforma del funzionamento dall'Unione, per esempio attraverso l'estensione della procedura legislativa ordinaria e l'adozione di una legge elettorale europea per l'elezione del Parlamento UE, oltre che il conferimento di nuove competenze concorrenti, ad esempio nell'ambito delle politiche dell'educazione e della sanità. Sebbene i partecipanti alla Conferenza non possano essere considerati un campione rappresentativo dell'intera cittadinanza europea è rilevante che non siano emerse sulla piattaforma proposte significative volte a ridurre o contenere le competenze delle istituzioni UE. Richiamando gli scenari evocati nel 2017 dalla Commissione europea nel [Libro bianco sul futuro dell'Europa](#) sembra che la maggior parte dei partecipanti alla Conferenza abbia chiesto all'Unione di fare "molto di più tutti insieme".

I detrattori della Conferenza probabilmente si affretteranno a denunciare che il dibattito sia stato pilotato. In realtà, la plenaria ha visto la partecipazione di diversi rappresentanti di partiti euroscettici, i quali avrebbero potuto far valere meglio le loro posizioni, se quest'ultime avessero avuto un maggiore seguito tra i cittadini. È possibile che la parte dell'elettorato più ostile al processo di integrazione abbia ignorato l'esistenza della Conferenza oppure volontariamente rifiutato di parteciparvi. È rilevante, tuttavia, che molte delle proposte avanzate nella relazione finale rispecchino in realtà le tendenze registrate nell'opinione pubblica dall'[eurobarometro](#) su temi quali la tutela dell'ambiente ed una maggiore democraticità dei processi decisionali a livello UE.

4. Le 49 proposte raccolte dai co-Presidenti del Comitato esecutivo della Conferenza nella relazione finale spaziano tra temi molto diversi. La loro attuazione richiederà nella maggior parte dei casi l'adozione di atti di diritto secondario. La Presidente Von der Leyen ha spiegato che "[a]fin d'assurer un suivi rapide, j'annoncerai les premières nouvelles propositions en réponse à votre

rapport dès mon discours sur l'état de l'Union en septembre". Per una quota minoritaria, ma estremamente rilevante di proposte, è invece necessaria una modifica dei Trattati. La risoluzione del Parlamento europeo del 4 maggio 2022 ha già identificato alcuni temi prioritari della riforma, dando altresì mandato alla Commissione per gli affari costituzionali di redigere una bozza di revisione del Trattato che prenda in considerazione le richieste dei cittadini emerse dalla Conferenza.

Analizzando le diverse proposte della relazione finale è possibile identificare tre principali tipi di misure che richiederanno verosimilmente una riforma dei Trattati. Un primo gruppo di riforme riguarda l'attribuzione di nuovi poteri all'Unione europea: essa dovrebbe acquistare una competenza concorrente in ambiti quali la politica sanitaria, l'educazione e quegli aspetti della politica energetica ancora riservati agli Stati membri. Un secondo gruppo di riforme riguarda i processi decisionali interni all'Unione: il Consiglio dovrebbe poter decidere sempre a maggioranza tranne che per decisioni chiave quali l'adesione di nuovi Stati membri e la modifica dei principi fondamentali dell'Unione e delle norme in materia di diritti umani. Le decisioni sul bilancio dell'Unione, incluse quelle sulle risorse proprie, dovrebbero essere prese sulla base della codecisione tra Consiglio e Parlamento. Quest'ultimo dovrebbe essere inoltre dotato di un diritto di iniziativa legislativa e del potere di convocare in certi casi referendum pan-europei. Infine, un terzo gruppo di riforme prevede il rafforzamento dei diritti fondamentali, sia in ambito sociale, sia attraverso l'introduzione di uno statuto della cittadinanza europea.

5. L'ostacolo principale che si pone oggi alla riforma del diritto primario necessaria per dare seguito alle proposte avanzate dalla Conferenza sul futuro dell'Europa è il bisogno di coinvolgere tutti i Paesi membri sulla base della procedura *ex art. 48 TUE*.

La logica dell'unanimità è chiara: gli Stati vogliono restare i "padroni dei Trattati", mantenendo il controllo su un processo di integrazione, che ha progressivamente eroso le loro prerogative sovrane. Allo stesso tempo, anche la Corte di giustizia ha affermato l'impossibilità di utilizzare procedure diverse da quelle predisposte dai Trattati per riformare il diritto primario UE (v. sentenza della Corte dell'8 aprile 1976, causa 43/75, *Defrenne*, punto 58). Le motivazioni dei giudici di Lussemburgo sono evidentemente altre: essi si preoccupano di preservare l'autonomia dell'ordinamento giuridico europeo e la natura costituzionale degli stessi Trattati, che potrebbe essere altrimenti pregiudicata da comportamenti unilaterali dei Paesi membri. Per lo stesso motivo, la Corte ha anche posto delle condizioni alla facoltà degli Stati di stipulare accordi intergovernativi *inter se* (v. sentenza della Corte del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, punto 101).

Sebbene la regola dell'unanimità abbia permesso di preservare a lungo l'integrità dell'ordinamento UE, nell'attuale momento storico del processo di integrazione è divenuta una zavorra pressoché insostenibile. Le grandi crisi che l'Europa ha vissuto nello scorso decennio hanno dimostrato tutte le debolezze intrinseche dell'organizzazione, in particolare la difficoltà di intervenire in molti settori strategici, dalla fiscalità alla politica sanitaria fino alla politica estera e di difesa, se non quando tutti i governi, spinti dalla necessità, hanno permesso alle istituzioni UE di agire. Lo stesso bisogno di preservare l'Unione e di resistere alle forze centrifughe del nazionalismo hanno reso ormai improrogabile una maturazione politica dell'organizzazione affinché essa possa prendersi efficacemente cura degli interessi dei propri cittadini (v. G. [TESAURO](#), *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, in *aisdue.eu*, 18 giugno 2021). Le proposte avanzate nel quadro della Conferenza sul futuro dell'Europa vanno in questa direzione. Il problema è che si è ormai consolidata una spaccatura tra gli Stati membri circa le prospettive di sviluppo dell'Unione che difficilmente potrà essere sanata: alcuni governi sembrano avere l'ambizione di rafforzare l'Unione verso un [modello federale](#) o la creazione di un "[sovranità europea](#)"; altri sono chiaramente ostili a qualsiasi ulteriore trasferimento di competenze all'Unione o alla perdita del diritto di veto in seno al Consiglio; altri ancora, in preda ad una pericolosa deriva autoritaria, sono ormai in aperto conflitto con le istituzioni UE ed hanno invocato una rinazionalizzazione di alcune politiche comuni, negando altresì il primato del diritto europeo sul diritto nazionale. Si ricordi che, in seguito alla presa di posizione della Presidente Von der Leyen e del Presidente Macron, 13 Paesi hanno firmato un "[non paper](#)" in cui esprimono il loro scetticismo circa l'apertura della procedura di revisione dei Trattati.

Date queste condizioni, onde evitare il fallimento del progetto di riforma dell'Unione fatto proprio dalla Conferenza, urge trovare delle vie di uscita al probabile vicolo cieco determinato dal voto all'unanimità previsto dall'art. 48 TUE. Fermo restando che si tratta di un problema politico la cui soluzione richiederà la forte determinazione dei leader più europeisti ed il sostegno dell'opinione pubblica, è possibile identificare tre scenari per superare l'*impasse* di una conferenza intergovernativa in cui alcuni Paesi premono per una riforma ambiziosa dell'Unione europea, mentre altri restano fermamente contrari.

Sicuramente, la soluzione più semplice sarebbe che tutti gli Stati membri decidessero di firmare e ratificare l'accordo di revisione, ma i più recalcitranti ottenessero degli *opt-out* permanenti e delle rassicurazioni politiche onde non subire integralmente gli effetti della riforma: quest'ultimi da una parte non parteciperebbero alle nuove politiche attribuite all'Unione europea, mentre l'estensione del voto a maggioranza nel Consiglio sarebbe bilanciato dalla dotazione di un "freno di emergenza" sul modello di quelli previsti nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale. Un simile scenario renderebbe di certo più

complesso il funzionamento dell'Unione europea, ma preserverebbe l'integrità dell'ordinamento giuridico UE avviando una sua riorganizzazione su due centri concentrici.

In alternativa, nel caso in cui si verificasse un'*impasse* in seguito ad un veto nazionale nel negoziato o alla bocciatura di una singola ratifica, il gruppo di Stati membri più determinati a far avanzare il processo di integrazione europea potrebbe decidere di attuare alcune riforme attraverso gli strumenti dell'integrazione rafforzata o sulla base di accordi intergovernativi nel rispetto dei limiti posti dalla sentenza *Pringle*, sul modello del Trattato MES o del *Fiscal Compact*. Quest'ultima soluzione è la meno auspicabile. Verrebbe infatti accentuata la "fuga del diritto UE nel diritto internazionale" (v. U. HÄDE, *Euro-Rettung zwischen Exekutivprimat und Parlamentsvorbehalt*, Baden-Baden, 2012, pp. 15 e 16) e rafforzato il ruolo della dimensione intergovernativa dell'integrazione europea, nonostante l'auspicabile coinvolgimento di alcune istituzioni UE. Allo stesso tempo, in questo scenario non tutte le proposte avanzate dalla Conferenza potrebbero vedere la luce, in particolare l'estensione della procedura legislativa ordinaria ed il rafforzamento dei diritti dei cittadini UE. Sarebbe solo concepibile la creazione di strumenti intergovernativi per lo sviluppo di alcune politiche comuni tra i Paesi partecipanti, ad esempio nell'ambito della difesa, della politica sanitaria e di quella energetica.

Infine, un'ultima soluzione per aggirare l'*impasse* derivante dall'uso del diritto di veto nella procedura di revisione ex art. 48 TUE potrebbe essere offerta dal diritto internazionale ed in particolare dall'art. 30, par. 4 della Convenzione di Vienna relativa alla successione nel tempo di Trattati vertenti sulla stessa materia stipulati tra gruppi di Stati diversi. In questo scenario, l'accordo di revisione che recepisce le proposte della Conferenza (c.d. Trattato sull'Unione europea 2.0) entrerebbe in vigore solo tra gli Stati partecipanti, mentre nelle relazioni con gli Stati non aderenti continuerebbe ad applicarsi il diritto primario attualmente in vigore. Si tratta di uno scenario complesso perché creerebbe due sistemi giuridici paralleli per due gruppi di Stati membri, i quali condividerebbero, almeno in una fase transitoria, lo stesso quadro istituzionale (il quale, tuttavia, funzionerebbe in modo diverso e applicherebbe norme differenti a seconda del gruppo di Paesi di riferimento). Anche per questo motivo, autorevole dottrina ha criticato questa soluzione (v. L. S. ROSSI, *En cas de non ratification... Le destin périlleux du Traité-Constitution*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2004, p. 621, spec. pp. 627 e 628). Certamente l'adozione di un "trattato di rifondazione" rappresenterebbe una discontinuità sostanziale nello sviluppo dell'ordinamento giuridico europeo, creerebbe enormi spazi di contenzioso e si porrebbe potenzialmente in contrasto con il principio dell'autonomia del diritto UE così come sviluppato dalla Corte di giustizia. Allo stesso tempo, rifondare un nucleo di Unione europea essenzialmente su basi federali potrebbe rivelarsi l'unica soluzione percorribile per far fronte a nuove ed imprevedibili crisi, come quelle

che si sono moltiplicate negli ultimi anni. Ciò potrebbe avvenire, oltre che attraverso un Trattato di modifica approvato a maggioranza, anche con un recesso collettivo dall'Unione dei Paesi desiderosi di procedere verso un'integrazione politica, i quali darebbero vita ad una nuova organizzazione *sui generis* (v. in questo *Blog* l'ipotesi "utopistica" di G. [DI FEDERICO](#), *Il Tribunale costituzionale polacco si pronuncia sul primato (della Costituzione polacca): et nunc quo vadis?* 2021). La scommessa comunque è che davanti al concretizzarsi della volontà degli Stati maggiori di far procedere il processo di integrazione europea anche a maggioranza, siano pochissimi i Paesi membri desiderosi di non partecipare.

6. Accanto all'approvazione all'unanimità, una riforma dei Trattati che recepisca le proposte della Conferenza sul futuro dell'Europa deve confrontarsi con un altro problema: molte delle riforme avanzate dai cittadini potrebbero incidere sulla sfera di competenze che gli Stati membri percepiscono come parte integrante della loro "identità costituzionale" nazionale. Si tratta di quegli elementi essenziali dell'ordinamento giuridico di uno Stato, che le Corti costituzionali negano possano essere erose dal processo di integrazione europea. Ad esempio, la Corte costituzionale federale tedesca nella famosa sentenza sulla ratifica del Trattato di Lisbona ha identificato alcune politiche che rientrano nell'identità costituzionale e che pertanto devono restare necessariamente nella disponibilità del Parlamento nazionale: la cittadinanza, il monopolio civile e militare della forza, le entrate ed uscite pubbliche con l'indebitamento (autonomia di bilancio), la realizzazione dei diritti fondamentali, le questioni culturali come l'uso della lingua, la configurazione dei rapporti di famiglia e di educazione (v. sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08, punto 249). Si tratta di ambiti su cui le proposte di modifica avanzate dalla Conferenza sul futuro dell'Europa vanno con tutta probabilità ad incidere. Si pensi all'estensione della procedura legislativa ordinaria per la revisione della decisione sulle risorse proprie *ex art. 311 TFUE*, ovvero alla generalizzazione del voto a maggioranza in sede al Consiglio che priverebbe i singoli governi del diritto di veto.

L'applicazione del controllo di identità da parte delle Corti interne rappresenta dunque una sfida per la revisione dei Trattati europei, tanto più che si tratta di una dottrina giurisprudenziale sviluppata dalla Corte costituzionale di uno Stato membro, la Germania, senza la cui partecipazione non potrebbe avere successo alcuna riforma. L'unico modo per superare l'*impasse* allora è trovare una soluzione di compromesso fra gli ordinamenti che prenda in considerazione le esigenze di ciascuno.

Da una parte è auspicabile che la giurisprudenza delle Corti interne sul controllo di identità costituzionale possa diventare meno rigida. Un passo in questa direzione è stato fatto nella recente decisione sulla procedura di urgenza

contro la legge di ratifica della decisione sulle risorse proprie in Germania (v. ordinanza della Corte costituzionale federale tedesca del 15 aprile 2021, 2 BvR 547/21). La Corte di Karlsruhe ha respinto il ricorso sostenendo, tra i vari argomenti, che spetta al legislatore nazionale verificare se nel caso concreto il Paese abbia assunto degli impegni giuridici nel quadro del nuovo quadro finanziario pluriennale dell'Unione che menomino l'autonomia di bilancio del *Bundestag*. In altre parole, la partecipazione a meccanismi che possono in astratto rappresentare una violazione dell'identità costituzionale nazionale può essere ammessa se gli organi politici nazionali ritengono che i rischi siano accettabili.

Allo stesso tempo, una revisione dei Trattati che possa incidere sull'identità costituzionale degli Stati deve garantire che tale processo non sia senza controllo e che resti un margine di supervisione da parte delle autorità nazionali. Anche in questo caso potrebbe essere opportuna l'introduzione del freno di emergenza che, senza tradursi in un diritto di veto nazionale, possa permettere alle istituzioni dell'Unione di trovare dei compromessi politici prendendo in considerazione le istanze provenienti dai singoli Stati membri. Allo stesso tempo, l'estensione della codecisione e del voto a maggioranza su questioni sensibili in tema di politica fiscale, estera e di difesa dovrebbe avvenire in un quadro giuridico definito possibilmente dallo stesso Trattato. In questo modo, gli Stati partecipanti potrebbero esprimere *ex ante* nella formazione del diritto primario UE il loro assenso sugli obiettivi, sulla portata e sui limiti delle politiche che hanno un'incidenza sull'identità costituzionale. Una volta definiti questi elementi, l'Unione potrebbe agire in autonomia senza temere di essere frenata di volta in volta dai singoli veti nazionali.

7. La Conferenza sul futuro dell'Europa ha aperto una finestra di opportunità per una revisione sostanziale dei Trattati. Si tratta di una "via stretta" dal momento che le spinte costruttive che vogliono far maturare l'Unione in un soggetto politico più integrato ed efficiente devono fare i conti non solo con i rischi di destabilizzazione economica e sociale determinati dalla pandemia e dalla guerra in Ucraina, ma anche con la resistenza di molte autorità nazionali che vorranno a tutti i costi preservare lo *status quo* e negare qualsiasi trasferimento sostanziale di sovranità a livello europeo. Le numerose crisi interne ed esterne dovrebbero a rigor di logica favorire un processo di riforma ambiziosa che possa mettere l'Europa nelle condizioni di tutelare i suoi cittadini. Tuttavia, non basta l'opportunità del momento storico, se non si manifestano leadership politiche coraggiose pronte a battersi affinché il futuro degli Europei sia davvero unito. Il rischio è che, se ciò non avverrà, si consumi una definitiva disillusione dell'opinione pubblica nei confronti dell'integrazione europea, il che metterebbe pericolosamente a rischio la tenuta stessa dell'Unione europea (sul rapporto tra *input* e *output legitimacy* delle decisioni della Conferenza, v. in F. [MARTINES](#), *op. cit.*).