

La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole della lontananza dei cittadini

Fabio Raspadori (Professore associato di diritto dell'Unione europea – Università degli Studi di Perugia) – 24 giugno 2022

SOMMARIO: 1. Perché una Conferenza sul Futuro dell'Europa. – 2. Struttura e lavori della Conferenza. - 3. Contenuto delle proposte. – 4. Cosa ci si può aspettare.

1. L'idea di dare vita ad un dibattito generale sul futuro dell'Europa ha radici profonde, che rimandano ad uno dei punti irrisolti dell'Unione europea (UE): il suo rapporto con i cittadini.

Il minimo storico è stato raggiunto nell'autunno-inverno 2012-2013, quando, in piena crisi dei debiti sovrani, gli sfiduciati equivalevano a chi ancora puntava sul progetto europeo (*Standard Eurobarometer 79*, Spring 2013, p. 10).

Tuttavia, anche se oggi, grazie soprattutto al *Next Generation EU* ed ai suoi generosi fondi, si guarda con meno diffidenza all'Europa, la maggioranza delle persone comuni continua a percepire il progetto integrazionista distante e sconosciuto.

Si tratta di una realtà particolarmente pericolosa per l'Unione. Essa, infatti, non può contare su fattori quali lingua, tradizioni comuni, epopee civiche e simboli condivisi, che garantiscono agli Stati sovrani una forte identità unitaria (si veda sul punto M. BELOFF, *L'Europa e gli Europei, Si può inventare una comunità?*, Roma, 2020 – 1° ed. 1960). L'Unione, al contrario, è in costante ricerca di legittimità popolare, che fino ad ora le è riconosciuta, in modo discontinuo, solo quando riesce a dimostrare di avere apportato oggettivi vantaggi. In caso contrario, i *rumors* per un ritorno alle piene libertà domestiche si rafforzano pericolosamente, fino al punto di prospettare fuoriuscite dalla UE se non la sua completa dissoluzione.

Questa condizione è stata efficacemente definita come il paradosso di Gulliver o del gigante incatenato (M. SCHULZ, *Il gigante incatenato, Ultima opportunità per l'Europa?*, Roma, 2014; L. CANFORA, *Europa gigante incatenato*, Bari, 2020). Seguendo questa visione, ci si aspetta che la UE, viste le sue dimensioni, sia in grado di apportare molti più benefici di quanti riesca a realizzarne; senza rendersi conto, però, dei ridotti poteri e compiti sui quali può contare e che, vere e proprie catene giuridiche, le impediscono di raggiungere quei traguardi che la stragrande maggioranza delle persone ritiene dovrebbero essere alla sua portata.

Come fare a liberare il gigante dalle sue catene, risulta sempre più evidente che sia un interrogativo che chiama in causa direttamente i cittadini. Al punto in cui è giunto il processo di integrazione, infatti, solo una chiara richiesta popolare può convincere i governi degli Stati membri a cedere ulteriori spazi di potere e competenze, necessari a rendere le Istituzioni di Bruxelles capaci di assolvere a quei compiti “giganteschi” che la storia ha posto loro davanti.

Bisogna imboccare un’inversione di percorso, passando da un processo diretto dall’alto, con i Governi che propongono e decidono svolte e riforme, ad uno sostenuto dal basso, con i cittadini partecipi e propositivi. Di tentativi nel corso dei decenni ne sono stati fatti tanti. A partire dai Rapporti Adonnino del 1985 sulla cittadinanza europea (si veda S. FILIPPI, [*L'impronta italiana sulle radici dell'identità europea, I lavori del comitato Adonnino*](#), in *Informazioni della Difesa*, n. 1, 2013), nei quali per la prima volta si ipotizza l’istituzione di una cittadinanza europea quale collante del processo di integrazione.

Lo sforzo più ambizioso è stato quello avviato con la Dichiarazione di Laeken del 2001, con la quale il Consiglio europeo, dando avvio ai lavori della Convenzione europea, ha indicato nel ravvicinamento ai cittadini una delle due grandi sfide democratiche da vincere per dare vita all’Unione europea del nuovo millennio (Si veda in tema A. PACE, *La Dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2002, p. 613 ss.). E fu proprio in risposta al fallimento del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, figlio della Dichiarazione di Laeken ed affossato dai referendum di respingimento francese ed olandese del 2005, che la Commissaria Margot Wallström lanciò il Piano D per la Democrazia, il Dialogo e il Dibattito dell’ottobre 2005 (13 ottobre 2005, COM/2005/494 def). È da questo momento che ha davvero avuto avvio l’appassionato, quanto finora vano, impegno dell’Unione europea per stabilire un filo diretto con i suoi cittadini.

Infatti, è stato in seguito al Piano D e al connesso “Libro bianco su una politica europea di comunicazione” del febbraio 2006 che si è dato vita a diversi strumenti per diffondere nel grande pubblico informazioni sul processo di integrazione e acquisire opinioni in merito al suo svilupparsi. Europe Direct Information Center, Info Point Europa, Centri di Documentazione Europea, Europe Desks vengono aperti in quasi tutte le principali regioni e province d’Europa per dare un volto familiare alle istituzioni europee (si veda L. D’AMBROSI, *La comunicazione pubblica dell’Europa, Istituzioni, cittadini e media digitali*, Roma, 2019, p. 68). Ciò nonostante, il sostegno popolare all’Unione invece di crescere, si riduce in maniera preoccupante. Oltre al calo di fiducia toccato nel 2012-2013 di cui si è detto, il numero di elettori che hanno votato per il Parlamento europeo è in costante calo dal 1979. Tendenza che si è invertita con l’ultima tornata del 2019, ma grazie soprattutto all’accesso al voto degli euroscettici, che ha determinato una crescita significativa dei Gruppi politici del Parlamento europeo scettici o contrari rispetto al processo di integrazione.

La crescente insofferenza verso l'Unione, culminata nell'esito infausto del referendum sulla *Brexit* del 2016, ha portato il presidente della Commissione Juncker a presentare, nel marzo del 2017, il Libro bianco sul futuro dell'Europa (Libro bianco sul futuro dell'Europa, Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025, 1° marzo 2017). Come già nella Dichiarazione di Laeken, il Libro bianco individua il principale problema nel fatto che “molti europei ritengono che l'Unione sia troppo distante [...] Altri ne rimettono in discussione il valore aggiunto e chiedono in che modo l'Europa migliori il loro tenore di vita (*ibidem*, p. 5)”. Per far fronte al perenne problema, Juncker propone di aprire un dibattito, immaginando il futuro delle istituzioni europee al 2025. I principali attori della riflessione, chiamata a prendere in considerazione 5 scenari alternativi, avrebbero dovuto essere i cittadini della UE.

Ma anche questo tentativo è stato vano. A parte sparuti confronti organizzati dalle Antenne europee sul territorio, il dibattito sulle cinque prospettive del Libro bianco è stato pressoché assente.

L'ultimo capitolo è quello attuale, che ha preso avvio con il Manifesto di Emmanuel Macron intitolato “Rinascimento europeo”, pubblicato il 4 marzo 2019 in forma di lettera aperta sui principali quotidiani degli allora 28 Stati membri. Oltre ad avanzare alcune soluzioni per rafforzare il processo integrativo, il presidente francese annuncia che “entro la fine dell'anno, con i rappresentanti delle istituzioni europee e degli Stati, instauriamo una Conferenza per l'Europa al fine di proporre tutti i cambiamenti necessari al nostro progetto politico, senza tabù, neanche quello della revisione dei trattati” (E. MACRON, *Per un Rinascimento europeo*, 4 marzo 2019).

L'idea è stata fatta propria dalla neo-presidentessa della Commissione europea, Ursula von der Leyen, che nel suo programma di insediamento “[Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa](#)”, si rivolge ancora una volta ai cittadini, auspicando che “possano dire la loro nell'ambito di una conferenza sul futuro dell'Europa da avviare nel 2020”. A causa dell'irrompere della pandemia del Covid-19, però, la Conferenza sul futuro dell'Europa (Conferenza), ha visto finalmente la luce solo con la [Dichiarazione comune interistituzionale dei tre presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, del 10 marzo 2021](#).

Relativamente al mandato assegnato alla Conferenza, il [Regolamento interno](#) adottato dal Comitato esecutivo precisa nell'art. 2, che la “portata della Conferenza dovrebbe riflettere i settori in cui l'Unione europea ha la competenza ad agire o in cui l'azione dell'Unione europea sarebbe vantaggiosa per i cittadini europei”. Seguono, quindi, gli ambiti tematici (di cui si dirà tra breve) sui quali si incentra il lavoro della Conferenza, precisando però, che “i cittadini restano liberi di sollevare ulteriori questioni che li riguardano”.

2. Il sistema allestito con la Conferenza è straordinariamente ambizioso e al contempo complesso (Si vedano sulla Conferenza F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di*

partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?, in *aisdue.eu*, III, 2021; G. RIGGIO, *La parola ai cittadini: la Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 5, 2021, p. 312 ss.).

È ambizioso, perché mai prima d'ora l'Unione si è rivolta, direttamente ed in modo strutturato, al suo popolo per avere delle indicazioni in merito alla direzione ed alle modalità da seguire nella sua azione di governo. Si tratta di un esperimento unico nel suo genere guardando all'intera storia dell'umanità.

È complesso, perché si basa su cinque canali di azione principali, tra loro collegati ed operanti su tre differenti dimensioni: nazionale (Panel nazionali), europea (Panel europei, Sessione Plenaria, Comitato esecutivo) ed transazionale (Panel multilingue).

Il primo livello è rappresentato dai Panel nazionali, che sono serviti per dare avvio ai lavori della Conferenza e ne hanno affiancato l'attività fornendo contributi al dibattito generale.

Ciascun Paese ha proceduto in maniera autonoma, pur in presenza di Orientamenti generali per i Panel nazionali, in cui si chiedeva di garantire la più ampia rappresentatività delle varie componenti socio-demografiche presenti in ciascuno Stato membro ([Orientamenti per i panel nazionali di cittadini nel contesto della Conferenza sul futuro dell'Europa](#)). Alcuni Paesi hanno elaborato diversi e corposi rapporti contenenti numerose proposte, come è il caso del Belgio, della Francia, dell'Italia, della Germania e dell'Olanda (Conference on the Future of Europe, [Report on the Final Outcome](#), May 2022, p. 92 ss. Sui contributi dei Panel nazionali di tutti gli Stati membri si veda la pagina del sito della Conferenza [National Panels and events](#)).

Il secondo strumento, e sicuramente il più articolato, è costituito dalla [Piattaforma multilingue](#), vero e proprio *hub* dell'intera Conferenza. In essa, infatti, è stato possibile trovare pressoché qualsiasi materiale collegato a questa straordinaria iniziativa. In particolare, vi si dà conto di ogni "evento", "idea", "raccomandazione" e "rapporto" elaborato nell'ambito delle 9 tematiche nelle quali sono ripartiti i lavori della Conferenza, ossia: clima e ambiente; salute; economia, giustizia sociale e occupazione; UE nel Mondo; valori, diritti e sicurezza; trasformazione digitale; democrazia; migrazione; istruzione, cultura, gioventù e sport. Per connettersi è sufficiente avere accesso ad Internet, e per interagire basta iscriversi.

Soffermandoci ancora sulla Piattaforma multilingue, due sono gli spazi più rilevanti: quello relativo agli "Eventi", dove si è dato conto delle iniziative pubbliche legate alla Conferenza; e quello delle "Idee", dove è stato possibile formulare delle proposte e sostenerle. Gli "Eventi", tenuti sia in presenza che online anche fuori dai confini europei (82 eventi in America, 49 in Asia e 5 in Africa), sono stati oltre 6.500 (con più di 700mila partecipanti); mentre le "idee", circa 19.000 con più di 22.000 commenti ed oltre 72.000 espressioni di sostegno.

Un aspetto da sottolineare è il multilinguismo della Piattaforma, che ha consentito di tradurre in pochi secondi qualsiasi contributo pubblicato in una delle 24 lingue ufficiali dell'Unione.

Più strutturato è il sistema dei 4 Panel dei cittadini europei, in cui sono state ripartite le 9 tematiche dei lavori.

Temerario è il sistema in base al quale ogni Panel ha previsto la presenza di 200 cittadini provenienti da tutti i paesi membri e ripartiti per età e estrazione socio-culturale, secondo un metodo rigorosamente scientifico. Ciascun Panel, assistito da esperti, si è riunito in 3 o 4 incontri svoltisi dal settembre 2021 al febbraio 2022. Il prodotto finale sono quattro Rapporti contenenti centinaia di raccomandazioni.

Il quarto snodo è la Sessione Plenaria della Conferenza, formata da 449 rappresentanti provenienti dai Panel, dal Parlamento europeo, dai Parlamenti nazionali, dagli Stati, dalle parti sociali e da enti rappresentativi dei territori.

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

Infine, il Comitato esecutivo della Conferenza, che ha costituito il livello apicale di questa eccezionale macchina di partecipazione civica. Il Comitato è formato da 9 membri, che in modo proporzionale hanno rappresentato il Parlamento europeo, la Commissione europea ed il Consiglio della UE. Compito del Comitato è stato prendere decisioni generali sui lavori della Conferenza (Sessioni plenarie, Panel e Piattaforma multilingue) e supervisionarne le attività. In realtà, il Comitato si è limitato a fornire alcune linee guida sui lavori delle varie componenti della Conferenza.

Il 9 maggio 2022 il Comitato ha consegnato le 49 proposte, adottate dalla Sessione Plenaria, ai tre Presidenti di Parlamento, Consiglio e Commissione.

3. L'immane mole di contributi forniti da decine di migliaia di partecipanti alla Conferenza, si è cristallizzata come si è detto, nelle proposte presentate dalla Sessione plenaria al Comitato esecutivo, e che quest'ultimo ha recepito senza apportare alcuna modifica.

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

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

Le 49 proposte sono suddivise nei 9 ambiti tematici della Conferenza.

Il primo ambito è quello del "Cambiamento climatico ed ambiente" e contempla 6 proposte (1-6), che a loro volta si articolano in 57 misure specifiche. Vi sono numerosi richiami a rafforzare iniziative già intraprese

dalla UE, come la riduzione di fertilizzanti chimici, oppure il rafforzamento degli incentivi a favore di un'agricoltura biologica. Non mancano però richieste più impegnative. Tra queste “il mantenimento del servizio pubblico in mano pubblica” e “fissare uno standard unico di tecnologia ecologica per le ferrovie in Europa”. Una speciale attenzione è riservata agli strumenti di partecipazione civica, ai quali è dedicata la proposta 6 su “Promuovere la conoscenza, la consapevolezza, l'istruzione e i dialoghi in materia di ambiente, cambiamenti climatici, uso dell'energia e sostenibilità”.

Il successivo gruppo tematico concerne la “Salute”, con 4 proposte (7-10) e 24 misure. Qui si segnala la richiesta (contenuta nelle proposte 8 – rafforzare il sistema sanitario e 10 – parità di accesso alla salute per tutti) di “includere la salute e l'assistenza sanitaria tra le competenze condivise tra l'UE e gli Stati membri dell'UE, modificando l'articolo 4 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea”. Obiettivo che per essere raggiunto richiederebbe l'attivazione della procedura di revisione ordinaria *ex* articolo 48 TUE.

Passando al terzo ambito, questo tocca tre tematiche “Un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione”. Non c'è da stupirsi quindi se le misure richieste siano ben 60, suddivise in 6 proposte generali (11-16). Conseguentemente, sono molto numerose le sollecitazioni rivolte sia all'Unione e agli Stati per rendere l'economia più sostenibile, competitiva, inclusiva e attenta alle esigenze sociali. Tra le tante istanze a fare di più e meglio, vi sono due richieste che rimandano al diritto primario. La prima è quella di garantire la tutela dei diritti sociali in caso di conflitti con le libertà economiche “attraverso l'introduzione di un protocollo sul progresso sociale nei trattati” (proposta 13, misura 15). La seconda (proposta 16, misura 1), concerne le decisioni in materia fiscale, che si richiede “possano essere prese a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dell'UE”. Ipotesi questa che per realizzarsi necessita dell'attivazione della procedura di revisione semplificata, come previsto nell'articolo 48, par. 7 TUE. Nella proposta, tuttavia, si dà anche conto di posizioni differenti emerse sia nei panel di cittadini europei che nazionali (in particolare per questi ultimi i panel italiano ed olandese), secondo le quali “la tassazione è una questione di competenza dei singoli paesi, che hanno obiettivi e circostanze proprie”.

Sono 8, invece, le proposte sulla “UE nel Mondo” (17-24), ripartite in 45 misure specifiche. I settori toccati sono: il commercio estero, l'energia, l'ambiente, il coinvolgimento dei cittadini, la difesa comune e la cooperazione allo sviluppo. Anche in questo ambito non mancano raccomandazioni che incidono sulla struttura portante dell'ordinamento della UE. Ci riferiamo in particolare alla politica estera, riguardo alla quale si auspica il passaggio “di norma” al voto a maggioranza qualificata del Consiglio per “le questioni attualmente decise all'unanimità” (proposta 21, misura 1). Pure in questo caso sarebbe necessario il ricorso ad una revisione semplificata *ex* articolo 48, par. 7 (fatta eccezione per le implicazioni militari, che invece richiedono una revisione ordinaria).

La quinta area tematica concerne i “Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza”. Le proposte sono 6 (25-30) e corrispondono a 24 misure. Due sono

le richieste che potrebbero comportare un impegno speciale. La prima, riguarda il rafforzamento della cittadinanza europea (proposta 25, misura 2), che ai sensi dell'art. 25, par. 2 del TFUE richiede una procedura di revisione "puntuale" dei Trattati, con delibera all'unanimità del Consiglio e approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. La seconda, mira a sganciare le sanzioni per violazioni dello stato di diritto dalla disciplina di bilancio, prendendo in considerazione "tutte le vie legali necessarie, comprese modifiche dei trattati" (proposta 25, misura 4).

Segue l'ambito della "Trasformazione digitale" con 5 proposte (31-35) ripartite in 40 misure. Qui, vista la natura operativa del tema, prevalgono le istanze di azioni e provvedimenti con i quali assicurare, da un lato una maggiore diffusione delle tecnologie digitali (famiglie, scuole, imprese, pubblica amministrazione) e dall'altro, un regime più efficace e garantista (infrastrutture, concorrenza, protezione e sicurezza dati, blockchain e intelligenza artificiale).

Sicuramente è il settimo ambito tematico sulla "Democrazia europea", quello più ambizioso in termini di istanze innovative. Nelle 5 proposte (36-40) e 33 misure, sono infatti avanzate diverse raccomandazioni che se accolte, oltre a richiedere riforme dei trattati istitutivi, cambierebbero in modo rilevante, se non la natura, le attuali caratteristiche generali dell'Unione. Anzitutto, nelle proposte 36 e 37, pur non richiedendosi interventi di diritto primario, si spinge per l'introduzione di numerosi strumenti di democrazia deliberativa (migliorare ed aumentare le interazioni tra cittadini e istituzioni, adozione di una Carta dell'UE per il coinvolgimento dei cittadini, linguaggio più accessibile) e partecipativa (sistema di consiglieri locali dell'UE, assemblee periodiche di cittadini europei, maggiore e migliore informazione e comunicazione), che darebbero maggiore sostanza alle disposizioni del titolo II del TUE sui principi democratici. Nella proposta 38, invece, si sollecita l'introduzione di un *referendum* europeo su questioni di grande rilievo (misura 2) e la modifica della legge elettorale del Parlamento europeo con l'introduzione di una quota di eurodeputati eletti su base transnazionale (misura 3). Idea, quest'ultima, che è già stata fatta propria dal Parlamento europeo, che il 3 maggio 2022, in forza dell'art. 223, par. 1 del TFUE ha adottato la [proposta di regolamento del Consiglio sull'elezione dei membri del Parlamento europeo](#), che punta ad introdurre un collegio transnazionale di 28 seggi. La successiva misura 4 contiene tre importanti raccomandazioni. La prima consiste nell' "elezione diretta del presidente della Commissione o un sistema di candidati capilista". Entrambe le soluzioni per entrare in vigore richiedono l'attivazione della procedura di revisione ordinaria dei trattati, anche se in merito ai candidati capilista, già esiste il precedente del sistema degli *Spitzenkandidaten*, che tuttavia non è risultato determinante per la nomina dell'attuale presidentessa della Commissione. La seconda raccomandazione riguarda il diritto di iniziativa legislativa, anche se tale richiesta è formulata in maniera alquanto oscura (esso, infatti dovrebbe essere esercitato dagli eurodeputati "al fine di proporre gli argomenti da discutere e,

successivamente, adottare i testi necessari per dare seguito alle raccomandazioni che emergono dalle deliberazioni”, *sic!*). Infine, vi è la richiesta di consentire al solo Parlamento europeo di “decidere in merito al bilancio dell’UE in quanto è un diritto che spetta ai parlamenti a livello nazionale”. Tale posizione, tuttavia è contestata dal Consiglio, secondo il quale questa idea non sarebbe originata da una raccomandazione dei cittadini (*Progetti di proposte della Conferenza sul futuro dell’Europa*, p. 43, nota 138). Pertanto, non risulterebbe conforme alla metodologia concordata riguardo ai lavori della Conferenza. La proposta 39 non è meno innovativa. Nella relativa misura 2 si prevede infatti, il generale superamento del voto all’unanimità del Consiglio (rendendo, quindi, ridondanti le richieste avanzate in merito alla politica fiscale e alla politica estera di cui si è detto). Uniche eccezioni dovrebbero riguardare l’adesione di nuovi paesi all’UE e le modifiche ai principi fondamentali dell’UE previsti nell’art. 2 TUE e nella Carta dei diritti fondamentali. Quanto prospettato nella misura 2, visto che non riguarda il superamento dell’unanimità in un singolo settore competenziale, ma pressoché tutte le deliberazioni del Consiglio ed in via permanente, ci sembra assodato che, per essere attuato, richiederebbe l’attivazione della procedura di revisione ordinaria dell’art. 48, parr. 2-5. Quindi, nella successiva misura 3 della proposta 39 si suggerisce di modificare i nomi di alcune istituzioni europee al fine di renderle più familiari ai cittadini. A titolo di esempio si ipotizza che “il Consiglio dell’UE potrebbe essere chiamato Senato dell’UE e la Commissione europea potrebbe essere chiamata Commissione esecutiva dell’UE”. Infine, nella proposta 40, misura 2 si raccomanda di attribuire ai Parlamenti nazionali il diritto di iniziativa legislativa europea, potere da estendere anche ai “parlamenti regionali all’interno dell’UE che dispongono di poteri legislativi”. Per essere accolte, entrambe le richieste, necessiterebbero di una revisione ordinaria dei Trattati, visto che i Parlamenti nazionali, attualmente, godono soltanto di diritti di informazione (Protocollo n. 1 sui Parlamenti nazionali) e della capacità di esercitare forme di controllo sul principio di sussidiarietà (Protocollo n. 2 sul Principio di sussidiarietà e proporzionalità e varie disposizioni del Titolo V TFUE sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia). Per le regioni poi, si auspica anche una non meglio specificata riforma del Comitato delle Regioni, in modo da porlo in condizioni di avere un “ruolo più incisivo nell’architettura istituzionale per quanto concerne le questioni con implicazioni territoriali”.

Relativamente agli ultimi due ambiti tematici, ossia la “Migrazione” (5 proposte, dalla 41 alla 45, e 16 misure) e “Istruzione, cultura, gioventù e sport” (4 proposte, dalla 46 alla 49, e 24 misure), non si segnalano raccomandazioni che richiederebbero riforme particolarmente incisive, a parte la richiesta di estendere in tutta la UE “la possibilità di votare alle elezioni del Parlamento europeo a partire dall’età di 16 anni” (proposta 47, misura 2).

4. Come si è detto, il 9 maggio 2022 il Comitato esecutivo della Conferenza ha consegnato ai tre Presidenti le 49 proposte frutto del lavoro di un anno. A loro volta i Presidenti si sono impegnati per le rispettive istituzioni, a rendere

conto entro l'autunno del 2022, ai partecipanti alla Conferenza ed ai cittadini europei più in generale, dei seguiti che verranno dati alle conclusioni alle quali è giunto il consenso popolare. Tuttavia, già il 4 maggio il Parlamento europeo, alla luce della pubblicazione, avvenuta il 30 aprile, delle proposte della Sessione plenaria, si è espresso con una risoluzione sul "[Seguito da dare alla Conferenza sul futuro dell'Europa](#)". Nella risoluzione si dà mandato alla Commissione per gli affari costituzionali (AFCO) di avviare la procedura di revisione dei trattati prevista nell'art. 48 TUE. Lo spirito in forza del quale l'europarlamento è giunto così rapidamente a questa conclusione è ben rappresentato dalle [parole rese il 9 maggio da Guy Verhofstadt](#), rappresentante del Parlamento europeo nel Comitato esecutivo e anima dell'europeismo federalista nell'Assemblea di Strasburgo. Secondo Verhofstadt "Le raccomandazioni dei cittadini e le conclusioni della Conferenza ci offrono una tabella di marcia per evitare che l'Unione europea diventi irrilevante o addirittura scompaia. Un'Europa nuova, efficace e più democratica è possibile. Un'Europa sovrana e capace di agire, come i cittadini chiaramente si aspettano. Non c'è davvero tempo da perdere. Dobbiamo onorare il risultato della Conferenza e attuare le sue conclusioni il più presto possibile".

In realtà, come si è cercato di evidenziare, dalla lettura delle proposte non emerge molto di nuovo. Le innovazioni richieste dalla Conferenza, di per sé non fanno che confermare alcune delle istanze che da anni sono sostenute da movimenti e gruppi politici europeisti: superamento dell'unanimità in Consiglio, *budget* deciso dal Parlamento, diritto di iniziativa esteso agli eurodeputati, elezione diretta del Presidente della Commissione, elezioni con circoscrizioni transnazionali. Mentre risultano assenti innovazioni che renderebbero più fluida ed efficace l'azione della UE, come il passaggio di alcune competenze di sostegno a competenze concorrenti (oltre alla salute), l'incremento del *budget* UE e l'attribuzione all'Assemblea di Strasburgo del potere di decidere le entrate dell'Unione, l'introduzione di simboli europei, e l'espressa previsione della prevalenza del diritto UE sui diritti interni. Anche queste, innovazioni che il "mondo" europeista sollecita da anni (Si vedano in merito alle ipotesi di revisione dei trattati: L. S. ROSSI, *L'Unione Europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 4, 2013, p. 749 ss.; D. HODSON, I. MAHER, *Eight Ideas for Reforming EU Treaty Making from Part III - The Practice of EU Treaty Making*, Cambridge, 2018; P. PONZANO, [La riforma dell'Unione europea. Dall'Unione Europea all'Unione Federale](#), in *I Quaderni federalisti*, 2021. Relativamente agli aspetti legati alla politica estera e di difesa si veda E. TRIGGIANI, *La "nostra" Europa contro la guerra*, [in questo Blog](#), 20 aprile 2022).

Non è quindi il contenuto delle raccomandazioni della Conferenza il punto sul quale concentrare l'attenzione per esprimere un giudizio sulla sua effettiva riuscita. Ciò che occorre chiedersi a questo riguardo è se la Conferenza possa essere considerata rappresentativa della volontà del popolo europeo, e se questo strumento sia finalmente riuscito a riavvicinare i cittadini alle istituzioni di Bruxelles, come ci siamo chiesti ad inizio di questo contributo.

Relativamente al primo quesito, la risposta purtroppo è negativa. Fermo restando quanto si è già detto in merito allo straordinario valore dell'esperienza realizzata con la Conferenza: esperimento di democrazia partecipativa unico per dimensioni, caratteristiche e modalità organizzative; non si può negare che i numeri della kermesse europea siano poco rappresentativi.

Mettendo insieme, tutti i partecipanti agli eventi organizzati online e in giro per il mondo e chi ha seguito la Conferenza utilizzando la Piattaforma multilingue, non si arriva al milione di persone. Ossia, meno di quante sono le firme richieste perché un'iniziativa dei cittadini europei possa essere accettata. Inoltre, se si guarda al seguito che l'attività dei Panel e della Plenaria ha avuto nei principali mezzi di informazione degli Stati membri, l'impressione che si potrebbe trarre è che la Conferenza non si sia mai svolta. Come dato esplicativo basta guardare le prime pagine dei principali quotidiani europei (Frankfurter Allgemeine Zeitung, Sueddeutsche, Le Monde, Le Figaro, El Pais, El Mundo, il Corriere della Sera, la Repubblica) del 9 e 10 maggio 2022 per rendersi conto di come la Conferenza sia stata del tutto ignorata. La consegna delle 49 proposte ai tre Presidenti di Parlamento, Consiglio e Commissione è assente in tutte le prime pagine.

Tenendo conto, quindi, sia della ridotta partecipazione popolare, sia della limitata risonanza dell'evento, c'è da dubitare che sarà grazie alla pressione esercitata dalle raccomandazioni della Conferenza, che gli Stati membri si sentiranno tenuti a dare il loro assenso all'attivazione della procedura di revisione dei trattati richiesta dal Parlamento europeo (si veda in questo senso quanto già dichiarato da diversi governi dei Paesi membri: D. LETTIG, [Riforma dei trattati. 13 paesi dell'Ue dichiarano la loro opposizione](#), in *EURACTIV Italia*, 9 maggio 2022 (aggiornato: 13 maggio 2022).

Passando all'efficacia dello strumento Conferenza per colmare il *gap* tra cittadini ed istituzioni europee, pure in questo caso il giudizio non può che essere negativo. Oltre a quanto si deduce facilmente dalle considerazioni appena espresse sulla ridotta partecipazione e sull'evanescente copertura mediatica, a nostro avviso la Conferenza può essere considerata un valido strumento di natura sociologica, ma non politica (di avviso diverso L. LIONELLO, [Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di revisione dei Trattati](#), in questo *Blog*, 29 maggio 2022). L'esperienza conclusa il 9 maggio scorso è certamente utile per studiare su di un campione ampio e rappresentativo quali sono la reputazione, l'immagine e la conoscenza che i cittadini hanno dell'Unione del suo processo di integrazione. E come questi ultimi reagiscono trovandosi all'interno di un processo coinvolgente e strutturato di partecipazione attiva alle politiche europee. Se, invece, si pensa che la Conferenza e le sue eventuali repliche (auspicate, tra l'altro, in una delle 49 proposte) possano colmare in generale il senso di lontananza ed estraneità verso l'Europa, a nostro avviso si commette un errore.

A meno che non si voglia coinvolgere attraverso reiterati incontri sul futuro dell'Europa diverse decine di milioni di cittadini europei, il traguardo dell'identificazione con l'UE ed i suoi obiettivi resta velleitario.

Meglio, invece, puntare su strumenti più concreti e capillari, come le consultazioni ed i pareri da formulare nella piattaforma “Di la tua”, attraverso i quali già ora la Commissione interpella su specifiche questioni, categorie di cittadini variamente qualificati (imprenditori, studenti, ambientalisti, sindacalisti, ecc.) (si veda in argomento F. RASPADORI, [*La partecipazione dei cittadini all’Unione europea e lo spettro della democrazia*](#), in *federalismi.it*, n. 12, 2022, p. 220 ss.).

Grazie a tale strumento si raggiungono due importanti risultati, che non sono alla portata dell’evento conclusosi il 9 maggio scorso. Il primo, consiste nel sollecitare i cittadini e varie componenti della società civile ad occuparsi in modo puntuale ed informato di specifici ed esistenti provvedimenti europei, contribuendo a determinarne il contenuto. Il secondo, è suscitare il senso di appartenenza alla UE, che solo grazie ad approcci concreti può poggiare su solide basi. Cosa, infatti, più del suo attivo coinvolgimento, può convincere il cittadino dell’utilità del processo di integrazione europea e condurlo ad appassionarsi ed a indentificarsi con esso?

Si tratta però di meccanismi che vanno potenziati e resi più efficienti (come, anche in questo caso, è auspicato nelle proposte), ma che a differenza di grandi convocazioni generali, come la Conferenza, richiedono meno risorse e operano in maniera continua. Contribuendo a costruire dal basso ed in modo sistematico quel perseguimento degli interessi comuni ai quali faceva riferimento Robert Schuman.