

La Conferenza sul futuro dell'Europa e i suoi riflessi sul diritto costituzionale europeo, un anno dopo

Silvia FILIPPI*

Sommario: 1. Premessa. L'Unione europea prima e dopo la Conferenza sul futuro dell'Europa 2. Il funzionamento della Conferenza sul futuro dell'Europa. Meccanismi per un effettivo dialogo con i cittadini europei 3. Le proposte. Fra dimensione costituzionale e politica 4. Verso una riforma dei Trattati? Le ipotesi in campo

1. Premessa. L'Unione europea prima e dopo la Conferenza sul futuro dell'Europa

La Conferenza sul futuro dell'Europa si è conclusa lo scorso 9 maggio, a un anno esatto dal suo avvio ufficiale. Si è trattato di un grande laboratorio, un'esperienza senza precedenti in cui cittadini, associazioni e rappresentanti delle istituzioni di livello locale, nazionale ed europeo hanno apportato il loro contributo a una riflessione condivisa sugli sviluppi futuri dell'Unione.

Il presente lavoro intende soffermarsi in primo luogo sul modello di partecipazione inaugurato dalla Conferenza, passando poi ad analizzare le proposte finali che potrebbero rivelarsi, qualora attuate, di maggiore impatto rispetto all'attuale assetto dell'ordinamento europeo, in alcuni casi implicando una riforma dei Trattati. Ci si concentrerà da ultimo proprio su tale problematica, dal momento che la revisione dei Trattati comporta la previa risoluzione di importanti questioni di natura politica e giuridica, soppesando quindi la percorribilità di strade alternative per l'eventuale messa a terra delle proposte avanzate al termine dei lavori della Conferenza.

L'iniziativa di istituire una Conferenza sul Futuro dell'Europa si colloca nel contesto creatosi dopo la Brexit¹. Il primo nucleo della proposta si trovava già nella *Lettre Pour Une Renaissance Européenne* del 2019 del Presidente francese Macron², successivamente ripresa dalla Presidente della Commissione von der Leyen nelle *political guidelines* presentate al Parlamento europeo³. L'idea di lanciare la

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Università di Perugia.

¹ Sull'impatto di Brexit sul processo di integrazione europea cfr. almeno: F. B. Jacobs, *The EU after Brexit: institutional and policy implications*, London, 2018; F. Fabbrini, *Brexit and the Future of the European Union: The Case for Constitutional Reforms*, Oxford, 2020; C. Calliess, *The Future of Europe after Brexit: Towards a Reform of the European Union and its Euro Area*, in *Yearbook of European Law*, 40/2021, p. 3 ss.

² E. Macron, *Pour une Renaissance européenne*, 4 marzo 2019 (<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne>).

³ European Commission President candidate U. von der Leyen, *A Union that strives for more: My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024*, 16 Luglio 2019, p.19 (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf). Risalendo ancora nel tempo, la Conferenza costituisce la prosecuzione del dibattito sul futuro dell'Unione inaugurata con i *Dialoghi con Cittadini europei*, avviati nel 2012 durante la Commissione Barroso e riproposti dalla Commissione Juncker e con le *Consultazioni dei cittadini europei*, nate da un'idea del Presidente Macron. Amplius F. Martines, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?*, in *I Post di AISDUE* (www.aisdue.eu), III/2021, pp. 11-12; R. Cinquanta, *La Conferenza sul futuro dell'Europa (CoFoE): potenzialità e limiti di un esperimento di democrazia partecipativa sovranazionale*, in *Iceonline* (www.iceonline.eu), 2/2022, pp. 81-85.

Conferenza viene condivisa da diversi Stati membri, oltre che dalle istituzioni europee⁴, ma la pandemia ne impedisce l'avvio, previsto per il 2020. Nonostante gli ostacoli, il progetto non viene abbandonato: il clima di collaborazione che ha portato all'accordo su NGEU⁵ ha influito anzi positivamente, portando in tempi rapidi le istituzioni europee ad un accordo sul progetto della Conferenza⁶. Nel marzo del 2021 è stata firmata dal Presidente del Parlamento europeo Sassoli, dalla Presidente della Commissione von der Leyen, e, in rappresentanza del Consiglio, dal Primo Ministro portoghese Costa la Dichiarazione *Engaging with Citizens for Democracy-Building a More Resilient Europe*⁷, prodromica all'avvio ufficiale dei lavori della Conferenza, simbolicamente fissato nella data in cui si celebra la Giornata dell'Europa. Tale Dichiarazione non definisce in dettaglio gli scopi ultimi, ma è il risultato di un compromesso, in cui le istituzioni europee, nell'ambito delle proprie competenze, si impegnano ad "ascoltare gli europei" e "dare seguito alle raccomandazioni formulate dalla Conferenza", con il fine di "sostenere la legittimità democratica e il funzionamento del progetto europeo". Il mandato *soft* della Conferenza e la genericità delle finalità perseguite, che avrebbero potuto ostacolare il percorso, si sono invece rivelati dei punti di forza⁸.

Al termine della Conferenza, 49 proposte di riforma concernenti il funzionamento e le politiche dell'Unione e 329 misure per attuarle sono confluite in una relazione finale⁹, predisposta dai co-Presidenti del *Board* esecutivo della Conferenza e consegnata ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Nel corso della cerimonia conclusiva presso il Parlamento europeo la Presidente della Commissione e il Presidente della Repubblica francese, titolare della presidenza di turno del Consiglio, nei rispettivi discorsi di chiusura hanno auspicato, proprio a partire dalle proposte emerse dal dibattito in Conferenza, l'avvio di un processo di riforma dei Trattati¹⁰, che lo stesso Parlamento europeo aveva già richiesto con una risoluzione¹¹ in modo da preparare il terreno per il "seguito" della Conferenza¹².

⁴ Cfr. *Franco-German non-paper on key questions and guidelines: Conference on the Future of Europe*, 25 Novembre 2019 (<https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>); *Italy non-paper for the Conference on the Future of Europe*, 14 Febbraio 2020 (<https://www.politicheeuropee.gov.it/en/conference-on-the-future-of-europe/documents/italian-non-paper/>). Per quanto riguarda le istituzioni europee: Conclusioni del Consiglio Europeo, 12 Dicembre 2019, EUCO 28/19, par. 14 (<https://www.consilium.europa.eu/media/41783/12-euco-final-conclusions-it.pdf>); Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 sulla posizione del Parlamento europeo in merito alla Conferenza sul futuro dell'Europa P9_TA(2020)0010 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0010&from=MT>); Comunicazione della commissione europea, *Dare forma alla Conferenza sul Futuro dell'Europa*, 22 Gennaio 2020, COM(2020) (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_89); Consiglio dell'UE, 3 Febbraio 2020, Doc. 5675 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5675-2020-INIT/it/pdf>). Cfr. L. Moccia, *The Conference on the Future of Europe: towards a "Citizens Union"*, in *EuroViews*, (www.centrospinelli.eu), 7 gennaio 2020.

⁵ Per un inquadramento generale: F. Fabbrini, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.

⁶ Consiglio, 24 giugno 2020, Doc. 9102/20, par.2 (https://www.consilium.europa.eu/media/48589/st_9102_2020_init_en.pdf).

⁷ *Joint Declaration On The Conference On The Future Of Europe Engaging With Citizens For Democracy – Building a more resilient Europe*, 10 marzo 2021 (<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/en-joint-declaration-on-the-conference-on-the-future-of-europe.pdf>).

⁸ P. Severino, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modello di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2022, p. 168.

⁹ *Conference on the Future of Europe-Report on the final outcome*, maggio 2022 (<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>).

¹⁰ B. Guastaferrò, *Le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa e i suoi possibili esiti*, in *Eublog.eu* (www.eublog.eu), 1 giugno 2022.

¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 4 maggio 2022 sul seguito da dare alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa, 2022/2648 (RSP) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141_IT.html). La Risoluzione indica dei temi prioritari, dando mandato alla Commissione per gli affari costituzionali di redigere una bozza di revisione del Trattato che tenga conto del Rapporto finale della Conferenza.

¹² Va segnalato che il Presidente Macron si è soffermato sulla necessità di costruire una comunità politica europea più ampia dell'Unione europea, che comprenda anche gli Stati che condividono i valori democratici e che in varie forme prendono parte alla vita comunitaria. Tale aspetto è rimarcato da G. Vilella, *Challenges and opportunities for the European Union: a step forward*, in *CERIDAP* (www.ceridap.eu), 14 ottobre 2022.

Nel Discorso sullo stato dell'Unione, recentemente pronunciato davanti al Parlamento europeo¹³, la Presidente della Commissione, in conclusione, ha fortemente sottolineato l'obiettivo di costruire un'Unione più coraggiosa e più vicina alle persone, da realizzarsi riformando i Trattati istitutivi nella sede di una nuova Convenzione europea. Il tema della revisione dei Trattati è altresì emerso in relazione all'adozione di NGEU: tale strumento segna sicuramente un cambio di passo nel cammino dell'integrazione europea, ma permangono dei dubbi quanto al fatto che la Commissione non necessitasse di un mandato esplicito, riconosciuto nei Trattati, a contrarre prestiti con finalità di spesa¹⁴. Sebbene venga espressa da più parti l'esigenza di un'Europa più politica, da raggiungersi proprio attraverso una modifica dei Trattati, è emerso un certo scetticismo quanto al ricorso allo strumento della Convenzione¹⁵, il cui utilizzo ha negli anni dimostrato una serie di non trascurabili limiti. Il riferimento è ovviamente all'esperienza della Convenzione europea: dopo la predisposizione della bozza del Trattato istitutivo di una Costituzione per l'Europa, successivamente oggetto di rinegoziazioni in una conferenza intergovernativa, il progetto è fallito – sebbene la sua portata costituzionale sia stata preservata dal Trattato di Lisbona – a causa della necessità di una ratifica unanime¹⁶. La Conferenza di Messina e la Convenzione sul Futuro dell'Europa possono considerarsi dei “precedenti storici” della Conferenza sul futuro dell'Europa¹⁷. Queste iniziative, nonostante le differenti caratteristiche e i differenti esiti, sono accomunate dall'esser state avviate in momenti critici della storia dell'Unione e dall'aver segnato tappe fondamentali nel percorso di integrazione europea. Tali esperienze sono infatti state di ispirazione per i soggetti coinvolti nella Conferenza sul Futuro dell'Europa, in quanto concepibili come ‘laboratori’ nell'ambito dei quali si sono discusse e condivise soluzioni costituzionali nuove, che hanno contribuito all'evoluzione del progetto europeo. Gli attori della Conferenza hanno sperimentato una forma di partecipazione inedita, in cui i cittadini europei hanno avuto un ruolo molto rilevante, grazie a una partecipazione notevole e a una capacità di interazione resa possibile dai meccanismi adottati per il funzionamento della Conferenza. Il successo di tale forma di dialogo è anche testimoniata dall'ipotesi che essa possa prossimamente strutturarsi come spazio di consultazione permanente, da attuarsi anche mediante l'utilizzo di una piattaforma online modellata proprio su quella utilizzata per i lavori della Conferenza, che si potrebbe anche affiancare a una nuova Convenzione da convocarsi eventualmente per la riforma dei Trattati¹⁸.

Ci si chiede, in una prospettiva più ampia, attraverso quali strumenti si possano attuare le proposte, o almeno una parte di esse, avanzate nella Conferenza, oltre a raggiungere una maggiore legittimazione politica dell'Unione. Come sostenuto da una parte della dottrina, la revisione dei Trattati non è l'unica opzione possibile per giungere a un diverso assetto costituzionale europeo, se si dispone di “*political leadership and legal inventiveness*”¹⁹. La logica dell'unanimità cui risponde la procedura di revisione dei Trattati²⁰ risponde all'esigenza degli Stati di mantenere il controllo sul processo di

¹³ 2022 *State of the Union Address by President von der Leyen*, 14 settembre 2022, spec. pp. 11-13 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493).

¹⁴ P. Leino-Sandberg, M. Ruffert, *Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, in *Common Market Law Review*, 59/2022, spec. p. 454 ss.

¹⁵ F. Salmoni, *Note a prima lettura sul Discorso sullo stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova Convenzione per la riforma dei Trattati, ma...errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), paper, 21 settembre 2022, p. 11.

¹⁶ *Ex multis* v. G. Amato, H. Bribosia, B. de Witte (eds.), *Genesis and Destiny of the European Constitution*, Bruxelles, 2007. Come noto, il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è stato approvato dal Consiglio europeo il 18 giugno 2004 e successivamente firmato, a Roma, alla presenza del Presidente del Parlamento europeo. Il Trattato è stato dunque approvato dal Parlamento europeo, per essere poi respinto, nel 2005, da Francia e Paesi Bassi, nell'ambito di referendum nazionali.

¹⁷ Su cui cfr. F. Fabbrini, *The Conference on the Future of Europe: Process and prospects*, in *European Law Journal*, 26, 2020, p. 401 ss., passim; R. Cinquanta, *La Conferenza*, cit., pp. 85-88.

¹⁸ F. Martines, *La Conferenza*, cit., p. 27, richiama sul punto Consiglio dell'Unione doc. 9102 e Parlamento, Risoluzione 9 gennaio 2020, pt. 1, in cui si afferma che deve essere previsto sul lungo periodo uno strumento di dialogo permanente con i cittadini europei sul futuro dell'Europa.

¹⁹ F. Fabbrini, *The Conference on the Future of Europe*, cit. p. 401ss.

²⁰ Cfr. Corte di Giustizia, 8 aprile 1976, causa 43/75, *Defrenne*, pt. 58, in cui la Corte di Giustizia afferma l'impossibilità di utilizzare procedure diverse da quelle previste dai Trattati per riformare il diritto primario. Nella stessa logica, in Corte di

integrazione europea, salvaguardando d'altra parte l'integrità dello stesso ordinamento europeo. Nel corso degli anni, soprattutto nei momenti di gravi crisi, sono però emersi una serie di problemi nell'assetto europeo, dovuti soprattutto alla limitata capacità di intervenire in ambiti strategici. I governi degli Stati membri hanno cercato di far fronte alle situazioni di emergenza, anche di recente, consentendo alle istituzioni europee di agire attraverso diversi strumenti giuridici. Le proposte emerse nell'ambito della Conferenza, nonostante il mandato *soft*, sono molto precise e denotano una presa di coscienza senza precedenti da parte dei cittadini europei in merito ai problemi politico-costituzionali dell'Unione. La difficoltà sta nello stabilire fino a che punto si possa disporre di strumenti diversi dalla revisione dei Trattati per incidere sull'attuale assetto, senza intaccare la legittimazione politica dell'Unione, così paradossalmente giungendo al risultato opposto rispetto a quello che la Conferenza intende perseguire.

2. Il funzionamento della Conferenza sul futuro dell'Europa. Meccanismi per un effettivo dialogo con i cittadini europei

La Conferenza sul futuro dell'Europa va inserita entro le coordinate che definiscono la dimensione partecipativa europea, secondo quanto previsto dall'art. 11 TUE²¹. Nel Regolamento interno della Conferenza²² è affermato esplicitamente che essa costituisce un processo "dal basso verso l'alto", che mette al centro i cittadini, in modo da permettere agli europei di esprimersi rispetto alle loro aspettative future sull'Unione. Gli esiti di tale processo vengono poi ulteriormente specificati dalla Commissione²³, che sottolinea come la Conferenza debba affrontare un aspetto qualificante, cioè a dire l'istituzione di un collegamento tra le istanze espresse dai cittadini e l'elaborazione delle corrispondenti politiche dirette a darvi seguito.

Dal punto di vista del funzionamento, i lavori della Conferenza si articolano su tre "livelli"²⁴: ad una prima fase di ascolto segue una seconda fase di confronto e trasposizione delle idee in proposte e infine si ha una terza fase di decisione. All'avvio dei lavori²⁵ vi sono state una serie di incertezze, soprattutto in relazione all'organizzazione dei momenti di incontro e di discussione, cui si sono aggiunte una serie di critiche concernenti la campagna di comunicazione, ritenuta insufficiente e la supposta carenza di trasparenza delle procedure che hanno caratterizzato lo svolgersi di alcuni passaggi della Conferenza²⁶. Una qualche preoccupazione era data inoltre dal fatto che tale approccio di democrazia partecipativa "dal basso", volto a convogliare nel dibattito le idee di cittadini provenienti da contesti geografici, culturali, sociali e linguistici diversissimi, potesse deludere le aspettative, portando a una diminuzione, anziché a un incremento, della fiducia verso le istituzioni europee.

Al primo livello della Conferenza si colloca la Piattaforma digitale multilingue²⁷, che consente a singoli cittadini, ma anche a *stakeholder* e autorità pubbliche regionali, nazionali ed europee, di

giustizia, 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, punto 101 la Corte porrà delle condizioni alla facoltà degli Stati di stipulare accordi intergovernativi, sul punto v. *infra*.

²¹ F. Martines, *La Conferenza*, cit., p. 10.

²² *Regolamento interno della Conferenza sul futuro dell'Europa*, art. 1. Principi comuni (<https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/27326/it.pdf>).

²³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Dare forma alla Conferenza sul Futuro dell'Europa*, COM (2020) 27, 22 gennaio 2020, p. 5 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0027&from=IT>).

²⁴ F. Martines, *La Conferenza*, cit., p. 13 ss.

²⁵ Cfr. P. Severino, *La Conferenza*, cit., p. 167 ss.; P. Blokker, *Citizen-driven Treaty change and the Conference on the Future of Europe*, in *Verfassungsblog* (www.verfassungsblog.de), 21 giugno 2022.

²⁶ C'è anche chi ha messo radicalmente in dubbio il valore della Conferenza, definendola un mero "PR exercise", se non un "esperimento tecno-populista". Cfr. E. Vasquez, *Democracy expert: CoFoE at risk of being PR exercise*, in *Euractiv* (www.euractiv.com), 29 novembre 2021; C. Invernizzi Accetti, F. O. Reho, *The Conference On The Future Of Europe As A Technopopulist Experiment*, in *RevDem-Review of Democracy* (www.revdem.ceu.edu), 22 marzo 2022.

²⁷ Raggiungibile all'indirizzo <https://futureu.europa.eu/>.

condividere idee e partecipare ad eventi e panel nazionali legati alla Conferenza. Nella Piattaforma sono indicati una serie di ambiti tematici, a cui i partecipanti possono ricondurre le loro proposte²⁸, nonché gli eventi legati alla Conferenza, promossi da singoli, gruppi o istituzioni, cui si può prendere parte in presenza, se consentito dalla situazione pandemica, o a distanza. La possibilità di intervenire da remoto, anche se in qualche caso ha reso difficile la gestione degli interventi dei numerosi partecipanti, ha d'altra parte permesso un significativo ampliamento della partecipazione civica all'iniziativa.

Passando al livello successivo, troviamo i quattro Panel di cittadini europei, ognuno composto da 200 membri, selezionati in modo tale da assicurare diversità e rappresentanza²⁹. I Panel di cittadini discutono sui temi indicati nella Piattaforma³⁰, dibattendo sulle idee presentate, tradotte in contributi e proposte, e su quella base formulano raccomandazioni alla Plenaria, che rappresenta il livello successivo. I Panel di cittadini sono una componente fondamentale della Conferenza, in quanto permettono il confronto e lo scambio di idee tra persone che vivono nei diversi Stati membri, facendo emergere una pluralità di sollecitazioni che arricchiscono il dibattito sul futuro dell'Europa³¹. Le attività dei Panel si snodano nell'ambito di diverse sedute, nelle quali si ricorre al metodo deliberativo, che appare il migliore nella prospettiva delle finalità da perseguire, dal momento che si basa sulla discussione e sull'ascolto dell'altro, con la possibilità di rivedere le posizioni espresse e raggiungere una convergenza.

All'ultimo livello si colloca la Sessione Plenaria, l'organismo nell'ambito del quale prendono parte al confronto anche i rappresentanti delle istituzioni. La Plenaria, la cui composizione riflette le due dimensioni, rappresentativa e partecipativa, della democrazia nell'Unione, concorre a qualificare la Conferenza come sede di negoziato interistituzionale³². È infatti formata da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, delle autorità regionali e locali, del Consiglio, della Commissione, del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle Regioni, nonché da rappresentanti dei sindacati, della società civile, dei Panel dei cittadini – con una particolare attenzione alla presenza degli under 25 – mentre l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza viene invitato alle discussioni vertenti sul ruolo svolto dall'Unione nel panorama internazionale. La Plenaria, al termine dei lavori, trasmette indicazioni e proposte al Comitato esecutivo, a sua volta composto da rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, nonché da osservatori istituzionali. Il Comitato esecutivo è chiamato a redigere un Rapporto conclusivo contenente le conclusioni della Plenaria, da presentare e inviare alla Presidenza congiunta, che viene poi pubblicato sulla stessa Piattaforma. I governi degli Stati membri assumono tuttavia nuovamente la piena centralità nella fase decisionale, che si colloca al termine del processo e il cui seguito è ancora in gran parte da disegnare.

3. Le proposte. Fra dimensione costituzionale e politica

I contributi provenienti dai partecipanti alla Conferenza, tradotti nelle proposte presentate dalla Plenaria successivamente recepite, senza modifiche, nel Rapporto del Comitato esecutivo, fanno

²⁸ Nella Piattaforma della Conferenza – che utilizza *Decidim*, piattaforma open-source sviluppata dalla Municipalità di Barcellona – i macro-temi individuati sono: cambiamento climatico e ambiente; salute; economia più forte, giustizia sociale e occupazione; Unione europea nel mondo; valori e diritti, stato di diritto e sicurezza; trasformazione digitale; democrazia europea; istruzione, cultura, gioventù e sport; altre idee.

²⁹ Cfr. Consiglio dell'Unione, *Update - Practical modalities of the European Citizens' Panels of the Conference on the Future of Europe* (https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/10232/UPDATE_Practical_modalities_European_Citizens_Panels_20.05.21.pdf), 20 luglio 2021, nonché l'art. 5 del Regolamento interno della Conferenza. La selezione è stata affidata all'agenzia Kantar, che svolge anche i sondaggi di Eurobarometro. In dettaglio: F. Martines, *op. cit.*, p. 16.

³⁰ I 9 macro-temi indicati nella Piattaforma sono stati 'accorpati' in modo da ridurne il numero a 4 e affidati ai rispettivi Panel.

³¹ P. Severino, *La Conferenza*, cit., p. 167 sottolinea come si siano trovate a Strasburgo "persone provenienti da ogni angolo d'Europa, selezionate in maniera sostanzialmente casuale e non dotate di particolare conoscenza delle dinamiche di funzionamento (non solo della Conferenza ma, in molti casi e a monte) della politica".

³² *Amplius* F. Martines, *La Conferenza*, cit., pp. 18-19.

emergere gli orientamenti di una società europea decentrata e spontanea³³, che esprime un bisogno di maggiore integrazione europea. Sebbene le 49 proposte, articolate secondo i 9 macro-temi su cui si è dibattuto nella Conferenza³⁴, siano rivolte a Stati, regioni, enti locali, parti sociali e società civile, il destinatario principale rimane l'Unione europea. Da una parte si auspica l'adozione di nuove politiche, in modo da provvedere, traendo lezioni dalle crisi degli ultimi anni, ai reali bisogni dei cittadini. La messa a terra di tali azioni avverrebbe, nella maggior parte dei casi, attraverso l'adozione di atti di diritto secondario. Dall'altra, si auspicano però una serie di riforme che attengono all'architettura istituzionale e al funzionamento dall'Unione, che per essere realizzate necessitano di una revisione dei Trattati.

Anche se, come nota una parte della dottrina, le proposte avanzate al termine della Conferenza sono in gran parte sovrapponibili ad istanze storiche dei movimenti e dei gruppi politici europeisti³⁵, mentre altre appaiono piuttosto controverse³⁶, appare degno di nota³⁷ che, sebbene abbiano partecipato in Plenaria diversi rappresentanti di partiti euroscettici, non siano state presentate proposte dirette a ridurre o limitare le competenze di cui l'Unione attualmente dispone. E se, in linea di principio, si potrebbe obiettare che i cittadini su posizioni anti-europeiste non siano venuti a conoscenza della Conferenza o non abbiano voluto prendervi parte, appare comunque significativo che le 49 proposte riflettano, su questioni qualificanti quali la tutela dell'ambiente e la democraticità dei processi decisionali, gli orientamenti registrati dall'Eurobarometro.

Guardando al Rapporto finale, il primo ambito di intervento è per l'appunto "Cambiamento climatico ed ambiente". Oltre al potenziamento di misure già messe in atto dall'Unione, quali la riduzione di fertilizzanti chimici o l'incentivazione dell'agricoltura biologica, vengono avanzate proposte di forte rilevanza politica, quali quelle riguardanti il mantenimento della titolarità del servizio pubblico in capo ad enti pubblici e la valorizzazione degli strumenti di partecipazione dei cittadini alle decisioni in materia di ambiente, cambiamenti climatici, energia e sostenibilità, che impattano direttamente sulla loro vita quotidiana. Le proposte avanzate relativamente al tema "Salute" recano poi indubbiamente traccia delle criticità affrontate dall'Unione – che in tale ambito dispone di competenze per vero limitate – e dagli Stati membri nella gestione dell'emergenza pandemica³⁸. I cittadini europei chiedono di potenziare il sistema sanitario e garantire a tutti il diritto alla salute, in particolare riconoscendo la parità di accesso ai servizi. Per rendere possibile l'inclusione della salute e dell'assistenza sanitaria fra le competenze concorrenti tra Unione e Stati membri è tuttavia necessario modificare i Trattati. Il terzo macro-tema "Economia più forte, giustizia sociale e occupazione", la cui ampiezza spiega le numerosissime misure proposte, ha come destinatari sia l'Unione che gli Stati membri. Tra le diverse misure, se ne segnalano in particolare due che richiedono una riforma dei Trattati: una prevede che i diritti sociali vengano tutelati nei casi di conflitto con le libertà economiche introducendo un "Protocollo sul progresso sociale", mentre l'altra prevede che le decisioni in materia fiscale vengano adottate a maggioranza qualificata

³³ Cfr. A. von Bogdandy, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2021, p. 699 ss.

³⁴ Le proposte sono illustrate in F. Raspadori, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole della lontananza dei cittadini*, in *BlogDUE* (www.aisdue.eu/blogdue/) 24 giugno 2022, p. 5 ss.

³⁵ F. Raspadori, *ibid.*, p. 9.

³⁶ Cfr. *infra*.

³⁷ L. Lionello, *Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di revisione dei Trattati*, in *BlogDUE* (www.aisdue.eu/blogdue/), 29 maggio 2022, p. 3.

³⁸ *Ex multis* cfr. F. Bestagno, *La tutela della salute tra competenze dell'Unione europea e degli Stati membri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2017, p. 317 ss.; F. Rolando, *La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid-19*, in *Eurojus* (www.eurojusrivista.it), Numero speciale, *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 1 ss.; E. Arbia, C. Biz, *L'Unione europea contro la pandemia di COVID-19*, in *Giustizia Insieme* (www.giustiziainsieme.it), 17 aprile 2020; P. De Pasquale, *Le competenze dell'Unione europea in materia di sanità pubblica e la pandemia di Covid-19*, in *DPCE Online* (www.dpceonline.it), 2/2020, p.2295 ss.

nell'ambito del Consiglio dell'Unione europea³⁹. Quanto al macro-tema "UE nel mondo", la misura che genererebbe il maggior impatto, soprattutto alla luce dell'attuale contesto geo-politico, è quella che prevede di norma il ricorso al voto a maggioranza qualificata del Consiglio per le questioni di politica estera, attualmente decise all'unanimità. Le diverse proposte espresse relativamente all'ambito "Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza" riflettono invece una serie di questioni su cui di recente si è concentrato il dibattito politico e scientifico. Una proposta, in particolare, andrebbe a incidere sul meccanismo di condizionalità⁴⁰, separando dalla disciplina di bilancio le sanzioni inflitte nei casi di violazione dei principi propri dello Stato di diritto, considerando a questo scopo tutti gli interventi normativi necessari al raggiungimento dell'obiettivo, compresa la revisione dei Trattati. Tale intervento è però controverso: se, da un lato, permetterebbe di stemperare le tensioni attualmente sussistenti fra alcuni Stati membri e le istituzioni europee, dall'altro potrebbe rappresentare l'anticamera di una incontrollata deriva verso la 'democratizzazione', peraltro già in corso, di quelle democrazie europee in cui il radicamento dei valori dello Stato di diritto è ancora fragile. Un'ulteriore proposta andrebbe invece a incidere sulla cittadinanza europea, concetto tanto evocato quanto giuridicamente evanescente⁴¹. Il rafforzamento, da attuarsi attraverso l'introduzione di uno statuto della cittadinanza europea, deve anch'esso necessariamente passare per una revisione dei Trattati. L'ambito successivo, "Trasformazione digitale", è in parte sovrapponibile ad una delle due direttrici - rivoluzione verde e, appunto, digitalizzazione - della Commissione von der Leyen⁴². Le misure indicate - riassumibili nella richiesta di una maggiore diffusione delle tecnologie, nel potenziamento di strumenti e competenze nel settore pubblico e privato e nella previsione di un assetto di garanzie più efficaci nei confronti dei diritti posti potenzialmente a rischio proprio dall'avanzamento tecnologico - vanno pertanto ad aggiungersi ad alcuni programmi già avviati in ambito europeo, nonché alle linee di azione dei PNRR nazionali, in cui la digitalizzazione si presenta come un elemento qualificante e trasversale delle diverse Missioni⁴³. Nell'ambito del settimo macro-tema, "Democrazia europea", sono state avanzate una serie di raccomandazioni che, se venissero a concretizzarsi, porterebbero a un rilevante cambiamento dell'assetto generale dell'Unione, come lo conosciamo oggi. In primo luogo vengono avanzate una serie di proposte che, senza modificare i Trattati, porterebbero ad una 'rivitalizzazione' del titolo II del TUE, riconfigurando la democrazia europea attraverso l'adozione di diversi strumenti di democrazia deliberativa e partecipativa. Nella prospettiva della partecipazione dei cittadini europei alla vita istituzionale dell'Unione attraverso l'esercizio del voto, sono state avanzate proposte nel senso dell'introduzione di un referendum pan-europeo su una serie di questioni, nonché della modifica della legge elettorale del Parlamento

³⁹ La proposta segnala sul punto le differenti posizioni emerse nei panel di cittadini europei e nazionali. Ad esempio per i panel italiano e olandese la tassazione dovrebbe restare una questione di competenza dei singoli Stati.

⁴⁰ Sulla questione, ampiamente dibattuta di recente cfr. almeno: A. Baraggia, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017; E. Cukani, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside?*, Napoli, 2021; G. Gioia, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Rivista di Diritti Comparati* (www.diritticomparati.it/rivista-quadrimestrale/), 3/2021, p. 153 ss.; A. Baraggia, M. Bonelli, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal* (www.germanlawjournal.com), 23, 2022, p. 131 ss.

⁴¹ Fra l'ampia letteratura sulla questione, di recente: A. Rosas, L. Armati, *EU Constitutional Law: An Introduction*, London, 2018, pp. 141-156; R. Bauböck (ed.), *Debating European Citizenship*, Cham, 2019; C. Di Maio, *La cittadinanza europea e la libera circolazione delle persone*, in R. Torino, C. Di Maio (cur.), *Diritto e politiche dell'Unione europea*, Milano, 2020, p. 143 ss.; M. Steinfeld, *Fissures in EU citizenship: the deconstruction and reconstruction of the legal evolution of EU citizenship*, Cambridge, 2022; L. Pierdominici, *La capacità trasformativa della cittadinanza europea. Una prospettiva comparatistica*, in *Rivista di Diritti Comparati* (www.diritticomparati.it/rivista-quadrimestrale/), 1/2022, p. 138 ss.

⁴² Cfr. da ultimo la relazione di previsione strategica 2022 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Abbinamento delle transizioni verde e digitale in un nuovo contesto geopolitico*, 29 giugno 2022 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0289&qid=1658824364827>).

⁴³ Lo stesso PNRR italiano è in questo senso emblematico: la Missione 1 è denominata "Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura E Turismo", ma, proseguendo nella lettura, si nota come la digitalizzazione rappresenti una componente fondamentale anche delle altre Missioni, nonché lo strumento necessario per la messa a terra delle riforme abilitanti (<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>).

europeo, prevedendo che una quota di eurodeputati vengano eletti su base transnazionale⁴⁴, riprendendo un'ipotesi già avanzata qualche anno fa, nell'ambito del dibattito seguito al referendum su Brexit⁴⁵. Sempre in relazione al Parlamento europeo, una proposta, che pur solleva qualche dubbio, richiede di consentire esclusivamente a tale istituzione di decidere in merito al bilancio dell'Unione, facendo un parallelismo – in verità non totalmente pertinente da una prospettiva giuridico-istituzionale – con quanto avviene a livello nazionale, dove tale decisione spetta ai Parlamenti⁴⁶. Una ulteriore raccomandazione richiederebbe invece, seppur in maniera non chiara⁴⁷, di riconoscere agli europarlamentari il diritto di iniziativa legislativa. Ciò costituirebbe un notevole passo avanti per la democrazia europea, in quanto consentirebbe ai rappresentanti dei cittadini europei di avanzare proposte legislative, avvicinando questa volta il Parlamento europeo alla corrispettiva istituzione che i cittadini conoscono in ambito nazionale. Altre raccomandazioni prevedono inoltre l'elezione diretta del Presidente della Commissione o un sistema di candidati capilista, soluzioni che richiedono l'attivazione della procedura di revisione ordinaria dei Trattati⁴⁸. Viene inoltre proposto il generalizzato superamento del voto all'unanimità del Consiglio, ad eccezione della procedura di adesione di nuovi Stati membri e delle modifiche ai principi fondamentali dell'Unione sanciti dall'art. 2 TUE e dalla Carta dei diritti fondamentali, per cui invece il voto all'unanimità viene mantenuto. Il venir meno, di norma, del principio di unanimità costituirebbe una vera rivoluzione per l'ordinamento europeo, disinnescando quelle dinamiche dei 'veti incrociati' che spesso generano situazioni di blocco e che si rivelano particolarmente pericolose nei momenti in cui è necessario rispondere a situazioni di emergenza. Nella successiva misura si suggerisce poi di modificare la denominazione di alcune istituzioni europee, in modo da renderle più familiari ai cittadini⁴⁹. Tuttavia, si esprime il dubbio che una tale operazione possa creare ulteriori problemi circa la comprensione della natura e delle funzioni degli organi europei, dando inoltre adito a inesatti parallelismi con gli organi nazionali omonimi o consonanti. Infine, si raccomanda di attribuire ai Parlamenti nazionali il diritto di iniziativa legislativa europea⁵⁰, potere da estendere anche alle Assemblee legislative regionali, o, per usare le stesse parole della proposta, ai "parlamenti regionali all'interno dell'UE che dispongono di poteri legislativi". Per quanto attiene alla dimensione regionale, viene inoltre auspicata una riforma, tratteggiata però solo in modo generico, del Comitato delle Regioni⁵¹, con la finalità di rendere il suo ruolo maggiormente incisivo nell'architettura istituzionale europea. Quanto agli ultimi due macro-temi, "Immigrazione" e "Istruzione, cultura, gioventù e sport", non si segnalano raccomandazioni che richiederebbero riforme particolarmente impattanti sull'assetto dell'ordinamento europeo, ad eccezione della richiesta di estendere la possibilità di votare alle elezioni del Parlamento europeo a partire dai 16 anni in tutti gli Stati membri e la previsione di una competenza concorrente nell'ambito dell'educazione.

⁴⁴ Il punto è stato già ripreso dal Parlamento europeo, che il 3 maggio 2022 ha adottato la proposta di regolamento del Consiglio sull'elezione dei membri del Parlamento europeo, diretta a istituire un collegio transnazionale di 28 seggi.

⁴⁵ Cfr. G. B. Wolff, R. Kalcik, *Is Brexit an opportunity to reform the European Parliament?*, in Bruegel (www.bruegel.org), 27 gennaio 2017.

⁴⁶ Questa proposta è stata contestata dal Consiglio, dal momento che non sarebbe sorta da una raccomandazione dei cittadini e pertanto non risponderebbe alla metodologia propria della Conferenza.

⁴⁷ F. Raspadori, *La Conferenza*, cit., pp. 7-8.

⁴⁸ Quanto ai candidati capilista, si ricorda il precedente del sistema degli *Spitzenkandidaten*, che poi in realtà non ha inciso sulla nomina dell'attuale Presidente della Commissione. Cfr. E. C. Raffiotta, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 11/2019

⁴⁹ Viene, ad esempio, avanzata l'ipotesi di rinominare il Consiglio dell'Unione europea "Senato dell'Unione europea" e la Commissione europea "Commissione esecutiva dell'Unione europea".

⁵⁰ Allo stato i Parlamenti nazionali sono titolari del solo diritto 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). Si riferiscono inoltre ai Parlamenti nazionali diverse disposizioni del Titolo V TFUE (spazio di libertà, sicurezza e giustizia).

⁵¹ Sul ruolo rivestito dal Comitato delle Regioni, cfr. B. Wassenberg, *The history of the Committee of the Regions*, Bruxelles, 2020; C. Aliberti, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti Regionali* (www.dirittiregionali.it), 1/2018, p. 467 ss.

Tenendo conto delle modalità attraverso cui si è svolta la Conferenza e della varietà di cittadini europei coinvolti, leggendo il Report finale si ha l'impressione che, a prescindere dal merito delle singole proposte, tale 'laboratorio' di democrazia partecipativa abbia raggiunto i risultati auspicati. A questo punto appare necessario adottare una soluzione che consenta di non dissipare gli sforzi svolti fino a questo punto, sia pensando a metodi di consultazione, periodica o permanente, della cittadinanza europea sulle questioni di maggiore impatto, sia elaborando strumenti adatti per la 'messa a terra' di almeno una parte delle misure su cui si è a lungo dibattuto.

4. Verso una riforma dei Trattati? Le ipotesi in campo

Leggendo le proposte contenute nella Relazione finale, si possono individuare tre grandi gruppi di misure che per essere realizzate richiedono una riforma dei Trattati: il primo gruppo ha ad oggetto l'attribuzione di nuovi poteri all'Unione europea, che diverrebbe titolare di competenza concorrente in materie attualmente riservate alla competenza esclusiva degli Stati; il secondo ha ad oggetto i processi decisionali interni dell'Unione; il terzo ha ad oggetto il rafforzamento dei diritti fondamentali, sia sul piano sociale, che sul piano della costruzione di una vera cittadinanza europea.

Per evitare che il progetto di riforma dell'Unione emerso nel corso dei lavori dalla Conferenza naufraghi nel nulla a causa della contrapposizione tra gli Stati favorevoli a un rafforzamento dell'Unione e gli Stati avversi a ulteriori trasferimenti di competenze, o alle prese con il rischio di pericolose derive autoritarie, è necessario riflettere, ricorrendo alla "legal inventiveness"⁵², sulla praticabilità di ulteriori soluzioni giuridiche. Non bisogna però trascurare che a fondamento di ogni soluzione vi è una questione di carattere eminentemente politico, che non può prescindere da una forte leadership europeista e dal costante supporto dell'opinione pubblica. Se gli esiti della Conferenza dovessero tradursi nella volontà di modificare i Trattati sulla base della procedura stabilita dall'art. 48 TUE, essa sarebbe soggetta all'approvazione e alla ratifica unanime di tutti gli Stati membri. L'ipotesi che non venga raggiunta l'unanimità non è certo astratta⁵³: in seguito alla presa di posizione della Presidente della Commissione e del Consiglio, 13 Stati membri hanno firmato una *open letter*⁵⁴ da cui emerge lo scetticismo, se non la contrarietà, nei confronti dell'avvio di un procedimento di revisione dei Trattati. Dopo qualche giorno, è arrivata la risposta di altri 6 Stati⁵⁵, che hanno assunto una posizione più moderata, affermando di essere aperti, in linea di principio, alle necessarie modifiche del Trattato definite congiuntamente. Ciò non ha però contribuito a un ripensamento da parte degli Stati "riluttanti". La questione del superamento dei veti nazionali è stata oggetto di riflessione sia in dottrina⁵⁶, che nell'ambito delle istituzioni europee⁵⁷. Gli Stati favorevoli al perseguimento delle riforme potrebbero a questo scopo adottare un nuovo

⁵² F. Fabbrini, *The Conference*, cit., spec. p. 412 ss.

⁵³ P. Blokker, *Citizen-driven Treaty change*, cit.

⁵⁴ *Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe*, 9 maggio 2022 (<https://www.government.se/information-material/2022/05/non-paper-by-bulgaria-croatia-the-czech-republic-denmark-estonia-finland-latvia-lithuania-malta-poland-romania-slovenia-and-sweden/>).

⁵⁵ *Non-paper submitted by Germany, Belgium, Italy, Luxembourg, the Netherlands, and Spain on implementing the proposals of the Plenary of the "Conference on the Future of Europe"*, 13 maggio 2022 (<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D20911&did=2022D20911>).

⁵⁶ Cfr. F. Fabbrini, *Possible Avenues towards Further Integration in Europe: A Political Compact for a More Effective and Democratic Union*, study commissioned by the European Parliament Constitutional Affairs Committee, giugno 2020 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651849/IPOL_STU\(2020\)651849_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651849/IPOL_STU(2020)651849_EN.pdf)); Id., *Reforming the EU Outside the EU? The Conference on the Future of Europe and its Options*, in *European Papers* (www.europeanpapers.eu), 5/2020, p. 963 ss.

⁵⁷ Cfr. il *Working Document* dello European Parliament Committee on Constitutional Affairs, *Overcoming the Deadlock of Unanimity Voting*, 28 aprile 2021 (<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/233740/AFCO%20Working%20Document%20on%20Overcoming%20the%20Deadlock%20of%20Unanimity%20Voting.pdf>).

trattato internazionale, chiamato, in forza del suo contenuto, *Political Compact*. La Conferenza, prendendo a modello i trattati intergovernativi stipulati da alcuni gruppi di Stati membri nella fase più grave della crisi economica, potrebbe prevedere che per entrare in vigore il *Political Compact* non necessiti dell'approvazione e della ratifica unanime degli Stati membri. Seguendo anzi lo schema del *Fiscal Compact*, del trattato che ha istituito il MES e dell'accordo sul *Single Resolution Fund*, il *Political Compact* potrebbe prevedere la sua entrata in vigore dopo la ratifica da parte di una 'super-maggioranza', ad esempio da parte dei tre quarti degli Stati membri. La facoltà di stipulare accordi intergovernativi tra gruppi di Stati è soggetta ad una serie di condizioni giuridiche⁵⁸ poste a tutela dell'ordinamento europeo e della stessa natura costituzionale dei Trattati e potrebbero inoltre porsi dei limiti di natura politica in merito alla capacità di stipulare accordi interstatali anche in un contesto di integrazione differenziata⁵⁹. Sebbene vi sia chi ritiene che tale soluzione non sia auspicabile⁶⁰ in quanto segnerebbe una 'fuga' dal diritto dell'Unione a vantaggio di un rafforzamento della dimensione intergovernativa, il *Political Compact* rappresenta una possibile soluzione giuridica per dare seguito alla Conferenza⁶¹.

Secondo un'altra parte della dottrina, la soluzione più immediata⁶² si avrebbe nel caso in cui tutti gli Stati membri firmassero e ratificassero l'accordo di revisione, pur prevedendo delle *opt-out clauses* per gli Stati più scettici. In questo modo, gli Stati più restii ad accogliere le risultanze della Conferenza non avrebbero parte nelle nuove politiche attribuite all'Unione europea e l'applicazione del principio di maggioranza nel Consiglio sarebbe bilanciato dalla previsione di un 'freno di emergenza', come accade in materia di cooperazione giudiziaria penale. Tale assetto, configurando una "riorganizzazione su due centri concentrici" dell'ordinamento giuridico dell'Unione, pur preservando l'integrità dell'ordinamento stesso, ne aumenterebbe la complessità. Un'altra opzione⁶³ potrebbe essere invece quella di ricorrere all'art. 30, par. 4 della Convenzione di Vienna relativa alla successione nel tempo di Trattati sulla stessa materia stipulati tra gruppi di Stati diversi. Il Trattato di revisione che accogliesse le proposte avanzate dalla Conferenza entrerebbe in vigore solamente per quegli Stati che vi aderiscono, mentre continuerebbero ad applicarsi i Trattati attualmente vigenti nelle relazioni con gli altri Stati. In questo modo si verrebbero a creare due sistemi giuridici cui appartengono rispettivamente due diversi gruppi di Stati membri, che, pur facendo riferimento allo stesso quadro istituzionale, si vedrebbero applicare norme diverse. Una tale situazione porterebbe all'insorgere di imprevedibili contenziosi, ponendosi probabilmente anche in contrasto con la giurisprudenza di Lussemburgo sul principio dell'autonomia del diritto europeo.

Stanti le non superabili (almeno nel breve periodo) divisioni fra gli Stati quanto al seguito da dare alla Conferenza, la soluzione che forse consentirebbe la messa a terra di almeno una parte delle proposte contenute nel Report finale sarebbe l'adozione del *Political Compact*. Si tratta certo di una soluzione provvisoria, che nulla ha a che vedere con una revisione dei Trattati attraverso cui, in un vero processo costituente, si potrebbe dare forma a una nuova Unione integralmente politica. Nella prospettiva funzionalista, che ha finora ispirato l'evoluzione europea, l'adozione del *Political Compact* consentirebbe, da una parte, di concretizzare almeno alcune delle proposte emerse nel corso di questa 'esperienza-laboratorio' che è stata la Conferenza, senza drammatizzare la contrapposizione fra gli Stati che sostengono o avversano la revisione dei Trattati. Come enfatizzato dalla Presidente della Commissione nell'ultimo discorso sullo Stato dell'Unione⁶⁴, in questo momento di scontro fra democrazia e autocrazia deve anzi consolidarsi una coscienza solidaristica

⁵⁸ Corte di Giustizia, sent. 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, pt. 101.

⁵⁹ F. Fabbrini, *The Conference*, cit., p. 413; F. Schimmelfenning, *The Conference on the Future of Europe and EU Reform: Limits of Differentiated Integration*, in *European Papers* (www.europeanpapers.eu), 5/2020, p. 989.

⁶⁰ L. Lionello, *Gli esiti della Conferenza*, cit., p. 6.

⁶¹ F. Fabbrini, *The Conference*, cit.

⁶² L. Lionello, *ibid.*, pp. 5-6.

⁶³ Ivi. Già critica su questa soluzione L. S. Rossi, *En cas de non ratification... Le destin périlleux du Traité-Constitution*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2004, spec. pp. 627-628.

⁶⁴ F. Salmoni, *Note*, cit., p. 2 ss.

ed unitaria fra gli Stati membri. Si deve inoltre considerare che la guerra in Ucraina impatta su un'Unione europea già alle prese con problematiche complesse, quali la deviazione rispetto ai principi dello Stato di diritto in atto in alcuni Stati membri, l'elevato livello di debito pubblico sussistente in altri, il proliferare di forze politiche populiste e la generalizzata accentuazione delle disuguaglianze socio-economiche. Anche se negli ultimi anni si è assistito allo strutturarsi di una più forte coscienza della necessità di un'Europa 'politica', la revisione dei Trattati, che richiede per sua stessa natura un lungo processo di riflessione e discussione, che consenta anche di giungere ad una convergenza fra posizioni distanti, in questo preciso frangente storico-politico non appare una strada verosimilmente percorribile.

Abstract

L'articolo si occupa della Conferenza sul futuro dell'Europa, analizzandone la genesi e i meccanismi di funzionamento, nonché proponendo una riflessione sull'impatto di tale esperienza a un anno di distanza dal suo avvio. La Conferenza sul futuro dell'Europa si presenta come un inedito esperimento partecipativo, cui prendono parte rappresentanti di società civile e istituzioni. Ci si sofferma poi sulle proposte contenute nel Report finale della Conferenza, in particolare su quelle che potrebbero incidere sull'attuale struttura dell'ordinamento europeo, in alcuni casi implicando una revisione dei Trattati. Il seguito della Conferenza necessita tuttavia di pensare a nuove soluzioni giuridiche, poiché la strada della revisione dei Trattati europei nella fase attuale sembra difficilmente percorribile.

Parole chiave: Conferenza sul futuro dell'Europa, integrazione europea, istituzioni europee, Trattati, Covid-19

*

The article examines the Conference on the Future of Europe, analyzing its genesis, implementation and reflecting on its prospects. The article shows that the Conference on the Future of Europe is a sort of experiment, focusing on its participatory model and then analyzing the final proposals that might affect the current structure of the European order, in some cases implying a reform of the Treaties. The Conference follow-up needs new legal solutions, since the revision of the European Treaties in this phase seems very difficult.

Key words: Conference on the future of Europe, European integration, European Institutions, European Treaties, Covid-19