

PAOLO FOIS\*

## **LA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA: UNA RIFORMA DEI TRATTATI “INCENTRATA SUI CITTADINI”?**

SOMMARIO: 1. La Conferenza sul futuro dell'Europa secondo la “Dichiarazione comune” del 10 marzo 2021. - 2. L'applicazione data alla Dichiarazione comune. Le questioni rimaste aperte. - 3. Il ruolo dei cittadini, valutato con riferimento alla precedente prassi. - 4. Le conclusioni della Conferenza e la riforma dei Trattati. - 5. Assenza di precise indicazioni nella Dichiarazione comune circa la procedura da seguire dopo la conclusione della Conferenza. - 6. Richiamo della procedura di revisione prevista dall'art. 48 TUE. - 7. L'attuazione delle conclusioni della Conferenza per quel che attiene alle richieste dei cittadini: il ruolo del Consiglio europeo.

### *1. La Conferenza sul futuro dell'Europa secondo la “Dichiarazione comune” del 10 marzo 2021*

La Conferenza sul futuro dell'Europa, oggetto di ripetuti annunci negli ultimi anni, solo di recente è andata assumendo contorni precisi con la Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea del 10 marzo 2021<sup>1</sup>. Molti sono i punti che nell'articolato documento vengono finalmente chiariti. La struttura della Conferenza, anzitutto. Sarà basata su: una presidenza congiunta (composta dal presidente del Parlamento europeo, dal presidente del Consiglio e dalla presidente della Commissione europea); una sessione plenaria (composta da rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, nonché da rappresentanti dei parlamenti nazionali, su un piano di parità, e da cittadini); un comitato esecutivo (composto da una rappresentanza paritaria del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, con tre rappresentanti e un massimo di quattro osservatori per ciascuna istituzione); un segretariato comune (con il compito di coadiuvare il comitato esecutivo); i cittadini europei, il cui ruolo riveste nell'economia della Conferenza un'importanza fondamentale. La Conferenza, invero, viene definita «un processo dal basso verso l'alto, incentrato sui cittadini», che consente agli europei di esprimere la loro opinione su ciò che si aspettano dall'Unione europea, conferendo loro «un ruolo più incisivo nella definizione delle future politiche e ambizioni dell'Unione».

---

\* Professore emerito di Diritto internazionale, Università di Sassari.

<sup>1</sup> Vedine il testo in *GUUE* C 91 del 18 marzo 2021, p. 1 ss.

La Conferenza dovrebbe aprire «un nuovo spazio di discussione con i cittadini per affrontare le sfide e le priorità dell'Europa». Organizzati in panel a livello europeo, «i cittadini europei di ogni contesto sociale potranno partecipare, e i giovani europei svolgeranno un ruolo centrale nel plasmare il futuro del progetto europeo»<sup>2</sup>. I panel «dovrebbero tener conto dei contributi raccolti nel quadro della Conferenza mediante la formulazione di una serie di raccomandazioni a cui l'Unione dovrà dar seguito». Quanto ai temi da discutere da parte dei cittadini, la Dichiarazione comune menziona in particolare: i cambiamenti climatici e le sfide ambientali, l'uguaglianza e la solidarietà intergenerazionale, la trasformazione digitale dell'Europa, i diritti e valori europei, il ruolo dell'Unione nel mondo, il rafforzamento dei processi democratici, la capacità dell'Unione di realizzare le priorità politiche.

La Conferenza, precisa ancora la Dichiarazione comune, «sarà invitata a giungere a conclusioni entro la primavera del 2022, in modo da fornire orientamenti sul futuro dell'Europa».

## *2. L'applicazione data alla Dichiarazione comune. Le questioni rimaste aperte*

Nei mesi che hanno fatto seguito alla sua approvazione si è registrata una puntuale applicazione della Dichiarazione comune in tutte le sue parti. Finora la sessione plenaria della Conferenza si è riunita quattro volte (il 19 giugno, il 23 ottobre, il 17 e il 18 dicembre 2021, il 20 e il 21 gennaio 2022), con una composizione che ha rispettato le previsioni iniziali. Quattro i panel dei cittadini, dedicati a: economia più forte, giustizia sociale e occupazione/istruzione, gioventù, cultura e sport, trasformazione digitale (panel 1); democrazia europea/valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza (panel 2); cambiamento climatico e ambiente/salute (panel 3); l'Unione europea nel mondo, emigrazione (panel 4). Come è possibile constatare, anche i panel si uniformano alle indicazioni della Dichiarazione circa i temi oggetto di dibattito. Il livello della partecipazione e la vivacità dei dibattiti in seno ai panel sono un chiaro indice della volontà dei cittadini europei di incidere effettivamente, con le loro raccomandazioni alla sessione plenaria, ai risultati della Conferenza.

Quanto alla conclusione dei lavori, tutto lascia prevedere che verrà rispettata la data della primavera del 2022, come indicato nella Dichiarazione comune. Ed è nell'approssimarsi di tale data che appare opportuno interrogarsi su questioni che attendono ancora di essere attentamente esaminate, guardando soprattutto alla possibilità che le affermazioni della Dichiarazione circa il ruolo da riservare ai cittadini trovino un'effettiva, integrale attuazione.

## *3. Il ruolo dei cittadini, valutato con riferimento alla precedente prassi*

La prima questione su cui conviene soffermarsi attiene alla precisazione del ruolo dei cittadini secondo la Dichiarazione, mettendolo a raffronto con quello che agli stessi era stato assegnato alcuni anni prima nel quadro della “Convenzione sul futuro dell'Europa”, oggetto

---

<sup>2</sup> Va evidenziata la particolare attenzione della Dichiarazione comune nei confronti dei giovani. Su un totale di 108 cittadini in seno alla sessione plenaria, un terzo è garantito ai giovani con meno di 25 anni. La loro partecipazione, viene precisato, «è essenziale per garantire un impatto duraturo della Conferenza».

della Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001<sup>3</sup>. Un raffronto che tiene conto di due aspetti che caratterizzano questa Dichiarazione: da un lato, l'esclusione dei cittadini dalla composizione di detta Convenzione<sup>4</sup>; dall'altro, la previsione di un *Forum*, composto dalle "organizzazioni della società civile", che sarebbero state «regolarmente informate dei lavori della Convenzione». La Dichiarazione di Laeken precisava che dette organizzazioni avrebbero potuto essere «ascoltate o consultate su argomenti specifici».

Netta la differenza con il ruolo rivestito dai cittadini europei secondo la Dichiarazione comune, che non si limita a prevedere una informazione e una consultazione dei cittadini.

Come già sottolineato, la Conferenza sul futuro dell'Europa è infatti "un processo dal basso verso l'alto, incentrato sui cittadini", che partecipano ai lavori della sessione plenaria su un piano di parità con i rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione, dei Parlamenti nazionali, con la possibilità di esprimersi «sulle questioni che li riguardano» anche attraverso le conclusioni dei panel.

Il ruolo dei cittadini nel quadro della Conferenza è stato valutato favorevolmente a livello europeo: secondo Dubravka Šuica, Vicepresidente della Commissione, *per la prima volta*<sup>5</sup> i cittadini deliberano alla pari con i rappresentanti eletti a tutti i livelli, messi «al centro del processo decisionale europeo». Un'affermazione, questa, che induce a chiedersi se la Dichiarazione comune segni un passo avanti anche rispetto alla riforma di Lisbona, che nel Trattato sull'Unione europea (art. 10 par. 3; art. 11) ha disciplinato l'istituto della "democrazia partecipativa"<sup>6</sup>. In particolare, nell'art. 11, paragrafi 1-3, la partecipazione dei cittadini si concreta in uno scambio di opinioni, in un dialogo con le istituzioni, in "ampie consultazioni" con la Commissione. Le opinioni dei cittadini, quindi, restano distinte da quelle delle istituzioni; i cittadini fanno conoscere e sostengono i loro punti di vista, ma è alle istituzioni, e soltanto ad esse, che compete la decisione finale. Anche nel paragrafo 4 l'iniziativa dei cittadini resta nettamente distinta dalla proposta della Commissione, che nei confronti dell'iniziativa dispone di un'ampia discrezionalità, potendo decidere se formulare o meno una proposta che la riprenda in tutto o in parte<sup>7</sup>.

Secondo la Dichiarazione comune, per contro, le opinioni dei cittadini europei concorrono, in seno alla sessione plenaria, alla formulazione delle conclusioni della

<sup>3</sup> Allegato I del Consiglio europeo di Laeken del 14/15 dicembre 2001.

<sup>4</sup> Oltre che dal Presidente e da due Vicepresidenti la Convenzione era composta da 15 rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri (1 per Stato membro), 30 membri dei Parlamenti nazionali (2 per Stato membro), 16 membri del Parlamento europeo e 2 rappresentanti della Commissione.

<sup>5</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>6</sup> Sulla democrazia partecipativa si vedano, in dottrina: V. CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in *Eur. Pub. Law*, 2010, p. 123 ss.; A. SINAGRA, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, p. 197 ss.; J. MENDES, *Participation and the Role of Law after Lisbon: a legal View on Article 11 TEU*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2011, p. 349 ss.; G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere del cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 37 ss.; F. DONATI, *Commento art. 11 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 99 ss.

<sup>7</sup> Nel senso che l'iniziativa «non limita in alcun modo la sua (della Commissione) tradizionale discrezionalità in materia» vedi G. MORGESE, *Principio e strumenti*, cit., p. 57. Nello stesso senso si esprime U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, p. 49. Sull'iniziativa dei cittadini prevista dal citato par. 4, si rinvia altresì a: F. RASPADORI, *La democrazia partecipativa ed il diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *St. integr. eur.*, 2010, p. 275 ss.; N. LEVRAT, *L'iniziativa citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique?*, in *Cah. dr. eur.*, 2011, p. 53 ss.; F. FERRARO, *Il nuovo istituto di democrazia partecipativa e le sue prime applicazioni*, in *St. integr. eur.*, 2012, p. 523 ss.; I. INGRAVALLO, *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni dal Trattato di Lisbona: luci e ombre*, in *Com. int.*, 2017, p. 241 ss.

Conferenza: come già sottolineato, cittadini ed istituzioni si trovano, anche a questo riguardo, su un piano di parità. In linea di principio, la decisione finale è il risultato della partecipazione e del concorso di entrambi. Assai più rilevante dunque, rispetto al ruolo riconosciuto ai cittadini all'art.11, quello ad essi attribuito dalla Dichiarazione comune, che mostra così di voler venire incontro al «crescente interesse dei cittadini europei a svolgere un ruolo più attivo nel decidere il futuro dell'Unione e le sue politiche».

Ciò detto, conviene però precisare che con detta Dichiarazione si resta pur sempre nell'ambito della democrazia partecipativa: sostenere che i cittadini svolgono un ruolo riconducibile alla democrazia "deliberativa" lascerebbe trasparire una posizione che mal si concilia col fatto che i cittadini "partecipano" con le istituzioni all'adozione della decisione finale, indirizzando alla sessione plenaria raccomandazioni che vengono poi discusse in seno alla stessa, con la successiva adozione di decisioni al riguardo.

#### *4. Le conclusioni della Conferenza e la riforma dei Trattati*

Per meglio valutare quale sia realmente il ruolo riconosciuto ai cittadini dalla Dichiarazione comune, una seconda questione deve a questo punto essere presa in esame. Si tratta di stabilire, da un lato, se le "conclusioni" che saranno formulate dalla Conferenza sul futuro dell'Europa implicheranno la convocazione di una conferenza di revisione, per apportare quelle modifiche ai Trattati istitutivi che siano considerate necessarie; dall'altro, se le istanze dei cittadini trovino realmente una rispondenza in tali modifiche.

Anche se la necessità di una modifica dei Trattati non è esplicitamente menzionata nella Dichiarazione comune<sup>8</sup>, sul fatto che le conclusioni si concretino in larga parte nella convocazione di una conferenza di revisione non sembra possano esservi dubbi.

Particolarmente eloquenti risultano numerose espressioni che figurano nella Dichiarazione, quali; "il futuro che vogliamo costruire insieme", la volontà di "plasmare il futuro del progetto europeo", la formulazione di conclusioni che possano "fornire orientamenti sul futuro dell'Europa". Né va trascurata la particolare rilevanza dei temi sottoposti all'esame della Conferenza<sup>9</sup>, temi che poco si prestano ad essere discussi in una pura e semplice applicazione dei Trattati in vigore. La Conferenza è così chiamata ad occuparsi della "trasformazione digitale dell'Europa", dei "diritti e valori europei", delle "fondamenta democratiche dell'Unione", della "capacità dell'Unione di realizzare le priorità politiche". Nelle sue conclusioni, la Conferenza dovrà quindi raccomandare alla presidenza congiunta (presidente del Parlamento europeo, presidente del Consiglio, presidente della Commissione) interventi che consentano di trovare soluzioni adeguate a questioni di tanta rilevanza e complessità.

---

<sup>8</sup> Su questo punto la Dichiarazione comune diverge dalla già citata Dichiarazione di Laeken. Quest'ultima, infatti, dopo aver sottolineato che i risultati dei lavori della Convenzione andavano presentati al Consiglio europeo, precisava che i risultati finali avrebbero costituito «il punto di partenza per i lavori della Conferenza intergovernativa», chiamata a pronunciarsi sulle modifiche dei Trattati, «che prenderà le decisioni finali». Per contro, secondo l'art. 23 del Regolamento interno della Conferenza sul futuro dell'Europa, «Il risultato finale della Conferenza sarà presentato in una relazione destinata alla presidenza congiunta. Le tre istituzioni esamineranno rapidamente come dare un seguito efficace a tale relazione, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e conformemente ai Trattati».

<sup>9</sup> Supra, par. 2.

5. *Assenza di precise indicazioni nella Dichiarazione comune circa la procedura da seguire dopo la conclusione della Conferenza*

Una volta chiarito che le conclusioni della Conferenza non potranno non implicare una revisione del Trattato di Lisbona<sup>10</sup>, occorre chiedersi quale procedura debba essere osservata dopo che la presidenza congiunta sia stata investita delle conclusioni della Conferenza. Interrogativo, questo, pienamente giustificato, in quanto, come in precedenza rilevato, la Dichiarazione comune ed il Regolamento interno restano nel vago circa la procedura da seguire, discostandosi su questo punto dalle decisioni prese in occasione di altre revisioni dei Trattati istitutivi.

Per quanto riguarda il precedente più recente - quello relativo alla procedura seguita per i lavori preparatori del Trattato di Lisbona - va anzitutto sottolineato che nell'occasione fu il Consiglio europeo (e non, quindi, i presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione) a pronunciarsi sulle decisioni da adottare. Ed è stato il Consiglio europeo, con l'autorità che gli deriva dalla sua natura di Conferenza dei capi di Stato o di Governo, posta al vertice dell'Unione<sup>11</sup>, a stabilire una serie di regole che successivamente sarebbero state osservate dalla Conferenza intergovernativa, convocata dallo stesso Consiglio europeo.

Rispetto a questo e ad altri precedenti, la Conferenza sul futuro dell'Europa presenta, come già accennato, due particolarità. Da un lato, le conclusioni della Conferenza sono trasmesse alla presidenza congiunta, e non più al Consiglio europeo; d'altro lato, la Dichiarazione comune non contiene alcun esplicito riferimento ad una modifica dei Trattati, pur risultando evidente da un esame del testo, come in precedenza rilevato, che le conclusioni della Conferenza non potrebbero non implicare il passaggio alla fase della revisione.

6. *Richiamo della procedura di revisione prevista dall'art. 48 TUE*

Per una risposta all'interrogativo posto in precedenza circa la procedura da seguire una volta che le conclusioni della Conferenza - comprese quelle implicanti una revisione dei Trattati - siano state trasmesse alla presidenza congiunta, è di tutta evidenza all'art. 48 TUE che occorre far riferimento. In particolare, la procedura da osservare dovrebbe essere quella ordinaria, disciplinata nei paragrafi da 2 a 5 del citato articolo. È infatti da escludere, a motivo della natura delle questioni coinvolte, che le modifiche da apportare riguardino unicamente le disposizioni della parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Più precisamente, l'entità delle modifiche dovrebbe condurre all'applicazione dei paragrafi 2 e 3 del citato articolo 48. La norma del par. 2, in base alla quale «il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono proporre al Consiglio progetti intesi a modificare i Trattati», può a nostro avviso essere interpretata nel senso di consentire

<sup>10</sup> Sulla revisione dei Trattati TUE e TFUE si veda in dottrina S. BARIATTI, *Commento dell'art. 48 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 330 ss.

<sup>11</sup> In proposito si rinvia, per maggiori dettagli e per i riferimenti bibliografici, a P. FOIS, *Il Consiglio europeo*, in F. PREITE (diretto da), *Trattato notarile*, Vol. 3, *Diritto comunitario – Principi generali: Riflessi sull'attività notarile*, Milano, 2011, p. 233 ss.

che siano le istituzioni facenti parte della presidenza congiunta (segnatamente il Parlamento europeo e la Commissione) a trasmettere al Consiglio le conclusioni della Conferenza.

Successivamente il Consiglio europeo, investito della questione a norma dello stesso par. 2, adotterebbe, verosimilmente previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, convocando quindi "una convenzione composta da rappresentanti dei capi di Stato o di Governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione"<sup>12</sup>. La convenzione adotterebbe una raccomandazione indirizzata ad una conferenza degli Stati membri convocata dal presidente del Consiglio, in vista delle modifiche da apportare ai Trattati<sup>13</sup>.

*7. L'attuazione delle conclusioni della Conferenza per quel che attiene alle richieste dei cittadini: il ruolo del Consiglio europeo*

Il ricorso all'art. 48 TUE per una riforma dei Trattati che le conclusioni della Conferenza comportano può tuttavia presentare, se ben si osserva, un inconveniente di indubbia rilevanza. Il fatto che la procedura di revisione sia incentrata esclusivamente sul ruolo delle istituzioni dell'Unione e sugli Stati membri non può non indurre a chiedersi che cosa nelle modifiche apportate resterebbe dell'opera della Conferenza sul futuro dell'Europa e dei principi profondamente innovatori a che ispirano la sua struttura ed i suoi lavori. In particolare, si profila il rischio che nella riforma oggetto dell'art.48 TUE non trovi più spazio quel ruolo di primo piano conferito ai cittadini europei dalla Dichiarazione comune, che come in precedenza sottolineato definisce "incentrato sui cittadini" il processo riformatore demandato alla Conferenza.

Se da un punto di vista politico è certamente possibile che la Conferenza intergovernativa e gli Stati membri facciano proprie, in tutto o in parte, le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa, da un punto di vista giuridico non v'è alcuna garanzia che ciò avvenga: le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri dispongono invero secondo l'art. 48 della massima libertà nello stabilire le modifiche da apportare.

A ben guardare la Conferenza sul futuro dell'Europa, come è stata delineata dalla Dichiarazione comune, può considerarsi un'incompiuta, dal momento che resta nel vago circa i suoi seguiti, limitandosi a prevedere che le sue conclusioni saranno trasmesse alla presidenza congiunta. L'incompiutezza va, a ben guardare, ricercata nel fatto che la Dichiarazione omette di prevedere per la fase finale un coinvolgimento del Consiglio europeo, discostandosi in questo dai precedenti che si è avuto cura di ricordare.

Particolarmente significativa si rivela la prassi seguita in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del 21/22 giugno 2007: di fronte alla necessità di provvedere, dopo la mancata entrata in vigore del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", alla definizione di urgenti modifiche al Trattato di Nizza, il Consiglio europeo decideva di convocare una Conferenza intergovernativa con un preciso mandato sulle modifiche che la

---

<sup>12</sup> La circostanza che rappresentanti del Parlamento europeo e della Commissione abbiano già partecipato ai lavori della Convenzione non potrebbe considerarsi motivo valido per derogare alla procedura imposta dalle precise disposizioni dell'art. 48 TUE.

<sup>13</sup> Le modifiche entrano in vigore dopo la ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

Conferenza avrebbe dovuto apportare<sup>14</sup>. È con riferimento a questo precedente che un ruolo decisivo dovrebbe a questo punto essere svolto dal Consiglio europeo, l'organismo cioè che in materia di revisione dei Trattati ha costantemente avuto un ruolo determinante. All'atto di convocare una conferenza intergovernativa per le modifiche dei Trattati, ben potrebbe il Consiglio europeo, nel rispetto dell'art. 48 TUE, anche in questa occasione darle mandato di uniformarsi a una serie di conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa.

Salvaguardando lo spirito della Dichiarazione comune, che definisce la Conferenza «un processo dal basso verso l'alto, incentrato sui cittadini», le modifiche che si rendessero necessarie per dare concrete risposte alle richieste dei cittadini europei potrebbero allora, come è auspicabile, essere integralmente approvate.

---

<sup>14</sup> Il mandato conteneva l'indicazione di una serie di dettagliate modifiche, riguardanti sia il Trattato sull'Unione europea sia il Trattato istitutivo della Comunità europea (che avrebbe dovuto essere denominato "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea").