



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

FEDERICO FABBRINI

**LA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA:
POTENZIALITÀ E PROBLEMATICHE**

Giugno 2021

ISSN: 2038-0623

ISBN: 978-88-96871-90-4

Copyright © Federico Fabbrini

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

ABSTRACT

Il paper esamina la Conferenza sul Futuro dell'Europa, discutendo il processo messo in moto dalla Dichiarazione comune adottata dalle istituzioni europee nel marzo 2021, e riflettendo sulle sue potenzialità e i suoi problemi. In primo luogo, il paper spiega la giustificazione storica della Conferenza, sottolineando che essa è finalizzata a rilanciare l'integrazione europea dopo un decennio di crisi. Si esamina quindi la missione costituzionale della Conferenza, se ne valuta l'organizzazione istituzionale e si considerano le sue prospettive politiche. Infine, il paper discute i suoi risultati giuridici. L'articolo argomenta che la Conferenza sul Futuro dell'Europa costituisce un'iniziativa fuori dagli schemi, che ricorda precedenti quali la Conferenza di Messina e la Convenzione sul futuro dell'Europa. Tuttavia, come il paper sottolinea, la Dichiarazione comune che avvia la Conferenza lascia indefinita sia la sua missione costituzionale che la sua organizzazione istituzionale. Pertanto, traendo lezione dai precedenti, il paper suggerisce che le prospettive della Conferenza dipenderanno da leadership politica e creatività giuridica, e discute quali possano essere le opportunità al riguardo.

Keywords: Conferenza sul Futuro dell'Europa, Dichiarazione comune, UE, riforme, trattati, Covid-19

Federico Fabbrini è Professore ordinario di diritto dell'UE presso la Dublin City University e Direttore fondatore del Brexit Institute

E-mail: federico.fabbrini@dcu.ie

1. Introduzione • 2. Giustificazione storica • 3. Missione costituzionale • 4. Organizzazione istituzionale • 5. Prospettive politiche • 6. Risultati giuridici • 7. Conclusioni

1. Introduzione

Il 10 marzo 2021, i Presidenti di Parlamento europeo (PE), Commissione europea, e Consiglio dell'Unione europea (UE) hanno firmato una Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa, lanciando un nuovo processo per riflettere sul futuro dell'Europa.¹ L'iniziativa di istituire una Conferenza sul Futuro dell'Europa risale a diversi anni fa.² Originariamente proposta dal Presidente francese Emmanuel Macron nella primavera 2019,³ prima delle elezioni per il PE e dell'allora previsto recesso del Regno Unito dall'UE, il piano per la Conferenza era stato fatto proprio dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nei suoi orientamenti politici presentati dinanzi al PE nell'estate 2019.⁴ Successivamente, una serie di Stati membri dell'UE – soprattutto la Francia e la Germania congiuntamente,⁵ e l'Italia⁶ – nonché le istituzioni europee – il Consiglio europeo,⁷ il PE,⁸ la Commissione,⁹ e il Consiglio¹⁰ – avevano in un modo o nell'altro sostenuto l'idea di una Conferenza sul Futuro dell'Europa nell'inverno 2019-2020. Tuttavia, l'esplosione della pandemia di Covid-19 nella primavera 2020 aveva ritardato il processo, che avrebbe dovuto iniziare il 9 maggio 2020.

Nondimeno, la pandemia di Covid-19 – e le risposte senza precedenti che l'UE ha messo in campo per affrontare le sue devastanti conseguenze socio-economiche, soprattutto attraverso la creazione di un fondo per la ripresa noto come “Next Generation EU”¹¹ – hanno dato nuova linfa agli appelli in favore della Conferenza sul Futuro dell'Europa da parte del PE,¹² di Francia e Germania,¹³ e della Commissione.¹⁴ Pertanto, grazie in particolare alle spinte del PE,¹⁵ nel 2020 le

¹ Si veda la [Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa](#), 10 marzo 2021.

² Si veda Federico Fabbrini, *Brexit and the Future of the European Union: The Case for Constitutional Reforms* (OUP 2020).

³ Si veda Presidente Emmanuel Macron, Lettera per un Rinascimento europeo, 4 Marzo 2019.

⁴ Si veda European Commission President candidate Ursula 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, 19.

⁵ Si veda Franco-German non-paper on key questions and guidelines: Conferenza sul Futuro dell'Europa, 25 Novembre 2019.

⁶ Si veda Italy non-paper for the Conferenza sul Futuro dell'Europa, 14 Febbraio 2020.

⁷ Si veda Consiglio Europeo Conclusioni, 12 Dicembre 2019, EUCO 28/19, para. 14.

⁸ Si veda European Parliament resolution on the European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe, 15 Gennaio 2020, P9_TA(2020)0010.

⁹ Si veda European Commission Communication, ‘Shaping the Conferenza on the Future of Europe’, 22 Gennaio 2020, COM(2020) 27 final.

¹⁰ Si veda Consiglio of the EU, 3 Febbraio 2020, Doc. 5675.

¹¹ Si veda Federico Fabbrini, “La Nuova Governance Economica Europea Post-Pandemia” (2020) *Diritto dell'Unione Europea* 771.

¹² Si veda European Parliament resolution on EU coordinated action to combat the Covid-19 pandemic and its consequences, 17 Aprile 2020, P9_TA(2020)0054. para 69.

¹³ Si veda French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis, 18 Maggio 2020.

¹⁴ Si veda European Commission Communication “Europe’ moment: repair and prepare for the next generation”, 27 Maggio 2020, COM(2020)456 final, 15.

¹⁵ Si veda European Parliament resolution on the European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe, 18 Giugno 2020, P9_TA(2020)0153.

istituzioni europee hanno raggiunto un accordo sul progetto della Conferenza.¹⁶ Nel marzo 2021 il Presidente del PE David Sassoli, la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, e il Primo Ministro portoghese Antonio Costa in rappresentanza del Consiglio, hanno quindi firmato una Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa. Questo documento, formalmente intitolato "Dialogo con i cittadini per la democrazia – Costruire un'Europa più resiliente", ha aperto la strada all'avvio ufficiale del processo il 9 maggio 2021.¹⁷

Lo scopo di questo paper è di esaminare la Conferenza sul Futuro dell'Europa, analizzando il processo che la Dichiarazione comune mette in moto e riflettendo sulle sue potenzialità e problemi. In particolare, il paper spiega la giustificazione storica della Conferenza, valutando la sua missione costituzionale e la sua organizzazione istituzionale, e mettendo in luce i fattori giuridici e politici che influenzeranno le sue prospettive e i suoi risultati. Come il paper argomenta, la Conferenza sul Futuro dell'Europa è un'iniziativa fuori dagli schemi ideata per rilanciare il progetto d'integrazione europeo dopo un decennio di crisi. Da questo punto di vista, pertanto, la Conferenza sul Futuro dell'Europa ricorda due illustri precedenti, ovvero la Conferenza di Messina e la Convenzione sul Futuro dell'Europa, che hanno giuocato un ruolo di primo piano nella storia dell'UE nel rilanciare il progetto d'integrazione europeo in momenti difficili. Così, la Conferenza sul Futuro dell'Europa potrebbe potenzialmente aprire una finestra di opportunità per una necessaria riforma delle competenze sostanziali e dell'assetto istituzionale dell'UE, le cui limitazioni sono state drammaticamente rese evidenti dalle crisi dell'ultimo decennio.

Tuttavia, come l'articolo sottolinea, la Dichiarazione comune che lancia la Conferenza sul Futuro dell'Europa è un testo di compromesso, che include una serie di ambiguità. Da un lato, il mandato costituzionale della Conferenza rimane indefinito, a conferma delle divergenti preferenze delle istituzioni europee e degli stati membri sulla finalità di questa iniziativa. Dall'altro lato, anche l'organizzazione istituzionale della Conferenza è incerta, dal momento che questa iniziativa cerca di combinare aspetti della democrazia partecipativa dal basso con elementi decisionali guidati dalle élites dall'alto. Come l'articolo mette in luce, pertanto, la Conferenza ha delle potenzialità ma incorre una serie di pericoli. In particolare, traendo lezione dai successi e dai fallimenti di precedenti quali la Conferenza di Messina (1955) e la Convenzione europea (2002-2003), il paper suggerisce che la Conferenza sul Futuro dell'Europa dipenderà in ultima analisi, da leadership politica e creatività giuridica, le quali sono le minime condizioni necessarie, anche se forse non sufficienti, per il suo successo. Di conseguenza, il paper discute quali opzioni siano disponibili affinché la Conferenza sia più di un semplice forum di dibattito e raggiunga pienamente le sue potenzialità per riformare l'assetto costituzionale dell'UE.

Il paper è strutturato come segue. La Sezione 2 esamina la giustificazione storica della Conferenza e spiega che questo progetto è finalizzato a rilanciare l'integrazione europea dopo un decennio di crisi – proprio come altre iniziative fuori dagli schemi sperimentate in precedenti momenti della storia dell'UE come la Conferenza di Messina e la Convenzione sul Futuro dell'Europa. Le Sezioni 3 e 4 discutono la missione costituzionale e l'organizzazione istituzionale della Conferenza come risultano dalla Dichiarazione comune e dai documenti ad essa successivi, spiegando le ambiguità contenute in questi atti, e sottolineando la natura sperimentale di questa iniziativa, che cerca di

¹⁶ Si veda Consiglio of the EU, 24 Giugno 2020, Doc. 9102/20, para 2.

¹⁷ Si veda il sito web della Conferenza sul Futuro dell'Europa, <https://futureu.europa.eu/>

andare al di là di precedenti tentativi tecnocratici o deliberativi di riformare l'UE. Le Sezioni 5 e 6 considerano quali possono essere le prospettive politiche e i risultati giuridici della Conferenza sul Futuro dell'Europa e, traendo lezione dai precedenti della Conferenza di Messina e della Convenzione sul Futuro dell'Europa, discute come leadership politica e creatività giuridica saranno due condizioni necessarie – sebbene forse non sufficienti – per il successo della Conferenza. La Sezione 7, infine, conclude.

2. Giustificazione storica

La Conferenza sul Futuro dell'Europa trova la sua giustificazione storica nella necessità di rilanciare il progetto d'integrazione europeo dopo un decennio di crisi, che hanno messo sempre più in luce l'insostenibilità dello status quo per l'UE.¹⁸ Nell'ultimo decennio, l'UE è passata da una crisi all'altra: la crisi dell'euro, la crisi migratoria e la crisi dello stato di diritto hanno messo a dura prova l'unità dell'UE e minacciato le conquiste dell'integrazione, dall'Unione economica e monetaria, alla zona di libera circolazione nota come Schengen, fino ai valori fondativi dell'UE quali il rispetto della democrazia, dei diritti umani e dello stato di diritto. D'altro canto, la difficoltà affrontate dall'UE nell'ultimo decennio sono state recentemente aggravate dalla pandemia di Covid-19: da un lato, questa inaspettata crisi sanitaria ha reso evidenti le limitate competenze dell'UE, ad esempio nel campo della salute, e le sue insoddisfacenti strutture di governance; dall'altro lato, le risposte a Covid-19 – e soprattutto il piano per la ripresa – hanno creato nuove esigenze di riformare l'UE, in modo tale da sostenere questo trasferimento senza precedenti di poteri fiscali a livello sovranazionale con adeguati aggiustamenti costituzionali.

Infatti, la Conferenza sul Futuro dell'Europa costituisce il culmine di un dibattito sul Futuro dell'Europa che era iniziato dopo il referendum su Brexit del giugno 2016, nel quale per la prima volta nella storia dell'UE uno Stato membro aveva deciso di uscire dall'UE.¹⁹ In risposta a questo evento drammatico, il PE²⁰ e gli altri 27 Stati membri (UE27) nel Consiglio europeo²¹ avevano riaffermato il loro sostegno all'integrazione facendo partire un processo di riflessione sul Futuro dell'Europa. Le celebrazioni del 60° anniversario dei Trattati di Roma avevano quindi offerto l'opportunità di espandere questo dibattito sul Futuro dell'Europa, con iniziative della Commissione europea,²² del PE,²³ e dei Paesi membri²⁴ – anche nel percorso verso le elezioni del PE nella primavera 2019. Infatti, è precisamente in vista della elezioni europee e dell'imminente recesso del Regno Unito dall'UE che il Presidente francese Macron aveva avanzato in una lettera aperta indirizzata a tutti i cittadini europei l'idea di una “Conferenza per l'Europa al fine di proporre tutti i cambiamenti necessari al nostro progetto politico, senza tabù, neanche quello

¹⁸ Si veda Ronan McCrea, “Forward or Back: The Future of European Integration and the Unsustainability of the Status Quo” (2017) 23 *European Law Journal* 66.

¹⁹ Si veda Federico Fabbrini (ed), *The Law & Politics of Brexit* (OUP 2017).

²⁰ Si veda European Parliament resolution on the decision to leave the EU resulting from the UK referendum, 28 Giugno 2016, P8 TA(2016)0294, para 10.

²¹ Si veda Informal meeting at 27, 29 Giugno 2016, and Dichiarazione di Bratislava, 16 Settembre 2016.

²² Si veda European Commission whitepaper on “The Future of Europe”, 1 Marzo 2017

²³ Si veda European Parliament resolution on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union, 16 Febbraio 2017, P8 TA(2017)0048.

²⁴ Si veda Dichiarazione di Roma, 25 Marzo 2017, e Dichiarazione di Sibiu, 9 Maggio 2019.

della revisione dei trattati”²⁵, quale ultimo esempio della sua ambizione di rinnovare l’UE e renderla sovrana, unita e democratica.²⁶ Ora, dopo l’uscita del Regno Unito dall’UE,²⁷ la Dichiarazione comune lancia la Conferenza, invitandola a “fornire orientamenti sul futuro dell’Europa.”²⁸

Da questo punto di vista, la Conferenza sul Futuro dell’Europa deve servire come iniziativa per rilanciare l’integrazione europea e affrontare alcune perduranti problematiche nell’assetto costituzionale dell’UE. Pertanto, per risultare di qualche utilità, la Conferenza deve essere molto di più di una semplice ripetizione dei dialoghi cittadini sul futuro dell’Europa, organizzati dalla Commissione europea tra il 2017 e il 2019 per raccogliere le opinioni dei cittadini europei.²⁹ Al contrario, la Conferenza dovrebbe aprire una strada per affrontare le debolezze strutturali dell’UE e offrire un quadro per realizzare degli obiettivi di riforma. Certamente, molti Stati membri non sono entusiasti di una prospettiva di revisione dei Trattati.³⁰ D’altro canto, questo è altresì il motivo per cui si è deciso di convocare un’innovativa Conferenza sul Futuro dell’Europa, invece della tradizionale conferenza intergovernativa prevista dall’Articolo 48 TUE. Tuttavia, se uno guarda a questa iniziativa senza “dogmatismo”³¹, emerge come questo processo possa condurre ad un cambiamento costituzionale. Infatti, la Conferenza sul Futuro dell’Europa risulta essere una iniziativa fuori dagli schemi per rinnovare l’UE, che, già dal suo nome, evoca due precedenti illustri: la Conferenza di Messina, da un lato; e la Convenzione sul Futuro dell’Europa, dall’altro. Entrambe queste iniziative furono prese in momenti critici nella storia dell’UE. Entrambe furono il risultato di soluzioni originali d’ingegneria istituzionale, che si spinsero al di là della lettera dei Trattati allora applicabili creando nuovi metodi per riformare l’UE e fare avanzare il processo d’integrazione. Ed entrambe risultarono essere esperimenti di valore per rinnovare il progetto europeo – seppure con differenti caratteristiche e con diversi risultati.

La Conferenza di Messina – che ebbe luogo nella città siciliana dall’1 al 3 giugno 1955 – fu cruciale per avanzare l’integrazione europea al di là dei suoi iniziali ostacoli. Nonostante i risultati del Trattato di Parigi del 1951 istitutivo della Comunità del carbone e dell’acciaio (CECA), il fallimento della Comunità europea della difesa – e connessa ad essa della Comunità politica europea – a causa del voto negativo nell’Assemblée Nationale francese il 30 agosto 1954 aveva paralizzato il progetto europeo.³² Su iniziativa dell’Italia, tuttavia, i Ministri degli Affari esteri dei 6 paesi fondatori riunitisi a Messina (città natale dell’allora Ministro degli Affari esteri italiano, Gaetano Martino) furono in grado di trovare una strada per avanzare la costruzione dell’Europa, identificando nella creazione di un mercato comune la via funzionale all’integrazione economica

²⁵ Macron (n 3)

²⁶ President Emmanuel Macron, discorso a Université La Sorbonne, 26 Settembre 2017; e discorso alla consegna del Prix Charlemagne, Aachen, 11 Maggio 2018.

²⁷ Si veda Federico Fabbrini (ed), *The Law & Politics of Brexit. Volume 2. The Withdrawal Agreement* (OUP 2020)

²⁸ Dichiarazione comune (n 1), p. 2

²⁹ European Commission, “Citizens’ Dialogues and Citizens’ Consultations: Key Conclusions”, 30 Aprile 2019.

³⁰ Si veda Common approach on the Conference on the Future of Europe amongst Austria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Slovakia, Sweden, 23 Marzo 2021.

³¹ Si veda Greece Ministry of Foreign Affairs, *Shaping A Future for Europe: Concept Paper on the Conference on the Future of Europa*, Aprile 2021.

³² Si veda anche Richard T. Griffith, *Europe’s First Constitution. The European Political Community, 1952-1954* (The Federal Trust 2000).

inter-statale.³³ La Convenzione sul Futuro dell'Europa, invece, ebbe luogo molto più di recente – ma pure in questo caso in un momento critico nel processo d'integrazione europeo, anche a causa dell'imminente allargamento. Istituita dal Consiglio europeo di Laeken, in Belgio, il 14-15 dicembre 2001³⁴ la Convenzione (inaugurata il 28 febbraio 2002 e conclusasi il 10 luglio 2003) fu incaricata di “dare una risposta a tre sfide fondamentali: come avvicinare i cittadini – in primo luogo i giovani – al progetto europeo e alle istituzioni europee? Come strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo in un'Unione allargata? Come trasformare l'Unione in un fattore di stabilità e in un punto di riferimento in un mondo nuovo, multipolare?”³⁵ e giocò un ruolo cruciale nel raggiungere questi obiettivi.

La Conferenza di Messina e la Convenzione sul Futuro dell'Europa rappresentano punti di svolta storici nel processo d'integrazione europeo – che servono a modo loro come importanti precedenti della Conferenza sul Futuro dell'Europa. Invero, entrambe furono capaci di cambiare le dinamiche politiche delle negoziazioni internazionali attraverso nuovi metodi istituzionali.³⁶ La Risoluzione di Messina identificò un nuovo percorso per far avanzare il progetto d'integrazione europeo istituendo un comitato intergovernativo ad hoc, incaricato di preparare un “rapporto generale”³⁷ da presentarsi ad una conferenza intergovernativa, al fine di redigere un nuovo trattato.³⁸ La Dichiarazione di Laeken creò invece un nuovo organo – la Convenzione, che riuniva rappresentanti degli Stati e delegati delle istituzioni europee e dei parlamenti nazionali – incaricato di deliberare le riforme necessarie per rinnovare l'UE e di preparare un “documento finale”³⁹ che sarebbe stato successivamente esaminato da una conferenza intergovernativa.⁴⁰ In aggiunta, nel concepire sia la Conferenza di Messina che la Convenzione sul Futuro dell'Europa, gli Stati membri andarono al di là delle stretture dei Trattati – visto che la Conferenza era un'iniziativa al di fuori della CECA e la Convenzione una modalità non (ancora) prevista nel TUE.

Tuttavia, le due iniziative avevano differenti caratteristiche e hanno avuto differenti destini. La Conferenza di Messina è stata un processo intergovernativo a guida tecnocratica, nel quale un gruppo limitato di esperti ha negoziato un accordo che è stato in ultima battuta fatto proprio dagli Stati membri. La Convenzione, invece, è stato un processo inter-istituzionale molto più inclusivo, nel quale rappresentanti nazionali ed europei hanno deliberato e redatto un documento che è stato successivamente sottoposto alla revisione degli Stati membri. Allo stesso tempo, la Conferenza di Messina ha portato alla conclusione di due nuovi trattati – sebbene sulla base di una tradizionale conferenza internazionale – che sono entrati in vigore con successo. Al contrario,

³³ Si veda Enrico Serra, “L'Italia e la Conferenza di Messina”, in Enrico Serra (ed.), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma* (Giuffrè 1989).

³⁴ Consiglio Europeo, Conclusioni della presidenza, Laeken, 14-15 Dicembre 2001, Allegato I: Dichiarazione di Laeken.

³⁵ Ibid, II.

³⁶ Si veda Koen Lenaert & M Desomer, “New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy?” (2002) 39 *Common Market Law Review* 1217.

³⁷ [Resolution adopted by the Ministers of Foreign Affairs of the Member States of the ECSC at their meeting at Messina](#), 3 Giugno 1955, para. II.4.

³⁸ Si veda Pierre-Henri Laurent, “Paul-Henri Spaak and the Diplomatic Origins of the Common Market, 1955-1956” (1970) 85 *Political Science Quarterly* 373.

³⁹ Dichiarazione di Laeken (n 34) III.

⁴⁰ Si veda Diana Panke, “More Arguing than Bargaining? The Institutional Designs of the European Convention and Intergovernmental Conferences Compared” (2006) 28 *European Integration* 357.

la Convenzione europea ha preparato una bozza di Trattato che, dopo rinegoziazioni in una conferenza intergovernativa, è stato sottoposto a ratifica sulla base delle regole del TUE: tuttavia, il vincolo della ratifica unanime ha portato (dopo la bocciatura nei referendum francese e olandese) al fallimento del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa,⁴¹ anche se la sua sostanza è stata preservata dal Trattato di Lisbona.⁴² Pertanto, la Conferenza di Messina e la Convenzione sul Futuro dell'Europa offrono utili lezioni che gli attori istituzionali coinvolti nella Conferenza sul Futuro dell'Europa dovrebbero considerare. Nel prosieguo del paper, questi due precedenti verranno quindi usati come metri di paragone per valutare le potenzialità e i pericoli della Conferenza sul Futuro dell'Europa.

3. Missione costituzionale

Sebbene la giustificazione storica della Conferenza sul Futuro dell'Europa sia la “rivitalizzazione del costituzionalismo dell'UE”⁴³ la Dichiarazione comune lascia indefinita la missione della Conferenza, così riflettendo il disaccordo tra istituzioni europee e Stati membri sulla finalità ultima dell'iniziativa. La Dichiarazione comune – che inizia con un riferimento d'obbligo alla Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 – afferma immediatamente che l'UE è un “progetto politico”⁴⁴ e chiarisce che lo scopo della Conferenza è di “riflettere sulla nostra Unione, sulle sfide che ci troviamo ad affrontare e sul futuro che vogliamo costruire insieme allo scopo di rafforzare la solidarietà europea.”⁴⁵ La Dichiarazione riconosce che l'UE ha recentemente vissuto una pluralità di crisi e afferma specificamente che la pandemia di Covid-19 “ha messo alla prova il modello unico [dell'UE] come mai prima d'ora.”⁴⁶ Allo stesso tempo, dopo aver sottolineato che “l'aumento dell'affluenza alle urne durante le elezioni europee del 2019 riflette il crescente interesse dei cittadini europei a svolgere un ruolo più attivo nel decidere il futuro dell'Unione e le sue politiche”⁴⁷, la Dichiarazione comune proclama che la Conferenza sul Futuro dell'Europa “aprirà un nuovo spazio di discussione con i cittadini per affrontare le sfide e le priorità dell'Europa”⁴⁸, dando una risposta alla più importanti domande della nostra generazione, come raggiungere la transizione climatica e digitale, assicurare società inclusive e aumentare sostenibilità, competitività e ruolo globale dell'UE.

Tuttavia, la Dichiarazione comune è ambigua sul mandato della Conferenza. In termini di missione sostanziale, la Dichiarazione comune – nella sezione ‘b’, chiamata “Azioni previste” – indica che il compito della Conferenza è ampio, posto che essa mira a “dare ai cittadini la possibilità di esprimersi sulle questioni che li riguardano”.⁴⁹ In quanto tale – al di là di un riferimento all'Agenda strategica del Consiglio europeo del 2019,⁵⁰ e agli orientamenti politici della Commissione

⁴¹ Ma si veda Bruno de Witte, “Saving the Constitution? The Escape Routes and their Legal Feasibility” in Giuliano Amato et al (eds), *Genesis and Destiny of the European Constitution* (Bruylant 2007).

⁴² Si veda Paul Craig, *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform* (Oxford University Press 2010).

⁴³ Matej Avbelj, “Revitalisation of EU Constitutionalism” (2021) 46 *European Law Review* 3

⁴⁴ Dichiarazione comune (n 1), p 1

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ Ibid, p 4

⁵⁰ Si veda Consiglio Europeo, Conclusioni, 20 Giugno 2019, EUCO 9/19, Allegato

europea⁵¹ – la Dichiarazione comune indica una lista non esaustiva di temi, che include la lotta alla pandemia e al cambiamento climatico, questioni economiche relative alla crescita, alla giustizia sociale e all’uguaglianza, le migrazioni, i diritti umani e lo stato di diritto e i valori dell’UE, il ruolo dell’UE nel mondo – ma anche questioni istituzionali come i fondamenti democratici dell’UE, la capacità dell’UE di realizzare le priorità politiche, la sussidiarietà, la proporzionalità, la trasparenza e l’attuazione e applicazione dell’*acquis* comunitario. Tuttavia, la Dichiarazione comune indica chiaramente che “i cittadini restano liberi di sollevare ulteriori questioni che li riguardano”⁵² e pertanto sottolinea che la Conferenza “dovrebbe riflettere i settori in cui l’Unione europea ha la competenza ad agire o in cui l’azione dell’Unione europea sarebbe stata vantaggiosa per i cittadini europei.”⁵³

Infatti, l’ampio scopo della Conferenza sul Futuro dell’Europa è riflesso anche nella natura aperta dei suoi risultati. Come indicato nella Dichiarazione comune, “le idee formulate durante gli eventi connessi alla conferenza si [devono tradurre] in raccomandazioni concrete per le future azioni dell’UE”.⁵⁴ Nonostante le proposte del PE,⁵⁵ e di alcuni Stati membri,⁵⁶ che avevano esplicitamente previsto che la Conferenza avesse il compito di revisionare i Trattati UE, la Dichiarazione comune si limita a prevedere che “il risultato finale della conferenza sarà presentato in una relazione destinata alla presidenza congiunta”⁵⁷ con le tre istituzioni europee che si impegnano a “dare un seguito efficace a tale relazione, ciascuna nell’ambito delle proprie competenze e conformemente ai trattati.”⁵⁸ Il ridimensionamento dei risultati della Conferenza riflettono le preferenze del Consiglio per un approccio focalizzato prima di tutto sulle politiche pubbliche, nella convinzione che “*the [EU] framework offers potential to allow challenges to be addressed in an effective manner*”.⁵⁹ Nondimeno, venendo incontro alle richieste del PE⁶⁰ – il quale aveva sottolineato come le politiche fossero già di competenza delle istituzioni con poteri legislativi dell’UE – la Dichiarazione comune prevede che la Conferenza possa affrontare anche questioni “trasversali”⁶¹, incluso il funzionamento dell’UE e la sua legittimità democratica. Inoltre, la Dichiarazione comune indica che PE, Commissione e Consiglio “esamineranno rapidamente come dare un seguito efficace”⁶² alle raccomandazioni della Conferenza, che debbono essere avanzate in tempi abbastanza brevi, ovvero entro la primavera 2022.

Ad onore del vero, anche precedenti come la Risoluzione di Messina e la Dichiarazione di Laeken erano caratterizzati da ambiguità. In particolare, nella Risoluzione conclusiva dalla Conferenza di Messina i governi degli stati membri si accordavano sugli obiettivi sostanziali di espandere il

⁵¹ Si veda Von der Leyen (n 4)

⁵² Dichiarazione comune (n 1), p. 4.

⁵³ Ibid

⁵⁴ Ibid, p. 2

⁵⁵ Si veda supra n 8 & 15

⁵⁶ Si veda supra n 5 & 6

⁵⁷ Dichiarazione comune (n 1), p. 3

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ Consiglio (n 16) para. 3

⁶⁰ Si veda EP (n 8) para. 8

⁶¹ Dichiarazione comune (n 1), p. 4

⁶² Ibid, p. 3

commercio e la circolazione delle persone,⁶³ disporre di energia più economica,⁶⁴ e istituire un mercato comune europeo,⁶⁵ e delegavano ad un comitato tecnico di nuova istituzione il compito di sottoporre un rapporto ai Ministri degli Affari esteri entro l'ottobre 1955.⁶⁶ Nel caso della Convenzione, invece, il Consiglio europeo decideva “di convocare una Convenzione composta dai principali partecipanti al dibattito sul futuro dell'Unione”⁶⁷ e la incaricava “di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili,”⁶⁸ redigendo “un documento finale [che] costituirà il punto di partenza per i lavori della Conferenza intergovernativa che prenderà le decisioni finali.”⁶⁹.

Tuttavia, la Risoluzione della Conferenza di Messina aveva esplicitamente previsto che una Conferenza o Conferenze “*will be convened for the purpose of drafting the relevant treaties or arrangements*”⁷⁰ e la Dichiarazione di Laeken menzionava apertamente l'opzione di avanzare “verso una costituzione per i cittadini europei.”⁷¹ Al contrario, la Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa afferma solo in modo più astratto che la Conferenza “è un'iniziativa comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, che agiscono in qualità di partner paritari insieme agli Stati membri dell'Unione europea.”⁷² In aggiunta, essa stabilisce che in quanto firmatari della Dichiarazione comune, i Presidenti di PE, Commissione e Consiglio si impegnano “ad ascoltare gli europei e a dare seguito alle raccomandazioni formulate dalla Conferenza, nel pieno rispetto delle nostre competenze.”⁷³ Pertanto, la Dichiarazione comune immagina la Conferenza sul Futuro dell'Europa come un “esercizio democratico europeo”⁷⁴ nel quale le istituzioni europee “[organizzeranno] eventi in partenariato con la società civile e le parti interessate a livello europeo, nazionale, regionale e locale”⁷⁵ – così rendendo meno evidenti le finalità costituzionali di questo processo.

4. Organizzazione istituzionale

D'altra parte, le incertezze sulla missione costituzionale della Conferenza sul Futuro dell'Europa si sommano a quelle relative alla sua organizzazione istituzionale. La Dichiarazione comune – nella sezione ‘a’, chiamata “Modalità di lavoro” – afferma che la Conferenza è “un processo ‘dal basso verso l'alto’, incentrato sui cittadini”⁷⁶ e disegnato per coinvolgere europei di ogni estrazione affinché possano esprimere la propria opinione sul futuro dell'UE. La Dichiarazione comune, pertanto, indica che la Conferenza deve promuovere l'organizzazione di una moltitudine di eventi “a diversi livelli, ad esempio a livello europeo, nazionale, transnazionale e regionale, [che]

⁶³ Risoluzione di Messina (n 37) I.A.1.

⁶⁴ Ibid. I.A.2.

⁶⁵ Ibid. I.B.

⁶⁶ Ibid. II.4.

⁶⁷ Dichiarazione di Laeken (n 34), III.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid

⁷⁰ Risoluzione di Messina (n 37) II.1.

⁷¹ Dichiarazione di Laeken (n 34).

⁷² Dichiarazione comune (n 1), p. 1

⁷³ Ibid

⁷⁴ Ibid, p. 2

⁷⁵ Ibid

⁷⁶ Ibid

coinvolgeranno la società civile e le parti interessate,⁷⁷ inclusi i Parlamenti nazionali e regionali, il Comitato delle regioni (CdR), il Comitato economico e sociale (CES), le parti sociali e l'accademia. In tale ottica, "le istituzioni europee si impegnano a organizzare panel europei di cittadini"⁷⁸ e la Dichiarazione comune incoraggia gli Stati membri dell'UE ad organizzare eventi aggiuntivi, quali ad esempio le assemblee cittadine, "in linea con le proprie specificità nazionali o istituzionali, e fornire ulteriori contributi alla conferenza."⁷⁹ Allo stesso tempo, la Dichiarazione sottolinea come nel contesto della pandemia di Covid-19 "gli sforzi e le attività di coinvolgimento digitale siano di vitale importanza"⁸⁰ e pertanto prevede l'istituzione di una piattaforma digitale multilingue per raccogliere, analizzare, monitorare e pubblicare i "contributi di tutti gli eventi relativi alla Conferenza."⁸¹

Al di là di questo quadro di partecipazione dal basso verso l'alto, tuttavia, la Dichiarazione comune istituisce anche una struttura decisionale dall'alto verso il basso. In particolare, essa prevede che la "Conferenza sarà posta sotto l'egida delle tre istituzioni, rappresentate dal presidente del Parlamento europeo, dal presidente del Consiglio e dalla presidente della Commissione europea, che svolgeranno le funzioni di presidenza congiunta"⁸² e crea una "struttura di governance snella."⁸³ Primo, per guidare il processo della Conferenza, la Dichiarazione comune crea un Comitato esecutivo – composto da 3 rappresentanti e 4 osservatori ciascuno per il PE, la Commissione, e il Consiglio, con osservatori aggiuntivi della presidenza della Conferenza dei comitati parlamentari sugli affari europei (COSAC), del CdR e del CES. Il Comitato esecutivo – che "sarà copresieduto dalle tre istituzioni e riferirà periodicamente alla presidenza congiunta"⁸⁴ – "sarà responsabile dell'adozione per consenso delle decisioni connesse ai lavori della conferenza e ai suoi processi ed eventi, nonché della supervisione della conferenza nel corso del suo svolgimento". Secondo, per assistere il Comitato esecutivo, la Dichiarazione comune istituisce a "Segretariato comune, di dimensioni limitate e che garantisca un'equa rappresentanza delle tre istituzioni."⁸⁵ Infine, la Dichiarazione comune dà vita anche a una Sessione plenaria della conferenza, "composta da rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, nonché da rappresentanti di tutti i parlamenti nazionali su un piano di parità, e da cittadini"⁸⁶, in rappresentanza dei panel europei cittadini, nonché dal CdR, dal CES e dalle parti sociali.

Da questo punto di vista, la Dichiarazione comune costituisce un compromesso tra concezioni di democrazia in competizione – da un lato quella della democrazia partecipativa dal basso verso l'alto, e dall'altro lato quello di una democrazia rappresentativa, guidata dalle élites – facendo un miscuglio tra le due. In effetti, riflettendo le preferenze del Consiglio,⁸⁷ la Dichiarazione comune

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ Ibid

⁷⁹ Ibid

⁸⁰ Ibid

⁸¹ Ibid

⁸² Ibid, p. 3

⁸³ Ibid

⁸⁴ Ibid

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ Ibid

⁸⁷ Si veda supra n 10

incoraggia la Conferenza ad essere un processo aperto, basato sul dialogo con i cittadini e il loro coinvolgimento attraverso una moltitudine di eventi partecipativi a tutti i livelli di governo, e inclusiva della società civile e dei cd. *stakeholders*. D'altro canto, riflettendo le richieste del PE,⁸⁸ la Dichiarazione comune attribuisce altresì un ruolo speciale alla Sessione plenaria della conferenza, la quale – sotto la guida politica del Comitato esecutivo – dovrà sintetizzare gli stimoli provenienti da dibattiti cittadini poco strutturati e convogliare la discussione verso proposte giuridiche ed istituzionali concrete. Infatti, la composizione della Sessione plenaria della conferenza – che ammonta a 433 membri: ovvero 108 euro-parlamentari, 108 parlamentari nazionali, 54 rappresentanti dei governi, 3 commissari, 18 rappresentanti del CdR, 18 rappresentanti del CES, 108 rappresentanti dei dialoghi cittadini, e 16 rappresentanti delle parti sociali e della società civile⁸⁹ – ricalca, fatta salva la partecipazione dei cittadini, la composizione della Convenzione oggi prevista dall'Articolo 48(3) TUE per la procedura di revisione dei trattati, il che suggerisce che questo organo potrebbe potenzialmente fungere da assemblea quasi-costituzionale.

Allo stesso tempo, la Dichiarazione comune lascia aperte le precise modalità con cui le strutture organizzative della Conferenza funzioneranno. Infatti, essa prevede che: “Le strutture della conferenza concorderanno da subito e su base consensuale le modalità per riferire in merito ai risultati delle varie attività intraprese nell’ambito della conferenza stessa”.⁹⁰ Infatti, il Comitato esecutivo ha ora definito le modalità pratiche per l’organizzazione dei panel europei di cittadini, che saranno basati su una selezione casuale dei partecipanti, i quali si incontreranno per discutere temi prestabiliti sulla base di documenti previamente predisposti da agenzie incaricate di questo compito.⁹¹ Tuttavia, la Dichiarazione comune indica che il Comitato esecutivo sarà responsabile “della preparazione delle sessioni plenarie della conferenza, compresi i contributi dei cittadini e il loro seguito,”⁹² mentre invece la Sessione plenaria della Conferenza – che si riunirà almeno ogni sei mesi – “garantirà che le raccomandazioni dei panel di cittadini a livello nazionale ed europeo, raggruppate per temi, siano discusse senza un esito prestabilito e senza limitare il campo di applicazione a settori d’intervento predefiniti.”⁹³ Allo stesso tempo, la Dichiarazione comune indica che il Comitato esecutivo “trarrà le conclusioni della sessione plenaria della conferenza”⁹⁴ che saranno quindi presentate alla Presidenza congiunta in una relazione finale.

In termini di organizzazione istituzionale, la Conferenza sul Futuro dell’Europa appare significativamente diversa sia dalla Conferenza of Messina che dalla Convenzione sul Futuro dell’Europa. La Risoluzione della Conferenza di Messina aveva istituito un tradizionale organo tecnocratico ed intergovernativo con “*a Committee of government delegates assisted by experts under the chairmanship of a leading political figure whose task it will be to co-ordinate the work to be undertaken.*”⁹⁵ La Dichiarazione di Laeken, invece, aveva lanciato un processo molto più

⁸⁸ Si veda PE (n 8) para 14

⁸⁹ Si veda nel dettaglio Council of the EU, Rule of Procedure of the Conference on the Future of Europe, 11 Maggio 2021, Doc. 8687/21.

⁹⁰ Dichiarazione comune (n 1) p 3

⁹¹ Si veda Comitato esecutivo della Conferenza sul Futuro dell’Europa, Practical modalities of the European Citizens’ Panels, 22 Aprile 2021.

⁹² Dichiarazione comune (n 1), p. 3

⁹³ Ibid

⁹⁴ Ibid

⁹⁵ Risoluzione di Messina (n 37) II.2.

deliberativo. Viste le difficoltà a riformare l'UE attraverso negoziazioni intergovernative vissute nel 2001 durante la conferenza sul Trattato di Nizza,⁹⁶ il Consiglio europeo mise in piedi un organo originale: la Convenzione. Modellata sull'esperienza di successo della Convenzione che due anni prima aveva redatto la Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, proclamata il 7 dicembre 2000,⁹⁷ la Convenzione sul Futuro dell'Europa era composta da delegati dei capi di Stato e di governo insieme a rappresentanti dei Parlamenti nazionali, del PE e della Commissione,⁹⁸ favorendo così un dibattito multi-livello. Tuttavia, sia la Conferenza di Messina che la Convenzione sul Futuro dell'Europa – coerentemente con il periodo storico in cui ebbero luogo – non prevedevano forme di democrazia partecipativa.

Al contrario, la Conferenza sul Futuro dell'Europa evoca esperimenti di riforma costituzionale partecipativa che sono stati recentemente tentati in alcuni Stati membri dell'UE, quali l'Irlanda e la Francia, o in paesi terzi. In Irlanda, in particolare, il Parlamento (*Oireachtas*) ha istituito nel 2016 una *Citizens' Assembly*,⁹⁹ presieduta da una giudice della Corte Suprema irlandese, e composta di 99 altri membri selezionati casualmente per rappresentare la società civile, incaricandola di esaminare una serie di questioni, incluso il divieto costituzionale dell'aborto.¹⁰⁰ A seguito di un processo deliberativo, la *Citizens' Assembly* ha raccomandato di abrogare l'8° Emendamento della Costituzione irlandese, che proibiva l'aborto in quasi tutte le circostanze. La proposta è stata quindi sottoposta a referendum e nel maggio 2018 il popolo della Repubblica d'Irlanda ha votato a grandissima maggioranza per cambiare la Costituzione e legalizzare il diritto all'aborto.¹⁰¹ Sulla base di questo esperimento di successo, l'Irlanda ha quindi convocato un'altra *Citizens' Assembly*, presieduta da una ex Segretaria Generale della Commissione europea, e avente come oggetto l'uguaglianza di genere, che ha ora proposto di modificare ancora una volta la Costituzione irlandese del 1937 rimuovendo i riferimenti al ruolo della donna nella casa.¹⁰² Similmente, in Francia, una *Convention Citoyen sur le Climat*, istituita nel 2019 e composta di 150 cittadini selezionati con modalità *random*, ha dibattuto gli obiettivi dell'Accordo di Parigi sulla lotta al cambiamento climatico e proposto di emendare la Costituzione francese per rafforzare le protezioni ambientali¹⁰³ – anche se il processo di revisione costituzionale è tuttora pendente e non si sa se andrà a buon fine.

Senza dubbio, è sempre più diffusa l'opinione circa l'importanza di coinvolgere i cittadini europei sui temi dell'UE, soprattutto considerati sia la crescente consapevolezza che il latente sospetto

⁹⁶ Si veda anche Dichiarazione No. 23 sul futuro dell'Unione allegata al Trattato di Nizza, GUUE C 80, 10.3.2001, p. 85.

⁹⁷ Si veda Grainne de Búrca, "The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights" (2015) 40 *European Law Review* 799.

⁹⁸ Dichiarazione di Laeken (n 34), III.

⁹⁹ Si veda Dáil Éireann, Motion for a resolution establishing the Citizens' Assembly, Luglio 13, 2016; and Seanad Éireann, Citizens' Assembly Motion, Luglio 15, 2016, Parliamentary Debates, Vol. 246, No. 16, 1009.

¹⁰⁰ Si veda Daniel Farrell and Jane Suiter, *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line* (Cornell UP 2019).

¹⁰¹ Per un'analisi dettagliata della questione del diritto all'aborto in Irlanda, e del processo che ha condotto al referendum del 2018 e oltre, si veda Federico Fabbrini, "The Last Holdout: Ireland, the Right to Abortion, and the European Federal Human Rights System" (2019) 42 *Dublin University Law Journal* 21

¹⁰² Si veda The Citizens' Assembly, www.citizensassembly.ie/en/.

¹⁰³ Si veda Convention Citoyen pour le Climat, www.conventioncitoyennepourleclimat.fr

popolare verso il progetto d'integrazione.¹⁰⁴ Tuttavia, vi sono non pochi dubbi sulla possibilità di ricorrere a esperimenti di democrazia deliberativa sperimentati in piccoli Stati, o su temi molto specifici, utilizzandoli con successo anche su scala continentale e per più ampi programmi di riforma. Infatti, non si deve neppure sottostimare il rischio che queste iniziative possano essere strumentalizzate in modi populistici, ed utilizzate da gruppi ben organizzati per promuovere una retorica anti-europea. Questo rischio è ancora più grande nel caso in cui i panel di dibattito cittadini non siano ben strutturati in modo tematico, e se non vi sono meccanismi efficaci per sintetizzare i loro risultati e direzionarli verso obiettivi d'azione concreta. In aggiunta, è evidente che iniziative partecipative mal si prestano ad una discussione delle questioni istituzionali: contrariamente alle questioni sostanziali, i temi istituzionali quali i meccanismi elettorali o i sistemi di governo sono estremamente complessi e richiedono inevitabilmente un dibattito tra esperti, se si vuole raggiungere dei risultati. È probabilmente questo il motivo per cui la Dichiarazione comune attribuisce al Comitato esecutivo – un organo politico composto da commissari, euro-parlamentari e Ministri degli Affari europei degli Stati membri – il compito della “supervisione della conferenza nel corso del suo svolgimento e della preparazione delle sessioni plenarie della conferenza, compresi i contributi dei cittadini e il loro seguito.”¹⁰⁵

5. Prospettive politiche

Nonostante le ambiguità della Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa, questo documento mette in moto un processo innovativo. Tuttavia, il successo della Conferenza sul Futuro dell'Europa rimane tutto fuorché sicuro – e la Dichiarazione comune rivela una serie di pericoli. Com'è stato messo in luce da una vasta letteratura nel campo del diritto costituzionale comparato, il successo di esercizi di redazione e riforma delle costituzioni dipende da vari fattori,¹⁰⁶ e pertanto è opportuno evitare semplificazioni eccessive. Nondimeno, i precedenti della Conferenza di Messina e della Convenzione sul Futuro dell'Europa evidenziano due condizioni che – seppure forse insufficienti – sono però necessarie per il successo di simili iniziative: ovvero leadership politica e creatività giuridica. È pertanto opportuno valutare se queste condizioni siano presenti nella Conferenza sul Futuro dell'Europa e, in caso negativo, se sia possibile per esse emergere una volta avviato il processo.

La leadership politica – un concetto importante negli studi di scienza politica comparata¹⁰⁷ – è senza dubbio essenziale per uno sforzo di riforma dell'UE. A questo riguardo numerosi studiosi hanno sottolineato il ruolo che Paul-Henri Spaak e Valéry Giscard d'Estaing hanno avuto nel guidare la Conferenza di Messina e la Convenzione sul Futuro dell'Europa, conducendo queste avventure in direzioni che hanno sorpassato le aspettative.¹⁰⁸ Il comitato intergovernativo istituito dalla Conferenza di Messina – che divenne noto come il Comitato Spaak, dal nome del Ministro degli Affari esteri del Belgio che lo presiedette – lavorò in una serie d'incontri svoltisi a Bruxelles

¹⁰⁴ Si veda Lisbeth Hooge and Gary Marks, “A Post-Functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus” (2008) 39 *British Journal of Political Science* 1.

¹⁰⁵ Dichiarazione comune (n 1) p. 3.

¹⁰⁶ Si veda soprattutto Tom Ginsburg (ed), *Comparative Constitutional Design* (CUP 2012).

¹⁰⁷ Si veda in generale Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies* (McMillan Press 1995)

¹⁰⁸ Si veda e.g. Victoria Martin de la Torre, *L'Europa raccontata dai padri fondatori* (Rubettino 2019) and Norman (n 104)

nell'estate 1955 ai dettagli del piano per la creazione di un mercato comune e della comunità per l'energia atomica, che furono presentati in un rapporto il 21 aprile 1956.¹⁰⁹ I Ministri degli Affari esteri degli Stati membri della CECA riuniti in una Conferenza a Venezia nel maggio 1956 fecero proprio il rapporto Spaak ed incaricarono una conferenza intergovernativa, di nuovo posta sotto l'egida di Paul-Henri Spaak, di redigere un trattato.¹¹⁰ E grazie alla leadership di Spaak i negoziati diplomatici da un lato superarono i futili sforzi del Regno Unito di sabotare l'iniziativa,¹¹¹ dall'altro avanzarono rapidamente portando alla conclusione di due nuovi accordi internazionali: i trattati istitutivi della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom), entrambi firmati a Roma il 25 marzo 1957.

Analogamente, con riferimento alla Convenzione sul Futuro dell'Europa, è stato rimarcato da molti come la forte personalità del suo Presidente impresso immediatamente una svolta agli eventi. Mentre la Dichiarazione di Laeken affermava cautamente che la Convenzione avrebbe potuto considerare “un possibile riordino dei trattati”¹¹², inclusa la possibilità “a termine, [del]l'adozione nell'Unione di un testo costituzionale”¹¹³, grazie alla leadership del suo Presidente Valéry Giscard d'Estaing, un ex Presidente della Repubblica francese, e dei suoi Vice-Presidenti Giuliano Amato, un ex Primo Ministro italiano, e Jean-Luc Dehaene, un ex Primo Ministro belga, la Convenzione re-interpretò immediatamente il suo mandato, e indossando i panni di un'assemblea costituente si incamminò verso un processo di profondo ripensamento dell'organizzazione istituzionale e delle competenze sostanziali dell'UE.¹¹⁴ Al primo incontro della Convenzione Giscard d'Estaing mise da parte ogni esitazione e proclamò solennemente che lo scopo della Convenzione era redigere di punto in bianco una nuova Costituzione per l'Europa. Come recentemente riconosciuto da un testimone di primo piano quale Giuliano Amato, ciò costituiva un “over-reach”¹¹⁵ – e tuttavia questo fu essenziale per mettere in moto un processo di riforma che, andando al di là della riluttanza dei governi degli stati membri, consentì all'Europa di fare un balzo in avanti.

La consapevolezza dell'importanza di avere una leadership politica adeguata è emersa anche nei preparativi della Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa. Infatti, nella sua presa di posizione sulla Conferenza, il Consiglio dell'UE aveva indicato che “*the Conference could be placed under the authority of an eminent and independent European personality, to act as its single chair, and to be selected by mutual agreement of the three institutions.*”¹¹⁶. Il PE, invece, più vagamente aveva proposto un “*a high level patronage [to] be ensured by the three main EU institutions at the highest level*”¹¹⁷, invocando un ruolo di leadership per un euro-parlamentare nel

¹⁰⁹ Si veda Raymond Bertrand, “The European Common Market Proposal” (1956) 10 *International Organizations* 559.

¹¹⁰ Si veda Anne Boerger-De Smedt, “Negotiating the Foundations of European Law, 1950-1957: The Legal History of the Treaties of Paris and Rome” (2012) 21 *Contemporary European History* 339, 348.

¹¹¹ Si veda Martin Schaad, “Plan G – A ‘Counterblast’? British Policy Towards the Messina Countries, 1956” (1998) 7 *Contemporary European History* 39.

¹¹² Dichiarazione di Laeken (n 34)

¹¹³ Ibid

¹¹⁴ Si veda Peter Norman, *The Accidental Constitution* (Eurocomment 2005).

¹¹⁵ Si veda Simone Disegni, “A Conversation with Italy's Former Prime Minister Giuliano Amato on the Late Valery Giscard d'Estaing”, in Simone Disegni (ed), *Europe at a Crossroads after the Shock* (Reset with Fondazione Corriere della Sera 2020) 90.

¹¹⁶ Si veda Consiglio of the EU, Doc. 5547/20, 27 Gennaio 2020, para. 6

¹¹⁷ PE (n 8) para. 20

comitato esecutivo di coordinamento.¹¹⁸ In ogni caso, le tre istituzioni europee hanno avuto difficoltà durante l'autunno 2020 a concordare il nome di una persona che potesse presiedere la Conferenza – una situazione di stallo che ha causato ritardi nell'avvio del processo. Alla fine, la Dichiarazione comune ha quindi rinunciato a istituire una presidenza unificata. Come menzionato precedentemente, infatti, la Conferenza è oggi “posta sotto l’egida delle tre istituzioni, rappresentate dal presidente del Parlamento europeo, dal presidente del Consiglio e dalla presidente della Commissione europea, che svolgeranno le funzioni di presidenza congiunta.”¹¹⁹

Questa soluzione non sembra congeniale all’esercizio di una leadership politica. D’altro canto, se la Presidenza congiunta fungerà per lo più da patrona della Conferenza, la gestione diretta del processo è lasciata al Comitato esecutivo. Tuttavia, anche questo è un organo collegiale, composto da 9 membri con diritti di voto: 3 euro-parlamentari, 3 commissari e 3 Ministri degli Affari europei della troika di Stati membri che rivestono la presidenza semestrale del Consiglio dell’UE nel 2021-2022 (ovvero, Portogallo, Slovenia e Francia). Certamente, poiché sia i commissari che i Ministri hanno un lavoro a tempo pieno nel collegio della Commissione e nelle capitali nazionali, è possibile che gli euro-parlamentari finiscano per giocare un ruolo di leadership nel Comitato esecutivo. E poiché due dei tre euro-parlamentari nominati nel Comitato – ovvero Manfred Weber (che rappresenta il Partito popolare europeo) e Iratxe Garcia (che rappresenta i Socialisti & Democratici) – sono già impegnati come capi-gruppo dei rispettivi partiti al PE, è possibile che il terzo euro-parlamentare, ovvero Guy Verhofstadt (che è formalmente un semplice membro del gruppo Renew Europe, ma che è anche un ex Primo Ministro del Belgio), emerga come la persona che può dedicare più energia a questa iniziativa e guidarla. Tuttavia, resta da vedersi quali saranno le dinamiche che emergono all’interno del Comitato esecutivo della Conferenza e se una figura sarà capace di imporsi come guida dell’intero processo, stabilendone l’agenda e plasmandone le attività.

6. Risultati giuridici

Al di là della leadership politica, il successo della Conferenza sul Futuro dell’Europa, e le sue chances di rinnovare in modo significativo l’UE, dipenderanno anche dalla creatività giuridica. Ancora una volta, i successi e i fallimenti di precedenti come la Conferenza di Messina e la Convenzione sul Futuro dell’Europa sottolineano questo punto. Come già ricordato, il rapporto Spaak che fece seguito alla Conferenza di Messina fu convogliato in due nuovi trattati – i Trattati di Roma istitutivi della CEE e dell’Euratom – conclusi dagli (allora 6) Stati membri a margine del già esistente Trattato di Parigi istitutivo della CECA. La CEE e l’Euratom furono quindi create come organizzazioni separate dalla CECA, seppur connesse ad essa – posto che esse condividevano due istituzioni – ovvero la Corte di giustizia europea e l’Assemblea comune (successivamente ribattezzata Parlamento europeo).¹²⁰ Come tale, la Conferenza di Messina fu pertanto in grado di avviare un processo che – attraverso una formula istituzionale innovativa, centrata su un comitato tecnico di esperti che agivano sotto mandato ministeriale – fu capace di espandere il raggio

¹¹⁸ Ibid para. 24

¹¹⁹ Dichiarazione comune (n 1), p. 3

¹²⁰ Si veda Jean-Marie Palayret, “Les décideurs français et allemands face aux questions institutionnelles dans la négociation des traités de Rome 1955-1957” in Marie-Thérèse Bitsch (ed.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes* (Bruylant 2001), 105.

d'azione della CECA e di rilanciare il progetto d'integrazione europeo tramite nuovi trattati internazionali, funzionalmente ed istituzionalmente collegati al Trattato di Parigi.

Invece, a seguito di un estensivo processo di deliberazione – che ebbe luogo a Bruxelles per 18 mesi a partire dal marzo 2002, attraverso incontri plenari e gruppi di lavoro tematici, sotto la guida di un *praesidium* – la Convenzione preparò la bozza di un nuovo Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che sostituiva i precedenti trattati dell'UE e codificava il diritto primario dell'UE in un testo unico con esplicito carattere costituzionale.¹²¹ Questa bozza di trattato, approvata in modo consensuale, fu presentata al Consiglio europeo il 18 luglio 2003 e servì come base per una successiva conferenza intergovernativa. Nonostante una serie di cambiamenti richiesti da alcuni Stati membri durante le negoziazioni intergovernative, la bozza di trattato preparata dalla Convenzione fu sposata quasi *pari passu* dalla conferenza intergovernativa, e gli (allora 25) stati membri dell'UE finalmente firmarono il Trattato che istituisce la Costituzione per l'Europa a Roma il 29 ottobre 2004.¹²² Tuttavia, com'è noto, questo trattato fu sottoposto all'approvazione secondo quanto previsto dall'Articolo 48 TEU e fu vittima di una crisi nel processo di ratificazione, che alla fine portò ad abbandonare il linguaggio costituzionale.¹²³ A causa dei voti referendari negativi in Olanda e in Francia nel 2005, il vincolo della ratifica unanime da parte di tutti gli stati membri dell'UE quale condizione per la revisione dei trattati condannò la Costituzione al fallimento (anche se il suo contenuto fu in larga parte preservato dal Trattato di Lisbona).¹²⁴

È pertanto saggio trarre lezioni da questa esperienza al fine di evitare che anche la Conferenza sul Futuro dell'Europa possa incorrere in pericoli insormontabili alla fine del processo. Infatti, se la Conferenza sul Futuro dell'Europa dovesse avanzare proposte di emendamento dei Trattati dell'UE sulla base della procedura di revisione prevista dall'Articolo 48 TUE, queste dovrebbero essere sottoposte all'approvazione e ratifica unanime da parte di tutti gli (ora 27) Stati membri dell'UE: questo, tuttavia, solleva lo spettro che l'intera iniziativa possa fallire a causa dell'idiosincratia opposizione di un solo Stato membro. Proprio per evitare questo scenario, in una serie di scritti accademici¹²⁵ – che hanno ora trovato eco nel PE¹²⁶ – ho recentemente avanzato alcune originali soluzioni giuridiche finalizzate a superare il problema dei veti nazionali. Tenuto conto delle profonde differenze nelle visioni dell'Europa tra Stati membri, non è improbabile che i risultati finali della Conferenza siano di scarso gradimento per i governi di alcuni Stati membri. D'altro canto, nonostante alcuni insistano sull'idea che l'Europa debba avanzare solo in base alla logica del consenso unanime,¹²⁷ è difficile accettare che il futuro dell'Unione debba dipendere

¹²¹ Si veda Jean-Claude Piris, *The Constitution for Europe. A Legal Analysis* (Cambridge University Press, 2010).

¹²² Si veda Paul Craig, "Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC" (2004) 10 *European Public Law* 653.

¹²³ Si veda Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, 21-22 Giugno 2007, Allegato I, para. 1.

¹²⁴ Si veda anche Nick Barber et al (eds), *The Rise and Fall of the European Constitution* (Hart 2019).

¹²⁵ Si veda Federico 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; e Federico Fabbrini "Reforming the EU Outside the EU? The Conference on the Future of Europe and its Options" (2020) 5 *European Papers* 963.

¹²⁶ EP Gozi report.

¹²⁷ Si veda Dermot Hodson and Imelda Maher, *The Transformation of EU Treaty Making* (CUP 2018).

dall'approvazione di Paesi membri, quali ad esempio la Polonia e l'Ungheria, che ormai non rispettano più i principi cardine dello stato di diritto.¹²⁸

Di conseguenza, per superare il problema dei veti nazionali connesso alla clausola di revisione dei trattati del TUE, la Conferenza potrebbe decidere di redigere un nuovo trattato internazionale – chiamato *Political Compact*. In aggiunta – basandosi sui precedenti dei trattati intergovernativi conclusi da alcuni Stati membri dell'UE e dell'Eurozona durante la crisi dell'euro – la Conferenza potrebbe decidere che il *Political Compact* non richieda l'approvazione e ratifica unanime di tutti gli Stati membri per entrare in vigore. Al contrario – sul modello del *Fiscal Compact*, del trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità e dell'accordo sul Fondo di risoluzione unico – il *Political Compact* potrebbe predisporre la sua entrata in vigore se ratificato da una maggioranza qualificata di Stati membri, per esempio 19 paesi dell'UE (circa $\frac{3}{4}$ dell'UE27). Da un lato, questa soluzione toglierebbe a ciascuno Stato membro il potere di impedire agli altri di avanzare con il processo d'integrazione europea.¹²⁹ Dall'altro lato, tuttavia, il cambiamento nelle dinamiche di ratifica creerebbe dei forti incentivi verso quei Paesi riluttanti a partecipare a quest'ulteriore stadio dell'integrazione, spingendoli ad unirsi al progetto se una maggioranza di Stati membri decidesse di parteciparvi.¹³⁰

Inutile a dirsi, l'opzione di ricorrere al *Political Compact* è sottoposta a vincoli giuridici.¹³¹ In aggiunta, ci possono essere limiti politici all'abilità degli Stati membri di raggiungere un accordo anche in un quadro d'integrazione differenziata quale quello risultante dalla conclusione di un trattato al di fuori dell'ordine giuridico dell'UE.¹³² Nondimeno, il *Political Compact* è una soluzione innovativa e legalmente fattibile per fare in modo che la Conferenza sul Futuro dell'Europa possa raggiungere dei risultati significativi. Invero, se l'intero processo deve essere più di un semplice esercizio cosmetico, la Conferenza deve necessariamente portare ad alcune riforme strutturali dell'assetto costituzionale dell'UE. D'altronde, per evitare le problematiche legate alla revisione dei trattati incontrate dalla Convenzione sul Futuro dell'Europa, la Conferenza deve avanzare idee creative quali quella del *Political Compact*. Da questo punto di vista l'affermazione del Consiglio dell'UE che “*the Conference does not fall within the scope of Article 48 TEU*”¹³³ ironicamente offre un'apertura a questa possibilità, dal momento che il *Political Compact* sarebbe al di fuori dell'Articolo 48 TEU, e, allo stesso tempo, pienamente compatibile con esso. Tuttavia, solamente una volta avviato il processo sarà possibile capire se gli attori istituzionali coinvolti nella Conferenza perseguiranno soluzioni giuridiche innovative o rimarranno paralizzati dalla ricerca a tutti i costi del consenso.

¹²⁸ Si veda in particolare European Commission reasoned proposal in accordance with Article 7(1) Treaty on European Union for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law, 20 Dicembre 2017, COM(2017) 835 final and European Parliament resolution on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded, 12 Settembre 2018, P8_TA(2018)0340.

¹²⁹ Si veda anche Sergio Fabbrini, *Europe's Future: Decoupling and Reforming* (CUP 2019).

¹³⁰ Si veda Carlos Closa, *The Politics of Ratification of EU Treaties* (Routledge 2013).

¹³¹ Si veda Bruno de Witte, “Overcoming the Single Country Veto in EU Reform?” (2020) 5 *European Papers* 983.

¹³² Si veda Frank Schimmelfenning, “The Conference on the Future of Europe and EU Reform: Limits of Differentiated Integration” (2020) 5 *European Papers* 989.

¹³³ Si veda Consiglio (n 16) para 21.

7. Conclusione

La Conferenza sul Futuro dell'Europa, che culmina un processo di riflessione sul futuro dell'UE27 iniziato subito dopo Brexit, arriva ad un momento topico e favorevole. Da un lato, la pandemia di Covid-19 ha messo in evidenza le debolezze e le forze dell'UE – incluso il piano per la ripresa “Next Generation EU”, che però richiederà una serie di aggiustamenti istituzionali aggiuntivi.¹³⁴ Dall'altro lato, un recente sondaggio Euro-barometro ha rilevato come il sostegno popolare per l'UE sia a livelli massimi storici, il che crea un ambiente inusualmente favorevole per questa impresa.¹³⁵ La Conferenza sul Futuro dell'Europa pertanto ha le potenzialità per creare una dinamica positiva nel rilanciare il progetto d'integrazione europeo, riformare l'UE e risolvere i problemi del suo attuale assetto costituzionale.

Tuttavia, come il paper ha sottolineato, la Dichiarazione comune firmata il 10 marzo 2021 dai Presidenti di PE, Commissione e Consiglio che lancia la Conferenza sul Futuro dell'Europa è un testo di compromesso, con numerose ambiguità. In particolare, sia il mandato costituzionale che l'organizzazione istituzionale della Conferenza rimangono indefiniti. La Conferenza è concepita come una via di mezzo tra un esercizio di democrazia partecipativa dal basso e di decisione dall'alto guidata dalle élites, e la sua finalità rimane aperta. In ultima analisi, quindi, il successo della Conferenza dipenderà sia da leadership politica che da creatività giuridica: invero, nonostante le inevitabili differenze, i precedenti della Conferenza di Messina e della Convenzione sul Futuro dell'Europa suggeriscono che questi sono fattori necessari – anche se forse insufficienti – nell'influenzare questi processi sperimentali. In conclusione, la Dichiarazione comune che avvia la Conferenza sul Futuro dell'Europa è la premessa di un futuro incerto, e spetterà ad attori istituzionali, cittadini ed esperti assicurarsi che l'iniziativa realizzi le sue potenzialità e superi le sue problematiche.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO
Piazza Arbarello 8 - 10122 Torino
Tel. +39 011 670 5024
info@csfederalismo.it www.csfederalismo.it

¹³⁴ Si veda Federico Fabbrini, “Europe’s EMU Beyond Covid-19”, report commissioned by the Department of Finance of Ireland / Presidency of the Eurogroup, June 2021

¹³⁵ Si veda anche European Parliament & European Commission, [Special Eurobarometer 500, “Future of Europe”](#), 2021