



Dalla “paura” all’“ambizione”. L’iniziativa per una Conferenza sul futuro dell’Unione europea

DI BRUNO NASCIMBENE*

Sommario: 1. Il programma della Commissione europea. Le “ambizioni” e l’avvio di una Conferenza sul futuro dell’Unione.– 2. L’iniziativa francese per un “Rinascimento europeo” e il *non-paper* franco-tedesco.– 3. La risoluzione del Parlamento europeo. Il ruolo dei cittadini. – 4. L’orientamento del Consiglio europeo e del Consiglio: verso un dialogo interistituzionale per l’avvio della Conferenza. – 5. La Conferenza e le proposte di riforma dei Trattati.

1. Il programma della Commissione europea. Le “ambizioni” e l’avvio di una Conferenza sul futuro dell’Unione

Quando la candidata-presidente della Commissione europea von der Leyen, che avrebbe poi ottenuto il voto favorevole del P.E. a larga maggioranza, presentò gli orientamenti politici della Commissione per il quinquennio 2019-2024, pronunciò una frase che fa riflettere, ricordando più volte un proposito o intenzione che sembra essere il motivo dominante del programma.

La frase riguarda il programma politico, che deve essere adeguato e coerente con i tempi: un’esortazione a non “aver paura di essere fieri di dove siamo arrivati o di essere ambiziosi per il nostro futuro”¹. Il proposito si riassume in un sostantivo, “ambizione” o un aggettivo,

* Relazione a margine del convegno-webinar “Chi ha (ancora) paura dell’Europa?” del 18 maggio 2020 (convegno conclusivo della cattedra Jean Monnet del prof. Massimo Condinanzi, “*Qui a peur de l’Europe*”; la relazione avrebbe dovuto tenersi il 2 marzo 2020, in apertura del ciclo di lezioni, poi sospeso a causa dell’emergenza sanitaria da Covid-19).

¹ Cfr. il programma presentato da Ursula von der Leyen, candidata alla carica di presidente della Commissione europea, intitolato: “Un’unione più ambiziosa. Il mio programma per l’Europa. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024”, p. 4, in https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf, e il “Discorso alla seduta plenaria del Parlamento europeo” del 27.11.2019, spec. p. 14, in https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech_it.pdf per

“ambiziosi”. “Un’Unione più ambiziosa” è d’altra parte il titolo del “Programma di lavoro della Commissione” adottato con la comunicazione del 29.1.2020² in cui vengono espone le sei tematiche, appunto, “ambiziose” che rappresentano lo scheletro del programma: un *Green Deal* europeo; un’Europa pronta per l’era digitale; un’economia al servizio della persona; un’Europa più forte nel mondo; promuovere il nostro stile di vita europeo; un nuovo slancio per la democrazia europea.

Il programma della Commissione ha rappresentato anche l’occasione per compiere una rassegna, da un lato delle proposte legislative, non ancora approvate, da ritirare; dall’altro lato di quelle da esaminare in via prioritaria. Vengono messe in luce, direttamente o indirettamente, le numerose lacune della realizzazione del processo di integrazione: l’ambiente; lo Stato di diritto; le migrazioni e l’asilo; la partecipazione del cittadino al processo democratico e il ruolo, ancora limitato, del P.E., malgrado l’aumentata sensibilità dei cittadini verso l’Europa, come è emerso dall’ampia partecipazione alle elezioni del 2019; la politica estera e di sicurezza comune (PESC) nonché la politica di sicurezza e di difesa comune (PESD), ove dominante è la decisione all’unanimità degli Stati membri e marginale è il ruolo delle istituzioni dell’Unione. L’ambizione non può essere solo dell’Unione in quanto tale, ma dovrebbe essere anche degli Stati, dai quali dipende una possibile revisione dei Trattati ai sensi dell’art. 48 TUE che contempla, tuttavia, una procedura complessa (revisione ordinaria, art. 48, parr., 2-5), poiché è prevista, prima, la costituzione di una “convenzione” fra rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo, del P.E., della Commissione e, poi, di una “conferenza intergovernativa” che discute e approva le modifiche, oggetto, infine, della successiva ratifica da parte di ciascuno degli Stati membri in conformità delle rispettive norme costituzionali. L’ultima revisione risale al Trattato di Lisbona, in vigore da poco più di dieci anni. Anche una nuova revisione, non v’è dubbio, è un traguardo davvero “ambizioso”³.

2. L’iniziativa francese per un “Rinascimento europeo” e il *non-paper* franco-tedesco

È proprio in un contesto in cui si guarda al futuro che si colloca l’iniziativa del presidente francese Macron che si rivolge ai cittadini europei nelle ventiquattro lingue dell’Unione, in una lettera aperta, del 4.3.2019, intitolata “Per un Rinascimento europeo”⁴. L’iniziativa intende combattere lo spirito nazionalistico e di rassegnazione di chi vuole mantenere lo *status quo* in Europa. Di chi nega «le paure che attanagliano i nostri popoli, i dubbi che minano le nostre democrazie». Anche la lettera si riferisce alle “ambizioni”, tre precisamente, su cui si fonda il “Rinascimento”: la difesa della libertà, la protezione del continente, la necessità di ritrovare lo

un riferimento al ruolo dei cittadini e del P.E. nella programmata conferenza sul futuro dell’Europa (l’esito della votazione fu di quattrocentosessantuno voti favorevoli, centocinquanta contrari, ottantanove astensioni). Per alcuni rilievi sul programma cfr. F. PERRINI, *Un’Unione più ambiziosa. Il mio programma per l’Europa*, in https://www.osorin.it/uploads/model_4/.files/15_item_2.pdf?v=1582106877.

² Cfr. il doc. COM (2020) 37 final.

³ Si vedano, sui temi qui in esame, i rilievi di I. INGRAVALLO, *L’UE verso la Conferenza di riforma: tra funzionalismo e federalismo*, in https://www.osorin.it/uploads/model_4/.files/12_item_2.pdf?v=1580721340; di F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe. A new Model to reform the EU?*, spec. p. 9 ss. sulle prospettive di revisione, in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3515188 ; J. SOIBINET, *Conference sur l’avenir de l’Europe: beaucoup de bruit pour rien?*, in <http://institut-thomas-more.org/2019/12/27/19154/>

⁴ “Per un Rinascimento europeo”, 4.3.2019, in <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it>

spirito di progresso. Di qui l'idea di una Conferenza sul Futuro dell'Unione. L'imperativo è introdurre i cambiamenti necessari al progetto politico europeo "senza tabù", neanche quello della revisione dei trattati (lettera del 4.3.2019). L'iniziativa, condivisa dalla Presidente della Commissione⁵ e, più recentemente sia dalla Commissione nella comunicazione "Dare forma alla Conferenza sul futuro dell'Europa" del 22.1.2020⁶, sia, poco prima (il 15.1.2020) dal P.E. con la risoluzione "sulla posizione del Parlamento europeo in merito alla Conferenza sul futuro dell'Europa"⁷, è stata ripresa in un documento di significativa rilevanza politica. Pur essendo un *non-paper*, è il risultato dell'accordo fra due Paesi, Francia e Germania, che hanno svolto, come è noto, un ruolo storico nel dare vita e forma alle Comunità europee (della CECA in primo luogo), e che, a fine 2019, in un momento contrassegnato dalle tante incertezze della Brexit, hanno voluto dare una risposta decisa ad una possibile, progressiva disintegrazione della costruzione europea conseguente al recesso del Regno Unito dall'Unione⁸. La Conferenza si sarebbe dovuta aprire il 9.5.2020, in occasione dei settant'anni della Dichiarazione Schuman⁹ durante il semestre di presidenza croata dell'UE, ma l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 ha rinviato l'avvio¹⁰. È prevista una durata di due anni, nei quali sia la Germania (secondo semestre 2020) sia la Francia (primo semestre 2022) avranno la presidenza dell'UE. La Conferenza, con la partecipazione delle istituzioni, degli Stati membri, della società civile (il P.E. propone la partecipazione anche dei parlamenti nazionali, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni, delle parti sociali a livello di Unione europea) dovrà elaborare delle raccomandazioni per il Consiglio europeo perché assuma delle decisioni. Una futura revisione dei Trattati non è da escludere, anche se non rappresenta un obiettivo primario.

3. La risoluzione del Parlamento europeo. Il ruolo dei cittadini

Il documento franco-tedesco individua alcuni obiettivi essenziali perché l'Unione sia più unita e sovrana. Il processo democratico ed il coinvolgimento dei cittadini sembrano gli obiettivi di maggior rilevanza¹¹. Obiettivi condivisi dal P.E. che anzi rivendica (nella

⁵ Cfr. il riferimento alla nota 1.

⁶ Cfr. il doc. COM (2020) 27 final.

⁷ Cfr. il doc. P9-TA-PROV (2020) 0010.

⁸ Il documento del 26.11.2019, denominato "*Conference on the Future of Europe. French-German non-paper on the questions and guidelines*", in <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>, è molto breve, indicando cinque priorità e una tabella di marcia. Per commenti sul documento cfr. gli autori citt. alla nota 3. La necessità di una cooperazione franco-tedesca, è assunta a fondamento della Dichiarazione Schuman (e, quindi, della Comunità carbosiderurgica); la Dichiarazione sottolinea, fra l'altro, che "L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l'azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania". In epoca più recente, il 22.1.2019, i due Paesi hanno concluso un *Traité sur la coopération et l'intégration franco-allemandes*", più noto come "*Traité d'Aix-la-Chapelle*" (che rinnova e consolida i rapporti sanciti nel "*Traité d'amitié franco-allemande* o *Traité de l'Élysée*" del 21.1.1963).

⁹ Sul significato della Dichiarazione Schuman, più recentemente si vedano i nostri rilievi in *Da Robert Schuman a Jean Monnet. La diffusione della conoscenza del diritto dell'Unione europea*, in AA.VV., *Tem e questioni di diritto dell'Unione europea*. Scritti offerti a Claudia Morviducci, Bari, 2019, p. 312 ss. Cfr. anche la nota precedente sulla rilevanza, in tale contesto, dei rapporti franco-tedeschi.

¹⁰ Come ha dichiarato il portavoce della Commissione europea Eric Mamer in occasione del briefing del 5.5.2020, non è prevista una futura data per l'apertura della conferenza: cfr. <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-189953>

¹¹ Cfr. i riferimenti alla nota 8.

risoluzione prima ricordata) «un ruolo guida nell'ambito della Conferenza» perché «il Parlamento europeo è l'unica istituzione dell'UE direttamente eletta dai cittadini europei».

Il P.E. indica alla futura Conferenza una serie di priorità, alcune già nella prospettiva delle prossime elezioni europee del 2024. Con largo anticipo dunque, ma ritenendo che il sistema dei candidati capifila e delle liste transnazionali debbano essere oggetto di esame. La proposta più interessante del P.E., sensibile più di ogni altra istituzione ai, e verso i cittadini, riguarda la costituzione di diversi organi della Conferenza, con diverse responsabilità: fra questi, dei gruppi o Forum di cittadini e di giovani, definiti “agorà”, che siano rappresentativi di tutte le cittadinanze europee e che affrontino le tematiche di maggior interesse per i cittadini, da un lato; per i giovani, dall'altro lato¹². Considerati i profili organizzativi della Conferenza, non v'è dubbio che un dialogo e un coordinamento fra istituzioni sia necessario. La Commissione, nella comunicazione “Dare forma alla Conferenza sul futuro dell'Europa” auspica l'adozione di una dichiarazione comune di Commissione, P.E., Consiglio (aperta alla firma di altre istituzioni ed organi, organizzazioni, portatori di interesse, in generale), che definisca il concetto, la struttura, la portata e il calendario della Conferenza, concordando principi e obiettivi¹³.

4. L'orientamento del Consiglio europeo e del Consiglio: verso un dialogo interistituzionale per l'avvio della Conferenza

Il documento franco-tedesco sottolinea, fra le cinque priorità della Conferenza, il miglioramento del sistema e del funzionamento democratico. Il P.E. e la Commissione insistono, oltre che sulla partecipazione dei cittadini e sulla democrazia, sui valori, l'ambiente, l'equità sociale, il diverso ruolo che l'Unione deve assumere nelle relazioni internazionali. Anche il Consiglio dell'Unione, dopo che il Consiglio europeo (conclusioni del 12.12.2019) ha invitato la presidenza dell'Unione ad avviare un dialogo con la Commissione e il P.E., ha preso atto (Consiglio “affari generali” del 28.1.2020) della proposta di convocare una Conferenza e ha condiviso la necessità di dialogo con le altre istituzioni per raggiungere obiettivi comuni, sottolineando «l'importanza di porre i cittadini al centro della conferenza» e di «coinvolgere un'ampia gamma di portatori di interessi e gruppi per garantire che siano rappresentati opinioni e pareri diversi»¹⁴.

5. La Conferenza e le proposte di riforma dei Trattati

Verrà dunque avviata una consultazione che appare complessa dal punto di vista organizzativo, di durata non breve, forse eccessiva, non necessariamente propedeutica ad una riforma dei Trattati. Ci si può anche chiedere, se non sarà seguita da una riforma che ampli competenze e funzioni dell'Unione, limitando quelle degli Stati (e quindi limitando a casi eccezionali l'obbligo dell'unanimità dei consensi), quale sia l'utilità della Conferenza, al di là di un dibattito sui “desiderata” di chi vorrebbe l'Unione sempre più integrata¹⁵.

¹² Sulla risoluzione del P.E. cfr. i riferimenti alla nota 7.

¹³ Sulla comunicazione della Commissione cfr. i riferimenti alla nota 6.

¹⁴ Cfr. il documento “Consiglio ‘Affari generali’, 28 gennaio 2020. Principali risultati”, <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/gac/2020/01/28/>, ove si ricorda la valutazione dell'idea di una conferenza sul futuro dell'Europa da parte del Consiglio europeo, conclusioni del 12.12.2019, in <https://www.consilium.europa.eu/media/41783/12-euco-final-conclusions-it.pdf>.

¹⁵ Sui dubbi circa l'utilità della Conferenza, J. SOIBINET, *Conférence cit., loc. cit.*; sulle prospettive di revisione e sulla proposta di un accordo politico, o “Political Compact”, senza formale revisione, da adottare non all'unanimità

Si ripropone il tema delle “ambizioni”, del superamento della cooperazione intergovernativa, dell’accettazione di una cooperazione rafforzata come tappa intermedia di una integrazione comunque da realizzare, dell’accettazione di accordi fra Stati membri come presupposto per concludere, nel contesto del diritto dell’Unione, quegli accordi che si realizzano con l’adozione di atti legislativi dell’Unione.

La lettera ai cittadini europei del presidente Macron, a conforto della proposta di una Conferenza per l’Europa, si conclude con una domanda, che in realtà contiene già una risposta: malgrado i disaccordi, «è meglio un’Europa fossilizzata o un’Europa che progredisce, talvolta a ritmi diversi, rimanendo aperta a tutti?». La risposta è contenuta in una affermazione emblematica, espressa nella lettera con tono forte e deciso: «Non possiamo essere i sonnambuli di un’Europa rammollita»¹⁶. Un invito che, sebbene sia precedente all’emergenza sanitaria, assume un ancor più rilevante significato a favore, se non proprio di un “rinascimento”, almeno di una “rinascita” dell’Europa nel dopo-pandemia.

da parte degli Stati che sono convinti e intendono costruire una più forte unione politica, F. FABBRINI, *The Conference* cit., p. 14 ss.

¹⁶ Cfr. sulla lettera del presidente Macron i riferimenti alla nota 4; la frase, in lingua francese, è «Nous ne pouvons pas être les sonnambules d’une Europe amollie».