

La proposta di riforma dei trattati approvata dal Parlamento europeo nel novembre 2023 in una prospettiva storica

Stefano DELL'ACQUA *

Sommario: 1. Premessa 2. La Conferenza sul futuro dell'Europa 3. Il Rapporto elaborato in Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo 4. Confronto con il Progetto Spinelli del 1984 5. Le elezioni europee del 2024 e l'incertezza sul futuro della proposta.

1. Premessa

Lo storico britannico di cultura liberale John Robert Seeley era convinto che fosse impossibile “rendere interessante la storia di qualsivoglia Stato, se con il racconto non si riesce a mostrare una qualsiasi linea di sviluppo”¹, e che “nessuno può occuparsi a lungo di storia senza essere assillato dall'idea di svolgimento e di progresso”².

Una analisi storiografica che individui come elemento centrale, dopo il secondo conflitto mondiale, il venir meno della centralità europea nel mondo e la crisi del sistema europeo degli Stati, non può che individuare come “linea di sviluppo” e “idea di svolgimento e di progresso” alla Seeley le iniziative politiche sovranazionali e la lotta per l'unità federale del continente. Pur con un rigoroso metodo storiografico nella ricostruzione dei singoli avvenimenti, tale criterio può orientare lo storico nella selezione dei fatti da prendere in considerazione, senza alcuna operazione teleologica o di sopravvalutazione.

Le riforme istituzionali sono sicuramente una delle costanti della storia dell'integrazione europea, anche se si è talvolta trattato di proposte che non hanno però avuto poi successo: se partiamo da una prospettiva storiografica di discontinuità della storia europea nel dopoguerra, anche i fallimenti costituiscono elementi decisivi per la ricostruzione della dialettica storica tra la volontà di sopravvivenza delle sovranità degli Stati nazionali e la manifestazione delle idee e delle rivendicazioni dell'unità politica europea.

Sebbene la storia umana sia in effetti un cimitero di progetti non realizzati e di prospettive ideali non concretizzate, le idee di unità europea hanno storicamente dimostrato la loro indiscussa capacità di risorgere dalle proprie sconfitte, pur in circostanze e contesti differenti.

L'idea dell'Europa unita come concreto obiettivo politico da realizzare nel nostro tempo è nata e si è diffusa in un momento di disperazione durante la Seconda guerra mondiale, nelle carceri, al confino, in esilio, in clandestinità, negli ambienti antifascisti e antinazisti, come un primo tentativo di offrire una speranza all'Europa in miseria, distrutta da Hitler prima e poi occupata dalle potenze vincitrici.

Nel secondo dopoguerra i governi europei furono chiamati ad affrontare sfide immani, a costruire la pace in un continente dilaniato da guerre fratricide e a porre le basi della democrazia dopo le degenerazioni totalitarie. Proprio nel momento più alto della crisi si liberarono energie creative: in Europa, epicentro dei due conflitti mondiali, il superamento dell'anarchia internazionale avvenne

* Dottore di ricerca in Istituzioni, idee e movimenti politici nell'Europa contemporanea, Università di Pavia.

¹ J. R. Seeley, *L'espansione dell'Inghilterra*, trad. it. a cura di G. Falco, Bari, 1928, p. 104.

² *Ibid.*, p. 5.

attraverso l'idea di limitare la sovranità degli Stati *legibus absoluti* nel nome di una comune solidarietà.

Le date sono decisamente evocative: la Seconda guerra mondiale si chiuse l'8 maggio 1945, per l'Unione Sovietica il 9 maggio, il piano Schuman venne presentato il 9 maggio 1950, cioè a soli cinque anni esatti. In soli cinque anni la storia dell'Europa cambiò il suo volto. Il 9 maggio la proposta di Schuman per affrontare il problema europeo sulla base dell'intuizione di Jean Monnet avrebbe portato a una rivoluzione copernicana: i nemici storici erano ora chiamati a riconciliarsi nel dar vita (con il trattato istitutivo della Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio: CECA) a un'autorità comune, sovranazionale, specializzata, con poteri limitati al settore della produzione del carbone e dell'acciaio, che erano le materie prime dell'industria bellica³. A Francia e Germania ovest si unirono l'Italia e i tre Stati del Benelux.

In parallelo i sei Paesi fondatori (Belgio, Francia, Germania ovest, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) perseguirono anche l'obiettivo di una Comunità europea di Difesa (CED) ovvero la creazione di un esercito europeo per dare una soluzione al problema (cioè alla ipotetica minaccia, per la Francia) del riarmo tedesco voluto dagli Stati Uniti in chiave anti sovietica. Nell'estate del 1951, avviati i lavori della conferenza della CED, fu Spinelli, segretario generale del Movimento Federalista Europeo, a inviare a De Gasperi un memorandum per denunciare l'assurdità di costruire un esercito europeo senza che esso dipendesse da un potere politico democratico. Spinelli suggeriva anche la via da seguire per fondare il nuovo Stato federale: un trattato-costituzione redatto da un'assemblea europea, il solo organo capace di esprimere un punto di vista europeo e di dare corpo a un compromesso democratico⁴. De Gasperi riuscì a legare la costruzione della Comunità europea di difesa a quella della Comunità politica: chiese e ottenne che il compito di redigere il trattato-costituzione venisse affidato all'Assemblea allargata della CECA (con membri allora indicati dai parlamenti nazionali), la quale assunse il nome di Assemblea ad hoc. Il testo dello statuto della Comunità politica venne redatto, ma la congiuntura favorevole all'Europa stava ormai venendo meno: il progetto di costituzione europea finì per legare il suo destino al Trattato della CED, che, pur ratificato nella Repubblica federale tedesca, in Belgio, nei Paesi Bassi e in Lussemburgo, cadde il 30 agosto 1954 in Francia⁵.

Il rilancio dell'integrazione avvenne sul piano economico con i Trattati di Roma del 1957, prevedendo l'eliminazione delle barriere doganali tra i Sei, la prospettiva del mercato comune e l'armonizzazione delle legislazioni economiche nazionali, come precondizioni per una crescita stabile e duratura del continente⁶. I successivi allargamenti a nuovi Paesi (fin dal primo, quello a Danimarca, Irlanda e Regno Unito) richiedevano un progressivo rafforzamento delle istituzioni comunitarie e si

³ K. Schwabe (Hrsg.) *Die Anfänge des Schuman Plans (1950-1951)*, Baden Baden, 1988; M.T. Bitsch, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, 1999, p. 108 ss.; L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, 2002, p.23 ss.; G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma-Bari, 2013, p. 25 ss.; W. Loth, *Building Europe. A History of European Unification*, Berlin/Boston, 2015, p.28 ss.; U. Morelli, J. Sondel-Cedarmas, *Storia dell'integrazione europea*, Milano, 2022, p. 59 ss.

⁴ D. Preda, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della Ced*, in *Il Politico*, n. 4/1989), p. 575 ss.

⁵ W. Lipgens, *EGV und politische Föderation. Protokolle der Konferenz der Aussenminister der an den Verhandlungen über eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft beteiligten Länder am 11. Dezember 1951*, in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 4, 1984, p. 639 ss.; W. Lipgens, *Die Bedeutung des EGV-Projekts für die politische europäische Einigungsbewegung*, in H. E. Volkmann, W. Schwengler (Hrsg.), *Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft Stand und Probleme der Forschung*, Boppard am Rhein, 1985, p.9 ss.; M.T. Bitsch, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, cit., p.150 ss.; L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 29 ss.; G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, cit., p. 55 ss.; W. Loth, *Building Europe. A History of European Unification*, cit., p. 36 ss.; U. Morelli, J. Sondel-Cedarmas, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 87 ss.; D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Milano, 1990; Id., *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, 1994.

⁶ P. Weilemann, *Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955-1957*, Baden-Baden, 1982; E. Serra (cur.) *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, Bruxelles, 1989; H. J. Küsters, *Die Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden, 1982; M.T. Bitsch, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, cit., p.188 ss.; L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 33 ss.; G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, cit., p. 79 ss.; W. Loth, *Building Europe. A History of European Unification*, cit., p. 53 ss.; U. Morelli, J. Sondel-Cedarmas, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 101 ss.

prese presto coscienza dell'impossibilità di far funzionare in modo equilibrato il mercato comune senza l'unione monetaria e una politica economica europea che spingesse quelle nazionali verso la convergenza. Dopo la scelta unilaterale di Nixon nel 1971 di sospendere la convertibilità del dollaro in oro, la via della moneta unica si fece imprescindibile, ma ci vollero due decenni, durante i quali avvenne anche la fine della guerra fredda, per giungere alla firma del Trattato di Maastricht.

Dopo la prima elezione del Parlamento europeo a suffragio universale nel 1979, in un momento di stallo per il processo e per la realizzazione dell'unione monetaria, la sede per l'azione federalista poteva essere, secondo Spinelli, solo quella dell'unica assemblea espressione di popolo al livello europeo, in cui lui stesso era stato eletto. E Spinelli è oggi noto anche come l'artefice principale del Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea, approvato il 14 febbraio 1984 dall'Europarlamento a larga maggioranza (237 voti a favore, 31 contrari e 43 estensioni). Fu questo il secondo tentativo costituente (dopo il fallimento della CED) per costruire l'Europa politica federale. Dopo questo indubbio successo federalista i governi, in contrasto tra loro, scelsero la via della Conferenza intergovernativa e ci si accordò alla fine su una riforma dei Trattati comunitari che lasciava cadere le proposte più avanzate contenute nel progetto del Parlamento europeo: nacque l'Atto unico⁷.

Dieci anni dopo il Trattato Spinelli, il Parlamento europeo, insoddisfatto del Trattato di Maastricht del 1992, adottò nel febbraio 1994 la risoluzione presentata dal deputato cristiano-sociale belga Fernand H.J. Herman con in allegato un Progetto di Costituzione che al Titolo VIII prevedeva un elenco dei fondamentali diritti dell'uomo garantiti dall'Unione europea⁸.

La Risoluzione proponeva che, prima della Conferenza intergovernativa prevista per il 1996 con lo scopo di modificare il Trattato di Maastricht, si svolgesse una Convenzione europea cui partecipassero i membri del Parlamento europeo e dei parlamenti degli Stati membri dell'Unione allo scopo di adottare gli orientamenti di fondo della Costituzione dell'Unione europea e incaricare il Parlamento europeo di elaborare un progetto definitivo da sottoporre poi a un gruppo di saggi designati dai capi di Stato e di governo dei paesi membri e, successivamente, alla Conferenza intergovernativa.

Il "Rapporto Herman" suscitò tuttavia meno consensi del Progetto Spinelli: il Parlamento europeo si limitò a prenderne atto, riservandosi la possibilità di continuare la discussione dopo le elezioni europee che si sarebbero tenute quello stesso anno. L'iniziativa costituzionale non ebbe tuttavia alcun seguito nella legislatura europea successiva, come anche la richiesta della convocazione di una Convenzione europea prima della Conferenza intergovernativa del 1996.

Dai vari tentativi costituenti possiamo comunque individuare uno schema ricorrente nella storia dell'integrazione europea: quando si è presentato un ostacolo, una crisi e la necessità di andare oltre, il tema dell'esigenza di costruire un'Europa più forte e democratica è sempre riemerso. Ci si è continuamente resi conto che le politiche e gli strumenti istituzionali che i governi avevano realizzato fino a quel momento risultavano insufficienti e quindi su di essi occorreva intervenire.

È accaduto anche dopo la fine della guerra fredda: in vista di un grande allargamento ad est che avrebbe potuto rendere inefficienti le istituzioni comunitarie pensate per un numero ben minore di Stati membri, i governi presero la decisione di convocare una Convenzione europea per le riforme⁹,

⁷ R.A. Cangelosi, *Dal progetto di trattato Spinelli all'Atto Unico Europeo*, Milano, 1987; L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 89 ss.; M.T. Bitsch, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, cit., p.443 ss.; G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, cit., p. 205 ss.; W. Loth, *Building Europe. A History of European Unification*, cit., p. 271 ss.; U. Morelli, J. Sondel-Cedarmas, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 203 ss.

⁸ Risoluzione del Parlamento europeo sulla costituzione dell'Unione europea, in GUCE C 61 del 28.2.1994.

⁹ La prima Convenzione della storia dell'integrazione europea fu il gruppo di lavoro incaricato tra 1999 e 2000 della redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Venne presieduta da Roman Herzog, ex presidente della Corte costituzionale tedesca di Karlsruhe e della Repubblica Federale di Germania. Fu un momento storico che per la prima volta vide collaborare deputati europei, parlamentari nazionali, rappresentanti dei capi di Stato e della Commissione europea per l'elaborazione di un testo di natura costituzionale. La stessa formula di un organo istituzionale che rimaneva straordinario, temporaneo e al di fuori dei Trattati, venne poi riutilizzata in questa fase. L'idea della Convenzione (che coinvolge rappresentanti dei governi e dei parlamenti nazionali insieme a rappresentanti delle istituzioni europee) è stata poi ripresa ed espressamente prevista dal Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1° dicembre 2009) per la procedura di revisione ordinaria dei Trattati (attuale art. 48 del Trattato sull'unione europea).

costituita dai rappresentanti dei governi e dei parlamenti nazionali (dei Paesi membri e di quelli candidati) e da rappresentanti del Parlamento e della Commissione europea, Convenzione che tenne i suoi lavori tra il febbraio 2002 e il luglio 2003. Esito di questa Convenzione, vent'anni fa, fu il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, il quale fu, anche a seguito della sua bocciatura nei referendum del 2005 in Francia e nei Paesi Bassi, 'ufficialmente' abbandonato dal Consiglio europeo di Bruxelles del giugno 2007¹⁰. Diverse innovazioni in esso previste furono comunque incluse nel successivo Trattato di revisione di Lisbona del 2007, entrato in vigore il 1 dicembre 2009: venne ad esempio confermata la figura del presidente del Consiglio europeo (non più a rotazione e per un mandato semestrale ma con elezione a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta), mentre il "ministro degli Esteri" europeo venne solo ridenominato Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, mantenendo i poteri rafforzati indicati nella Trattato costituzionale.

Questa è di fatto ad oggi l'ultima riforma dei Trattati che ha riguardato le istituzioni europee e si tratta di quindici anni fa. È quasi banale constatare quanto in questi quindici anni il mondo sia profondamente cambiato. La grande recessione scoppiata nel 2006 negli Stati Uniti d'America e diffusasi tra il 2007 e il 2013, le primavere arabe, l'occupazione russa della Crimea e la crisi nel Donbass, le crisi migratorie particolarmente acute tra 2014 e 2015, la Brexit, la pandemia globale da Covid-19, l'invasione russa dell'Ucraina del 2022 hanno mutato l'Europa e il mondo.

"J'ai toujours pensé – ha scritto Jean Monnet nelle sue memorie - que l'Europe se ferait dans les crises, et qu'elle serait la somme des solutions qu'on apporterait à ces crises"¹¹: anche in questi nostri anni, come già accaduto in passato, davanti alle crisi si è tentato di rilanciare il percorso di unificazione riaprendo il cantiere delle riforme istituzionali.

2. La Conferenza sul futuro dell'Europa

Il termine 'policrisi', utilizzato a partire dagli anni Novanta dai filosofi Edgar Morin e Anne-Brigitte Kern¹² e poi recuperato alcuni anni fa dall'ex presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, è diventato ancor più celebre quando è stato adottato dallo storico britannico dell'economia Adam Tooze per interpretare la confusa situazione attuale dell'economia mondiale, complicata dalla crisi climatica, dalla pandemia, dalla guerra e da numerose altre crisi.

In un momento storico che, comunque lo si definisca, è sicuramente caratterizzato da crisi contemporanee su più fronti, l'iniziativa della Conferenza sul Futuro dell'Europa per riformare le istituzioni dell'Unione con una consultazione "dal basso" ha nuovamente confermato l'assunto di Monnet e si può giustamente collocare all'interno della linea di sviluppo dei tentativi di democratizzazione e costituzionalizzazione dei meccanismi decisionali dell'Unione europea¹³.

In un processo di integrazione europea caratterizzato dalla dualità tra metodo intergovernativo e costituente, dal 1984 in poi l'alternativa costituente ha sempre storicamente avuto come coerente sostenitore il Parlamento europeo, nonostante i limitati poteri ad esso attribuiti¹⁴: sia la volontà di avere un ruolo guida nella vicenda della Conferenza sia poi l'approvazione nell'autunno 2023 del Rapporto sulle modifiche dei Trattati redatto dalla Commissione Affari costituzionali come esito dell'esperienza della stessa Conferenza hanno dato ancora una volta chiara conferma di questo.

La proposta di una Conferenza sul Futuro dell'Europa fu per la prima volta avanzata dal presidente francese Emmanuel Macron in vista delle elezioni europee del 2019: con una lettera rivolta ai cittadini

¹⁰ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/94947.pdf

¹¹ J. Monnet, *Memoires*, Parigi, 1988, p. 479.

¹² E. Morin e A.-B. Kern, *Terra-Patria*, Milano, 1994.

¹³ R. Cinquanta, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e limiti di un esperimento di democrazia partecipativa sovranazionale*, in *lceonline* (www.lceonline.eu), 2/2022, I/Saggi e contributi, p. 81 ss.

¹⁴ D. Preda, *Il Parlamento europeo e i suoi poteri: alcune osservazioni storiche*, in *lceonline* (www.lceonline.eu), 1/2024, I/Saggi e contributi, p. 53 ss.

europei e pubblicata sui principali quotidiani dei Paesi dell'Unione il 4 marzo 2019, egli chiedeva agli europei di resistere alle tentazioni del ripiegamento e delle divisioni per costruire insieme 'il Rinascimento europeo' su tre forti ambizioni: libertà, protezione e progresso. È nella prospettiva di dare spazio ai cittadini ("che ovunque chiedono di partecipare al cambiamento") che Macron proponeva di lanciare una grande Conferenza "al fine di proporre tutti i cambiamenti necessari al nostro progetto politico", associando gruppi di cittadini, universitari, parti sociali, rappresentanti religiosi e spirituali, per definire una tabella di marcia per l'Unione europea e trasformare le grandi priorità in azioni concrete. Macron chiudeva la sua lettera con un appello: "Cittadini d'Europa, diamo un senso al nostro progetto. Sta a voi decidere se l'Europa, i valori di progresso che porta avanti, debbano essere più di una parentesi nella storia. È la scelta che vi propongo per tracciare insieme il cammino di un Rinascimento europeo"¹⁵.

Consapevole del crescente divario tra l'Unione europea e la società civile e incoraggiata dall'aumento dell'affluenza alle elezioni europee del maggio 2019, Ursula von der Leyen, nel discorso di presentazione della sua candidatura alla presidenza della Commissione, pronunciato davanti al Parlamento europeo il 16 luglio 2019, dichiarava di volere che "i cittadini europei svolgano un ruolo guida e attivo nella costruzione del futuro della nostra Unione [e] che abbiano voce in capitolo in una conferenza sul futuro dell'Europa"¹⁶. L'idea della Conferenza fu confermata nelle linee guida politiche per i cinque anni alla presidenza della Commissione: in esse venne inserita chiaramente l'intenzione di far sì che fossero i cittadini a costruire il futuro dell'Unione, esprimendosi in una Conferenza che avrebbe dovuto riunire la società civile e le istituzioni europee come partner paritari. Per Ursula von der Leyen la Conferenza avrebbe dovuto avere scopi e obiettivi chiari, concordati tra le tre principali istituzioni dell'Unione (Parlamento, Consiglio e Commissione)¹⁷.

Mentre l'idea ebbe nel dicembre 2019 anche l'appoggio del Consiglio europeo¹⁸, all'interno del Parlamento europeo un *Working Group* costituito nell'ambito della Conferenza dei Presidenti ragionò sulla struttura e sull'organizzazione della Conferenza e la Commissione Affari costituzionali discusse sugli argomenti che si pensava dovessero esservi trattati (tra gli altri, ad esempio, la questione dell'iniziativa legislativa del Parlamento, il Consiglio come seconda camera, lo Stato di diritto, il voto a maggioranza qualificata in Consiglio, gli Spitzenkandidaten, le liste transnazionali, la governance economica, le politiche sociali)¹⁹.

Una "Risoluzione sulla posizione del Parlamento europeo in merito alla Conferenza sul futuro dell'Europa" che riprendeva gli esiti del gruppo di lavoro e il parere della Commissione Affari costituzionali venne approvata in plenaria il 15 gennaio 2020: in base ad essa la Conferenza avrebbe dovuto caratterizzarsi come un "processo aperto e trasparente", fondato su un approccio innovativo e originale perché inclusivo e partecipativo, in cui "il coinvolgimento dei cittadini, della società civile e di una serie di portatori di interessi a livello europeo, nazionale, regionale e locale" figurasse non come un aspetto complementare ma decisivo e fondamentale. Il Parlamento europeo si impegnava pertanto a dare un seguito effettivo all'iniziativa, con proposte legislative o di eventuali modifiche dei

¹⁵ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it>

¹⁶ U. Von der Leyen, *Opening statement in the European Parliament Plenary Session*, Strasbourg 16 July 2019, p. 9. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_4230).

¹⁷ U. von der Leyen, *A Union that Strives for More. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024*, pp. 19-20 (https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf).

¹⁸ Dalle conclusioni adottate nella riunione del 12 dicembre 2019 si apprende che il Consiglio europeo, dopo aver valutato l'idea di una conferenza sul futuro dell'Europa da avviare nel 2020 e portare a compimento nel 2022, chiedeva a tale proposito alla presidenza croata del Consiglio allora in carica di adoperarsi per definire una posizione sui contenuti, sulla composizione e sul funzionamento di tale conferenza, avviando il dialogo con il Parlamento europeo e la Commissione (<https://www.consilium.europa.eu/media/41783/12-euco-final-conclusions-it.pdf>).

¹⁹ Per una più dettagliata descrizione dei lavori del *Working Group* e della Commissione Affari costituzionali in questa fase cfr. European Parliament Research Service, *Preparing the Conference on the future of Europe*, EU, 2019 ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2019\)644202](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2019)644202)).

Trattati, e invitava le altre istituzioni europee a fare altrettanto, con l'auspicio che sul lungo periodo il dialogo con i cittadini sul futuro dell'Europa potesse divenire una consuetudine²⁰.

La comunicazione della Commissione europea del 22 gennaio 2020 indirizzata al Parlamento e al Consiglio²¹ invitava anzitutto le altre due istituzioni a condividere una dichiarazione comune che definisse principi, obiettivi, struttura e portata dell'iniziativa con l'obiettivo di dare nuovo slancio alla democrazia europea. Al fine di orientare il dibattito e consentirne un seguito efficace, la Commissione proponeva poi di organizzare la conferenza sulla base di due filoni paralleli: il primo incentrato sulle politiche e sugli obiettivi che l'Unione avrebbe dovuto perseguire (la lotta ai cambiamenti climatici e ai problemi ambientali, un'economia al servizio delle persone, l'equità sociale e l'uguaglianza, la trasformazione digitale dell'Europa), il secondo riguardante le tematiche più specificamente correlate al processo democratico e alle questioni istituzionali. La Commissione si impegnavo inoltre ad adottare le forme e le azioni di partecipazione e comunicazione più ampie ed efficaci possibili e a garantire che le proposte emerse trovassero poi espressione nel processo decisionale dell'UE.

La data proposta dalla Commissione per l'avvio della Conferenza fu inizialmente quella del 9 maggio 2020, il giorno della Festa dell'Europa, a settant'anni dalla dichiarazione Schuman, ma la pandemia costrinse a rimandare tutto, compresa la sottoscrizione della dichiarazione comune.

Se l'Unione riuscì a mettere velocemente in campo risposte senza precedenti per affrontare le devastanti conseguenze socio-economiche dovute al Covid-19 (pensiamo soprattutto alla creazione del "Next Generation EU")²², indubbiamente la crisi pandemica mise anche in luce molti suoi limiti e il 18 giugno 2020 il Parlamento europeo votò infatti una seconda risoluzione dopo quella di gennaio²³, il cui senso era di sottolineare come la pandemia avesse appunto reso ancora più evidente la necessità di riformare l'Unione e quindi di tenere la conferenza. Davanti a una tale risoluzione non possono che tornare ancora una volta alla mente le parole di Monnet.

Raggiunto tra le istituzioni europee un accordo sul progetto finale²⁴, con un anno di ritardo rispetto al calendario iniziale, il 10 marzo 2021 il Presidente del Parlamento europeo 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, formalmente intitolata "Dialogo con i cittadini per la democrazia – Costruire un'Europa più resiliente"²⁵. Rispetto alla proposta di *governance* presente nella risoluzione approvata dal Parlamento europeo nel gennaio 2020 su un punto va registrata una differenza: la Presidenza degli organi esecutivi della Conferenza sarebbe stata collegiale e affidata a tutte e tre le istituzioni europee (Parlamento, Consiglio e Commissione) e non sotto la guida dello stesso Parlamento. La Presidenza congiunta sarebbe stata affiancata da un Comitato esecutivo con tre copresidenti: composto da un numero uguale di rappresentanti (tre) del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, e da osservatori istituzionali, il Comitato avrebbe avuto il compito di coordinare i lavori della Conferenza, redigere e pubblicare le conclusioni della plenaria e presentare i risultati finali in un Rapporto destinato alla Presidenza congiunta²⁶.

²⁰ Risoluzione sulla posizione del Parlamento europeo in merito alla conferenza sul futuro dell'Europa, 15 gennaio 2020, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, 7.7.2021, C270.

²¹ *Dare forma alla conferenza sul futuro dell'Europa* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0027>).

²² Cfr. F. Fabbrini, *La nuova Governance economica europea post-pandemia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4/2020, p. 771 ss..

²³ *European Parliament resolution on the European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe, 18 Giugno 2020* (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0153_IT.html).

²⁴ Posizione del Consiglio concordata il 24 giugno 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/media/44679/st09102-en20.pdf>).

²⁵ *Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea sulla conferenza sul futuro dell'Europa. Dialogo con i cittadini per la democrazia – Costruire un'Europa più resiliente*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, 18.3.2021, C0911.

²⁶ I copresidenti del Comitato esecutivo sono stati inizialmente Guy Verhofstadt a nome del Parlamento europeo, il Segretario di Stato portoghese per gli Affari UE, Ana Paula Zacarias come rappresentante della Presidenza e il Vicepresidente della Commissione europea, Dubravka Šuica. Gli altri rappresentanti del Comitato furono per il Parlamento Manfred Weber (PPE, DE)

Così, con il via libera degli Stati membri al formato proposto dalla presidenza portoghese, la Conferenza poté essere inaugurata a Strasburgo il 9 maggio 2021²⁷, debutto che fu preceduto dall'attivazione di una piattaforma digitale multilingue per raccogliere le proposte concrete dei cittadini e delle loro organizzazioni e per commentarle e diffonderle con una discussione pubblica.

Pur tra luci e ombre, il potenziale dell'iniziativa fu soprattutto identificato nel costituire un inusuale e innovativo esercizio di democrazia sovranazionale partecipativa²⁸: essa è stata giustamente vista come un metodo che in effetti potrebbe cambiare le dinamiche politiche delle negoziazioni internazionali attraverso nuovi metodi istituzionali che possano colmare il deficit democratico che caratterizza l'Unione²⁹. Sebbene la giustificazione storica per la convocazione della Conferenza fosse stata appunto quella della "rivitalizzazione del costituzionalismo dell'UE"³⁰, occorre però dire che a partire dai suoi primi passi alcune incognite e ambiguità insidiarono la sua credibilità politica: il mandato costituzionale della Conferenza rimaneva vago come non era affatto chiara la successiva ed effettiva disponibilità politica dei governi a modificare i Trattati in base agli esiti della Conferenza³¹.

Con la Conferenza partì dunque anche l'organizzazione di sei *National Citizens' Panels* (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lituania e Paesi Bassi) e di quattro *European Citizens' Panels* sui seguenti temi: 1. economia più forte, giustizia sociale e occupazione/istruzione, cultura, gioventù e sport/trasformazione digitale; 2. democrazia europea/valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza; 3. cambiamenti climatici, ambiente/salute; 4. Ue nel mondo/migrazione³². Il 29 e 30 aprile 2022 si tenne la sessione plenaria finale che approvò i risultati emersi da questi nove gruppi tematici che si erano riuniti tra ottobre 2021 e aprile 2022.

I lavori si conclusero il 9 maggio 2022 con l'approvazione del Report finale destinato ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea: una determinazione senza precedenti da parte dei cittadini europei per discutere le sfide e le priorità dell'Unione europea aveva portato a

e Iratxe García Pérez (S&D, ES), per il Consiglio il Segretario di Stato sloveno per gli Affari UE, Gasper Dovzan, e il Ministro di Stato francese per gli Affari UE, Clément Beaune, e per la Commissione il Vicepresidente per le Relazioni interistituzionali e la Previsione, Maroš Šefčovič, e la Vicepresidente per i Valori e la Trasparenza, Věra Jourová. Gli osservatori del Parlamento erano Gerolf Annemans (ID, BE), Daniel Freund (Verdi/ALE, DE), Zdzisław Krasnodębski (ECR, PL) e Helmut Scholz (GUE/NGL, DE). Da parte del Consiglio gli osservatori erano il Segretario di Stato ceco per gli Affari UE, Milena Hrdinková, il Ministro svedese per gli Affari UE, Hans Dahlgren, il Segretario di Stato spagnolo per l'UE, Juan González-Barba Pera, e il Ministro belga per gli Affari esteri e Vice Primo Ministro, Sophie Wilmès. Altri osservatori parteciparono in rappresentanza della Troika presidenziale della COSAC (The Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union), del Comitato delle regioni, del Comitato economico e sociale europeo e delle parti sociali (Business Europe, CES, SGI Europe e SME united). La presenza della società civile nel Comitato esecutivo è stata pertanto assicurata solo dagli osservatori (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_1401).

²⁷ A. Curvelo Campos, *EU27 accept Portuguese idea on Conference on the Future of Europe*, su euractiv.com, 4 febbraio 2021.

²⁸ Cfr. L. Moccia, *Cittadini Uniti d'Europa*, in F. Zucca, R. Cinquanta (cur.), *La paura del «Leviatano» europeo*, in *De Europa*, Special Issue 2021, Università di Torino, p. 375 ss.; S. Filippi, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e i suoi riflessi sul diritto costituzionale europeo, un anno dopo*, in *lceonline* (www.lceonline.eu), 3/2022, II/dossier, p. 17 ss.; S. Cafaro, *Il ruolo dei cittadini nella Conferenza sul futuro dell'Europa: passi avanti in tema di democrazia partecipativa e deliberativa*, in A. Di Stasi, M.C. Baruffi e L. Panella (cur.), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, p. 489 ss.; P. Ponzano, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: luci e ombre*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on Line*, 1/2023 (<http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline/article/view/10155/10542>); L. Moccia, *UE: ripartire dal 'futuro'... per un federalismo civico*, in *lceonline* (www.lceonline.eu), 3/2023, I/Saggi e contributi, p. 29 ss.

²⁹ Cfr. K. Lenaert, M. Desomer, *New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy?* In *Common Market Law Review*, vol.39, 6 /2002, p. 1217 ss.

³⁰ M. Avbelj, *Revitalisation of EU Constitutionalism in European Law Review*, vol. 46, 1/2021, p. 3 ss.

³¹ Cfr. F. Fabbrini, *La conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche* (https://www.csfederalismo.it/images/CSF-RP_Conf-Futuro-Europa_F.Fabbrini_Giu2021.pdf).

³² Solamente 6 Stati membri su 27 hanno dunque organizzato dei panel nazionali. Il fatto è significativo, perché dimostra quanta considerazione le classi politiche nazionali abbiano riservato alla Conferenza. I quattro panel europei hanno raggruppato circa 800 cittadini di ogni estrazione sociale e provenienti da ogni angolo d'Europa. Per un più compiuto resoconto sull'attività della piattaforma multilingue, sul lavoro dei panel nazionali e di quelli europei e su altri eventi organizzati nel quadro della Conferenza sul futuro dell'Europa cfr. *Conferenza sul futuro dell'Europa. Relazione sul risultato finale*. Maggio 2022, pp. 11-33 (<https://futureu.europa.eu>).

49 proposte e a 326 misure specifiche ad esse correlate³³. La guerra in Ucraina e l'instabilità internazionale hanno fatalmente condotto ad auspicare una più forte presenza internazionale dell'Unione anche attraverso la capacità di agire celermente nel settore della politica estera e di sicurezza comune, parlando con una sola voce e agendo da vero attore globale³⁴. Una vera democrazia europea transnazionale non si sarebbe potuta poi concretizzare, senza modificare l'attuale processo decisionale, con il superamento su ogni tema del sistema di votazione all'unanimità nel Consiglio, unanimità che fino ad oggi si è configurata come un vero e proprio diritto di veto per ciascuno Stato membro, piccolo o grande.

Sono esigenze già più volte emerse in occasione delle crisi degli ultimi anni, ma mai organicamente inserite in un generale piano di riforma di lungo respiro. Quello proposto dalla Conferenza possiede sicuramente un orientamento istituzionale di tipo federale che si spinge fino all'esplicita richiesta di riaprire il dibattito sulla costituzione: dal Report finale ben si comprende come i cittadini europei abbiano dimostrato di avere uno sguardo più avanzato rispetto alle stesse istituzioni, basti citare proposte come l'istituzione di un referendum europeo, l'elezione degli eurodeputati sulla base di liste transnazionali, l'elezione diretta del Presidente della Commissione, la redazione di una Carta dell'Ue per il coinvolgimento dei cittadini, il cambiamento dei nomi delle istituzioni dell'Unione (il Consiglio potrebbe diventare, ad esempio, il Senato dell'Ue)³⁵.

3. Il Rapporto elaborato in Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo

Nella risoluzione del 9 giugno 2022 il Parlamento europeo, dopo aver sottolineato che molte delle raccomandazioni emerse dalla Conferenza richiedevano una revisione dei Trattati e che le tre istituzioni politiche – Consiglio, Commissione e Parlamento europeo – si erano impegnate a dare seguito in modo effettivo a tali raccomandazioni, chiese al Consiglio europeo di convocare una Convenzione per discutere le proposte emerse nella Conferenza (principalmente l'abolizione del potere di veto) e avviare quindi la procedura di revisione dei trattati³⁶.

Nel Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022 alcuni leader di importanti Paesi (Macron, Draghi, Scholz) misero sul tavolo questa opzione senza tuttavia poter forzare la mano: non essendoci una chiara e forte maggioranza di Stati disponibili a procedere. Il Consiglio poté quindi solo prendere atto delle proposte contenute nella relazione sui risultati della Conferenza presentata ai tre copresidenti, affermando che le istituzioni dovevano garantire un seguito efficace alla relazione, ciascuna nell'ambito delle rispettive competenze e conformemente ai trattati³⁷. La discussione tra i governi avrebbe dovuto continuare in autunno, ma la crisi del governo italiano guidato da Mario Draghi e l'avvento del governo di centrodestra in Italia produsse un nuovo ostacolo.

Il successivo 2 dicembre 2022, il Parlamento europeo ospitò a Bruxelles l'evento di feedback sulla Conferenza, a cui parteciparono rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, oltre a 500 cittadini che erano stati al centro dei lavori della Conferenza per esaminare in che modo le istituzioni europee avrebbero potuto dare seguito alle proposte formulate³⁸.

Protagonisti del successivo impegno per dare continuità alla Conferenza sono stati cinque europarlamentari del Gruppo Spinelli³⁹, membri della Commissione Affari costituzionali (AFCO): Guy Verhofstadt, Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund e Helmut Scholz, provenienti da cinque gruppi

³³ *Ibid.*, p. 5.

³⁴ *Ibid.*, p. 64.

³⁵ *Ibid.*, p. 79 ss.

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0244&from=EN>.

³⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/57457/2022-06-2324-euco-conclusions-it.pdf>.

³⁸ <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20221128IPR58022/conferenza-sul-futuro-dell-europa-i-cittadini-chiedono-di-piu-all-ue>.

³⁹ Il gruppo, che è stato fondato nel 2010 e prende appunto il nome da Altiero Spinelli, comprende i sostenitori della visione federalista all'interno del Parlamento europeo.

diversi dell'emiciclo, rispettivamente dai liberali (Renew Europe), dal Partito popolare europeo (PPE), dal Gruppo dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e dei Democratici (S&D), dal Gruppo Verdi/Alleanza Libera Europea (Verdi/ALE) e dalla sinistra (GUE/NGL). I cinque lavorarono per diversi mesi durante il 2023 a un rapporto contenente proposte articolate per richiedere con maggiore forza l'apertura della Convenzione: il 22 agosto finalmente il rapporto, composto da 266 emendamenti ai Trattati⁴⁰, fu presentato il 15 settembre e poi approvato dalla Commissione il 25 ottobre successivo a larga maggioranza (19 voti favorevoli, 6 contrari, 1 astensione)⁴¹.

Quanto ai contenuti, tale documento auspicava nelle procedure istituzionali europee il superamento del vincolo dell'unanimità, che negli attuali Trattati su questioni decisive è ancora la regola per prendere decisioni in seno al Consiglio europeo e al Consiglio dell'Unione europea, i due organi intergovernativi dell'Unione. Il progetto di riforma dei Trattati prevedeva innanzitutto la creazione di un nuovo equilibrio istituzionale: si riteneva che il Parlamento europeo dovesse acquisire un ruolo di codecisore in molte questioni chiave, dalla politica estera alla politica di difesa, dalla cooperazione penale al coordinamento delle politiche economiche e sociali degli Stati membri, dall'autorizzazione di negoziati internazionali all'adozione del quadro finanziario pluriennale. Infine, il Parlamento europeo doveva essere ulteriormente rafforzato acquistando delle funzioni finora esercitate principalmente dalla Commissione: è il caso dell'iniziativa legislativa e dell'attivazione della procedura di infrazione davanti alla Corte di giustizia nei confronti degli Stati membri che violano lo Stato di diritto. Occorreva dunque trasformare profondamente la procedura per violazione dei valori dell'Unione, già attivata senza successo nei confronti della Polonia e dell'Ungheria a causa dell'inerzia di molti governi. Innanzitutto, in base alla riforma proposta la sua attivazione (e quindi l'applicazione delle sanzioni, inclusa la sospensione dei fondi europei) avrebbe richiesto nel Consiglio la maggioranza qualificata e non più l'unanimità e il controllo non sarebbe stato più di natura politica, bensì giudiziaria, con la Corte di giustizia incaricata di decidere sull'esistenza delle violazioni.

Parallelamente, il Consiglio non avrebbe potuto (quasi) più prendere decisioni all'unanimità. Come regola generale si prevedeva la maggioranza qualificata (la cosiddetta doppia maggioranza che richiede il consenso di almeno il 55% dei membri del Consiglio, rappresentanti Stati le cui popolazioni costituiscono almeno il 65% della popolazione dell'UE) e solo in alcuni casi la maggioranza semplice o la maggioranza qualificata rafforzata⁴².

Al Parlamento sarebbe spettato il potere di proporre il candidato al ruolo di Presidente della Commissione – ribattezzato Presidente dell'Unione europea – e solo dopo il Consiglio europeo avrebbe potuto esprimere il suo consenso a maggioranza semplice. In questo modo si volevano escludere i veti a priori da parte degli Stati membri sulla scelta del futuro Presidente. A sua volta sarebbe stato il Presidente dell'Unione (cioè il Presidente della Commissione) a guidare il Consiglio europeo per ottenere una migliore sintesi rispetto alle diverse priorità nazionali.

Il documento prevedeva anche una Commissione (da rinomarsi "Esecutivo") composta di soli quindici membri: questi Commissari (da rinominarsi "Segretari"), ciascuno con la propria specifica materia di competenza, sarebbero stati scelti dal Presidente tenendo conto dell'equilibrio demografico e geografico, nonché di genere e quindi eletti dal Parlamento, senza un coinvolgimento a priori dei governi nazionali, come avviene attualmente. Il Consiglio europeo avrebbe quindi proceduto a nominare la Commissione/Esecutivo in blocco solo alla fine, attraverso un voto a maggioranza semplice.

Evidentemente queste proposte miravano ad avvicinare l'Unione europea al modello bicamerale di una democrazia parlamentare, di una vera federazione, come già era accaduto con i precedenti tentativi della Comunità politica e del Trattato Spinelli, o, ancor prima, con i progetti costituzionali

⁴⁰ https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/1276737EN_PR_FINAL_CLEAN.pdf

⁴¹ L. Lionello, *La riforma dei Trattati presentata in AFCO pone le basi di un processo costituente federale*, in *Il Federalista*, 1/2023, p. 42-45.

⁴² La maggioranza qualificata rafforzata è raggiunta se sono soddisfatte contemporaneamente due condizioni: almeno il 72% degli Stati membri vota a favore (in pratica ciò equivale ad almeno 20 paesi su 27) gli Stati membri che appoggiano la proposta rappresentano almeno il 65% della popolazione dell'UE.

elaborati durante la Seconda guerra mondiale⁴³. Il fatto è confermato dalla proposta di abbassamento della maggioranza necessaria per il voto di censura (sfiducia) della Commissione/Esecutivo da parte del Parlamento, che dai due terzi attuali sarebbe dovuto diventare a maggioranza assoluta. Per rafforzare in questo modo il controllo politico del Parlamento sull'intera Commissione/Esecutivo e sui singoli Commissari/Segretari.

Il progetto chiedeva anche un'estensione delle competenze dell'Unione europea: formalmente la politica estera e di sicurezza comune sarebbero dovute rientrare tra le competenze concorrenti⁴⁴, a cui aggiungere la salute, l'industria e l'educazione. Si sarebbe dovuto inoltre estendere la giurisdizione della Procura europea a nuovi tipi di reato di rilevanza transnazionale. Per quanto riguarda la politica ambientale si proponeva di rafforzare il ruolo dell'Unione nella lotta ai cambiamenti climatici attraverso l'introduzione di una competenza esclusiva a stipulare accordi su questo tema. L'estensione del voto a maggioranza nel Consiglio per l'adozione della decisione sulle risorse proprie (e quindi su una propria autonoma capacità fiscale) e del quadro finanziario pluriennale avrebbe dovuto permettere all'Unione di diventare padrona del proprio bilancio, per essere utilizzato per perseguire obiettivi propri dell'Unione.

Tra le proposte più importanti del progetto di trattato di riforma vi era quella che solo 4/5 delle ratifiche potessero bastare per la sua entrata in vigore, al fine di superare la dittatura della minoranza imposta dalla regola dell'unanimità.

Il testo proponeva anche di introdurre un referendum pan-europeo su questioni attinenti alle azioni e alle politiche dell'Unione e chiedeva di rafforzare gli strumenti di partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'UE nel quadro della democrazia rappresentativa.

Il progetto come elaborato dalla Commissione è stato poi oggetto di modifiche che ne hanno indebolito la portata nella fase di approvazione in plenaria: sicché il documento finale emendato e approvato dal Parlamento europeo, pur conservando molti dei suoi contenuti originari, è infatti stato privato di alcune importanti richieste di riforma inizialmente avanzate.

L'indebolimento più importante riguarda la cancellazione dell'emendamento che avrebbe voluto dotare l'Unione di una propria capacità fiscale autonoma. La maggioranza dell'Europarlamento alla fine ha voluto che la proposta di riforma mantenesse infatti la regola dell'unanimità in Consiglio su questo tema impedendo così all'Unione di dotarsi facilmente di nuovo debito comune, nonché di nuove entrate stabili per il suo bilancio. La gravità di questa rinuncia è dovuta all'importanza sistematica che lo sviluppo della capacità fiscale ha nella creazione degli Stati federali, dal momento che il potere di raccogliere risorse serve a finanziare le politiche in modo autonomo. In altre parole, la competenza fiscale sarebbe funzionale alla capacità dell'Unione di auto-determinarsi, svincolandosi dal controllo degli Stati membri.

⁴³ Durante il secondo conflitto mondiale sono stati redatti, pur senza una immediata motivazione pratica, alcuni progetti costituzionali per una federazione europea democratica con richiami al modello svizzero o statunitense: il *Progetto di costituzione federale europea e interna*, elaborato tra l'autunno del 1942 e l'8 settembre 1943 da Duccio Galimberti e Antonino Repaci; lo *Schema di Costituzione dell'Unione federale europea* di Mario Alberto Rollier del 1944; il *Rough Draft of a Proposed Constitution for a Federation of Western Europe* di William Ivor Jennings edito nel 1940; il *Projet d'une constitution fédérale pour l'Europe*, formulato tra il '43 e il '44 dalla Commissione giuridica della Conferenza paneuropea; la *Draft Constitution for the United States of Europe* redatta tra il '41 e il '42 dal Comitato costituzionale del movimento svizzero Europa-Union. Cfr D. Preda, *Alle radici del dibattito costituente europeo: progetti, aspirazioni, sconfitte*, in *Il Federalista*, 1/2003, p. 11 ss..

⁴⁴ Il Trattato di Lisbona definisce ad oggi la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri. Tali competenze si dividono in tre categorie: competenze esclusive dell'Unione; competenze concorrenti e competenze di sostegno. Le competenze esclusive dell'Unione (articolo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), riguardano settori (unione doganale, concorrenza, politica monetaria per i paesi dell'area euro; politica commerciale comune) in cui solo l'Unione può legiferare e adottare atti vincolanti. Quanto alle competenze concorrenti (articolo 4 del TFUE) l'Unione e i suoi Stati membri possono entrambi legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri esercitano la propria competenza laddove l'Unione non la eserciti o abbia deciso di non esercitarla (ad esempio l'ambiente, l'energia, i trasporti, ricerca). Negli ambiti delle competenze di sostegno (articolo 6 del TFUE) l'Unione può solamente sostenere, coordinare o integrare l'azione dei suoi Stati membri in settori come l'industria, la cultura, il turismo, l'istruzione). Gli atti dell'Unione giuridicamente vincolanti non devono richiedere l'armonizzazione delle leggi o dei regolamenti degli Stati membri.

Nel corso del voto sugli emendamenti al testo è poi anche stata bocciata la proposta di abolizione del voto all'unanimità del Consiglio europeo in materia di allargamento e di revisione dei Trattati e neanche sono passati i nuovi calcoli sul voto a maggioranza semplice e qualificata.

Un terzo grave indebolimento riguarda la cancellazione di ogni riferimento al referendum pan-europeo: sarebbe stato questo uno strumento importante non solo per permettere ai cittadini di prendere direttamente decisioni vincolanti per lo sviluppo delle politiche dell'Unione, ma anche per approvare una futura riforma dei Trattati a maggioranza attraverso una legittimazione popolare a livello europeo.

È anche interessante dare una idea del dibattito che si è tenuto in occasione delle votazioni, a partire dal resoconto integrale delle discussioni della seduta di martedì 21 novembre 2023⁴⁵.

In risposta allo spagnolo Domènec Devesa, (S&D), che invitava l'emiciclo a pensare a quanto sarebbe stato difficile l'allargamento se l'Unione si dovesse ancora dotare di un nuovo Commissario per ogni nuovo Paese aderente, Jacek Saryusz-Wolski, polacco appartenente al partito di destra Diritto e Giustizia (ECR), manifestava invece la sua contrarietà al testo, perché avrebbe creato una "Europa oligarchica" dove tanti piccoli Stati subirebbero la volontà di pochi grandi Paesi. Gerolf Annemans, belga aderente al gruppo Identità e Democrazia (ID), indicava gli artefici della riforma come una lobby federalista volenterosa di allontanare l'Europa dagli Stati per accentrarla a Bruxelles, trovando manforte nell'italiano Carlo Fidanza, di Fratelli d'Italia, aderente al gruppo europeo dei Conservatori e riformisti (ECR).

Forti erano i dubbi su quale esito avrebbe potuto avere il voto, anche perché partiti appartenenti al PPE, tradizionalmente europeista, avevano mostrato le loro perplessità: per Andrzej Halicki, del partito di centro Piattaforma Civica il cui leader era il convinto europeista Donald Tusk attuale premier polacco, un testo del genere avrebbe indebolito l'Unione europea, in quanto la facilità nel prendere decisioni non sempre è un sinonimo di forza. Per l'europarlamentare del PPE una difesa comune, una politica energetica comune, una cybersicurezza comune sono decisamente passi che l'Europa deve compiere, ma la riforma in esame non sarebbe stato il metodo adatto per raggiungerli nella loro forma migliore⁴⁶.

Si è arrivati al voto con la certezza che cinque gruppi dell'emiciclo avrebbero votato in modo coeso: Renew Europe, S&D e Verdi/ALE a favore, ID e ECR contrari. I tre gruppi rimanenti (GUE/NGL, il PPE e i quarantacinque del gruppo dei non iscritti) si sarebbero divisi.

Intorno alle 15,00 del 22 novembre 2023 sugli schermi dell'aula i seggi illuminati in verde erano di più di quelli illuminati in rosso e il risultato, in ogni caso, era chiaro: 291 favorevoli, 274 contrari, 44 astenuti⁴⁷. Il testo è dunque passato, ma ricevendo in plenaria il supporto di una maggioranza meno ampia di quella che si era manifestata in Commissione. Su 702 parlamentari, un centinaio ha deciso di non partecipare al voto, quindi solo il 40% dell'Assemblea ha votato a favore al Rapporto⁴⁸.

Le forze eurosceettiche e quelle sostanzialmente favorevoli allo *status quo* si sono mosse in modo unitario e nel voto (per quanto riguarda la sinistra e i popolari) valutazioni, convenienze e appartenenze partitiche nazionali hanno pesato di più rispetto all'appartenenza al proprio gruppo europeo e a visioni di più ampio respiro.

4. Confronto con il Progetto Spinelli del 1984

C'è voluto un quarantennio perché nuovamente l'Europarlamento trovasse l'ardire di prendere una iniziativa costituente e quindi un confronto si impone tra la proposta di riforma dei trattati votata dal

⁴⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-11-21-ITM-013_IT.html

⁴⁶ A. Krzyszczoszek, *Poland's Tusk opposes EU treaty changes* (<https://www.euractiv.com/section/politics/news/polands-tusk-opposes-eu-treaty-changes>).

⁴⁷ <https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2023/11/22/il-parlamento-chiede-la-modifica-dei-trattati-europei-per-superare-lunanimita-6b0155d6-740f-45b0-96fe-7e6a30aa435d.html>; C. Ceccato, *Voto favorevole del Parlamento europeo, la riforma dei Trattati non è più utopia* (<https://www.eurobull.it/voto-favorevole-del-parlamento-europeo-la-riforma-dei-trattati-non-e-piu?lang=fr>).

⁴⁸ <https://www.movimentoeuropeo.it/blog/le-nostre-notizie/2723-rapporto-afco-sulla-revisione-del-trattato-di-lisbona-analisi-del-voto>.

Parlamento europeo nel 2023 e quella precedente, il progetto Spinelli approvato nel 1984⁴⁹. Benché naturalmente si tratti di due proposte con caratteristiche assai diverse, maturate in contesti tra loro molto differenti, non stupisce che tale confronto sia già stato oggetto di attenzione⁵⁰.

Si può ad esempio iniziare dalla situazione in cui il Progetto Spinelli nacque: la Comunità economica europea del 1984 era qualcosa di ben diverso rispetto all'Unione europea di oggi, dato che gli Stati membri erano solo dieci (ai sei Stati fondatori si erano aggiunti i tre Paesi entrati nel 1973, Danimarca, Regno Unito e Irlanda, e la Grecia che aderì alla Comunità nel 1981) e si trattava pertanto di una realtà ancora limitata alla sola Europa occidentale. I gruppi politici nel Parlamento europeo del 1984 erano sostanzialmente poi quasi tutti europeisti, anche quelli che frenavano non avevano una linea ideologica contraria all'integrazione europea.

Oggi abbiamo invece una Unione a 27 membri con un Parlamento europeo in cui la componente nazionalista è molto forte: nella scorsa legislatura (2019-2024) c'erano almeno due gruppi (ID e ECR) con una posizione ideologica del tutto contraria all'integrazione europea e al rafforzamento dell'Unione, mentre la maggioranza che sosteneva (e ancora oggi sostiene) la Commissione è costituita dai grandi gruppi politici europeisti. Nel Parlamento europeo di questi anni prendere una iniziativa di natura costituente è già un elemento di rottura per il quale è ragionevole aspettarsi un voto molto più risicato rispetto a quello che era riuscito a ottenere Spinelli con la sua proposta di Trattato.

Anche se le proposte attuali del Parlamento europeo vanno in una direzione federale come anche quelle del progetto Spinelli, ecco una prima differenza di metodo tra loro: si può proprio ritenere che sia stato questo contesto divisivo a spingere i parlamentari europei del gruppo Spinelli a fare oggi una scelta meno ambiziosa rispetto al testo di natura costituzionale del 1984, cioè quella di non scrivere un nuovo trattato ma di utilizzare la possibilità offerta dall'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea per presentare una serie di emendamenti puntuali volti a suscitare un processo di riforma dei Trattati attraverso la convocazione di una Convenzione⁵¹.

Il *Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea* aveva, appunto, un carattere costituzionale, di testo semplice e leggibile, come il testo di una costituzione deve essere.

Esso prevedeva una Unione europea in cui sarebbe esistita la possibilità di un'azione comune su alcuni temi economici (politica commerciale, libera circolazione delle persone, dei servizi, dei beni e dei capitali, politica di concorrenza, armonizzazione fiscale) mentre su altri temi (in particolare la politica estera e la sicurezza) l'Unione avrebbe agito attraverso la cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri. Prevedeva poi anche una clausola per un passaggio semplificato dalla cooperazione all'azione comune, ma affermando esplicitamente che fosse però impossibile fare il contrario, ossia passare dall'azione comune alla cooperazione.

⁴⁹ P.V.Dastoli, A.Pierucci, *Verso una costituzione democratica per l'Europa. Guida al Trattato di Unione Europea*, Casale Monferrato, 1984; R.A. Cangelosi, *Dal progetto di trattato Spinelli all'Atto Unico Europeo*, Milano, 1987; A. Spinelli, *Discorsi al Parlamento europeo 1976-1986*, Bologna, 1987; L. Angelino, *Le forme dell'Europa. Spinelli o della federazione europea*, Genova 2003; J. Delors, *Mémoires*, Parigi, 2004; *L'ultima battaglia federalista di Altiero Spinelli. Ristampa anastatica di "Crocodile - Lettera ai membri del Parlamento europeo" - 1980-1983 e di "Nota Informativa sull'attività del Parlamento europeo" - 1979-1984*, Torino 2008; P. Graglia, *Altiero Spinelli*, Bologna 2008; U. Morelli, J. Sondel-Cedarmas, *Storia dell'integrazione europea*, Milano 2022, p. 205 ss.. Per il testo del progetto Spinelli: https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/gp_eudor_PDF_A1B_AX0084001ITC_001.pdf.it_compressed.pdf.

⁵⁰ R. Castaldi, *Quarant'anni del Progetto Spinelli e il dibattito sul futuro dell'Europa* (<https://euractiv.it/section/futuro-delleuropa/news/quarantanni-del-progetto-spinelli-e-il-dibattito-sul-futuro-delleuropa>).

⁵¹ Con il voto del 22 novembre 2023 si è in ogni caso conclusa una prima fase del processo di riforma dell'Unione ed è stata così formalmente attivata la procedura ordinaria per la revisione dei Trattati prevista nell'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea e introdotta dal Trattato di Lisbona. In base a tale articolo il Parlamento europeo (come qualsiasi governo degli Stati membri o la Commissione europea) può presentare al Consiglio dell'Unione europea una proposta di modifica dei trattati, che il Consiglio trasmette al Consiglio europeo (composto dai capi di Stato e di governo degli Stati membri): se il Consiglio europeo decide di esaminare le modifiche proposte, convoca una Convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei governi degli Stati membri, del Parlamento e della Commissione. La Convenzione esamina le proposte di modifica e adotta per consenso una raccomandazione a una conferenza intergovernativa, che ha l'ultima parola su tutto. Le modifiche si applicheranno però solo dopo che siano state ratificate da tutti gli Stati membri.

La difesa rimaneva per Spinelli un tema che gli Stati avrebbero gestito con metodo intergovernativo (anche se sarebbe comunque stato possibile passare all'azione comune); chiaramente oggi, con il mutato contesto internazionale, uno dei punti forti della proposta del Parlamento europeo nel 2023 è stata invece proprio l'eliminazione dell'unanimità anche in tema di politica estera, sicurezza e difesa: ecco una seconda, sostanziale, differenza.

Rispetto alla divisione di competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri, il Progetto Spinelli aveva previsto competenze esclusive e concorrenti. Dato che nel trattato di Lisbona troviamo una ripartizione che ha aggiunto le competenze di sostegno⁵² dell'Unione, la proposta del Parlamento europeo intendeva riportare le competenze di sostegno nelle competenze concorrenti, tornando alla ripartizione che aveva proposto Spinelli.

Il Progetto Spinelli aveva un carattere costituzionale anche perché rimandava alcune questioni a norme future, a leggi organiche da approvare, come avviene, ad esempio, anche nella nostra Costituzione. Alcuni obiettivi indicati allora da Spinelli (la personalità giuridica, la cittadinanza europea, la tutela dello Stato di diritto, l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo, la possibilità di creare una moneta unica, la creazione di Fondo Monetario europeo che poi diventerà invece la Banca Centrale, la divisione tra competenze esclusive e concorrenti) sono stati inseriti successivamente nei vari trattati a testimonianza del successo, seppur non immediato, del progetto del 1984: esso ha costituito una mappa, una rotta per le successive riforme dell'Unione.

Un altro elemento di similitudine è la variabile, sia quarant'anni fa che oggi, delle elezioni europee. Nell'84 il ruolo giocato dalle elezioni europee nell'impedire il processo di presentazione del Trattato Spinelli ai parlamenti nazionali fu decisivo. Bisognava vedere se le forze politiche europee avrebbero deciso di impostare la campagna elettorale sul progetto Spinelli e non lo fecero. Lo stesso è accaduto oggi, quando, di fronte al Rapporto sulla riforma dei Trattati, le forze politiche non si sono presentate alle elezioni europee con una loro visione sul futuro dell'Europa basata su quelle proposte.

E proprio sul terreno della democrazia, c'è un ultimo ed ulteriore elemento comune a entrambe le proposte: l'assenza della previsione di un referendum europeo di ratifica a doppia maggioranza, che potrebbe rivelarsi invece utilissimo a superare i regressi o le impasse a cui in genere conducono le conferenze intergovernative o i referendum nazionali. Era peraltro una delle innovative richieste dei cittadini nella Conferenza sul futuro dell'Europa presente anche nel testo della Commissione Affari costituzionali, ma che il Parlamento, come si è detto, non ha voluto riprendere.

5. Le elezioni europee e l'incertezza sul futuro della proposta

Dopo il voto al Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sarebbe toccato al Consiglio europeo fare il passo successivo e decidere a maggioranza semplice (14 governi su 27) se convocare la Convenzione. Ebbene, nei Consigli europei che si sono riuniti dopo quel voto, mai è stata presa in considerazione dai Capi di Stato e di Governo l'ipotesi della Convenzione per la riforma dei Trattati. Poteva essere che i governi attendessero le elezioni europee del giugno 2024.

Per ora il Consiglio europeo, anche dopo le elezioni, non ha reputato di dover avviare il processo di riforma dei Trattati; si è solo limitato nello scorso giugno a considerare una tabella di marcia per i futuri lavori sulle riforme interne, prendendo atto della comunicazione della Commissione sulle riforme e sulle revisioni strategiche prima dei prossimi allargamenti e invitandola a presentare, entro la primavera del 2025, revisioni strategiche approfondite sulla tutela dello Stato di diritto, sulla competitività dell'UE, sul bilancio e sulla governance⁵³.

⁵² Come già ricordato, l'articolo 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede appunto le competenze di sostegno: in settori come la salute, l'industria, la cultura, il turismo, l'istruzione (che rimangono competenze degli Stati) l'Unione può soltanto integrare l'azione degli Stati membri con il suo sostegno o coordinamento.

⁵³ *European Council meeting (27 June 2024) - Conclusions* (<https://www.consilium.europa.eu/media/t0sifwit/euco-conclusions-27062024-it.pdf>).

Nel suo discorso programmatico la presidente Ursula von der Leyen ha annunciato l'impegno della prossima Commissione a favore di una riforma dei Trattati non in termini vaghi, ma definendone priorità di contenuto e metodo: ha affermato che la riforma dell'Unione deve concentrarsi sul rafforzamento della capacità di agire dell'Unione, sul miglioramento delle politiche europee e sul consolidamento del bilancio. Allo stesso tempo von der Leyen si è impegnata a lavorare su questo fronte fianco a fianco con il Parlamento europeo⁵⁴.

La credibilità di questo impegno sta nel fatto che da diversi anni si è assistito ad un evidente "spostamento di potere" dai governi alla Commissione: ad ogni crisi i governi nazionali si sono trovati di fronte all'alternativa tra risolvere il problema dando più potere alla Commissione o non risolverlo affatto. È un'osservazione che è alla base della teoria del gradualismo costituzionale come sviluppo concreto del processo di unificazione⁵⁵. È ciò che è avvenuto dal Trattato di Lisbona in poi: dalla messa in campo di un armamentario di regole per controllare i debiti nazionali, al Piano Juncker, dalle numerose azioni messe in campo con la pandemia (SURE, sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, Recovery Plan) all'European Green Deal.

Ciò non significa che il Consiglio europeo e il Consiglio dell'UEentino di meno e che non emergeranno conflittualità, ma il potere europeo sovranazionale già esistente (la Commissione) può divenire essenziale nel rafforzare la "capacità europea d'agire". Ed è in ogni caso la prima volta che un'altra istituzione europea reagisce in modo favorevole all'iniziativa di riforma del Parlamento europeo dello scorso 22 novembre.

Per ora non è dato sapere se il nuovo Parlamento europeo rivendicherà i risultati di quello precedente, se ribadirà la proposta di riforma con l'abolizione della regola dell'unanimità e il rafforzamento della capacità d'azione dell'Unione in settori chiave quali la politica estera e di difesa e se porterà avanti la battaglia per la convocazione di una Convenzione incaricata di discutere la riforma dei Trattati. Sicuramente molti governi continueranno a difendere le prerogative degli Stati nazionali: esiste d'altro canto una consolidata tradizione di pensiero confederalista o intergovernativa che ha la sua forza nel fatto, innegabile, che in ogni fase del processo di integrazione i governi nazionali hanno giocato un ruolo decisivo, e la sua debolezza nella difficoltà a render conto degli avanzamenti del processo di integrazione⁵⁶. In questa tradizione il punto di partenza e il punto di arrivo sono sempre gli Stati nazionali ed è difficile sostenere che i vari passi del processo di integrazione non intacchino mai il loro potere decisionale ultimo e quindi la loro sovranità. Più il processo di integrazione avanza e maggiori sono le difficoltà di questa tradizione storica e teorica, che tiene poco conto dei poteri interpretativi della Corte di giustizia delle Comunità europee, di codecisione legislativa del Parlamento europeo, di determinazione della politica monetaria della Banca centrale europea (BCE) e dell'estensione del voto a maggioranza nel Consiglio dei ministri riguardo a molte importanti politiche e nomine dell'Unione europea.

Ben sappiamo che tutto ciò è il risultato del fatto che i padri fondatori, quando hanno superato secoli di divisione e di devastazione e allontanato dall'Europa lo spettro di nuove guerre fratricide con un solido modello di sviluppo, hanno dimostrato che i grandi sogni non sono mai solo utopie.

In tempi di insicurezza, oggi come allora, la politica ha bisogno di una visione per il futuro. Ogni tentennamento, ogni rallentamento, ogni veto rischia di mancare lo strumento migliore per contrastare le gravi sfide globali di oggi e di domani. E lo strumento migliore è sempre la democrazia, ma la

⁵⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/STATEMENT_24_3871.

⁵⁵ A. Longo, *Il gradualismo costituzionale*, in *Il Federalista*, 3/2011, p. 252 ss..

⁵⁶ Per lo storico britannico dell'economia Alan S. Milward l'integrazione europea costituisce "il salvataggio europeo dello Stato nazionale", ovvero un quadro di cooperazione – creato da e per gli Stati nazionali, e fermamente nelle loro mani – per gestire la crescente interdipendenza. Il *liberal intergovernmentalism* di Andrew Moravcsik fonde elementi delle tradizioni realista e liberale delle relazioni internazionali, sostenendo che sarebbero soprattutto le preferenze delle élites al potere negli Stati membri a determinare le decisioni relative all'integrazione europea. L'affermazione nei principali Paesi del pensiero neoliberale negli anni Ottanta spiegherebbe ad esempio il contenuto dell'Atto unico volto a creare un grande Mercato unico europeo. La teoria di Moravcsik si può inserire nella tradizione confederalista, perché sottovaluta l'importanza del quadro istituzionale sopranazionale europeo, e considera l'UE come un esempio particolarmente riuscito di cooperazione internazionale.

democrazia efficace che agisce al livello dei problemi da affrontare. Di fronte alla guerra ai confini dell'Unione e alla chiara richiesta dei cittadini di avere un'Europa più forte e in grado di proteggerli, nel coraggio dei padri fondatori e nella ormai lunga vicenda storica delle idee e delle rivendicazioni dell'unità politica europea c'è sicuramente quella visione che potrà aiutare a costruire il nostro comune e prossimo futuro.

Abstract

A quindici anni dal Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009, il cantiere delle riforme istituzionali si è riaperto: dalla convocazione della Conferenza sul futuro dell'Europa si è giunti il 22 novembre 2023, all'approvazione da parte del Parlamento europeo del Rapporto sulle modifiche dei Trattati redatto da alcuni membri della Commissione Affari costituzionali. Si tratta di un progetto ambizioso volto ad abolire la regola dell'unanimità, a rafforzare la capacità d'azione dell'Unione in settori chiave come la politica estera e di difesa e a chiedere la convocazione di una Convenzione incaricata di discutere la riforma dei Trattati. Da un punto di vista storico, un precedente con cui tale Rapporto può essere confrontato è il Trattato Spinelli approvato dal Parlamento europeo nel 1984, benché si possano individuare alcune somiglianze e significative differenze. Le elezioni europee del giugno 2024 hanno riconfermato una maggioranza europeista, ma, fino ad ora nel Consiglio europeo i governi dell'Unione non hanno preso posizione sulla convocazione di una Convenzione sulla riforma dei Trattati, ignorando di fatto la proposta formulata dal Parlamento europeo.

Parole chiave: Parlamento europeo, riforme dei Trattati, Unione europea, Commissione affari costituzionali, Conferenza sul futuro dell'Europa, Trattato Spinelli

*

Fifteen years after the Lisbon Treaty came into force in 2009, the institutional reform yard has been reopened: the convening of the Conference on the Future of Europe led, on 22 November last, to the European Parliament's approval of the Report on Treaty Changes drafted by some members of the Constitutional Affairs Commission. This is an ambitious project aimed at abolishing the unanimity rule, strengthening the Union's capacity for action in key areas such as foreign and defence policy, and calling for the convening of a Convention to discuss treaty reform. From a historical point of view, a precedent with which this report can be compared is the Spinelli Treaty approved by the European Parliament in 1984, although some similarities and significant differences can be identified. The European elections of June 2024 reconfirmed a pro-European majority, but so far in the European Council the EU governments have not taken a position on the convening of a Convention on the reform of the Treaties, effectively ignoring the proposal made by the European Parliament.

Key words: European Parliament, Treaty reforms, European Union, Constitutional Affairs Committee, Conference on the Future of Europe, Spinelli Treaty