



Commissioni congiunte  
Esteri e Politiche UE di Senato e Camera

*“Indagine conoscitiva sulla Conferenza del Futuro dell'Europa”*

(6 dicembre 2021)

La Conferenza sul futuro dell'Europa vede la luce in un periodo di incertezza sui destini del processo di integrazione e soprattutto in un mutato quadro di relazioni internazionali.

**La vicenda afghana e tutto ciò che ne consegue**, in termini non solo di accoglienza di profughi e rifugiati, ma soprattutto in chiave di impegno internazionale di tutti i soggetti preposti, **ha messo in luce innegabilmente una serie di deficit da colmare, in particolare da parte dell'Unione europea e degli Stati membri.**

**Siamo al punto di non ritorno delle relazioni internazionali**, d'ora in poi nulla sarà come prima.

Inoltre, non si sa ancora quando effettivamente ripartirà la ripresa economica post-pandemia, perché le prospettive di dotare l'Unione di una sua autonomia strategica sono ancora oggi molto fumose in settori chiave come la politica estera e di sicurezza comune, (indispensabile nel mutato scenario internazionale), i flussi migratori, (che i governi gestiscono gelosamente senza spirito di solidarietà) e la dimensione sociale (l'equilibrio intergenerazionale, la parità di genere, la lotta alla precarietà e alla povertà).

La speranza risiede nel fatto che questa Conferenza riesca a far discutere su un piano di uguaglianza cittadini e istituzioni e possa alimentare la democrazia partecipativa e far riaprire il “cantiere delle riforme dell'Unione europea”, dando vita a quello che nelle intenzioni del Presidente Macron che l'ha lanciata dovrebbe essere “un rinascimento europeo”.

La Conferenza in corso dovrebbe riuscire dove hanno fallito tutte le precedenti (sei conferenze intergovernative dall'Atto Unico al Trattato di Lisbona e due Convenzioni sulla Carta dei diritti fondamentali e sul Trattato-costituzionale), ossia far uscire l'Europa dai palazzi e aprire finalmente il cantiere europeo ai “non addetti ai lavori” e cioè alle cittadine e ai cittadini, con un'attenzione particolare ai giovani.

Ricordiamo tutti la cerimonia (trasmessa in eurovisione) della firma del Trattato che adottava una Costituzione Europea svoltasi a Roma il 29 ottobre 2004 nella

Sala degli Orazi e Curiazi del Palazzo dei Conservatori, la stessa storica sala in cui il 25 marzo 1957 i sei paesi fondatori firmarono i trattati che istituivano la CEE e l'Euratom. Firmarono la Costituzione i capi di Stato o di governo dei 25 Paesi dell'Unione europea e i loro ministri degli esteri. E ricordiamo purtroppo anche come nel 2007 il progetto venne definitivamente abbandonato, a seguito dello stop alle ratifiche imposto dalla vittoria del no ai referendum in Francia e nei Paesi Bassi.

Fortunatamente, diverse innovazioni della Costituzione sono state poi incluse nel successivo Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009.

C'è un filo rosso che unisce tutti questi eventi, una serie di stop & go che hanno caratterizzato gli ultimi decenni di storia dell'integrazione europea e che con la BREXIT hanno raggiunto il punto più basso, rischiando di uccidere definitivamente l'anima di Ventotene.

E' il risultato di una visione dell'Europa legata solo al rigore sui conti pubblici e all'assenza di una prospettiva di sviluppo capace di trainare i paesi oltre l'economia della transizione ecologica che stiamo vivendo, caratterizzata da paure ed incertezze.

Oggi, a seguito della risposta all'emergenza da pandemia covid-19 e al ruolo trainante assunto dall'Unione europea con la presentazione del Next Generation EU Plan le cose sono profondamente cambiate e nella percezione dei cittadini europei sembra tornato a vivere un sentimento di speranza e fiducia verso le istituzioni europee che offrono concretamente una visione della società che vogliamo per i nostri figli e nipoti.

Ben venga quindi una vasta e capillare consultazione sul futuro dell'Unione che lasci alle istituzioni il compito di trarre le conclusioni del confronto.

Ma sinora dobbiamo ammettere che l'auspicato coinvolgimento non c'è stato e che nonostante la creazione di una piattaforma online (<https://futureu.europa.eu>) volta ad offrire agli europei uno strumento di circolazione di idee, commenti, eventi e condivisioni, la Conferenza ed il conseguente futuro dell'UE rimangono una questione per addetti ai lavori.

La piattaforma prevede dieci "argomenti" "Cambiamento climatico e ambiente", "salute", "un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione", "l'UE nel mondo", "valori e diritti, Stato di diritto e sicurezza", "trasformazione digitale", "democrazia europea", "migrazione", "istruzione, cultura, gioventù e sport" ma **non si può pensare che da una semplice interazione on line, pur vivendo oggi la cosiddetta era digitale, si possa pervenire a delle conclusioni realmente rispondenti al comune sentire della popolazioni europee.**

Appare oggetto di studio e approfondimento il metodo che la UE ha inteso seguire per la realizzazione del confronto e dibattito e che potremmo, per semplificare, chiamare "*uno vale uno*" cioè la possibilità di rapporto diretto di ogni singolo cittadino europeo con la piattaforma online ed unico strumento di partecipazione offerta. Sebbene infatti la piattaforma possa essere riconosciuta quale canale

maggiormente capace di raccogliere quantitativamente opinioni e suggestioni diffuse da parte di ciascun cittadino, nondimeno rileviamo come utile un canale di consultazione che esalti la democrazia partecipativa, a partire dallo stimolo che può arrivare dagli amministratori locali.

**Sia a livello di istituzioni europee che nazionali si riscontra una certa disorganizzazione: proliferano comitati e gruppi di lavoro in gran quantità ma difficilmente comunicano tra loro.**

Sia i membri della Delegazione italiana presso il Comitato delle Regioni, sia la Commissione politiche europee ed Organismi UE ed extra UE dell'ANCI si sono fatte portavoce della necessità di procedere ad **un confronto più ampio, che coinvolga i territori, anche quelli più periferici e marginali e tutte le fasce di popolazione.**

È necessaria una campagna di comunicazione, informazione e sensibilizzazione perché la mobilitazione delle opinioni pubbliche sarà uno dei criteri per misurare il successo del dibattito sul futuro dell'Europa e per aprire dopo la Conferenza una fase di riforma dell'Unione europea basato su istanze e desiderata reali e suffragati dal consenso popolare.

## IL RUOLO DELLE CITTA'

Come sottolineato nella **Risoluzione del Comitato delle Regioni del luglio scorso dedicata alla Conferenza sul futuro dell'Europa**, nell'UE ci sono circa un milione di rappresentanti eletti a livello locale e regionale, che lavorano a nome dei loro cittadini in quasi 90 000 enti subnazionali. Questi costituiscono il più ampio livello di rappresentanza democratica, sono i più vicini ai cittadini nell'UE e sono collettivamente responsabili della metà degli investimenti pubblici e dell'attuazione di ben oltre la metà della legislazione europea, contribuendo così in modo significativo al conseguimento degli obiettivi politici dell'Unione.

Le città, istituzioni locali per eccellenza, costituiscono ormai i cardini dell'economia globale, dei flussi di informazione e della mobilità di beni e persone.

La loro azione diplomatica è ormai riconosciuta da numerosi Stati e organizzazioni internazionali, come rilevato da Lorenzo Kihlgren Grandi nel suo volume "La diplomazia delle città", che si sofferma su ciascuna delle loro sette principali dimensioni: cooperazione allo sviluppo, promozione della pace, sviluppo economico, innovazione, ambiente, cultura e migrazioni.

Alla luce dell'attuale pandemia, è diventato essenziale da un lato rafforzare i principi democratici e il ruolo centrale svolto dalle città e dalle regioni nel fornire risposte credibili ai cittadini, e dall'altro sottolineare l'importanza di collaborare a tutti i livelli di governo e a livello transfrontaliero per far fronte alle sfide comuni.

La Conferenza rappresenta quindi un'opportunità per avvicinare l'Europa ai suoi cittadini e per rafforzare **il senso di titolarità di questi ultimi nei confronti del**

**progetto europeo** attraverso la «**Casa europea della democrazia**», con **gli enti locali e regionali come base, gli Stati membri come muri e l'UE come tetto**.

Gli enti locali e regionali hanno una comprovata esperienza nel farsi portavoce del contributo dei cittadini al processo decisionale politico; è essenziale che essi partecipino al dibattito e alla riflessione, mobilitando i cittadini dei loro territori affinché la loro voce sia ascoltata e le loro aspettative trovino riscontro nel processo decisionale relativo alle politiche dell'UE.

Deve essere istituito un dialogo europeo permanente con i cittadini per rafforzare la democrazia a tutti i livelli di governo e i dialoghi con i cittadini non dovrebbero costituire un esercizio di comunicazione unidirezionale, bensì dovrebbero contribuire all'elaborazione delle politiche dell'UE.

Anche per **Eurocities** la Conferenza sul futuro dell'Europa deve portare alla creazione di una strategia europea per la partecipazione e l'UE deve poter sfruttare tale slancio per proseguire l'esercizio della democrazia partecipativa.

A tal fine, la legge di bilancio 2021 ha stanziato 2 milioni di euro nel capitolo del Dipartimento Politiche Europee, proprio per favorire la partecipazione dell'Italia alla Conferenza.

**Il 28 maggio 2021 si è insediato il Comitato Organizzativo, di cui ANCI è membro, che, con il Comitato Scientifico, rappresenta il nucleo italiano della Conferenza.**

Nessuno dei rappresentanti di città o regioni fa invece parte del Comitato scientifico, chiamato ad indirizzare gli interventi del Comitato Organizzativo, al quale dovrebbe fornire indicazioni ma che ad oggi appare piuttosto un *"Think tank"* a sé stante.

## PROPOSTE ANCI

E' possibile contribuire a rilanciare l'Europa dei territori con azioni che rivitalizzino **i gemellaggi tra Comuni** dei Paesi, con lo scambio di esperienza civica dei giovani fino ai 29 anni (una sorta di **Erasmus civico** che preveda sei mesi di servizio civile presso un comune gemellato), con **scambi culturali e tematici sui principali problemi legati ai diritti e alla coesione sociale** (volontariato civico, violenza maschile contro le donne, politiche di integrazione per gli extracomunitari inseriti in percorsi di accoglienza, rafforzamento delle politiche dei comuni transfrontalieri tra i diversi Paesi partners, ecc.. ).

Altro tema certamente può essere rappresentato dalla necessità di politiche urgenti per la **resilienza delle città e i cambiamenti climatici**: dobbiamo imparare a difendere i nostri cari e il nostro patrimonio (culturale, boschivo, urbano) dalle minacce degli eventi estremi a seguito del cambiamento del clima.

**Senza tralasciare che da oltre 25 anni l'Unione europea manifesta il proprio interesse nella cura dei rapporti con il proprio vicinato meridionale che si affaccia sul Mar Mediterraneo.**

Il Comitato delle regioni, insieme alle associazioni territoriali attive in questo contesto, ha istituito nel 2010 l'Assemblea regionale e locale euromediterranea (ARLEM) per dare voce agli enti locali e regionali nel processo euromediterraneo.

La Commissione europea e l'Alto rappresentante Borrel hanno presentato, il 9 febbraio 2021, una comunicazione congiunta nella quale si propone di avviare una **Nuova Agenda per il Mediterraneo**, volta a delineare le priorità e il quadro della politica dell'UE nei confronti della regione nell'ottica di un partenariato rafforzato. La comunicazione è accompagnata da un piano di investimenti economici per stimolare la ripresa socioeconomica a lungo termine nel vicinato meridionale.

La politica europea di vicinato meridionale dell'UE si inquadra nell'ambito della più ampia politica di vicinato (PEV) articolata in una politica per il partenariato orientale rivolto ai paesi dell'Europa orientale (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova, Ucraina) e nella politica per **i paesi del vicinato meridionale (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia)**.

Mentre la politica per il partenariato orientale è stata condotta, pur con differenziazioni tra i singoli paesi, sulla base di una cornice unitaria, **la politica per il vicinato meridionale nell'ultimo decennio si è sviluppata - a causa anche di una maggiore eterogeneità delle situazioni e delle aspirazioni dei paesi del vicinato meridionale - sulla base di una impostazione bilaterale con ciascun paese, senza la definizione di un vero e proprio quadro comune europeo.**

In tale contesto, la Commissione europea ha ravvisato la necessità di dare nuovo impulso alla sua politica nei confronti dei Paesi del vicinato meridionale attraverso l'avvio di un processo volto a definire in modo organico le priorità strategiche dell'UE nei confronti di tali Paesi

**L'esperienza maturata dall'ANCI a supporto dell'attività internazionale dei Comuni Italiani, in particolare al Programma partecipativo Municipi Senza Frontiere**, che oggi rappresenta il fiore all'occhiello dell'attività internazionale dell'Associazione oltre che una *best practice* nell'aprire nuovi canali di comunicazione tra le istituzioni locali e le società civili di Paesi diversi, **la Tunisia, l'Iraq, la Siria, la Libia, con i quali stiamo portando avanti un fortunato approccio di formazione istituzionale destinato a sindaci e funzionari comunali.**

Crediamo infatti che, storicamente e culturalmente, il Mar Mediterraneo sia stato una forza unificante naturale piuttosto che una linea di demarcazione per i popoli di diversi continenti e l'iniziativa della Commissione persegue l'interesse della **pace**, della **stabilità** e della **prosperità** nella regione. Queste le parole chiave della futura politica euromediterranea: pace, stabilità, prosperità.

Con riguardo alla **migrazione** riteniamo che le misure adottate dall'UE non siano ancora sufficienti. Senza la previsione di strumenti ulteriori condivisi a livello europeo, il peso della gestione dell'emergenza migranti ricade principalmente sulle autorità locali dei paesi europei di primo approdo.

D'altro canto, però, è essenziale per l'UE sensibilizzare l'opinione pubblica interna su questioni quali la **solidarietà**, la **tolleranza** e il **rispetto della legalità e del dialogo**, al fine di migliorare il modo in cui le tematiche concernenti i migranti sono percepite.

Nella nuova Agenda sono previste e messe a sistema tutte le politiche e gli strumenti pertinenti a disposizione dell'UE per sostenere questi partenariati globali, equilibrati e reciprocamente vantaggiosi con i vicini meridionali, e relativi alla cooperazione allo sviluppo, ai visti, al commercio e agli investimenti, all'occupazione e all'istruzione;

L'impegno della Commissione europea per riformare il Sistema europeo comune di asilo rappresenta un tassello fondamentale della nuova Agenda per il Mediterraneo ma non si fa ancora abbastanza per combattere i trafficanti di essere umani e creare rotte sicure verso l'UE per le persone aventi diritto allo status di protezione ai sensi del diritto internazionale, in particolare per le potenziali vittime della tratta (donne, giovani, bambini).

**Ma non ci può essere rilancio senza una coraggiosa presa di posizione collettiva a fronte del mutato quadro internazionale.**

- **L'ANCI chiede che l'UE si doti finalmente di una compiuta Politica estera e di difesa comune.** Come sostenuto anche dal Presidente Mattarella nel recente G20 di Roma *"l'Europa è incompleta senza Politica estera, di difesa e di sicurezza comune"*. Nella risoluzione delle controversie internazionali bisognerà utilizzare **un mix di strumenti negoziali e militari** come fu per la Bosnia, perché ci sono paci che uccidono più di una guerra e l'inerzia di fronte ad ingiustizie, violenze e attacchi ingiustificati non è difesa della pace ma semplicemente voltarsi dall'altra parte.
- **Sostiene la necessità di creare una forza di intervento rapido** (*Eu Rapid Deployment Capacity*) così come immaginata dall'Alto Rappresentante Borrel. Una forza di almeno 5mila uomini, primo embrione di un futuro esercito europeo, non in competizione con Usa e Nato ma che cominci a soddisfare le autonome esigenze di difesa del continente europeo.
- La democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto sono i tre pilastri fondamentali sui quali deve basarsi ogni ordinamento giuridico, quale che sia la sua natura e la sua forma. **La democrazia è un «diritto collettivo», e i diritti umani sono diritti individuali inalienabili che devono essere garantiti in qualunque**

**circostanza, anche quando la democrazia vigente non è completa o perfetta.**

- **I diritti umani in quanto diritti fondamentali legati al rispetto della dignità della persona umana vengono prima di qualsiasi architettura istituzionale e, nella sostanza, la precedono.**
- La Convenzione europea dei diritti umani e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che rappresentano il quadro più avanzato in materia, costituiscono, fin dalla loro adozione, la base vincolante per l'Unione stessa, per tutti gli Stati membri e per tutti i livelli di governo sulla quale devono fondarsi i principi dello Stato di diritto e la loro applicazione.
- Gli enti regionali e locali sono le prime autorità a scontrarsi con i problemi della politica nazionale in materia di diritti fondamentali. Sono essi, infatti, che hanno a che fare con gli individui, i gruppi o le «categorie» che risentono per primi delle violazioni dei principi dello Stato di diritto o delle restrizioni dei diritti fondamentali. In questo contesto, una particolare attenzione deve essere riservata alla **garanzia dei diritti fondamentali universali a tutti gli abitanti, indipendentemente dai diritti e dai servizi che spettano specificamente ai cittadini dell'Unione.**
- **L'Educazione alla cittadinanza globale**, finalizzata a garantire entro il 2030 che tutti i discenti acquisiscano la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, uno stile di vita sostenibile, il rispetto dei diritti umani, la parità di genere, la promozione di una cultura pacifica e non violenta, la valorizzazione delle diversità culturali, **andrebbe inserita nei programmi delle scuole di ogni ordine e grado.**
- Da noi amministratori, dalle nostre città e **dalla nostra capacità di incidere in tutte le sedi in cui siamo chiamati ad operare a livello europeo ed extra europeo dipenderà molto del futuro dei prossimi anni.**
- **Le città hanno il potenziale di assumere un ruolo fondamentale nella difesa dei diritti umani non solo a livello nazionale ma anche internazionale:** gli enti locali non solo assumono le responsabilità e i doveri giuridici internazionali degli Stati in quanto parte essenziale della struttura statale, ma si trovano in una posizione privilegiata in quanto istanza politica di prossimità, più vicina alla cittadinanza.
- Ne consegue che **l'impegno dei Comuni e dell'Associazione dei Comuni sul fronte europeo ed internazionale assume un peso ancora maggiore rispetto al passato, oseremmo dire preponderante.**

- **Occorre pertanto rafforzare il ruolo e strutturare un coordinamento forte che supporti l'attività europea ed internazionale delle Amministrazioni, da considerarsi non più opzionale né tantomeno residuale.**
- **Occorrono altresì nuovi strumenti normativi e finanziari a sostegno di questa attività. La normativa vigente necessita di interventi innovativi e va novellata in ragione delle reali necessità di risorse umane ed economiche dei Comuni impegnati a livello internazionale.**

La **Conferenza sul Futuro dell'Unione non può ignorare tali sollecitazioni.**

Le va pertanto impresso un sensibile slancio affinché produca risultati concreti anche se questo dovesse voler dire **proseguire i lavori oltre la conclusione prevista della primavera 2022.**