Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea

NOTA N. 74

LA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA

Il 10 marzo, nell'ambito della seduta plenaria del Parlamento europeo, il presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, la presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen e il presidente del Consiglio dell'UE, il primo ministro portoghese António Costa, hanno firmato la Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa.

La Conferenza scaturisce da una proposta avanzata dalla presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, ad inizio del suo mandato, per discutere delle priorità e del funzionamento dell'Unione a vari livelli, con il pieno coinvolgimento dei cittadini europei. Il lancio ufficiale della Conferenza era previsto per il 9 maggio 2020, tuttavia, a causa della pandemia, i lavori preparatori sono stati sospesi.

Con la firma della Dichiarazione i tre presidenti si sono impegnati ad avviare la Conferenza il 9 maggio prossimo. I lavori dovrebbero concludersi nella primavera del 2022.

La Conferenza intende coinvolgere pienamente i cittadini in una riflessione congiunta sulle politiche e sulle ambizioni dell'UE. Attraverso una serie di iniziative e dibatti che toccheranno ogni angolo d'Europa, i cittadini avranno la possibilità di confrontarsi, tra l'altro, su temi quali: la salute, i cambiamenti climatici, l'equità sociale, la trasformazione digitale, il ruolo dell'Ue nel mondo e il rafforzamento dei processi democratici che governano l'Ue.

La Conferenza si articolerà in vari spazi, virtuali e, possibilmente, fisici, nel rispetto delle norme anti Covid. Una piattaforma digitale multilingue interattiva, sulla quale sta lavorando la Commissione europea, consentirà di organizzare gli eventi e di scambiare opinioni.

Oltre a prevedere un'ampia consultazione dei cittadini, la Conferenza vedrà coinvolti il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Ue e la Commissione europea su un piano di parità e nel pieno rispetto dei loro ruoli. Sarà posta sotto la loro egida e copresieduta dai rispettivi presidenti.

La Dichiarazione comune delinea il mandato della Conferenza, definendone le modalità di lavoro, i principi e la governance. *Proprio sul tema della* governance *si è recentemente concentrata l'ultima fase del confronto tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea, in particolare con riferimento alla composizione del Comitato esecutivo, l'organo incaricato della gestione quotidiana della Conferenza.*

Con la firma della Dichiarazione comune, i presidenti delle tre istituzioni si sono impegnati a dare un seguito concreto alle conclusioni che la Conferenza produrrà. Il presidente Sassoli

ha dichiarato che spera questo esercizio, che metterà i cittadini al centro della riflessione, sappia "gettare le basi per un nuovo contratto sociale europeo". Inoltre, ha sottolineato la necessità che esso porti a "modifiche legislative e modifiche ai trattati - se lo si desidera". Secondo il primo ministro António Costa, è necessario "dibattere adesso per essere pronti quando avremo sconfitto la pandemia di Covid-19". "Vogliamo sapere che tipo di Europa sognano i nostri cittadini", ha affermato Ursula von der Leyen, secondo la quale "la Conferenza deve andare oltre Bruxelles" per "raggiungere ciò che alcuni chiamano la maggioranza silenziosa". Sul perché lanciare tale iniziativa nel mezzo di una pandemia la presidente von der Leyen ha affermato che proprio in tempi di crisi occorre chiedersi come si può migliorare l'Europa, e che "l'Europa può ottenere risultati quando le vengono dati i mezzi ", riferendosi al Next Generation EU, il piano per la ripresa con un budget di 750 miliardi di euro nei prossimi tre anni.

La presente Nota, dopo un breve cenno sulla Conferenza, illustra i contenuti della Dichiarazione comune, riportando i primi orientamenti del Parlamento europeo, della Commissione europea e del Consiglio dell'Ue sulla composizione del Comitato esecutivo. Dà inoltre conto delle richieste della Cosac (Conferenza degli organi specializzati negli affari europei dei Parlamenti dell'Ue) in merito alla partecipazione dei parlamenti nazionali alla Conferenza. Infine, illustra la posizione del Governo italiano. Per la partecipazione dell'Italia alla Conferenza sul futuro dell'Europa sono stati stanziati 2 milioni di euro per l'anno 2021.

In un apposito riquadro dedicato agli approfondimenti sono inserite le posizioni negoziali del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Ue e della Commissione europea da cui è scaturita la Dichiarazione comune.

LA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA

La Conferenza sul futuro dell'Europa è un'iniziativa volta a rafforzare lo spazio democratico e promuovere un migliore funzionamento dell'Unione europea, coinvolgendo nel progetto dell'Europa futura – con un approccio inclusivo - cittadini di ogni categoria, rappresentanti della società civile e autorità a livello europeo, nazionale, regionale e locale[1].

La proposta di una Conferenza sul futuro dell'Europa è stata avanzata dalla presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, negli orientamenti politici illustrati all'inizio del suo mandato, con l'obiettivo di promuovere un ruolo attivo e determinante dei cittadini europei nella costruzione del futuro dell'Unione.

Prima ancora la proposta era stata avanzata da Emmanuel Macron nel suo contributo "*Per un Rinascimento europeo*" del marzo 2019. La stessa Commissione europea, nella scorsa legislatura, aveva presentato, nel marzo 2017, il **Libro bianco sul futuro dell'Europa** nel quale ipotizzava cinque scenari per la possibile evoluzione dell'Unione fino al 2025, ognuno dei quali aveva un proprio impatto sulle politiche.

Nelle Conclusioni del dicembre 2019 il Consiglio europeo ha ipotizzato di avviare la Conferenza nel 2020 e di concluderla nel 2022, incaricando l'allora presidenza di turno del Consiglio, esercitata dalla Croazia, di adoperarsi per definire una posizione del Consiglio sui contenuti, la portata, la composizione e il funzionamento della Conferenza e di avviare il dialogo con il Parlamento europeo e la Commissione su tale base. Ha stabilito quindi che la Conferenza dovrà prevedere **un'ampia consultazione dei cittadini** e coinvolgere il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione, nel **pieno rispetto dell'equilibrio interistituzionale** e dei rispettivi ruoli definiti nei trattati. Dovrà trattarsi di un **processo inclusivo**, al quale partecipano tutti gli Stati membri in una posizione di parità. Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri – compresi i rispettivi parlamenti – dovrebbero dare prova di una titolarità condivisa.

L'avvio della Conferenza era previsto per il 9 maggio 2020, tuttavia, a causa della pandemia da COVID-19, è stato più volte rimandato.

I lavori preparatori della Conferenza sono stati recentemente ripresi con un confronto tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Ue e la Commissione europea sui contenuti, la portata, la composizione e il funzionamento della Conferenza.

Per quanto riguarda la ***governance*** della Conferenza, superati i nodi riguardanti la sua Presidenza della Conferenza, negli ultimi giorni il confronto si è concentrato in particolare sulla composizione dell'*executive board*, il **Comitato esecutivo** incaricato della gestione quotidiana dell'evento. In base alla proposta iniziale del Consiglio (del 3 febbraio scorso, su cui si veda *infra* il box), il Comitato esecutivo avrebbe dovuto essere composto da un massimo di tre rappresentati per istituzione, oltre che da altri membri osservatori (Cosac, Comitato delle regioni e Comitato economico e sociale). Il Parlamento europeo ha però chiesto e ottenuto che vi fossero rappresentati tutti e sette i suoi gruppi politici. Pertanto, **l'accordo raggiunto** prevede che il **Comitato esecutivo sia copresieduto dalle tre istituzioni**,e **sia composto** da **tre rappresentanti** e fino a **quattro osservatori** nominati da ciascun membro del trio presidenziale (vd *infra*).

[1] Sulla Conferenza si veda anche lo studio a cura del Parlamento europeo.

Secondo gli esiti di un sondaggio dell'Eurobarometro pubblicati il 9 marzo (si veda il rapporto finale in lingua inglese), tre quarti degli intervistati pensano che la Conferenza avrebbe un impatto positivo sulla democrazia nell'Ue e il 51% di essi sembra interessato a partecipare.

LA DICHIARAZIONE COMUNE

La Dichiarazione comune, che delinea il mandato della Conferenza, è stata firmata dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione con un'apposita cerimonia tenuta nel corso della sessione plenaria del Parlamento europeo dell'8-11 marzo 2021 (si veda il Comunicato stampa del PE e il video della cerimonia della firma).

La Dichiarazione sancisce l'impegno dei tre presidenti ad aprire uno spazio di discussione con i cittadini per affrontare le **sfide e le priorità** dell'Europa e a **dare seguito alle raccomandazioni** formulate dalla Conferenza, nel pieno rispetto delle competenze e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dai trattati europei.

La Conferenza è definita come un **esercizio democratico**, nell'ambito del quale saranno organizzati **eventi** in partenariato con la società civile e le parti interessate **a livello europeo, nazionale, regionale e locale**, con i **parlamenti nazionali** e **regionali**, il **Comitato delle regioni, il Comitato economico e sociale, le parti sociali e il mondo accademico**. In tale modo non sarà circoscritta alle capitali europee ma raggiungerà ogni angolo dell'Unione. Gli eventi saranno organizzati sulla base di una serie di **principi comuni** concordati dalle strutture della Conferenza.

I tre presidenti invitano altre istituzioni e organi a partecipare a questa iniziativa.

I lavori della Conferenza saranno avviati il **9 maggio** prossimo e dovrebbero **concludersi entro la primavera del 2022** (nel corso del semestre di Presidenza francese del Consiglio).

La Dichiarazione congiunta fissa le **modalità di lavoro**, le **azioni previste**, e i **principi** della Conferenza.

In estrema sintesi essa prevede che: la Conferenza discuta di alcuni temi chiave, tra cui quelli previsti dall'Agenda strategica approvata nel 2019; sia previsto il pieno coinvolgimento dei cittadini; sia garantita l'uguaglianza tra le istituzioni a tutti i livelli; la **Presidenza della Conferenza** sia esercitata **congiuntamente dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione**; le tre istituzioni partecipino su un **piano di parità alle strutture** della Conferenza; i lavori siano gestiti da un **Comitato esecutivo,** assistito da un **Segretariato.**

Più nel dettaglio:

A) Modalità di lavoro

La Conferenza è un **processo "dal basso verso l'alto", incentrato sui cittadini,** attraverso il quale questi ultimi potranno avere un ruolo più incisivo nella definizione delle future politiche dell'Ue. Nell'ambito della Conferenza saranno organizzati **eventi e dibattiti** a diversi livelli, ad esempio a livello **europeo, nazionale, transnazionale e regionale**, con il coinvolgimento della società civile e delle parti interessate. Gli eventi si svolgeranno anche attraverso una **piattaforma digitale multilingue interattiva.** Tuttavia, sebbene gli sforzi digitali siano di fondamentale importanza, **la partecipazione fisica** dovrebbe rimanere parte essenziale della Conferenza.

Le istituzioni europee organizzeranno anche **panel europei di cittadini,** rappresentativi in termini di origine geografica, genere, età, contesto socioeconomico e/o livello di istruzione dei partecipanti. Particolare spazio sarà dedicato anche ai giovani. Sulla base dei contributi raccolti nel quadro della Conferenza i panel formuleranno **raccomandazioni** alla plenaria della Conferenza (vd *infra*).

Ulteriori eventi e **panel di cittadini** potranno essere organizzati anche a **livello nazionale** o da altre istituzioni.

I contribuiti confluiranno nella piattaforma digitale multilingue e attraverso un **meccanismo di feedback** saranno tradotti in **raccomandazioni** per il futuro dell'Ue.

La Dichiarazione definisce quindi **l'organizzazione e la struttura della Conferenza**.

La **presidenza sarà esercitata congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio dell'Ue e dalla Commissione europea**, rappresentate dai rispettivi presidenti.

Le tre istituzioni parteciperanno su un **piano di parità alle strutture della Conferenza**, garantendo anche l'uguaglianza di genere.

Un **Comitato esecutivo,** composto da una rappresentanza paritaria del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, si occuperà della gestione quotidiana della Conferenza. Ciascuna istituzione nominerà **tre rappresentanti** e un massimo di **quattro osservatori**. Faranno parte del Comitato, in qualità di **osservatori**, anche la troika presidenziale della Cosac, il Comitato delle Regioni e il Comitato economico e sociale e, se del caso, rappresentanti di altri organismi dell'UE e delle parti sociali. Il Comitato esecutivo sarà **copresieduto dalle tre istituzioni** e riferirà periodicamente alla presidenza congiunta. Esso deciderà **per consenso** in merito ai lavori della Conferenza, alla sua supervisione, alla preparazione delle sessioni plenarie e al seguito da dare ai contribuiti dei cittadini.

Il Comitato sarà assistito da un **Segretariato comune**, composto da rappresentanti delle tre istituzioni.

La **sessione plenaria della Conferenza** si riunirà almeno ogni **sei mesi** per discutere le raccomandazioni formulate dai panel dei cittadini svolti a livello europeo e nazionale. La Conferenza sarà composta da rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, nonché da rappresentanti di tutti i parlamenti nazionali su un piano di parità, e da cittadini. Saranno rappresentati anche il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale, le parti sociali e la società civile. L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza dovrebbe essere coinvolto nei dibattiti riguardanti il ruolo internazionale dell'UE. Possono essere invitati rappresentanti delle principali parti interessate.

Il Comitato esecutivo redigerà le **conclusioni** della sessione plenaria e provvederà alla loro pubblicazione.

Le strutture della Conferenza concorderanno da subito e su base consensuale le modalità per riferire in merito ai risultati delle varie attività intraprese nell'ambito della Conferenza stessa.

I risultati della plenaria confluiranno in una **relazione finale** da presentare alla Presidenza congiunta della Conferenza sul futuro dell'Europa. Le tre istituzioni dell'Ue esamineranno

rapidamente come dare un seguito efficace a questa relazione, ciascuna nell'ambito della propria sfera di competenza.

B) Azioni previste

Tenendo conto dell'Agenda strategica dell'UE approvata nel 2019, degli orientamenti politici della Commissione e delle sfide poste dalla pandemia di Covid-19, la Conferenza si occuperà di una serie di temi: cambiamento climatico, sfide ambientali, un'economia al servizio delle persone, l'equità sociale, l'uguaglianza e la solidarietà intergenerazionale, la trasformazione digitale dell'Europa, i diritti e valori europei, tra cui lo Stato di diritto, le sfide migratorie, la sicurezza, il ruolo dell'UE nel mondo, le fondamenta democratiche dell'Unione e come rafforzare i processi democratici che governano l'Unione europea.

Si occuperà anche di questioni trasversali quali la *better regulation*, i principi di sussidiarietà e proporzionalità, l'attuazione e l'applicazione dell'*acquis* e la trasparenza.

I cittadini potranno essere liberi di proporre ulteriori temi di discussione.

C) Principi della Conferenza

I principi guida della Conferenza saranno **inclusività, apertura** e **trasparenza,** nel rispetto della vita privata delle persone e delle norme dell'UE in materia di protezione dei dati. Saranno inoltre rispettati i valori dell'Ue sanciti dai trattati dell'Ue e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La Conferenza è riconoscibile attraverso un'**identità unica** e una **Carta della Conferenza** a cui tutti gli organizzatori degli eventi si dovranno ispirare.

LA COMPOSIZIONE DEL COMITATO ESECUTIVO

I membri del **Parlamento europeo** che faranno parte del Comitato esecutivo della Conferenza sul Futuro dell'Europa sono: il presidente del gruppo PPE (Partito popolare europeo) Manfred Weber (Germania)[2], il presidente del gruppo S&D (Socialisti e Democratici) Iratxe García Perez (Spagna) e Guy Verhofstadt di Renew Europe (Belgio). I quattro deputati osservatori saranno Gerolf Annemans (Identità e Democrazia, Belgio), Daniel Freund (Verdi/ALE, Germania), Zdzisław Krasnodębski (ECR, Polonia) e Helmut Scholz (Gruppo della Sinistra, Germania).

La **Commissione europea** dovrebbe essere rappresentata dai vicepresidenti Dubravka Šuica (responsabile per la Democrazia e demografia), Věra Jourová (responsabile per i Valori e la trasparenza) e Maroš Šefčovič (responsabile per le Relazioni interistituzionali e le prospettive strategiche).

Per il **Consiglio dell'Unione europea** dovrebbero partecipare i rappresentanti del Trio presidenziale e, in qualità di osservatori, i rappresentanti delle quattro Presidenze del Consiglio dell'Unione europea successive[3].

---

[2] Manfred Weber aveva annunciato la sua intenzione di far parte del Comitato esecutivo, fissando tre priorità: un ruolo rafforzato dell'Ue sulla scena internazionale, un'Unione europea della sanità e un'Europa veramente democratica.

[3] Vedi nota 4.

Il Comitato delle Regioni e il Comitato economico e sociale europeo non hanno ancora nominato i propri rappresentanti.

Copresieduto dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Ue, il Comitato esecutivo sarà responsabile della direzione dei lavori quotidiani della Conferenza.

La prima riunione del Comitato esecutivo dovrebbe avere luogo il **24 marzo**.

IL CONTRIBUTO DELLA COSAC

Lo scorso **19 febbraio** la presidenza portoghese della Cosac, la Conferenza degli organi specializzati negli affari europei dei Parlamenti dell'Ue, aveva inviato, a nome dei membri dei parlamenti nazionali facenti parte della troika presidenziale (Germania e Slovenia)[4], una lettera ai presidenti delle tre istituzioni europee e al presidente del Consiglio europeo riguardo alla partecipazione delle assemblee nazionali alla Conferenza sul futuro dell'Europa, con particolare riferimento alla composizione del Comitato esecutivo. La lettera, che fa seguito a quella inviata lo scorso 3 dicembre dalla presidenza tedesca della Cosac, ne reiterava l'invito a favore di un pieno coinvolgimento dei parlamenti nazionali nell'organizzazione della Conferenza, idealmente su un piano di parità e con lo stesso numero di rappresentanti delle istituzioni. Essa chiedeva che la troika della Cosac o la presidenza attuale o le due successive rappresentassero i parlamenti nazionali in seno al Comitato esecutivo. Inoltre, tenendo conto del ruolo e della partecipazione che i parlamenti nazionali dovranno svolgere durante la Conferenza, nonché della loro vicinanza ai cittadini europei, chiedeva che i parlamenti nazionali avessero la possibilità di partecipare attivamente alle discussioni in seno al Comitato esecutivo.

La lettera del 19 febbraio è stata cofirmata da vari presidenti delle Commissioni Affari europei dei parlamenti nazionali, tra cui il Parlamento italiano.

Il 23 dicembre la **presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen** si è detta a favore della partecipazione dei parlamenti nazionali nelle strutture di *governance* della Conferenza. Ha inoltre incoraggiato i parlamenti nazionali ad esser ugualmente attivi sul campo.

Il 3 febbraio il **presidente del Parlamento europeo David Sassoli** ha risposto alla lettera inviata il 3 dicembre 2020 dalla presidenza tedesca della Cosac, affermando che il Parlamento europeo sosterrà "il pieno coinvolgimento dei parlamenti nazionali nella Conferenza e nelle sue varie sedi". Ha quindi espresso l'auspicio di una forte dimensione parlamentare per la Conferenza e di una cooperazione con tutti i parlamenti nazionali, in particolare per quanto riguarda il coinvolgimento dei cittadini europei.

Il 10 marzo il **presidente del Consiglio europeo Charles Michel** ha risposto alla lettera inviata il 19 febbraio dal presidente della Commissione per gli Affari europei del Parlamento portoghese e dai suoi omologhi dei Parlamenti nazionali. In essa richiama l'importanza del ruolo dei parlamenti nazionali nelle strutture di *governance* della Conferenza. Il Presidente sottolinea l'esperienza dei parlamenti nell'interazione con gli *stakeholder* e con i cittadini.

[4] La troika presidenziale include rappresentanti della presidenza precedente e di quella successiva, nonché del Parlamento europeo.

L'11 marzo alla lettera ha anche risposto **Antònio Costa**, **primo ministro portoghese e co-presidente della Conferenza sul futuro dell'Europa**. Costa ha ribadito il ruolo, che ha definito cruciale, dei parlamenti nazionali per il successo della Conferenza. Ha in tal senso ricordato come la Dichiarazione congiunta riconosca il ruolo importante che questi potranno svolgere; in particolare, la troika della Cosac parteciperà in qualità di osservatore permanente alle riunioni dell'*executive board*, e tutti i parlamenti nazionali potranno avere propri rappresentanti alle plenarie della Conferenza.

POSIZIONE DEL GOVERNO ITALIANO

Il 14 febbraio 2020 il Governo italiano ha presentato un *non paper*, approvato dal Comitato Interministeriale Affari Europei, nel quale si indica che la discussione sul futuro dell'Europa dovrà prevedere un **forte coinvolgimento della società civile e dei Parlamenti nazionali**. Sarà particolarmente cruciale garantire la partecipazione dei giovani dell'UE, dei paesi dei Balcani occidentali e del Mediterraneo.

Nel *non paper* si propone che il dibattito sul futuro dell'Europa verta su due filoni:

1. una **discussione sulle innovazioni** che potrebbero contribuire a **migliorare il funzionamento dell'Ue**, introdurre una maggiore trasparenza e promuovere la partecipazione dei cittadini alle procedure decisionali europee.

In particolare, nel *non paper* si propone di avviare una riflessione sul futuro delle politiche dell'Ue che comprenda:

a) un esame approfondito della ***governance*** **dell'Eurozona**;
b) **l'istituto dell'iniziativa dei cittadini** introdotta dal Trattato di Lisbona, e in tale contesto prevedere la possibilità di un referendum paneuropeo su temi relativi all'integrazione europea;
c) il rafforzamento della rappresentanza europea. Dovrebbe in tal senso formalizzarsi il diritto di iniziativa del Parlamento europeo e, soprattutto, essere esplorata la possibilità di armonizzare le regole elettorali per le elezioni europee, al fine di gettare le basi per l'istituzione di una circoscrizione elettorale europea comune, limitata nei numeri ma di grande importanza simbolica, che consenta la **competizione transnazionale delle famiglie politiche europee** (tale riforma potrebbe anche condurre a un dibattito per l'elezione diretta del Presidente della Commissione europea).

Vengono inoltre proposte **innovazioni procedurali** secondo quattro linee di intervento: 1) fare pieno uso delle disposizioni già previste dai Trattati per **semplificare il processo decisionale dell'UE**, in particolare prevedendo il passaggio alla votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio per temi quali sicurezza e la protezione sociale, misure antidiscriminazione, fiscalità e politica estera e di sicurezza comune (in alcuni settori); 2) sviluppare una **più forte azione esterna dell'UE** a sostegno delle sue politiche interne, in particolare facendo pienamente uso del cosiddetto "doppio cappello" dell'Alto rappresentante, membro della Commissione europea ed allo stesso tempo in grado di agire su mandato del Consiglio; 3) rafforzare il ruolo del Consiglio affari generali, in particolare quale organo preparatorio delle riunioni del Consiglio europeo; 4) g) fare pieno uso del **Trio delle Presidenze del Consiglio** dell'UE, razionalizzando la divisione dei lavori su linee tematiche ed evitare la frammentazione in particolare in relazione a negoziati legislativi complessi e di lunga durata.

2. una **discussione sulle prospettive delle principali priorità politiche** dell'Ue quali:
   a) il **green deal** e la transizione verso una economia più verde, per il quale è necessario avere meccanismi in grado di garantire la mobilizzazione di fondi adeguati sia a livello europeo sia nazionale;
   b) le **scelte di politica economica**, in particolare con la definizione di una posizione dell'Ue che sia coerente, vada oltre il mero coordinamento delle politiche fiscali nazionali sulla base di criteri rigidi ed assoluti e preveda il coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali; il completamento dell'Unione economica e monetaria, con uno schema di garanzia comune per i depositi bancari e un meccanismo di stabilizzazione macroeconomica e l'eventuale armonizzazione della normativa fiscale. Dovrebbe inoltre essere considerata la possibilità di nominare un Ministro europeo delle finanze;
   c) la definizione di una effettiva **politica migratoria europea** improntata alla solidarietà, che non si limiti alle disposizioni relative all'asilo, che preveda un meccanismo di solidarietà finanziaria e la definizione di una politica per la migrazione legale, necessaria per lo sviluppo economico dell'Europa, promuovendo al tempo stesso un dibattito su una politica per l'integrazione, ancorata alle priorità dell'UE per la lotta alla discriminazione e al razzismo.

Gli stanziamenti per l'Italia

La **Legge di bilancio 2021**(comma 626) ha stanziato **2 milioni di euro per l'anno 2021** per realizzare iniziative, coordinate dal Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, volte a dare concreta attuazione alla partecipazione dell'Italia alla Conferenza sul futuro dell'Europa.

In particolare, le iniziative della prima fase prevedono:

- ✓ **incontri e scambi** con rappresentanti delle i**stituzioni europee**;
- ✓ organizzazione d'**incontri con la società civile** su temi di interesse, volti a definire il concetto di "beni pubblici europei";
- ✓ convegni e dibattiti rivolti alle nuove generazioni tra cui una "**Conferenza dei giovani**", aperta a giovani cittadini degli Stati membri che si affacciano sul Mediterraneo e dei Balcani occidentali; **eventi istituzionali** da organizzare presso le sedi della Camera e del Senato o di altre istituzioni nazionali od europee;
- ✓ **iniziative di comunicazione**, mediante una campagna radio-televisiva dedicata alla Conferenza, una piattaforma web dedicata dal titolo "*Europa = Noi*";
- ✓ eventi socio-culturali; allestimento del **nuovo percorso "*Scegli l'Europa di domani*"**, nell'ambito della **mostra Italia in Europa**, rivolta in particolare agli studenti e da diffondere attraverso istituti di cultura e consolati;
- ✓ l'**iniziativa "*Back to School*"** articolata in incontri degli studenti con funzionari e parlamentari europei che tornano nella loro scuola;
- ✓ **seminari estivi** dedicati agli studenti della scuola secondaria.

LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO

Nella posizione riveduta del 3 febbraio scorso, il Consiglio ha specificato gli obiettivi, i contenuti e la portata della Conferenza, la sua *governance*, le sue strutture e il suo mandato. Sulla base di questa posizione ha avuto luogo il recente confronto con le altre due istituzioni, che ha portato alla firma della Dichiarazione comune.

In estrema sintesi nella posizione del 3 febbraio il Consiglio proponeva che: la Conferenza discuta di alcuni temi chiave, tra cui quelli previsti dall'Agenda strategica approvata nel 2019; preveda il pieno coinvolgimento dei cittadini; sia garantita l'uguaglianza tra le istituzioni a tutti i livelli; la Presidenza della Conferenza sia esercitata congiuntamente dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione; le tre istituzioni partecipino su un piano di parità alle strutture della Conferenza; i lavori siano gestiti da un Comitato esecutivo, assistito da un Segretariato; il mandato della Conferenza assuma la forma di una Dichiarazione congiunta firmata dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea.

In particolare, per quanto riguarda la composizione del Comitato esecutivo, attorno alla quale è ruotato il recente confronto con il Parlamento europeo, il Consiglio prevedeva un massimo di tre rappresentanti provenienti dal Parlamento europeo, dal Consiglio (Presidenza di turno e due successive Presidenze) e dalla Commissione Europea, secondo una logica di "equal footing". Prevedeva poi la presenza di osservatori come la Cosac e i rappresentanti delle istituzioni Ue e degli altri gruppi che partecipano alla Conferenza.

La posizione del Consiglio specificava poi che la Conferenza non avrebbe dovuto in alcun modo replicare la procedura di revisione dei trattati prevista dall'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea[5].

Il 1° marzo, a seguito dei negoziati con il Parlamento europeo, la presidenza portoghese ha presentato un progetto di Dichiarazione comune, approvato all'unanimità dal Consiglio il 3 marzo. Nel breve dibattito che ha fatto seguito all'intervento introduttivo portoghese, le delegazioni hanno confermato il loro sostegno evidenziando l'opportunità di aver riflesso ampiamente il mandato consiliare nella Dichiarazione interistituzionale, in particolare per quanto riguarda il principio dell' "equal footing".

Si segnala inoltre il *non paper* presentato da un gruppo di Stati membri autodefinitosi “like minded”: **Austria, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Slovacchia e Svezia**. Nel documento viene precisato che verrà accolta con favore la collaborazione di altri Paesi sui temi prioritari individuati che riflettono un **approccio già in questa fase difensivo rispetto a progetti istituzionalmente troppo ambiziosi.**

Il *non paper* evidenzia che la Conferenza dovrebbe promuovere **un'Unione europea efficace e basata su regole,** in grado di fornire soluzioni reali e tangibili alle sfide che l'Ue deve affrontare, sulla base di quanto già concordato nell'**Agenda strategica** del Consiglio europeo. Priorità assoluta

[5] L'articolo 48 prevede che il Governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo e la Commissione europea possano presentare un progetto volto a modificare i trattati. Qualora il Consiglio europeo approvi tale progetto, il suo Presidente convoca una Convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione, incaricata dell'esame. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, è consultata anche la Banca centrale europea. Al termine dell'esame la Convenzione adotta per consenso una raccomandazione rivolta ad una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri che dovrà approvare le modifiche. Mentre il Consiglio, nella sua posizione del 3 febbraio esclude quindi che il ruolo della Conferenza sul futuro dell'Europa sia legato alla revisione dei trattati, diversa è la posizione Parlamento europeo, che, come si vedrà nel prossimo paragrafo, prevede una procedura che per certi versi rimanda a quella dell'articolo 48 e non esclude che la Conferenza possa portare a proposte legislative volte ad avviare modifiche dei trattati o cambiamenti di altra natura (vd *infra*).

viene ritenuta una organizzazione agile della Conferenza che favorisca nella misura massima possibile il **dialogo concreto con i cittadini**. In particolare, le questioni sulle quali i governi co-signatari si impegnano a collaborare sono: promuovere lo Stato di diritto e gli altri valori fondamentali dell'Ue; rendere l'Ue leader mondiale in materia di clima; accrescere competitività, resilienza e stabilità dell'Ue; garantire un mercato interno competitivo, socialmente inclusivo e sostenibile e facilitare la transizione digitale; gestire le sfide migratorie; assicurare la sicurezza globale, combattendo il terrorismo e la violenza estremista, sia *online* che *offline*; assicurare un ruolo dell'Unione come attore globale forte e credibile; promuovere un approccio basato su regole a tutti i livelli, promuovendo il multilateralismo e il libero scambio. Oltre alle priorità politiche specifiche, viene infine ribadito l'impegno a migliorare la **legittimità democratica** dell'UE attraverso una rafforzata enfasi su principi quali la sussidiarietà, la trasparenza, la corretta attuazione del diritto, l'equilibrio interistituzionale, la ripartizione di competenze.

LA POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

La Conferenza dei presidenti dei gruppi politici (CdP) del Parlamento europeo ha approvato giovedì 4 marzo il progetto di Dichiarazione comune proposto dalla Presidenza portoghese. Fonti stampa[6] riportano che il testo è stato approvato da tutti i gruppi politici ad eccezione del gruppo sovranista ECR (conservatori e riformisti), che si è astenuto.

Con questo accordo, il presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, ha ricevuto il mandato di firmare la dichiarazione con i rappresentanti della Commissione europea e del Consiglio dell'Unione europea, a margine della sessione plenaria del Parlamento.

Oltre alle difficoltà legate alla situazione sanitaria, la questione della *governance* ha a lungo ritardato le discussioni del trio istituzionale.

In un comunicato diramato dopo la riunione del 4 marzo, la CdP ha affermato che "*il Parlamento svolgerà un ruolo di primo piano*" in questo esercizio di consultazione che "*contribuirà in modo significativo alla costruzione di un'Unione dei cittadini*". "*In qualità di Capigruppo che rappresentano l'ampia diversità dei cittadini dell'UE, confidiamo che il ruolo di primo piano del Parlamento europeo si rifletta nel lavoro e nell'organizzazione pratica della Conferenza stessa*".

In particolare, il Parlamento ha ottenuto l'accordo sulla possibilità per tutti i gruppi politici[7] di partecipare al Comitato esecutivo (3 gruppi in qualità di membri a pieno titolo e 4 gruppi in qualità di osservatori), compresi i gruppi euroscettici.

Lo scorso 27 febbraio i Presidenti dei gruppi PPE, S&D e Renew Europe avevano inviato al Presidente del Consiglio dell'Unione europea Costa una lettera nella quale chiedevano di lasciare ai membri del Comitato esecutivo la libertà di organizzarsi nel modo ritenuto più opportuno e per consenso, e di eliminare la copresidenza a tre di tale organo.

Si ricorda che il Parlamento europeo ha espresso la sua posizione in merito alla Conferenza sul futuro dell'Europa nelle risoluzioni adottate il 15 gennaio 2020 e il 18 giugno 2020.

In particolare, nella risoluzione del 15 gennaio 2020 si esprimeva circa la composizione della Conferenza, proponendo che di essa ne facessero parte:

[6] Agence europe n. 12671 del 5 marzo 2021.

[7] Per l'elenco dei gruppi politici si veda qui.

135 rappresentanti del Parlamento europeo;

27 rappresentanti gli Stati membri in seno al Consiglio dell'UE;

da 2 a 4 membri per ogni Parlamento nazionale;

3 Commissari europei;

4 membri ciascuno per il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale;

2 membri per ogni partner sociale a livello europeo.

Proponeva poi la creazione di un Comitato direttivo incaricato di preparare le riunioni e di un Comitato esecutivo incaricato di gestirle.

Tale posizione è stata ribadita anche nella risoluzione del 18 giugno scorso. Nel testo il Parlamento europeo ha inoltre sottolineato come la crisi della Covid-19 abbia dimostrato che l'Ue rimane un "progetto incompleto" e che la Conferenza dovrebbe affrontare meglio l'incapacità di organizzare e coordinare la solidarietà (come anche il coordinamento) e di rispondere agli shock economici, sanitari e sociali e ai continui attacchi ai diritti fondamentali e allo Stato di diritto. Il Parlamento ha inoltre affermato che la crisi della Covid-19 ha reso ancora più evidente la necessità di riformare l'Unione europea, dimostrando nel contempo l'urgente necessità di un'Unione efficace ed efficiente. Ha inoltre esortato il Consiglio a superare le sue divergenze interne e ad adottare la sua posizione sulla Conferenza, includendo nel suo mandato "un impegno a favore di un seguito significativo e di una partecipazione diretta significativa dei cittadini, e a mantenere l'ambito di intervento della conferenza aperto a tutti i possibili risultati, tra cui proposte legislative volte ad avviare modifiche dei trattati o cambiamenti di altra natura".

Nella risoluzione del 17 aprile, inoltre, il Parlamento europeo chiedeva di riprendere quanto prima i lavori preparatori della Conferenza, sospesi a causa della pandemia di coronavirus.

Il tema della Conferenza è stato discusso anche in seno alla **Commissione affari costituzionali (AFCO)** del Parlamento europeo. In una lettera del maggio 2020, indirizzata al Presidente Sassoli, il Presidente della Commissione AFCO, Antonio Tajani, ha sottolineato il potenziale ruolo della Conferenza nella ripresa dalla crisi pandemica e lo ha invitato a chiedere alla Presidenza croata di riprendere i lavori. Nel corso della riunione della Commissione AFCO dell'8 giugno, la Presidenza croata è stata sollecitata da numerosi membri a concludere il processo in seno al Consiglio, con l'auspicio che si potesse concordare una dichiarazione congiunta tra le tre istituzioni prima dell'estate. L'importanza della Conferenza è stata sottolineata anche in un documento di lavoro elaborato dalla Commissione AFCO in occasione del 70° anniversario della Dichiarazione Schuman.

LA POSIZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

La posizione della Commissione è contenuta nella Comunicazione "Per dare forma alla Conferenza sul futuro dell'Europa", presentata nel gennaio 2020. In essa, la Commissione sottolinea il carattere inclusivo della Conferenza, che dovrà adottare un approccio trasparente e costruttivo. L'Esecutivo europeo considera la Conferenza un forum che parte "dal basso", accessibile alle persone di ogni parte dell'Unione e non circoscritto alle capitali europee. Per quanto concerne la composizione della Conferenza, la posizione della Commissione europea, meno dettagliata rispetto a quella del Parlamento europeo, prevede la partecipazione delle istituzioni e degli organismi dell'UE insieme ai

parlamenti nazionali, alle parti sociali, alle autorità regionali e locali e alla società civile. In termini di partecipazione dei cittadini, la Commissione propone di far leva sui dialoghi esistenti con i cittadini[8] attraverso una maggiore sensibilizzazione. Una piattaforma online multilingue garantirà la trasparenza del dibattito e favorirà una più ampia partecipazione.

I contenuti, la struttura, la portata e la tempistica della Conferenza dovranno essere concordati dalle tre istituzioni europee in una Dichiarazione comune. La Commissione propone di organizzare i lavori in **due filoni paralleli**, uno sulle **politiche**, con riferimento alle sei priorità della Commissione[9] e ai temi dell'Agenda strategica, e uno sulle **questioni istituzionali** (correlate al processo democratico, in particolare il sistema dei candidati capilista e le liste transnazionali per l'elezione dei parlamentari europei). La Commissione ritiene inoltre fondamentale che la Conferenza dia luogo a interventi reali e azioni tangibili e sottolinea che il calendario degli eventi dovrebbe essere determinato dalle prossime elezioni europee del 2024, prima delle quali ogni eventuale modifica della legge elettorale dovrà essere operativa.

La Commissione aveva proposto infine di avviare la Conferenza il 9 maggio 2020, festa dell'Europa - 70 anni dopo la firma della dichiarazione Schuman e 75 anni dopo la fine della seconda guerra mondiale.

---

23 marzo 2021

A cura di: Patrizia Borgna e Viviana Di Felice

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

[8] I dialoghi con i cittadini sono dibattiti pubblici con i commissari europei e altri responsabili decisionali dell'Ue e sono un'occasione per porre domande ai rappresentanti politici dell'UE, esprimere pareri e descrivere gli effetti delle politiche dell'UE sui cittadini. È inoltre possibile condividere le proprie idee sul futuro dell'Europa. Maggiori dettagli sono consultabili qui.

[9] Le sei priorità sono: un Green Deal europeo; un'Europa pronta per un'era digitale; un'economia al servizio delle persone; un'Europa più forte nel mondo; promuovere il nostro stile di vita europeo; un nuovo slancio per la democrazia europea.