



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 21 giugno 2022  
(OR. en)

10437/22

AG 70  
INST 245

#### NOTA DI TRASMISSIONE

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	21 giugno 2022
Destinatario:	Segretariato generale del Consiglio
n. doc. Comm.:	COM(2022) 404 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO , AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA Dalla visione all'azione

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2022) 404 final.

All.: COM(2022) 404 final



Bruxelles, 17.6.2022  
COM(2022) 404 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E  
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA  
Dalla visione all'azione**

*"In Europa la memoria del passato è sempre servita da guida per il futuro. Questo sarà ancora più importante in un momento in cui nel nostro continente torna ad accadere l'impensabile. I palesi tentativi della Russia di ridisegnare i confini e riscrivere le pagine più drammatiche della nostra storia ci hanno ricordato quanto sia pericoloso perdere di vista il passato e il futuro. Vivere in un eterno presente, pensando che nulla potrà mai essere diverso, che non può esistere un modo migliore di fare le cose. O peggio, che tutto rimarrà così com'è se non saremo noi a cambiare. È un ragionamento profondamente sbagliato: stare fermi equivale ad arretrare."*

*Presidente von der Leyen,  
9 maggio 2022, cerimonia di chiusura della Conferenza sul futuro dell'Europa*

## 1. INTRODUZIONE

Spesso si è detto che l'Unione europea si muove più rapidamente e fa più passi avanti quando vi è costretta. La nota citazione di Jean Monnet secondo cui l'Unione "sarà forgiata dalle sue crisi e sarà la somma delle soluzioni trovate per risolvere tali crisi" ha trovato conferma in gran parte della storia dell'UE, e a maggior ragione negli ultimi due anni, in cui abbiamo affrontato collettivamente una pandemia mondiale e una brutale guerra di aggressione alle nostre porte. Allo stesso tempo i cittadini europei rivendicano sempre più la necessità di cambiamenti, riforme e di impegno per migliorare l'Europa alle loro condizioni. Per questo negli orientamenti politici del luglio 2019 la presidente von der Leyen ha invitato a tenere una Conferenza sul futuro dell'Europa nella prospettiva di imprimere nuovo slancio alla democrazia europea e si è impegnata a dare seguito ai risultati.

La Conferenza sul futuro dell'Europa, che ha avuto inizio in occasione della Giornata dell'Europa 2021 e si è conclusa dopo un anno, è stata un esercizio paneuropeo di democrazia deliberativa senza precedenti, il più ampio e completo mai realizzato. Ha riunito persone di ogni età, paese ed estrazione, molte delle quali non avevano mai interagito con l'Europa o non conoscevano l'assetto istituzionale dell'Unione europea. Tutte sono partite dalle loro diverse storie, prospettive, lingue e identità per indicare che cosa si attendono dall'Europa e tracciare insieme una visione per il futuro.

In questo modo la Conferenza e i partecipanti hanno messo in evidenza il valore e la necessità di un maggior coinvolgimento dei cittadini nella definizione delle politiche che incidono sulla loro vita. La Conferenza ha dato nuova forza al funzionamento della stratificata democrazia europea, mostrando il potenziale di un autentico spazio pubblico europeo in cui i cittadini di tutta l'Unione possano impegnarsi sui temi che stanno loro più a cuore.

Lo ha dimostrato il modo in cui i cittadini e le istituzioni, i legislatori e i non addetti ai lavori hanno discusso delle questioni fondamentali della nostra epoca proponendo una serie di soluzioni in settori che definiranno il futuro dell'Europa, quali il cambiamento climatico e l'ambiente, la digitalizzazione, la democrazia, la salute, la giustizia sociale e l'uguaglianza, l'economia, la sicurezza, i valori, la cultura e molti altri. Naturalmente i risultati sono stati influenzati anche dal contesto attuale, in particolare dal susseguirsi di crisi che l'Europa ha dovuto affrontare negli ultimi due anni. In tutti i temi si è tenuto conto dell'impatto della pandemia di COVID-19 sulla nostra salute e le nostre economie, mentre la guerra non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina ha reso evidente la necessità di un'Europa più forte nel mondo, pronta a difendere la pace e i propri valori come fa da oltre 70 anni.

Sebbene la Conferenza abbia prodotto buoni risultati in termini di quantità e qualità delle proposte, il suo successo dipenderà in ultima analisi dai cambiamenti che riuscirà ad avviare. In quest'ottica, nella dichiarazione comune del marzo 2021 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea si sono impegnati a dare seguito alle proposte, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e conformemente ai trattati. La presidente von der Leyen ha ribadito questo impegno il 9 maggio 2022, durante la cerimonia di chiusura della Conferenza.

La presente comunicazione rappresenta il primo passo in questa direzione. Contiene una valutazione delle azioni necessarie per concretizzare le proposte della Conferenza, offre una panoramica delle prossime tappe e illustra come trarre i massimi insegnamenti dalla Conferenza e integrare la democrazia partecipativa nel processo politico e legislativo dell'UE.

## 2. PROSSIME TAPPE: DALLE PROPOSTE AD AZIONI CONCRETE

Le proposte della Conferenza, illustrate nella relazione finale trasmessa alla presidente del Parlamento europeo, al presidente del Consiglio e alla presidente della Commissione europea, sono di ampia portata, ambiziose e lungimiranti. Si articolano intorno a nove macrotematiche, con naturali sovrapposizioni tra alcune delle misure proposte.

### La Conferenza: molte proposte, un'unica visione

Dopo un anno di eventi, dibattiti nei panel di cittadini e idee raccolte online hanno preso forma 49 proposte e 326 misure specifiche<sup>1</sup> incentrate su nove temi:

- cambiamento climatico e ambiente;
- salute;
- un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione;
- l'UE nel mondo;
- valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza;
- trasformazione digitale;
- democrazia europea;
- migrazione;
- istruzione, cultura, gioventù e sport.

Dietro a queste cifre, da questi suggerimenti concreti traspare la visione di un'Europa che semplifichi la vita quotidiana delle persone nelle aree urbane e rurali, affronti senza paura le sfide della nostra generazione e produca risultati nei settori che più contano per i cittadini. Dal cibo che mangiano all'aria che respirano fino alla natura di cui godono. Dall'aver accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione e all'alloggio a prezzi abbordabili al sentirsi sicuri nelle scuole e in casa.

In generale le proposte esortano l'Europa a concentrarsi sul garantire l'equità e la

<sup>1</sup> Cfr. la relazione finale sulla piattaforma della Conferenza.

protezione sociale, difendendo nel contempo i suoi valori e lo Stato di diritto. Sottolineano la necessità di mettere in comune punti di forza e diversità per affrontare le questioni più pressanti che caratterizzano la nostra generazione: dalla pandemia e la guerra alla duplice transizione verde e digitale o ai cambiamenti demografici. Infine un tema sentito e ricorrente nei diversi settori è la necessità di una maggiore indipendenza e autonomia dell'Europa in settori chiave come quelli dell'energia, dell'alimentazione sostenibile, dei materiali, dei medicinali, dei chip digitali, delle tecnologie verdi, della cibersicurezza e della sicurezza e difesa. Nel complesso le misure proposte dalla Conferenza invitano l'Europa a essere più attiva nei settori di interesse collettivo o individuale per i cittadini.

## Valutazione delle proposte

Per dare seguito alle proposte della Conferenza nel modo più trasparente e diretto possibile, occorre una prima analisi per verificare quali interventi siano necessari per attuarle. **Affinché la valutazione sia credibile è fondamentale attenersi allo spirito e alla lettera di quanto proposto, senza reinterpretazioni o selezioni**, come indicato nell'allegato della presente comunicazione. Le 49 proposte sono raggruppate nelle stesse aree tematiche scelte dalla Conferenza e per ciascuna tematica è riportata la valutazione della Commissione.

L'allegato definisce quattro categorie di risposte: iniziative già in atto che rispondono alle proposte; iniziative per le quali viene richiesta l'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio; azioni previste che daranno seguito alle idee sulla base di nuove riflessioni scaturite dalla Conferenza; nuove iniziative o settori di intervento ispirati alle proposte e che rientrano nelle competenze della Commissione.

**La prima categoria comprende iniziative che la Commissione sta già attuando e che rispondono direttamente alle proposte:** per esempio la normativa europea sul clima, nel cui contesto sono già entrati in vigore atti normativi che sanciscono gli obiettivi climatici dell'UE, o la normativa sui servizi digitali, che farà in modo che l'ambiente online rimanga uno spazio sicuro, salvaguardando la libertà di espressione e le opportunità per le imprese digitali. In questa categoria rientrano anche l'istituzione dell'HERA, l'Autorità per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie, che aiuterà l'Europa a migliorare le capacità di preparazione e reazione alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero, o gli storici accordi raggiunti sul salario minimo e sulla presenza delle donne nei consigli di amministrazione. Vi sono anche iniziative concrete per rafforzare i partenariati internazionali dell'Europa e il suo ruolo nel mondo, per esempio attraverso la strategia Global Gateway per investire in infrastrutture intelligenti, pulite e sicure in tutto il mondo, nel rispetto dei valori dell'UE.

**La seconda categoria comprende proposte presentate dalla Commissione e attualmente al vaglio dei legislatori.** In alcuni casi l'esito della Conferenza costituisce uno stimolo per accelerare l'iter legislativo, per esempio per quanto riguarda il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, la normativa sull'intelligenza artificiale o le iniziative per potenziare l'economia circolare in settori come quelli delle batterie o dei prodotti sostenibili. La categoria comprende anche le proposte correlate al pacchetto "Pronti per il 55 %", fondamentali per conseguire gli obiettivi climatici e ridurre la dipendenza energetica dell'UE, o ancora l'iniziativa volta ad aumentare la resilienza e la sovranità tecnologica dell'UE attraverso misure quali la normativa sui semiconduttori.

**La terza categoria di iniziative riguarda settori nei quali la Commissione intende già presentare proposte** e terrà conto dei suggerimenti della Conferenza. Alcuni esempi sono la legge sulla libertà dei media, che intende tutelare il pluralismo e l'indipendenza dei media nel mercato interno dell'UE, la proposta legislativa per aumentare la fornitura di materie prime critiche per la duplice transizione, o ancora l'agenda europea per l'innovazione e il quadro legislativo volto ad accelerare e agevolare la transizione verso sistemi alimentari sostenibili. Nelle settimane e nei mesi a venire la Commissione presenterà anche proposte che rispondono direttamente ad alcuni dei suggerimenti, che si tratti di ripristinare lo stato della natura o di vietare l'ingresso sul mercato dell'UE di prodotti realizzati con il lavoro forzato.

Infine **la quarta categoria è quella in cui le proposte della Conferenza sono del tutto o parzialmente nuove** e richiedono l'avvio di nuove iniziative o proposte da parte della Commissione. Tra gli elementi nuovi introdotti dalla Conferenza figurano un maggiore impegno a migliorare la comprensione dei problemi di salute mentale e proposte per affrontarli meglio a livello europeo. Altre raccomandazioni sono incentrate sull'alimentazione e la sicurezza alimentare e sul migliorare le informazioni sull'impronta ecologica dei prodotti e sulle loro prestazioni in termini di benessere degli animali. Sono stati proposti anche un approccio coordinato a livello europeo per il monitoraggio della darknet e una maggiore attenzione all'estrazione di criptovalute, il cosiddetto *mining*.

## I principi guida

La valutazione indica chiaramente la direzione e individua settori in cui la Commissione dovrà presentare proposte. La Commissione si muoverà nel **modo più pragmatico possibile**, attraverso atti normativi o ricorrendo ad altre soluzioni. Si avvarrà pienamente del diritto di iniziativa conferitole dai trattati, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e delle regole per legiferare meglio. Ciò significherà valutare il probabile impatto delle opzioni politiche a disposizione, prevenire eventuali conseguenze negative e capire a quale livello le decisioni si rivelano più efficaci.

Vi sono anche molti settori nei quali la Commissione dovrà intervenire con **azioni non legislative**, perché dispone di competenze legislative limitate o perché si tratta del modo migliore per ottenere i risultati desiderati. Allo stesso modo, non tutte le proposte rientrano nelle competenze della Commissione; in alcuni casi potrebbe essere più opportuno l'intervento delle altre istituzioni dell'UE, degli Stati membri o degli enti locali e regionali.

La presidente von der Leyen annuncerà la prima serie di proposte nel **discorso sullo stato dell'Unione** a settembre 2022 e nella relativa lettera di intenti. Tali proposte saranno incluse nel programma di lavoro della Commissione per il 2023. Alcune dovrebbero figurare anche tra le priorità legislative comuni concordate tra le istituzioni dell'UE e nei futuri programmi di lavoro della Commissione.

## I trattati: sfruttare le possibilità attuali rimanendo aperti al cambiamento

Nel dare seguito alle proposte le **nuove riforme e politiche non dovrebbero escludere i dibattiti sulla necessità di modificare i trattati (e viceversa)**. La modifica dei trattati non dovrebbe essere fine a se stessa; per la stragrande maggioranza delle misure molte azioni possono e dovranno essere adottate nel quadro dei trattati in vigore. Proprio come i testi

costituzionali degli Stati membri, i trattati dell'UE sono strumenti in evoluzione. Durante tutto il mandato di questa Commissione le istituzioni dell'UE e gli Stati membri hanno concordato di sfruttare appieno le potenzialità offerte dai trattati, per esempio quando hanno acquistato miliardi di vaccini per i cittadini di tutta Europa o hanno rimesso in moto l'economia gettando le basi per il futuro tramite NextGenerationEU. In quel periodo l'UE ha anche avviato un percorso ambizioso e giuridicamente vincolante verso la neutralità climatica, ideato un cambio di paradigma nel mondo digitale e aiutato le piccole imprese a salvaguardare posti di lavoro durante la pandemia grazie al programma SURE. Tutto questo è stato possibile grazie alla volontà politica delle istituzioni, che hanno lavorato in sinergia per far fronte a sfide urgenti.

I trattati in vigore offrono anche potenzialità finora inutilizzate che potrebbero contribuire a dare seguito alle proposte della Conferenza, per esempio l'uso delle **"clausole passerella" per passare al voto a maggioranza qualificata in determinati settori politici**. La presidente von der Leyen lo ha chiesto esplicitamente negli orientamenti politici e nel discorso sullo stato dell'Unione per settori quali l'energia e la fiscalità e per aspetti importanti della politica estera e di sicurezza comune, ad esempio le sanzioni e i diritti umani.

Alcune delle idee emerse dalla Conferenza sono invece del tutto innovative ed esortano l'UE a intraprendere strade nuove, ancora inesplorate. Alcune di queste proposte chiedono esplicitamente una modifica dei trattati, per esempio in settori quali la salute e la difesa.

La Conferenza ha impresso nuovo slancio alle riflessioni sul modo in cui rinnovare e perfezionare il progetto europeo, partendo dalle fondamenta e modernizzandole ove necessario. Come ha sottolineato la presidente von der Leyen nel discorso alla Conferenza, **la Commissione sosterrà sempre coloro che desiderano migliorare l'Unione europea, anche attraverso modifiche dei trattati, se necessarie**.

In quest'ottica la Commissione si compiace del fatto che il Parlamento europeo sia disposto ad avvalersi per la prima volta dei poteri di proporre modifiche dei trattati conferitigli dal trattato di Lisbona. Il Parlamento ha definito una serie di settori in cui, a suo avviso, è opportuno discutere della modifica dei trattati nell'ambito di una **convenzione**. La Commissione è pronta a svolgere pienamente il suo ruolo istituzionale nella procedura di cui all'articolo 48 del trattato sull'Unione europea, e in particolare ad esprimersi in risposta a una consultazione da parte del Consiglio europeo.

### 3. IL FUTURO: I CITTADINI AL CENTRO DELLA DEMOCRAZIA EUROPEA

Oltre alla qualità e alla quantità delle proposte politiche e all'impulso alle riforme, dalla Conferenza è scaturita anche un'istantanea che mostra **come uno spazio pubblico europeo possa prosperare e come la nostra democrazia possa essere arricchita a livello europeo, nazionale, regionale e locale** grazie alla partecipazione dei cittadini. La Conferenza ha dato luogo a centinaia di discussioni e deliberazioni avvenute in modo capillare e con tono informale in ogni parte d'Europa. Nuovi canali di deliberazione, come la piattaforma digitale multilingue o i panel europei di cittadini, hanno consentito ai cittadini di scambiarsi idee sulle questioni che ritenevano più importanti per costruire il futuro dell'Unione, e hanno sollecitato il contributo delle persone più difficili da raggiungere, quelle che partecipano raramente alla vita politica e forse in passato non hanno nemmeno votato alle elezioni europee.

Diverse innovazioni della Conferenza offrono una guida sul modo in cui includere maggiormente i cittadini nella definizione delle priorità e degli obiettivi e nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche a livello europeo. Prendendole come punto di partenza e sfruttando gli strumenti già a disposizione, **la Commissione proporrà soluzioni per fare in modo che i cittadini abbiano un ruolo più attivo nell'elaborazione delle politiche dell'UE.**

Un elemento centrale e particolarmente innovativo della Conferenza sono stati i **panel europei di cittadini**. Circa 800 cittadini selezionati in modo casuale, un terzo dei quali era costituito da giovani, si sono riuniti per tre sessioni deliberative per ciascun panel e hanno poi formulato raccomandazioni. Diversi Stati membri hanno organizzato panel nazionali di cittadini seguendo gli stessi principi.

In virtù del successo che hanno avuto, **la Commissione darà ai panel di cittadini la facoltà di deliberare e formulare raccomandazioni prima di alcune proposte chiave**, nell'ambito della generale definizione delle politiche e in linea con i principi per legiferare meglio. A seconda della tematica, potranno essere coinvolti panel paneuropei oppure panel più piccoli e mirati per affrontare questioni politiche precise. I partecipanti dovrebbero essere selezionati su base casuale, come per la Conferenza, ma dovrebbero anche rispecchiare la diversità e la composizione demografica dell'Europa. I giovani dovrebbero rappresentare un terzo dei partecipanti. Se opportuno, nella valutazione d'impatto sarà integrata una "relazione dei cittadini" che sintetizzi i risultati di questi processi partecipativi e decisionali. Nei casi in cui tutti i partecipanti sono giovani si parlerà di "valutazione dal punto di vista dei giovani". **I primi panel di cittadini di nuova generazione saranno avviati nel contesto del discorso sullo stato dell'Unione 2022.**

La **piattaforma digitale multilingue** ha consentito ai partecipanti di condividere idee e prendere decisioni in pochi click, così come ha ospitato numerosi eventi che si sono svolti in tutta Europa nell'ambito della Conferenza. A maggio 2022 quasi 5 milioni di visitatori unici avevano consultato la piattaforma digitale multilingue, e si contavano oltre 750 000 partecipanti, 18 000 idee oggetto di dibattito e oltre 6 500 eventi.

In risposta alla richiesta dei partecipanti alla Conferenza di allestire piattaforme di consultazione online, il **portale "Di' la tua"** della Commissione diventerà lo sportello unico per la partecipazione online dei cittadini, riunendo tutte le informazioni sui meccanismi di partecipazione previsti dalla Commissione. Questo nuovo polo online integrerà le funzionalità principali della piattaforma digitale multilingue della Conferenza: gli scambi diretti tra i cittadini, i commenti (in tutte le lingue ufficiali dell'UE grazie a eTranslation), ma anche sondaggi online ed eventi partecipativi online. Costituirà la base di un nuovo ecosistema di partecipazione democratica e innovazione.

Tutte queste iniziative rientrano nell'impegno complessivo della Commissione per rafforzare la democrazia e lo spazio pubblico in Europa. In un'epoca di aumento dei conflitti e dell'autoritarismo nel mondo, **è più che mai necessario coltivare e proteggere le democrazie e la resilienza democratica**. Nel piano d'azione per la democrazia europea la Commissione ha recentemente proposto misure per rafforzare i partiti politici europei e consentire loro di fare campagna elettorale a livello transfrontaliero, nel quadro di una serie di iniziative volte a tutelare l'integrità delle elezioni e un dibattito democratico aperto. Ha presentato anche proposte per difendere e aumentare i diritti dei cittadini mobili dell'UE, in particolare per quanto riguarda le elezioni europee. In un'ottica simile il Parlamento europeo ha da poco suggerito di riformare la **legge elettorale dell'UE** e ha presentato proposte per l'inclusione di liste transnazionali alle prossime elezioni europee. La Commissione sosterrà il Parlamento europeo per raggiungere un accordo sulla legge elettorale in sede di Consiglio.

Abbiamo anche l'occasione di iniziare a riflettere sul modo in cui l'esperienza acquisita nel corso della Conferenza possa essere tradotta nella promozione di un'identità civica europea. Tale riflessione comprenderebbe per esempio una valutazione del modo in cui l'istruzione e la comunicazione possano dare spazio allo sviluppo di questo tipo di partecipazione.

#### 4. CONCLUSIONI

Come indicato nella presente comunicazione e nel relativo allegato, la Conferenza ha offerto molti spunti su cui lavorare, ma anche molti insegnamenti e molti elementi da preservare, per esempio l'energia e lo slancio per migliorare l'Europa e proiettarla verso il futuro. La Conferenza si è conclusa, ma il lavoro per dar seguito alle chiare proposte formulate per migliorare l'Europa e garantire che tutti i cittadini possano continuare ad avere voce in capitolo sulle politiche che li riguardano è appena cominciato.

La Conferenza ha dimostrato che gli europei sono determinati a realizzare un futuro migliore. Vedono l'Unione europea come un modo per raggiungere questo obiettivo e vogliono costruirla insieme ai rappresentanti eletti. Un'Europa fatta di pace e prosperità, equità e progresso, un'Europa sociale e sostenibile, che ha a cuore i propri cittadini e allo stesso tempo è abbastanza audace da attuare politiche coraggiose che andranno a beneficio di tutte le generazioni: la loro visione è chiara, e con le numerose iniziative illustrate nella presente comunicazione la Commissione potrà iniziare a farla diventare realtà.

Dare seguito ai risultati della Conferenza è una responsabilità condivisa delle istituzioni partecipanti, in base al rispettivo mandato istituzionale e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Una comunicazione chiara ed efficace sarà fondamentale in questa fase, specialmente per ottenere l'adesione dei cittadini e aumentare la fiducia nel processo e nei suoi risultati. Nell'autunno 2022 sarà organizzato un **evento di feedback** per tener vivo lo slancio della Conferenza e aggiornare i cittadini. Sarà un'occasione per comunicare e spiegare in che modo le tre istituzioni dell'UE stanno dando seguito alle proposte e per fare il punto sui progressi compiuti fino a quel momento. Consentirà inoltre di creare un legame chiaro e coerente tra i risultati della Conferenza e le future attività che ha ispirato.