

UN'UNIONE EUROPEA FINALMENTE DEMOCRATICA: CHIMERA O REALTÀ?

Alcune riflessioni sull'implementazione del principio democratico nella costruzione europea a partire dalle «Consultazioni sul futuro dell'Europa».

Autore: Dott.ssa Chiara Spiniello*

SOMMARIO: 1. Quanta democrazia c'è nell'Unione europea?; – 2. L'evoluzione normativa del principio democratico nell'Unione europea; – 3. Democrazia rappresentativa e Democrazia partecipativa; – 4. Le consultazioni pubbliche; – 4.1. Le «Consultazioni sul futuro dell'Europa»; – 5. La questione irrisolta del *deficit democratico*; – 6. Considerazioni conclusive.

1. Quanta democrazia c'è nell'Unione europea?

Interrogato su cosa fosse per lui la democrazia, Norberto Bobbio ha detto: «Ritengo che per dare una definizione minima di democrazia bisogna dare una definizione puramente e semplicemente procedurale, vale a dire definire la democrazia come un metodo per prendere decisioni collettive. Si chiama gruppo democratico quel gruppo in cui valgono almeno queste due regole per prendere decisioni collettive: 1) tutti partecipano alla decisione direttamente o indirettamente; 2) la decisione viene presa dopo una libera discussione a maggioranza. Queste sono le due regole in base alle quali ritengo che si possa parlare di democrazia nel senso minimo e ci si possa mettere facilmente d'accordo per dire dove c'è democrazia e dove democrazia non c'è»¹.

Nella seconda di queste ipotesi pare debba farsi rientrare l'ordinamento comunitario, la cui legittimità democratica è messa in discussione fin dagli albori della sua istituzione.

Se, infatti, all'interno degli Stati nazionali che compongono l'Unione il concetto di *governo del popolo* è storicamente nato, e tradizionalmente si è evoluto, ancorandosi a istituti di democrazia rappresentativa e diretta, o anche mediata²; il sistema comunitario ha finito col porsi su un binario differente, sia per la difficoltà di adattare i modelli che si sono sedimentati nel corso degli anni, sia per l'impossibilità di introiettare *tout court* i formati esistenti a livello statale.

Il problema di fondo è rappresentato dall'inesistenza di un *demos*, di un popolo europeo caratterizzato da una comune identità storico-culturale; assenza che ha finito col tradursi in una

* Dottoranda di ricerca in «Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate», Università degli Studi di Roma «La Sapienza».

¹ Così N. BOBBIO, nell'intervista *Che cos'è la democrazia?*, Fondazione Einaudi, Torino, 28 febbraio 1985.

² Mentre la prima si esplicita attraverso il meccanismo della rappresentanza politica e dell'elezione, la seconda postula la diretta partecipazione di ogni cittadino all'esercizio del potere sovrano; la terza – invece – si spiega tramite l'intermediazione dei partiti politici.

carenza di legittimazione dal basso delle istituzioni decidenti e col rendere i cittadini «utenti» di un servizio dispensato, unilateralmente, dall'azienda Europa³.

Tra le grandi scommesse di inizio secolo vi era, non a caso, quella di realizzare un'osmosi costituzionale tra sistemi interni e sistema sovranazionale, che fosse volta – il più possibile – a riequilibrare il rapporto tra i poteri della Comunità e a risolvere la questione della carenza di legittimità.

Quasi vent'anni sono trascorsi da allora, eppure – constatando che l'unica alternativa all'involuzione del processo di integrazione è la costruzione, non facile, di un'Unione politica e democratica – siamo ancora qui a domandarci allarmati: *quo vadis Europa?*⁴

2. L'evoluzione normativa del principio democratico nell'Unione europea

Nell'esaminare le forme e le procedure con le quali si è declinato il principio democratico⁵ all'interno dell'Unione europea – premessa fondamentale per comprendere la questione del difetto di legittimità della Stessa – un primo significativo riferimento si rinviene nel «Trattato sull'Unione europea» (siglato nel 1992 a Maastricht e in vigore dall'anno successivo). Ivi, nell'alveo delle *Disposizioni comuni*, è contenuto il principio che impone all'Unione di rispettare la «identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano su principi democratici» e i «diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, [...], e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario»⁶.

Successivamente, nella fase di preparazione della Conferenza intergovernativa di Amsterdam, gli allora ministri degli esteri austriaco, Wolfgang Schüssel, e italiano, Lamberto Dini – facendosi interpreti dell'esigenza della maggiore democraticità invocata dagli Stati membri – proposero una sorta di *right of submission*, con la quale si chiedeva al Parlamento europeo di prendere in considerazione gli atti che fossero stati proposti dal 10 per cento dell'elettorato di

³ La suggestiva metafora è proposta da F. CERRONE, *La cittadinanza europea: integrazione economica e identità*, in *Pol. Dir.*, 2000, p. 586.

⁴ Si riprende la formula, particolarmente convincente, utilizzata da D. SASSON, in *Quo vadis Europa?*, (trad. L. CLAUSI), Roma, Castelvecchi Editore, 2016.

⁵ Solennemente enunciato, *ab origine*, nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. All'art. 21, c.3, della Carta - che rappresenta, ancor'oggi, la pietra angolare dei sistemi di difesa dei diritti dell'uomo – può, infatti, leggersi: «La volontà del popolo è il fondamento dell'autorità dei poteri pubblici; tale volontà deve esprimersi mediante delle elezioni veritiere, che devono aver luogo periodicamente, a suffragio universale eguale e a voto segreto o seguendo una procedura equivalente che assicuri la libertà di voto».

⁶ Art. F, paragrafi 1 e 2, poi iscritti nell'art. 6 della versione consolidata del Trattato.

almeno tre Paesi aderenti. Sebbene l'iniziativa non andò a buon fine, a causa della mancata attenzione dedicatavi dalla Conferenza⁷, essa ha avuto l'indiscusso merito di portare alla ribalta la questione della democraticità dell'UE.

Tant'è vero che, trasposto e integrato nel Trattato di Amsterdam, il principio democratico è divenuto – a partire dal 1997 – uno dei capisaldi posti a fondamento dell'Unione, insieme alla libertà, al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello stato di diritto⁸. Un riconoscimento questo che ha consentito, tra l'altro, ai cittadini europei di rivolgersi al mediatore europeo per denunciare i casi di cattiva amministrazione da parte degli enti e degli organi comunitari⁹ e che ha reso possibile, altresì, l'istituzionalizzazione del diritto di petizione dinnanzi al Parlamento europeo¹⁰.

Tali previsioni, tuttavia, non hanno trovato un equo riconoscimento nella Carta di Nizza¹¹, il *Bill of Rights* europeo, che – nonostante si sia presentata, e sia effettivamente stata, (come) l'elencazione dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ivi compresi quelli di ultima generazione, i c.d. *nuovi diritti* – non ha dedicato sufficiente attenzione al tema dei diritti di partecipazione sia per quel che concerne l'intervento del cittadino nella vita pubblica sia per quanto attiene l'aspetto associativo. L'unico profilo di interesse, in tal senso, è rappresentato dall'art. 44 che, nel riprendere quanto già affermato dal Trattato di Maastricht, attribuisce a «qualsiasi cittadino dell'Unione o a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o che abbia la sede sociale in uno Stato membro il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo».

⁷ Sul punto si veda J. W. PICHLER, *Revolt of the stars. The «European Citizens Initiative»*, in AA. VV., *We Change Europe! The European Initiative - Art. 11. 4 TUE (n.v.) / Treaty of Lisbon*, Wien-Granz, 2008, p. 27.

⁸ Nella prima parte del Trattato, dedicata alle *Modifiche di merito*, al punto 8, è detto: «L'articolo F è modificato come segue: a) il paragrafo 1 è sostituito dal testo seguente: «1. L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri».

⁹ Secondo l'art. 228 TFUE («Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea») il mediatore europeo, eletto dal Parlamento europeo per la durata della legislatura con mandato rinnovabile, agisce in completa indipendenza da ogni potere, ivi compreso dal Parlamento stesso. Qualsiasi cittadino dell'Unione, o qualsiasi ente, organizzazione, persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede in uno Stato membro, può rivolgersi a questa figura per denunciare casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione, ad eccezione della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Non rientrano, invece, nelle competenze del Mediatore europeo i casi riguardanti le amministrazioni nazionali, regionali o locali, sebbene le denunce si riferiscano a presunte violazioni del diritto comunitario. Per un approfondimento sulla figura del mediatore europeo si veda E. VINCI, *Unione europea, cittadino, ombudsman, brevi riflessioni su un nuovo istituto civico europeo*, in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 3, settembre 1992, p. 887 e G. TESAURO, *Il mediatore europeo*, in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 3, settembre 1992, p. 894.

Il Mediatore europeo svolge le indagini che ritiene opportune e, in caso di esito positivo, avverte l'autorità interessata, che è tenuta a presentare il proprio punto di vista entro tre mesi dal rapporto e, alla fine della procedura, il Mediatore presenta la propria relazione al Parlamento europeo informando il denunciante dell'esito delle indagini.

¹⁰ Il combinato disposto degli artt. 24, c.2, e 227 del TFUE (ora dell'art. 21, c.1, e 194 del Trattato CE) fa sì che qualsiasi cittadino dell'Unione europea o residente in uno stato membro può presentare una petizione al Parlamento europeo, individualmente o in associazione con altri, su una materia che rientra nel campo d'attività dell'Unione europea e che lo riguarda direttamente.

¹¹ Proclamata a Nizza nel dicembre del 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, la «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» viene generalmente considerata il *testo costituzionale*, in senso lato, dell'Unione.

Decisamente più incisive, sono – invece – le statuizioni confluite nel «Libro bianco sulla *Governance*», pensato e redatto nel 2001 proprio per «garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione delle politiche europee»¹². In particolare, quattro sono le tipologie di intervento previste per colmare la distanza tra cittadini e istituzioni e per porre fine alla mancanza di attaccamento verso l'Unione europea: una maggiore partecipazione ed apertura; il miglioramento delle politiche normative comunitarie; il miglioramento e il rafforzamento della *governance* mondiale; la ridefinizione del ruolo delle istituzioni.

Intesa come «una procedura di governo improntata al diretto rapporto contrattuale e concertativo, in un quadro elasticamente procedimentalizzato, tra un'istituzione amministrativa e i gruppi esponenziali della società organizzata»¹³, la *governance* europea – a detta del Libro bianco – si fonderebbe su alcuni principi (apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza), identificabili, sostanzialmente, col concetto stesso di democrazia e, per questa ragione, fortificarla avrebbe significato instaurare un processo decisionale informale e caratterizzato dalla costante interazione tra molteplici attori.

Va, però, rilevato come una simile formulazione – oltre a risultare piuttosto vaga in quanto si limita a tracciare una linea da seguire, senza individuare vere e proprie forme di democrazia diretta e rappresentativa – rischia di scontrarsi con strutture già esistenti a livello statale, le quali necessariamente diventano filtri di quelle direttrici. Così, se per un verso si è assistito all'incremento, a livello sovranazionale, dei processi decisionali e delle strutture idonee all'uopo; per altro verso, non sono stati predisposti gli stessi canali democratici esistenti internamente agli Stati. La diminuzione di responsabilità politica da imputare agli operatori nazionali, di conseguenza, non ha avuto come contropartita un pari incremento a livello europeo.

Ciò, unitamente alla poca chiarezza che caratterizza la divisione di poteri e che comporta la prevalenza del ruolo accordato agli esecutivi nazionali a discapito del Parlamento europeo, ha reso evidente la necessità di procedere ad un ripensamento dell'assetto istituzionale complessivo dell'Unione europea, a partire proprio dal tema della partecipazione democratica.

È in quest'ottica che si indirizza, pertanto, la Dichiarazione del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001, la quale – ad un anno esatto di distanza dalla stesura della Carta di Nizza – si poneva gli obiettivi di: «una migliore ripartizione e definizione delle competenze dell'Unione; più democrazia, trasparenza ed efficienza nell'Unione europea, con una riflessione sul quadro istituzionale dell'Unione e sul ruolo dei Parlamenti nazionali; la semplificazione dei trattati, con la

¹² Il documento è consultabile all'indirizzo web: www.eur-lex.europa.eu.

¹³ Così S. NICOLAI, *Tra costituzione e amministrazione: la procedura del diritto in ambito comunitario*, in *Il Filangieri*, 2004, n. 4, p. 580.

eventuale prospettiva dell'adozione di una Costituzione europea e dell'inserimento della Carta dei diritti nel trattato di base»¹⁴.

In particolare, l'aspetto veramente innovativo era rappresentato dalla creazione di un *Forum*, attraverso il quale le organizzazioni rappresentatrici della società civile (di qualsiasi tipo: ecclesiastiche, regionali, locali, ecc.) avevano la possibilità di esprimere le loro proposte che sarebbero state prese in considerazione dalla Convenzione per le riforme istituita dalla Dichiarazione summenzionata.

È da queste basi, e dunque dal Libro bianco e dalla Dichiarazione di Laeken, che nasce il «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa», approvato dal Consiglio europeo nel giugno del 2004 e cassato ai referendum consultivi, svoltisi in Francia e in Olanda durante il finire della primavera dell'anno successivo¹⁵.

La mancata approvazione del Trattato – il cui Titolo IV, parte prima, era appositamente dedicato a «la vita democratica dell'Unione» e che si faceva portatore di una serie di significativi principi in materia (come quelli di eguaglianza democratica, democrazia rappresentativa e partecipativa)¹⁶ – ha bloccato il tentativo di arrivare ad una sistematizzazione organica dei principi fondanti dell'Unione, fino al «Trattato Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea», il quale – a onor del vero – nasce per una finalità diversa, quella di modificare i trattati esistenti.

Siglato a Lisbona alla fine del 2007, e divenuto operativo a partire dal 2009, il sopracitato accordo è stato pensato per recepire la maggior parte delle variazioni, sia di tipo sostanziale che procedurale, previste nella Costituzione, abbandonato ormai il progetto originario¹⁷.

In specie, nella parte modificativa del «Trattato sull'Unione europea», il novello testo – riproponendo quanto previsto nelle «Disposizioni relative ai principi democratici» – prevede una pluralità di disposizioni, che, nella loro eterogeneità, ricomprendono i valori posti a fondamento della democrazia europea, «un intricato modello di democrazia che combina differenti principi

¹⁴ È possibile consultare la Dichiarazione all'indirizzo web: www.camera.it.

¹⁵ In Francia le consultazioni ha avuto luogo il 29 maggio, in Olanda il 1 giugno. Hanno scritto sul tema della ratifica della Costituzione europea e sul significato dei referendum ad essa collegati, tra gli altri, J.- C. PIRIS, *The Constitution for Europe. A Legal Analysis*, New York, Cambridge University Press, 2006; T. SCHILLER, *Modern Direct Democracy in Europe. Dynamic Development on All Level*, in *Global Citizens in charge. How Modern Direct Democracy Can Make Our Representative Democracies Truly Representative*, Seoul, Korea Democracy Foundation, 2009.

¹⁶ Per un approfondimento dei contenuti del Trattato si veda M. MEZZANOTTE, *La democrazia diretta nei trattati dell'Unione Europea*, Milano, CEDAM, 2015, pp. 57 ss.

¹⁷ Sul punto S. C. SIEBERSON, *The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union's Deficit*, Creighton University, 2007, pp. 446 ss.

correlati come l'uguaglianza politica, la rappresentanza, la partecipazione ed altri principi di buona amministrazione, come l'apertura e la trasparenza»¹⁸.

Per comprendere se il tentativo di disciplinare tutti i possibili canali partecipativi tra cittadini europei e istituzioni comunitarie sia, almeno in parte, riuscito è opportuno analizzare le principali disposizioni, attuative dei precetti di democrazia mediate e immediate, previste – da ultimo – dal Trattato di Lisbona.

3. Democrazia rappresentativa e Democrazia partecipativa

Osservare come e seguendo con quali diramazioni si sia sviluppato il paradigma del principio democratico all'interno dell'ordinamento comunitario, consente di acquisire contezza di due dati.

Il primo, intuibile da un'analisi superficiale, consiste nell'inseparabile connessione tra le procedure europee e quelle nazionali per quel che concerne, nello specifico, la messa a punto del sopracitato precetto; il secondo – che costituisce oggetto di approfondimento delle parti a seguire – è individuabile nel fatto che accanto alla tradizionale democrazia rappresentativa è ora fortemente radicata la democrazia dei diritti ed è comparsa una forma di democrazia di partecipazione¹⁹.

Per questa ragione, non è da leggersi come un assoluto l'art. 10, par. 1, del «Trattato del Trattato sull'Unione europea», laddove è detto che «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa», essendo questa espressione di una forma di rappresentanza diretta – «i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo»²⁰ – e alternativa a quella, indiretta, che postula una rappresentanza degli Stati membri mediante i rispettivi esecutivi nazionali, che siedono nel Consiglio europeo²¹ e nel Consiglio. Una definizione che manca, dunque, di considerare gli istituti di democrazia partecipativa.

Certo è, però, che il meccanismo della democrazia rappresentativa, immediatamente evocativo dei sistemi propri del costituzionalismo di ogni tempo, è nodale nella democrazia comunitaria, la quale punta la propria legittimazione – *in primis* – sul Parlamento europeo.

In quest'ottica si capisce, allora, perché il Trattato di Lisbona abbia inteso apportare alle precedenti Carte modifiche che mirassero a *democraticizzare l'Unione parlamentarizzandola*. E lo

¹⁸ Cfr. V. CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, *European Public Law*, Issue 1, 2010, p. 127.

¹⁹ Così A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 10.

²⁰ Art. 10, c. 2, TUE.

²¹ In particolare, l'art. 10, c.2, dice che «gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi Capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini».

ha fatto, in particolare, accrescendo il ruolo dell'organo legislativo sia nella fase di formazione degli atti normativi – attraverso l'estensione del processo di co-decisione a settore più ampi – sia mediante il riconoscimento di nuovi poteri in materia di bilancio e di questioni internazionali.

Ciò detto, l'art. 12 del TUE, così come revisionato dall'accordo portoghese, nel rimarcare l'importanza dell'attività dei Parlamenti nazionali²², sembra voler – invece – effettuare un inversione di rotta, andando ad attribuire un significato particolarmente stringente alla volontà che si forma in ambito nazionale e comprimendo, di contro, quella del decisore europeo. Un atteggiamento – certamente frutto delle pressioni delle Camere elettive degli Stati membri²³ – che mostra la volontà di non cedere spazio a strumenti democratici non controbilanciati da poteri analoghi riconosciuti agli organi di governo degli Stati membri.

D'altra parte, va rilevato come la resistenza all'incremento delle funzioni e delle competenze dell'Unione siano state vinte proprio includendo i parlamenti nazionali all'interno delle dinamiche europee, il che se da un lato comporta la sola messa a punto di politiche effettivamente condivise, dall'altro implica il rischio dell'attribuzione di una maggiore importanza ad alcuni Stati membri a discapito di altri, in base al peso specifico che i rispettivi parlamenti sono in grado di conquistarsi. Prospettiva (in parte, come noto, già compiuta) che certamente democratica non è.

Decisamente più conformi all'idea di *governo del popolo* risultano essere, di contro, le innovazioni in materia di democrazia partecipativa di cui si è fatto portatore il Trattato di Lisbona.

Ricompresa nel Titolo II del nuovo «Trattato sull'Unione europea» – recente «Disposizioni relative ai principi democratici» – esse hanno ad oggetto sia la c.d. *democrazia mediata*, ossia quella in cui la partecipazione si esplica per il tramite dei partiti politici²⁴, sia la democrazia partecipativa in senso stretto, e dunque quella che postula la presenza in prima persona dei cittadini europei.

²² «I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato; d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea».

Per una ricostruzione del ruolo dei Parlamenti nazionali L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in A. Lucarelli - A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, pp. 477 ss e A. MANZELLA, *Sui principi...*, op. cit., pp. 17 ss.

²³ Così J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 327.

²⁴ Ha studiato, in maniera approfondita, il ruolo e le funzioni dei partiti politici europei A. CIANCIO, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi*, n. 9, 2009.

Sotto il primo profilo, merita di essere ricordato che i partiti politici – la cui funzione era già stata rivalutata dal Trattato di Maastricht²⁵ – sono diventati organismi in grado di contribuire alla formazione di «una coscienza politica europea» e a consentire l'espressione della «volontà dei cittadini dell'Unione»²⁶. Nonostante questo significativo riconoscimento, arricchitosi anche di altre previsioni regolamentari, i partiti politici continuano a restare in ombra, non avendo assunto un ruolo determinante nel processo di integrazione europea né essendo stati in grado di formulare un programma politico a carattere transazionale.

Per quel che concerne il tema della democrazia partecipativa, in linea con l'evoluzione del principio stesso²⁷, il Trattato di Lisbona ha confermato la novità introdotta dal Titolo VI del progetto di trattato costituzionale, il testo – a detta di parte della dottrina²⁸ – che rappresentava «il più significativo passo avanti verso un'effettiva promozione della vita democratica dell'Unione».

Un ruolo fondamentale è pertanto attribuito alla democrazia che si forma dal basso, all'associazionismo e ai movimenti di cittadini interessati alla gestione della cosa pubblica e desiderosi di fungere da intermediari tra cittadini ed istituzioni europee.

Sotto tale aspetto, l'art. 11 del novellato TUE, nei primi tre commi, prevede una disciplina che mira a sottolineare il ruolo fondamentale che viene assegnato alle organizzazioni e ai cittadini, volto a consentire la loro partecipazione alla vita politica dell'Unione europea. Ivi, infatti, può leggersi che «le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione (par.1); le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile (par. 2); al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate (par. 3)».

Se questi primi tre paragrafi sono indubbia testimonianza dell'apertura delle istituzioni comunitarie nei confronti della società civile – e in particolar modo il terzo è degno di nota (come si dirà poi) costituendo in fulcro della presente indagine – è sul quarto e ultimo comma del disposto che preme, ora, soffermare l'attenzione.

²⁵ Questo, nel modificare il «Trattato che istituisce la Comunità economica europea», aveva inserito l'art. 138A dai contenuti sostanzialmente analoghi rispetto a quanto statuito dal Trattato di Lisbona.

²⁶ Art. 10, c. 3 e c. 4.

²⁷ Negli ultimi anni numerose sono state le esperienze partecipative pensate per rafforzare la partecipazione dei cittadini e delle associazioni. Si è interessato al tema, in particolare, B. GBIKIPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità*, in *Stato e mercato*, n. 73, 2005.

²⁸ Ci si riferisce a E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI – A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Il trattato...*, op. cit., e D. DUEZ, *La démocratie participative européenne. Du citoyen à la société civile organisée*, in *Les modes d'expression de la citoyenneté européenne*.

Nell'affermare, infatti, che i «Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati», per la prima volta il *demos* (meglio, i *demoi*) dell'Unione europea sono coinvolti in modo diretto ed effettivo nel processo decisionale. Ecco venire, così, alla luce una previsione che disciplina l'iniziativa legislativa popolare in chiave sovranazionale.

L'entusiasmo per questa fondamentale acquisizione viene, però, presto smorzato dai contenuti dell'art. 24, c.1, del nuovo «Trattato sul funzionamento dell'Unione europea», dove può leggersi che «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 11 del trattato sull'Unione europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire».

Spetta, quindi, al legislatore – il cui intervento può sempre essere caratterizzato da un certo margine di discrezionalità e richiedere un periodo di tempo non necessariamente contenuto – il compito di determinare le norme necessarie per l'attuazione concreta di tale iniziativa, assumendo così la natura ed i connotati di una norma essenzialmente programmatica²⁹.

Perplessità desta, altresì, la considerazione alla luce della quale l'iniziativa dei cittadini è stata considerata del tutto priva di forza giuridica vincolante: né è specificato in che misura la Commissione è chiamata a dare seguito alla richiesta fattale dai cittadini di presentare una proposta; né – qualora sopraggiunga un rifiuto da parte delle istituzioni comunitarie di adottare la proposta elaborata dalla Commissione – sono previste misure «di tamponamento», come, ad esempio, un referendum popolare, che offra ai cittadini la possibilità di confermare la propria potestà legislativa e di ottenerne l'entrata in vigore³⁰.

Non volendone sminuire il significato simbolico della misura, è innegabile che in quanto a portata essa resti limitata. Ancor'oggi, perciò, il principale strumento comunicativo, e in senso (assai) lato decisorio, di cui i cittadini europei dispongono per interagire con le istituzioni comunitarie – e tentare di esercitare una pressione su di loro – resta quello delle *Consultazioni pubbliche*.

²⁹ Così M. MORELLI, in *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2011, p. 50.

³⁰ Sul punto M. MORELLI, *ibidem*, pp. 59 ss.

4. Le Consultazioni pubbliche

Regolamentate, come detto, dal terzo paragrafo dell'art.11 del TUE, le *Consultazioni*³¹ consentono alla Commissione di entrare in contatto con i cittadini attraverso molteplici canali, sia formali che informali.

A onor del vero, va ricordato che la Commissione ha frequentemente fatto ricorso a questo strumento³² e, nel tentativo di dare attuazione a quanto statuito dall'art. 154 TFUE – e cioè la creazione e il mantenimento di un dialogo aperto con le parti sociali, in particolar modo quando si tratta di presentare una proposta nel settore delle politiche sociali³³ – nel 2002 ha emanato una comunicazione dal titolo «Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione»³⁴.

Ivi, si rilevava come – nonostante la lunga tradizione vantata dalla Commissione – è sempre mancata una strategia che mobilitasse l'intera istituzione sui modi in cui svolgere la consultazione, ragion per cui ci si poneva l'obiettivo di garantire una maggiore partecipazione degli interessati, per mezzo di una consultazione più trasparente ed idonea a responsabilizzare la Commissione. Allo stesso modo, fondamentale era pure assicurare una maggiore razionalità e flessibilità nella consultazione stessa, così da tener conto delle esigenze dei vari interessi in gioco.

Nel far ciò, la Commissione ha richiamato i suoi doveri come stabiliti nel Protocollo n. 7 (allegato al Trattato di Amsterdam) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, laddove si legge che la Stessa «dovrebbe effettuare ampie consultazioni prima di

³¹ Con tale espressione si indica, altresì, la procedura legislativa speciale prevista dall'art. 289 TFUE, quale forma di eccezione rispetto alla procedura legislativa ordinaria dell'art. 294 TFUE, in virtù della quale il Consiglio deve tenere conto del parere del Parlamento europeo e, ove specificato nei trattati, dei pareri del Comitato economico e sociale europeo, del Comitato delle regioni e della Banca centrale europea. Tuttavia, il Consiglio non è vincolato dalla posizione del Parlamento, che è soltanto tenuto a consultare; ma l'assenza di tale consultazione rende l'atto illecito e passibile di annullamento dalla Corte di giustizia. Inoltre, quando il Consiglio intende modificare sostanzialmente la proposta, deve consultare nuovamente il Parlamento. Si tratta di una procedura applicabile a un numero ridotto di settori politici, come ad esempio le esenzioni del mercato interno e il diritto della concorrenza, nonché a questioni e aspetti finanziari della proprietà intellettuale e a questioni di carattere amministrativo. La procedura di consultazione è, infine, utilizzata anche per strumenti quali le raccomandazioni e i pareri del Consiglio e della Commissione.

³² Le altre Istituzioni ne fanno uso raramente, invece, sebbene ne abbiano la possibilità. Secondo il regolamento del Parlamento europeo (art. 27 par. 5) la competenza per l'organizzazione di consultazioni pubbliche sarebbe della Conferenza dei Presidenti, ma i membri del Parlamento europeo preferiscono intrattenere contatti personali con i *lobbisti* iscritti al *Registro per la Trasparenza*, senza contare il fatto che i cittadini possono comunque interagire con il Parlamento europeo attraverso il tradizionale strumento della petizione. Per quanto riguarda il Consiglio dell'Unione europea non risulta che abbia mai organizzato consultazioni pubbliche.

³³ «La Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello dell'Unione e prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti (par. 1). A tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione dell'Unione (par. 2). Se, dopo tale consultazione, ritiene opportuna un'azione dell'Unione, la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista. Le parti sociali trasmettono alla Commissione un parere o, se opportuno, una raccomandazione (par. 3)»; art. 154 TFUE.

³⁴ Il documento è consultabile all'indirizzo web www.unipd-centrodirittumani.it.

proporre atti legislativi e, se necessario, pubblicare documenti di consultazione». Dunque, non la creazione di un canale differenziato rispetto al percorso decisionale che si ricollega al ruolo svolto dal Parlamento europeo, ma neppure l’emanazione di una mera norma di principio che rischia di restare inattuata e di rendere lo strumento delle consultazioni privo di reali effetti.

Conformemente a questo obiettivo, pertanto, ci si è proposti di migliorare le procedure che si collegano all’attivazione del meccanismo di ricezione dei pareri, già ampiamente modificato in passato mediante il ricorso alla Rete per la raccolta e l’analisi delle reazioni dell’opinione pubblica³⁵.

Così, a qualche anno di distanza, e precisamente nell’aprile 2016, le tre principali istituzioni europee – Commissione, Parlamento e Consiglio – hanno sottoscritto un accordo interistituzionale intitolato «Legiferare meglio», il c.d. *Better Regulation Agreement*³⁶.

Scopo dell’*agreement*, che riprende un precedente tentativo di accordo fallito nel 2003, è quello di «promuovere la semplicità, la chiarezza e la coerenza nella redazione della normativa dell’Unione nonché di promuovere la massima trasparenza nel processo legislativo» (art. 2).

A tal fine, il potenziamento degli strumenti di consultazione e partecipazione e la loro estensione a tutti i tipi di atti (legislativi, delegati e di esecuzione) e a tutte le fasi dell’*iter* decisionale (dalla fase della preparazione a quella del controllo dell’efficacia) diventano elementi centrali della strategia.

In particolare, per quel che concerne l’aspetto delle consultazioni pubbliche, tanto nell’ambito della valutazione di impatto che precede l’adozione delle proposte legislative, quanto in quello della valutazione *ex post* sull’efficacia delle misure adottate³⁷, la Commissione europea è tenuta a svolgere ampie consultazioni del pubblico e dei portatori di interesse. Tali consultazioni devono essere condotte in maniera aperta e trasparente, permettendo la partecipazione più ampia possibile e incoraggiando la partecipazione diretta alle consultazioni delle PMI e di altri utenti finali, anche tramite Internet.

In più rispetto al passato, il *Better Regulation Agreement* ha creato un apposito organo incaricato di monitorare lo svolgimento delle valutazioni di impatto e delle valutazioni *ex post*,

³⁵ In particolare, è stata la comunicazione sulla definizione interattiva delle politiche (C (2001) 1014) ad introdurre lo strumento dell’Internet per migliorare il sistema di governo.

Si segnala, inoltre, che un altro importante canale di comunicazione era rappresentato dal *Conexcs* (Consultazione – Commissione europea e società civile), nato con lo scopo di offrire informazioni sui comitati e su altre strutture predisposte dalla Commissione e soppresso in seguito all’istituzione del Registro dei rappresentanti di interessi. Sul punto A. COLOMBO, *The principle of subsidiarity and european citizenship*, Milano, Vita e Pensiero, 2004, pp. 52 ss.

³⁶ Rinvenibile all’indirizzo web www.eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:123:FULL&from=EN.

³⁷ Non a caso nell’accordo si insiste molto sulla necessità che gli strumenti di verifica della qualità delle regole vengano estesi a tutto il ciclo di vita degli atti, con particolare riferimento alle valutazioni *ex post* di efficacia e adeguatezza. In tal modo, oggetto di verifica non è più solo la regola in sé, ma anche i suoi effetti in concreto.

denominato *Regulatory Scrutiny Board*³⁸, il quale ha predisposto delle linee-guida estremamente precise e puntuali sulle modalità con cui le consultazioni pubbliche devono essere condotte³⁹.

Dunque, le consultazioni pubbliche – in precedenza affidate all’iniziativa spontanea della Commissione europea – sono oggi sottoposte a dettagliate regole procedurali. In specie, esse devono rispettare quattro principi: 1) partecipazione, attraverso un approccio ampio e inclusivo; 2) trasparenza dei processi consultivi sia per coloro che vi sono coinvolti sia per il pubblico generico; 3) efficacia, nel senso che le consultazioni devono essere svolte con tempistiche adeguate a far sì che l’opinione degli *stakeholder* possa avere un effetto sui processi decisionali; 4) coerenza, nel senso che tutte le fasi dell’iter decisionale, inclusa quella della valutazione *ex post* e del controllo della qualità, devono basarsi sugli esiti delle consultazioni.

A questi quattro principi si affiancano alcuni *standards* minimi che le consultazioni sono tenute a rispettare: a) assoluta chiarezza, trasparenza e pubblicità dei processi consultivi e dei risultati della consultazione; b) appropriata individuazione del target; c) precisa e adeguata individuazione delle scadenze temporali; d) *feedback* con soggetti consultati.

Oltre alle consultazioni degli *stakeholder* descritte fin qui, nel contesto dell’iniziativa *Legiferare meglio* la Commissione europea ha recentemente predisposto una piattaforma online, denominata «Di’ la tua»⁴⁰, attraverso la quale chiunque, in forma del tutto libera, dopo essersi registrato al sito, può inviare commenti, osservazioni e opinioni personali riguardanti una gran varietà di iniziative (tabelle di marcia, proposte legislative, proposte di atti delegati o di esecuzione, relative valutazioni di impatto).

Come si intuisce, nello svolgimento delle consultazioni, Internet svolge un ruolo assai rilevante: in una apposita sezione del portale dell’Unione europea⁴¹ sono elencate tutte le consultazioni pubbliche – aperte, in procinto di essere avviate o già concluse – organizzate dalla Commissione europea in vari ambiti tematici. Per ciascuna di esse, in specifiche pagine web, sono riportati il tema e gli obiettivi della consultazione, il target di riferimento, la documentazione utile, il questionario online che chiunque può compilare e le relative scadenze. La compilazione del

³⁸ Se ne predispose la regolamentazione all’indirizzo web www.ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_it.

³⁹ Esse sono: precisa individuazione del problema, degli scopi e obiettivi della consultazione; focus sulla differenza fra la raccolta di dati e la rilevazione di opinioni; individuazione delle categorie di *stakeholder* la cui opinione può essere rilevante nella *policy area* interessata dalla consultazione, adoperandosi affinché nessun *target group* rilevante venga escluso; utilizzo di metodi e pratiche accessibili; creazione di una specifica pagina web per la consultazione; svolgimento della consultazione con la massima trasparenza; mantenimento di una posizione neutrale; attenta analisi dei risultati della consultazione; controllo interno della qualità dei processi consultivi. Cfr. www.ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm.

⁴⁰ Maggiori informazioni sull’iniziativa sono contenute sul portale www.ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it.

⁴¹ www.ec.europa.eu/info/consultations_it.

questionario non è anonima, ma il rispondente può chiedere che il suo contributo venga reso pubblico in forma anonima.

Comprese le regole procedurali sulla base delle quali hanno luogo le consultazioni pubbliche, per avere contezza della loro ricaduta pratica è parso funzionale – a chi scrive – prendere parte ad una di quelle attualmente aperte, relativa al futuro dell'Europa.

A seguire le riflessioni che ne sono scaturite.

4.1. Le «Consultazioni sul futuro dell'Europa»

Poco più di un anno fa, il 1 marzo 2017 – alla vigilia del vertice di Roma, che ha riunito i leader dei 27 Stati membri in occasione dei sessant'anni della firma dell'omologo Trattato – la Commissione europea ha emanato un nuovo «Libro bianco sul futuro dell'Unione europea».

Il Libro, nel delineare cinque possibili scenari per l'evoluzione dell'Unione europea fino al 2025⁴², è stato sottoposto al parere della società civile, mediante lo strumento delle consultazioni pubbliche al fine di aiutare i leader europei ad individuare le giuste priorità per gli anni futuri⁴³.

«Creato da un *panel* di cittadini selezionati in modo casuale» e complementare «ad altre iniziative della Commissione europea sul Futuro dell'Europa», come si legge sul portale online, il questionario si articola in undici domande, ognuna delle quali ha ad oggetto una tematica specifica, più una di apertura e una di chiusura a portata generale.

Così, se a mo' incipit si legge «Quali decisioni adottate a livello dell'Unione europea la renderebbero più orgoglioso/a di appartenere all'Unione?» e come epilogo «C'è qualcos'altro che vorrebbe aggiungere per esprimere le Sue preoccupazioni, speranze e aspettative sul futuro dell'Europa?», nel mezzo vi sono tutta una serie di interrogativi – a risposta chiusa e con possibilità di scelta che va dalle due alle cinque opzioni – concernenti tematiche di stringente attualità. Dall'immigrazione alla tutela ambientale, dall'istruzione e formazione alla sicurezza. E ancora, la

⁴² Essi sono: «Avanti così», l'UE a 27 continua ad attuare il suo programma positivo di riforme; «Solo il mercato unico», l'UE a 27 si concentrerebbe progressivamente sul mercato unico perché i 27 Stati membri non riescono a trovare un terreno comune in un numero crescente di settori; «Chi vuole di più fa di più», l'UE a 27 continua secondo la linea attuale, ma gli Stati membri che lo desiderano possono aumentare la cooperazione in ambiti specifici; «Fare meno in modo più efficiente», i lavori sono diretti principalmente al raggiungimento di maggiori risultati in tempi più rapidi in alcuni settori selezionati, intervenendo meno in altri; «Fare molto di più insieme», gli Stati membri decidono di condividere in misura maggiore poteri, risorse e processi decisionali in tutti gli ambiti.

Il «Libro bianco sul futuro dell'Europa» può leggersi integralmente all'indirizzo web www.ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_it.

⁴³ La consultazione sul futuro dell'Europa è accessibile dall'indirizzo web www.ec.europa.eu/consultation/runner/Future-of-Europe?surveylanguage=it.

riduzione delle ineguaglianze, lo sviluppo tecnologico e quello economico, l'agricoltura, la pesca e la produzione agricola.

Inoltre, sotto forma di tabella corredata da un indice di gradazione, è chiesto al cittadino di esprimere la propria posizione circa la necessità di intensificare ovvero di allentare l'armonizzazione normativa in alcuni settori (istruzione; qualità di beni e servizi; tutela dei consumatori; sussidi sociali minimi; tassazione; pensioni; retribuzioni; standard ambientali; privacy e protezione dei dati; benessere degli animali; qualità dei prodotti agricoli; sicurezza alimentare).

Il tredicesimo, e ultimo, *step* della Consultazione è rappresentato – come detto – dalla compilazione dei propri dati anagrafici (Paese, nome, cognome, età, sesso, indirizzo email), i quali possono però essere resi anonimi per la pubblicazione.

Dal formato intellegibile e di facile comprensione per quel che riguarda il contenuto delle domande, la consultazione sconta – tuttavia – una serie di vizi, che rischiano di incidere significativamente sulla sua portata.

In particolare, vi sono due ordini di ragioni che portano a dubitare dell'efficacia di questo strumento conoscitivo. Il primo ha a che fare specificatamente col questionario analizzato; il secondo attiene all'istituto nella sua interezza.

Sotto il profilo menzionato inizialmente, la sensazione che si ha è di trovarsi di fronte a formulazioni sin troppo generiche, quasi vuote, certamente non produttrici di effetti realmente concreti. Il cittadino, leggendole, può sentirsi scoraggiato dal proseguire nella compilazione delle domande, ritenendole l'ennesimo tentativo di un *imbellimento* di facciata. Insomma, potrebbero apparire la manifestazione di una finta volontà, quella di coinvolgere la società civile in decisioni già prese.

Un difetto questo che, però, non può essere imputato agli organismi sovranazionali (e, in specie, agli uffici competenti in materia) essendo stati i quesiti, come detto, formulati da membri della società civile.

Per quel che concerne le caratteristiche dell'istituto, diverse sono le osservazioni rilevanti.

Innanzitutto, sebbene chiunque possa rispondere al questionario online, è evidente che difficilmente il cittadino comune può venire a conoscenza dell'apertura di una consultazione o essere interessato a partecipare. La partecipazione spontanea dei singoli cittadini alle consultazioni pubbliche, dunque, è certamente minoritaria rispetto a quella dei gruppi organizzati rappresentativi dei portatori di interessi, che regolarmente interagiscono con la Commissione europea, sono ben

informati delle iniziative intraprese e hanno interesse e vocazione alla partecipazione al fine di cercare di influenzare i processi decisionali⁴⁴.

In secondo luogo, se è vero – ai sensi dell’art. 11 TUE – che le consultazioni pubbliche sono da considerarsi per la Commissione europea un obbligo giuridicamente vincolante; lecito è chiedersi quali forme di reazione siano consentiti ai cittadini che volessero opporsi, come singoli o in forma associativa, a una decisione eventualmente assunta in assenza di previa consultazione pubblica oppure in seguito a una consultazione condotta senza rispettare le linee-guida procedurali oppure ancora senza tenere adeguatamente conto degli effettivi risultati delle consultazioni svolte⁴⁵.

La risposta è, purtroppo, facilmente intuibile: dal momento che il sopracitato articolo non prevede l’emanazione di un Regolamento o di una Direttiva per la sua attuazione – e poiché le consultazioni pubbliche sono disciplinate solo da fonti non legislative – difficilmente la Commissione europea potrebbe essere considerata inadempiente rispetto a un obbligo giuridico⁴⁶.

Infine, dalle regole contenute nelle linee-guida, emerge un elemento di debolezza di non poco conto: le consultazioni avvengono solo rispondendo ad un questionario su format prestabilito. Non si tratta, quindi, di un vero e proprio dialogo, anche in forma di contraddittorio, fra cittadini e decisori pubblici.

Da quanto detto si può agevolmente concludere che le regole sulle consultazioni pubbliche appartengono alla categoria del *soft law*, cioè degli «atti non giuridicamente vincolanti, ma in grado di produrre effetti solo sul piano politico»⁴⁷. Se, per un verso, tale scelta comporta la massima flessibilità degli strumenti partecipativi, facilitando così l’evoluzione delle relative prassi; per altro verso fa sì che vi sia un’indeterminatezza tanto nella qualificazione quanto nei diritti e nei doveri dei coinvolti nei processi di partecipazione.

Si capisce, allora, perché ancor’oggi a proposito del livello di democrazia raggiunto dalle istituzioni comunitarie, nel loro interagire e (ancor più) nel relazionarsi con la popolazione degli Stati membri, si tenda a parlare di *deficit*, una mancanza che – se non opportunamente colmata – rischia di compromettere il senso dell’intera costruzione comunitaria.

⁴⁴ Come già ricordato, i portatori di interessi che intendono ufficialmente qualificarsi come tali in modo da poter interloquire con la Commissione europea e il Parlamento europeo possono oggi iscriversi in un apposito Registro pubblico denominato *Registro per la trasparenza*, consultabile attraverso Internet, e sono tenuti al rispetto di uno specifico codice di condotta.

⁴⁵ Così M. R. ALLEGRI, in *Commissione europea, a che servono le consultazioni pubbliche digitali*, www.agendadigitale.eu.

⁴⁶ Di conseguenza risulta improbabile che la Corte di Giustizia dell’Unione europea possa accogliere un ricorso per l’annullamento di un atto legislativo adottato senza rispettare le regole (non legislative) sullo svolgimento delle consultazioni pubbliche. Sul punto M. R. ALLEGRI, *ibidem*.

⁴⁷ Cfr. M. R. ALLEGRI, in *Commissione europea, a che servono le consultazioni pubbliche digitali*, www.agendadigitale.eu.

5. La questione irrisolta del *deficit democratico*

L'Europa è nata, in linea di principio, come Unione economica e come Unione politica, ma se nel corso del tempo la prima prospettiva si è certamente realizzata – grazie, tra l'altro, alla rimozione delle barriere doganali e, più in generale, di tutti quegli ostacoli che si frapponevano alla libera circolazione delle persone, delle merci e dei capitali – la seconda ha finito col collocarsi (meglio, coll'essere collocata) in una zona d'ombra.

Dire Unione politica significa, innanzitutto e implicitamente, attribuire una legittimazione democratica alle istituzioni che quell'unità la compongono e la alimentano, ragion cui – alla luce delle riflessioni che hanno animato lo studio finora condotto, e dunque in considerazione dell'approfondimento del principio democratico e delle sue declinazioni nello spazio europeo – non può mancare un riferimento al tema del c.d. *deficit democratico* dell'Unione europea.

Entrata nel glossario comunitario come «nozione invocata principalmente per sostenere che l'Unione europea e le sue istanze soffrono di una mancanza di legittimità democratica e che sembrano inaccessibili ai cittadini a causa della complessità del loro funzionamento. Il deficit democratico rispecchia la percezione secondo cui il sistema istituzionale comunitario sarebbe dominato da un'istituzione che cumula poteri legislativi e di governo, il Consiglio dell'Unione europea, e da un'istituzione burocratica e tecnocratica che non ha un'effettiva legittimità democratica, la Commissione europea»⁴⁸, quella del deficit democratico è una questione ancor più controversa (se possibile) di quanto a prima vista possa apparire.

Come si desume dalla stessa definizione, infatti, essa è in grado di assumere sfaccettature diverse e di articolarsi su molteplici piani, intersecando almeno tre tematiche: una prima relativa ai poteri del Parlamento europeo e ai rapporti che esso instaura con le altre istituzioni comunitarie; una seconda inerente ai meccanismi della democrazia rappresentativa e alla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali; una terza concernente la mancanza di un legame stabile tra il Parlamento e l'esecutivo.

Si è già avuto modo di sottolineare che il Parlamento europeo – nonostante gli sforzi fatti dal Trattato di Lisbona per accrescerne le funzioni – gode di poteri limitati se confrontati con quelli di altri organismi sovranazionali, pur essendo il solo ad essere eletto direttamente dai cittadini.

In aggiunta a questo, gli elevanti livelli di astensionismo registrati nelle consultazioni elettorali europee costituiscono di per sé una debolezza della democrazia rappresentativa europea, su cui inficiano, altresì, l'alto numero di assenze dei parlamentari europei.

⁴⁸ La definizione è rinvenibile all'indirizzo web www.europa.eu/scadplus/glossary/democratic_deficit_it.htm.

La mancanza di interesse nei confronti delle votazioni europee, e quindi il basso tasso di partecipazione alle stesse da parte del corpo elettorale, è probabilmente dovuto anche al fatto che da esse non dipende la designazione dei membri dell'esecutivo, che di fatto pare essere del tutto (o quasi) svicolato dall'organo legislativo.

Pure la dottrina – d'altra parte – continua ad interrogarsi sul tema del deficit democratico, in quanto è piuttosto divisa sulla possibilità di riconoscerne l'esistenza, appellandosi alla diversità dell'impianto istituzionale europeo rispetto a quello statale. Da una parte vi è chi, pur non negandola del tutto, ne elimina a monte ogni ragion d'essere: equiparando l'Unione europea a qualsiasi altra organizzazione intergovernativa, si riconosce la centralità degli Stati nazionali nel processo decisionale, Stati nazionali che – nel tentativo di mantenere pressoché inalterata la loro sovranità – «utilizzano» la Commissione europea per neutralizzare qualsiasi ingerenza esterna; dall'altra, i sostenitori della prospettiva istituzionalista sostengono che le istituzioni sovranazionali, al pari di ogni altro ente analogo, non sono il semplice riflesso delle dinamiche di potere degli Stati nazionali, ma nel momento stesso in cui sono state create, hanno assunto una loro autonomia.

Ciò detto, e non avendo (né potendo avere) la pretesa di esaurire il discorso relativo alle diverse posizioni dottrinali, è certo che se pure legittimate dal potere degli Stati nazionali, le istituzioni comunitarie dovrebbero altresì godere di un riconoscimento politico, possibile solo con la creazione di un rapporto tra cittadini e istituzioni. In tal senso, rileva quanto sostenuto da Philippe Schmitter, il quale – nel sottolineare l'intrinseca originalità dell'architettura istituzionale europea (che non è né uno Stato, né una nazione, né un'organizzazione intergovernativa) – sostiene la necessità di «reinventare le istituzioni chiave della democrazia moderna: cittadinanza, rappresentanza, processo decisionale»⁴⁹.

6. Considerazioni conclusive

Alla luce delle considerazioni espresse – e ferma sempre la peculiarità della costruzione europea, ordinamento composito di più popoli che vivono in sistemi democratici, i cui valori vengono recepiti dall'Unione stessa – ha senso affermare che la strategia più idonea per superare il *deficit democratico* che attanaglia l'UE non consiste tanto nell'introiezione di meccanismi statali nel contesto sovranazionale quanto nella previsione e nel potenziamento di strumenti che abbiano il carattere della transnazionalità⁵⁰.

⁴⁹ Cfr. P.C. SCHMITTER, *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 9.

⁵⁰ Così M. MEZZANOTTE, *La democrazia...*, op. cit., pp. 53 ss.

La messa a punto di istituti di democrazia transazionale consentirebbe, infatti, di raggiungere un duplice fine: la realizzazione di legittime riforme democratiche e l'individuazione di nuove forme partecipative che colmino il *gap* democratico esistente. Inoltre, intervenendo in maniera diretta sul rapporto tra cittadini e istituzioni comunitarie, questi andrebbero ad eliminare la mediazione – tuttora necessaria – degli Stati membri, avvalorando così il carattere della cittadinanza europea, non più filtrata da quella statale, ma piena acquisizione di diritto.

In tal senso, potrebbe essere interessante introdurre una forma di consultazione referendaria – mai veramente presa in considerazione nel contesto comunitario⁵¹ – che nulla avrebbe a che vedere con i referendum svolti all'interno degli Stati membri, in quanto dovrebbe essere eseguito su di un medesimo testo e contemporaneamente in tutti gli Stati membri, così da permettere di considerare in modo unitario tutti i voti espressi⁵². L'istituto referendario – dove massimamente si esprime quella volontà popolare che Jean - Marie Denquin definisce «la manifestation solennelle, incontestable, d'une volonté unique et supérieure à toute autre en vertu du postulat démocratique»⁵³ – assume, in particolar modo nel contesto europeo, un triplice significato. Sotto un primo aspetto, permette la moltiplicazione e l'intensificazione dei canali di dialogo tra governanti e governati e quindi l'incremento del peso specifico del popolo. Relativamente ad un secondo profilo, in ogni fase dell'*iter* favorisce il dibattito e il confronto su tematiche comuni. Infine, esso forma e sviluppa la coscienza dei cittadini, incrementandone la sensibilità verso la condivisione di problematiche comunitarie.

Ad accompagnare questo passaggio – e quindi la creazione di istituti di democrazia transazionale – dovrebbe essere, naturalmente, il contemporaneo rafforzamento della democrazia rappresentativa, mediante ad esempio l'accentramento delle funzioni normative in capo al Parlamento europeo⁵⁴.

Un simile sistema di poteri presuppone, però, l'esistenza di una società omogenea, o quanto meno la presenza di una forte integrazione sociale che non può essere imposta dall'alto sulla base di meri meccanismi economici. Pensare che la questione del *deficit democratico* possa esser risolta

⁵¹ Opera un'interessante ricostruzione della storia dell'istituto referendario nell'Unione europea M. MORELLI, in *La democrazia partecipativa...*, op. cit., pp. 59 ss.

⁵² Risulta particolarmente interessante la proposta di D. SCHEFOLD, in *L'omogeneità nei sistemi multilivell. Cenni sull'attualità di Hugo Preuss tra sviluppo storico, vecchie analisi e nuova terminologia*, *Giornale di storia costituzionale*, 19/I semestre 2010, pp. 153 ss., che propone l'adozione di un referendum consultivo inserito prima delle modifiche da parte degli Stati membri; da segnalare anche la posizione di J. LEINEN e J. KREUTZ, *Herausforderung partizipative europäische Demokratie: Zivilgesellschaft und direkte Demokratie im Vertrag von Lissabon*, in *Integration*, 3/2008, p. 252, i quali pongono come ulteriore paletto affinché un referendum possa avere successo il calcolo di una doppia maggioranza, di Stati e di cittadini.

⁵³ Cfr. J. - M. DENQUIN, *Referendum et plebiscite: essai de theorie generale*, Parigi, 1976, p. 302.

⁵⁴ C'è chi ha proposto, poi, la creazione di una struttura bicamerale all'interno dell'organo rappresentativo, sul modello dei parlamenti federali in cui la seconda Camera funge da rappresentanza delle comunità territoriali. Sul punto si veda M. MEZZANOTTE, *ibidem*, p. 55.

inculcando valori e interessi, indipendentemente dalla loro condivisione, significa non andare lontano; dare vita – invece – a movimenti di idee che involino, e poi dimostrino, l'effettiva adesione a principi comuni vuol dire marciare nella direzione giusta. E nessuno strumento pare essere più idoneo all'uso dei meccanismi tramite i quali il corpo elettorale esprime la propria volontà, riuscendo altresì a ottemperare ad un assunto di base del costituzionalismo moderno: i destinatari della norma sono, direttamente o indirettamente, gli autori della stessa.

Rafforzare, dunque, gli strumenti della democrazia – a livello comunitario (ma non solo) – diventa una tappa obbligata; una fase iniziata a partire dagli anni '90 – allorché ci si rese conto che il processo democratico non poteva che essere una *condicio sine qua non* per creare un collante tra i popoli – e destinata a perdurare nel tempo.

Riferimenti bibliografici

- Adam, R. – Tizzano, A., (2014), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli Editore.
- Allegretti, U., (2010), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press.
- Anzon Demmig, A., (2009), *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella «sentenza di Lissabon» del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Giur. Cost.*
- Archibugi, D., (2005), *La democrazia cosmopolita: una visione partecipante*, in *Riv. It. di scienza politica*.
- Archibugi, D., (2005), *Notes on Democracy in the European Union*, in *The European Union Review*, vol. 10, n. 1.
- Atripaldi, A., - Miccù, R., (2004), *La costituzione europea multilivello tra garanzia di omogeneità e identità plurali*, in Miccù, R. – Pernice, I., *The European Constitution in the Making*, Baden-Baden, Nomos.
- Barbera, A., (2000), *Esiste una «costituzione europea»*, in *Quad. cost.*, 1.
- Bauman, Z., *Europe of Strangers*, consultabile all'indirizzo web www.transcomm.ox.ac.uk.
- Bilbao Ubillos, J., M., (2012), *La iniziativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, 46.
- Bohman, J., (2007), *Democracy across Borders, From Demos to Demoi*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Caponi, R., (2010), *Democrazia, integrazione europea, circuito delle Corti costituzionali (dopo il Lisbon-Uteil)*, in *Riv. Dir. Pubbl. comunitario*.
- Cerrone, F., (2006), *La cittadinanza e i diritti*, in AA. VV., *I diritti costituzionali*, a cura di Nania, R. – Ridola, P., I, Torino, Giappichelli.
- Cheneviere, C., (2011), *Les droits politiques des citoyens européens sont-ils réservés aux seuls citoyens européens ?*, in *Les modes d'expression de la citoyenneté européenne*, a cura di Cheneviere, C. – Duchenne G., Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain.
- Crouch, C., (2003), *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza.
- Cuesta Lopez, V., (2010), *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, su *European Public Law*, 16, n.1.
- Dahl, R., A., (2002), *On Democracy*, New Heaven, Yale University Press, 1998
- D'Atena, A., (2009), *Una costituzione senza costituzione per l'Europa*, in *Dir. e soc.*
- De Marco, E., (2009), *Elementi di democrazia partecipativa*, in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di Bilancia, P. – D'Amico, M., Milano, Giuffrè.
- De Marco, E., (2005), *Percorsi del «nuovo costituzionalismo»*, Milano, Giuffrè.
- Denquin, J., M., (1976), *Referendum et plebiscite : essai de theorie generale*, Parigi, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

- Dickmann, R., (2009), *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, consultabile all'indirizzo web www.federalismi.it, n.14.
- Fabbrini, S., (2007), *Costituzionalizzare una democrazia composita. Quali insegnamenti dall'esperienza europea e statunitense?* In *Quad. di scienza politica*, a. XIV, n. 2, Agosto.
- Fabbrini, S., (2009), *Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in *Riv. it. Di scienza politica*, n. 3.
- Ferraro, F., (2012), *Il nuovo istituto di democrazia partecipativa e le sue prime applicazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII.
- Fioravanti, M., (2008), *La forma politica europea*, in *Ripensare la Costituzione. La questione della pluralità*, a cura di Bertolissi, M., - Duso, A., - Scalone, A., Monza-Milano, Polimetrica.
- Gambino, S., (2012), *Identità costituzionali nazionali e primauté euro unitaria*, in *Quad. cost.*
- Gianniti, L., (2009), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, a cura di Lucarelli, A., - Patroni Griffi, A., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Habermas, J., (1992), *Citizenship and national identity: some reflections on the future of Europe*, in *Praxis International*, vol. 12, n.1.
- Habermas, J., (2007), *L'Occidente diviso*, traduzione italiana a cura di Carpitella, M., Roma-Bari, Laterza.
- Habermas, J., (1990), *La rivoluzione in corso*, traduzione italiana a cura di Protti, M., Milano, Feltrinelli.
- Kronenberger, V. - D'Alessio, M., T. - Placco, V., (a cura di), (2013), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*, Bruxelles, Bruylant.
- Fondazione Europea Dragan, (2007), *L'Unione europea, politiche comunitarie, opinione pubblica e società civile*, Milano, Edizioni Nagard.
- Manzella, A., (2013), *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Mezzanotte, M., (2015), *La democrazia diretta nei trattati dell'Unione europea*, Milano, CEDAM.
- Morelli, M., (2011), *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè Editore.
- Ridola, P., (2010), *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli.
- Ridola, P., (2009), *Principio parlamentare e principio democratico nell'Unione Europea: il difficile cammino della «democrazia federalistica»*, in *Le scommesse dell'Europa, Diritti, istituzioni e politiche*, a cura di Bronzini, G. – Guarriello, F. – Piccone, V., Roma, Ediesse.
- Siclari, D., (2010), *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario*, in AA. VV., *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, a cura di De Martin, G.C. – Bolognino, D., Padova, CEDAM.
- Silvestri, G., (2009), *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza.
- Triggiani, E. – Cherubini, F. – Ingravallo, I. – Nalin, E. – Virzo, R., (2017), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, Cacucci Editore.