



20 APRILE 2022

La partecipazione dei cittadini
all'Unione europea e lo spettro della
democrazia

di Fabio Raspadori

Professore associato di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Perugia



La partecipazione dei cittadini all'Unione europea e lo spettro della democrazia*

di **Fabio Raspadori**

Professore associato di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Perugia

Abstract [It]: L'Unione europea è posta costantemente in discussione, soprattutto per la sua presunta distanza dai cittadini. Le istituzioni europee, al fine di ridurre tale senso di distacco, operano seguendo due direzioni: rafforzare il gracile senso di appartenenza al progetto integrazionista; coinvolgere i cittadini nei processi deliberativi. Alla luce di una convincente concezione di democrazia, la seconda modalità d'azione sembra essere più efficace e confacente alle caratteristiche dell'Unione europea.

Title: Citizens' participation in the European Union and the spectre of democracy

Abstract [En]: The European Union is constantly posed in question, above all for its presumed distance from citizens. The European institutions try to reduce this detachment feeling, acting through two directions: strengthening the weak identity perception toward the integration project; involving citizens to the deliberative processes. In light of a persuasive notion of democracy the second modality of action seems more effective and suitable to the characteristics of the European Union.

Parole chiave: democrazia, partecipazione civica, cittadini europei, istituzioni europee, progetto integrativo

Keywords: democracy, civic participation, European citizens, European institutions, integration project

Sommario: 1. Gli Stati, l'Unione e la crisi della democrazia. 2. Gli strumenti della partecipazione dei cittadini al processo di integrazione europea. 2.1. Partecipazione come controllo. 2.2. Partecipazione alle deliberazioni. 2.3. Partecipazione come informazione e confronto. 3. Lo spettro della democrazia identitaria e il ruolo della partecipazione civica. 4. Verso un più efficace coinvolgimento dei cittadini europei.

1. Gli Stati, l'Unione e la crisi della democrazia

La democrazia è in crisi¹. Lo è negli Stati e lo è anche guardando all'Unione europea (UE)². Per quel che riguarda gli Stati, anzitutto, due fattori di rilievo sono rappresentati dalla globalizzazione e dalla

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In argomento esiste una sterminata bibliografia. Si segnala al riguardo N. BOBBIO, G. PONTARA, S. VECA, *Crisi della democrazia e neocontrattualismo*, Editori Riuniti, 1984; E. BRUCE, CAIN, RUSSELL J. DALTON, SUSAN E. SCARROW, *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, 2003; C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2009; D. RODRIK, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W.W. Norton, 2011; W. STREECK, *Buying Time The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, 2017², Verso Books, 2017; N. URBINATI, *Che cosa intendiamo quando parliamo di crisi della democrazia*, in *il Mulino*, 6/2016, p. 982 ss.

² Anche in merito al rapporto tra Unione europea e democrazia esiste una vastissima pubblicistica. Limitandoci ad alcuni contributi si segnalano: D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, London, 1979 (a lui si dovrebbe l'introduzione della formula "deficit democratico" quale espressione che designerebbe la inadeguatezza della UE a soddisfare i requisiti minimi di democraticità richiesti ad un ente di governo); U. VILLANI, *Il deficit democratico nella formazione delle norme comunitarie*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1992, p. 599 ss.; S.C. SIEBERSON, *The Treaty of Lisbon and Its Impact on The European Union's Democratic Deficit*, in *Colombia Journal of European Law*, 2008, p. 446 ss.; M. CAMPBELL, *The Democratic Deficit in the European Union*, Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union,

modernità, capaci di rendere sempre più inadeguati i governi nazionali a fronte di nuove sfide che mettono a rischio la qualità della vita dei loro cittadini³.

Inoltre, sul piano interno sono presenti nuovi pericoli. In particolare quelli legati alla diffusione delle tecnologie digitali. La relativa facilità con la quale possono essere proposti al grande pubblico dati ed informazioni, ha reso molto più efficaci le campagne di propaganda e di manipolazione del consenso⁴.

Globalizzazione, modernità e tecnologie costituiscono un potente propellente a favore dei partiti nazionalisti e populistici, che, in risposta al senso di smarrimento e di impotenza percepiti da molti per il repentino e radicale mutamento della realtà in cui si vive, si propongono quali paladini del ritorno ad un rassicurante quanto indefinito “rinnovato passato”⁵.

Per l’Unione europea la democrazia costituisce da sempre un tema irrisolto. Principalmente perché, a partire dalla sua nascita - ossia, con il trattato di Maastricht e la forte espansione di poteri ed ambiti di

2009; K. NICOLAÏDIS, R. YOUNGS, *Europe’s democracy trilemma*, in *International Affairs* 90, 6, 2014, p. 1403 ss.; C. RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, *¿Es el Parlamento europeo el principal responsable del Déficit democrático comunitario?*, in *Revista d’estudis autonòmics i federals*, 2015, p. 99 ss.; I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, 11, 2015, 541-562.; J. ZIELONKA, *Disintegrazione - Come salvare l’Europa dall’Unione europea*, Laterza, 2019.

³ Crisi che, più in generale, si estenderebbe alla capacità stessa degli Stati nazionali europei, i quali, a partire dalla fine del XIX secolo, si mostrarono sempre meno in grado di risolvere i problemi connessi ad una crescente dimensione internazionale dei mercati. In questo senso si veda L.F. PACE, *La natura giuridica dell’Unione europea: teorie a confronto*, Cacucci editore, 2021, p. 28 ss.

⁴ Sul tema in particolare si veda F. GALLO, *Democrazia 4.0 la Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, p. 487 ss. L’A. cita un passo molto pertinente di Carl Schmitt, il quale, già prima della seconda guerra mondiale, premoniva che “se un giorno, per mezzo di ingegnose invenzioni, ogni singolo uomo, senza lasciare la sua abitazione, con un apparecchio potesse esprimere la sua opinione sulle questioni politiche, ciò non sarebbe affatto una democrazia particolarmente intensa”, ma una privatizzazione dello Stato, perché il giudizio così concorde di milioni di individui isolati “non dà come risultato nessuna pubblica opinione, ma solo una somma di opinioni private...il risultato della somma degli egoismi è un egoismo di più grande dimensione, non la solidarietà necessaria a dare coesione alla società” (C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 322).

⁵ Sugli attuali pericoli, soprattutto interni, alle democrazie liberali si vedano: T. TODOROV, *I nemici intimi della democrazia*, Garzanti, 2017; N. URBINATI, *Io, il popolo, Come il populismo trasforma la democrazia*, il Mulino, 2020; G. Serughetti, *Il vento conservatore. La destra populista all’attacco della democrazia*, Laterza, 2021.

competenza - è ritenuta da tanti affetta da un grave deficit di democraticità. Deficit che le deriverebbe, soprattutto dal suo sistema di *governance*, con un Parlamento debole⁶ ed una Commissione onnipotente⁷. Preso atto del problema, sia gli Stati che la Ue cercano di correre ai ripari, onde evitare di perdere ulteriormente la fiducia dei cittadini⁸.

Due sono i principali rimedi messi in campo. Il primo, consiste nell'innalzare i livelli di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, il secondo è accrescere il sentimento di condivisione ed identificazione con l'ente di governo, sia esso lo Stato o l'Unione.

Prendendo in considerazione gli Stati, questi relativamente alla prima soluzione operano con una certa indolenza. Se, infatti, a livello domestico si moltiplicano gli esperimenti di democrazia partecipativa, la loro effettiva capacità di coinvolgere i cittadini nei processi deliberativi rimane bassa. Inoltre, a parte

⁶ Se da un lato è innegabile che il Parlamento europeo abbia visto accrescere le proprie prerogative a partire dalle prime elezioni a suffragio universale e diretto del 1979, e poi soprattutto, in seguito alle riforme dei trattati che hanno segnato la progressiva espansione delle sue funzioni di co-legislatore con il Consiglio, fino a raggiungere la condizione attuale, nella quale oltre il 90% degli atti legislativi è adottata con il diretto coinvolgimento e l'approvazione dell'europarlamento (procedura legislativa ordinaria). Dall'altro lato, restano numerosi gli elementi che non consentono di paragonare l'Assemblea di Strasburgo alla stragrande maggioranza dei Parlamenti nazionali. Tra i limiti principali che riducono il peso del Parlamento europeo ricordiamo: la funzione meramente consultiva nella procedura sulle risorse proprie (art. 311 TFUE), l'esclusione dal ruolo di co-decisione in importanti materie (politica fiscale, buona parte della politica sociale e della cooperazione in materia civile, penale e di polizia, principi sulle regole della concorrenza e aiuti di stato, politica estera, ed altre ancora), assenza del diritto di iniziativa legislativa, mero potere di proposta nell'ambito della procedura di revisione ordinaria dei trattati (art. 48 TUE). Si vedano in argomento N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Luiss Press, 2019; M. BELLUATI, P. CARAFFINI, G. FINIZIO, *Il Parlamento europeo e le sue sfide. Dibattiti, proposte e ricerca di consenso*, FrancoAngeli, 2020; G. DI FEDERICO (a cura di), *Alla (ri)scoperta del Parlamento europeo, 1979-2019*, Giappichelli, 2021.

⁷ La Commissione europea nel corso degli anni ha seguito una traiettoria inversa rispetto al Parlamento europeo, vedendo costantemente ridimensionata la sua influenza, soprattutto ad opera del Consiglio europeo che, in merito alle questioni di maggior gradiente politico, ne ha usurpato il ruolo di orientare l'indirizzo politico dell'Unione. Ciò nonostante, il gran numero di funzioni che essa esercita nel contesto della UE ed il fatto che operi in maniera autonoma rispetto sia al Parlamento, che al Consiglio, ha fatto sorgere, soprattutto nell'ambito di ambienti euro-scettici, ricorrenti e cicliche critiche indirizzate all'esecutivo europeo ed suo presunto eccessivo potere. Si veda su in merito a posizioni fortemente critiche P. BECCHI, G. PALMA, *Europa, quo vadis? La sfida sovranista alle elezioni europee*, Paesi edizioni, 2019; M. GERVASONI, *La rivoluzione sovranista. Il decennio che ha cambiato il mondo*, Feltrinelli, 2019. Su specifici aspetti, si vedano E. CIRONE, *La prassi recente nel procedimento di nomina della Commissione europea*, in *Eurojus*, 2020, 3, pp. 256 ss.; G. SCIASCIA, *L'"accountability" della Commissione europea nell'esercizio diretto di funzioni amministrative*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2018, 6, pp. 975 ss.; A. ELLINAS, E. SULEIMAN, *The European Commission and Bureaucratic Autonomy: Europe's Custodians*, Cambridge University Press, 2012; G. FERRARA, *Commissione europea e indirizzo politico*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, 3-4, pp. 1068 ss.

⁸ L'OCSE ha pubblicato nel 2020 un rapporto basato su circa 300 casi di processi deliberativi realizzati nell'ambito dei sui stati membri dai emerge come si delinea una crescente tendenza a far fronte alla crescente sfiducia dei cittadini verso le procedure deliberative pubbliche introducendo elementi di partecipazione civica, OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions – Catching the Deliberative Wave, Highlights 2020* - <https://www.oecd.org/gov/open-government/innovative-citizen-participation-new-democratic-institutions-catching-the-deliberative-wave-highlights.pdf>

alcune eccezioni, come è il caso in particolare del *Grand Débat* lanciato dal presidente francese Emmanuel Macron⁹, prevalgono le iniziative di rilievo locale e tematicamente circoscritte¹⁰.

In merito, invece, al rafforzare il senso di appartenenza, questo obiettivo è perseguito con convinzione solo dalle fazioni e dai partiti politici della destra conservatrice; che per lo più utilizza l'enfasi nazionalistica in chiave retorica, a contrasto del presunto lassismo e perdita di valori ascrivibili alla fazione avversa. In termini generali, tuttavia, per gli Stati l'identificazione con i cittadini è un problema relativo. Nonostante il rapido mutare del contesto globale, gli Stati continuano a godere di una forte identificazione da parte dei propri cittadini, che solo in situazioni realmente eccezionali (*failed State*) possono arrivare ad auspicarne la dissoluzione.

Quindi, il problema della democrazia per gli Stati c'è, ma è preso in considerazione più concentrandosi sulle sue manifestazioni, che non pensando a possibili rimedi.

Per l'Unione europea le cose stanno diversamente.

Il suo complesso ed originale sistema di governo, profondamente anomalo rispetto a caratteri e principi che connotano gli Stati liberal democratici moderni, unito all'assenza sul territorio di organi e rappresentazioni concrete, rendono l'Unione un'entità percepita come distante ed estranea ai suoi cittadini. Insomma, qualcosa di funzionale alla risoluzione di certi compiti, che gli Stati singolarmente non sarebbero in grado di assolvere. Però, un ente così ha senso solo se è capace di portare a termine con successo tali compiti, nel caso contrario non ha ragione di esistere. Ed infatti, come si è visto con la crisi economico-finanziaria del 2008, con quella dei migranti del 2015 e con l'emergenza sanitaria del 2020, la reale o presunta incapacità della UE di far fronte con rapidità ed efficacia a queste sfide, ha fatto nascere in diversi paesi membri movimenti popolari che apertamente chiedevano l'uscita dall'Unione. Prospettiva che si è avverata nel caso della Gran Bretagna¹¹. In quest'ottica, per la prima volta da almeno un decennio, il recente *Next Generation EU* approvato tra fine 2020 e l'inizio del 2021, ha segnato un'inversione di tendenza ponendo l'operato dell'Unione in una luce positiva agli occhi del vasto pubblico. Le ingenti risorse finanziarie rese disponibili dalla UE con questo programma straordinario, in buona parte garantite in forma di contributi a fondo perduto, verranno utilizzate anche per soddisfare esigenze di natura sociale vicine alle aspettative dei cittadini. Ciò ha fatto sì che, almeno in questa occasione, le istituzioni di

⁹ R. THILLAYE, *Is Macron's Grand Débat a Democratic Dawn for France?*, in *Carnegie Europe*, 2019.

¹⁰ Si veda sulla dimensione regionale delle esperienze partecipative P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, fasc. 1, pp. 27 ss.; G. BALDUZZI, *Effettività del principio democratico e democrazia deliberativa. il percorso di istituzionalizzazione di una sperimentazione locale*, in *Il Politico*, 2017, 1, pp. 78 ss.

¹¹ Nel caso della Brexit, oltre all'atavica insofferenza inglese rispetto al progetto integrazionista europeo, un peso determinante a favore dell'uscita dall'Unione lo ha avuto la retorica sulla crescente e mal controllata immigrazione gestita dalla UE. A questo riguardo si rimanda a E. CALANDRI, G. LASCHI, S. PAOLI (a cura di), *L'Europa adulta - Attori, ragioni e sfide dall'Atto Unico alla Brexit*, il Mulino, 2020; F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea - Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Giappichelli, 2019.

Bruxelles venissero percepite come attente ai bisogni delle persone comuni, in particolare quelle più colpite dalla pandemia¹².

Tuttavia, visto che l'Unione non può costruire una sua identità a danno di quelle degli Stati¹³, essa deve necessariamente trovare altre basi sulle quali poggiare la sua legittimazione popolare. Per la UE, quindi, avvicinare i cittadini, soprattutto dimostrando di essere utile, è una vera e propria questione di vita o di morte¹⁴.

Ed è per tale motivo, che essa dedica uno straordinario impegno ai temi della partecipazione dei cittadini al processo di integrazione europea; e a convincerli dell'esistenza di una sua identità ben specifica, che fa di tutte le persone che hanno la nazionalità di uno Stato membro, dei veri cittadini europei.

L'obiettivo che ci proponiamo con questo lavoro, è interrogarci sui modi e sugli strumenti mediante i quali la UE si occupa di partecipazione e d'identità, per capire se essi siano sufficienti a fugare lo spettro della carente se non inesistente democrazia, che aleggia sul futuro dell'Unione.

2. Gli strumenti della partecipazione dei cittadini al processo di integrazione europea

L'importanza della partecipazione dei cittadini all'Unione europea è testimoniata prima di tutto nel diritto primario della UE¹⁵. Con un'enfasi sconosciuta alle Costituzioni dei suoi Stati membri, prendendo in considerazione il Trattato sull'Unione europea (TUE), il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e la Carta sui diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta), sono ben 14 le disposizioni nelle quali sono contenuti riferimenti alla partecipazione dei cittadini alla vita dell'Unione¹⁶. A partire da tali previsioni, l'Unione ha perfezionato un'ampia gamma di istituti e strumenti ai quali i cittadini possono ricorrere se intendono svolgere concretamente un ruolo attivo nel processo di

¹² Sul ruolo del *Next Generation EU* quale catalizzatore del consenso dei cittadini per il processo di integrazione, si veda R. CROWE, *An EU budget of states and citizens*, in *European Law Journal*, 2020-11,26 (5-6), p.331 ss.

¹³ Sulla difficoltà, forse insormontabile e neppure auspicabile, di dare vita ad una identità europea forte si veda M. BELOFF, *L'Europa e gli europei. Si può inventare una comunità?*, Edizioni di Comunità (Roma), 2021.

¹⁴ Sulla necessità, non soddisfatta, per la UE di sollecitare i cittadini ad una maggiore partecipazione ai processi decisionali europei si veda B. KOHLER-KOCH, *Civil society and EU democracy: 'astroturf' representation?*, in *Journal of European Public Policy*, 2010, p. 100 ss.

¹⁵ Sul quadro "costituzionale" della UE in tema di principi democratici, si veda in generale U. DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Studi Integr. Europea*, 2008, p. 513 ss.

¹⁶ Il primo è l'art. 1, par. 2 del TUE sulle decisioni prese il più vicino possibile ai cittadini (principio che per essere applicato presuppone il contatto con i cittadini), ripreso nel successivo art. 10, par. 3 TUE. Quindi l'art. 11 del TUE, riserva tutti i suoi 4 paragrafi alla partecipazione: favorire lo scambio di opinioni tra cittadini (par. 1), promuovere il dialogo tra istituzioni e cittadini (par. 2), procedere a consultazioni (par. 3), iniziativa dei cittadini europei (par. 4, ripreso nell'art. 24, par. 1 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione- TFUE). Oltre al menzionato art. 24, anche altre disposizioni del TFUE e della Carta sui diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta) si occupano di partecipazione, ossia: l'art. 15 TFUE sull'accesso agli atti (anche art. 42 Carta), l'art. 24, par. 4 TFUE sulla capacità di rivolgersi alle istituzioni UE, l'art. 227 TFUE sulle petizioni al Parlamento europeo (anche nell'art. 44 Carta), e l'art. 228 TFUE sul Mediatore europeo (anche art. 43 Carta).

integrazione¹⁷. Tra questi sono previsti anche i partiti politici a livello europeo, che in base all'art. 10, par. TUE “contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'unione”. In realtà fino ad oggi la capacità dei partiti politici europei di coinvolgere i cittadini è pressoché assente, presentandosi gli stessi, nonostante l'attenzione ad essi riservata dal diritto della UE¹⁸, perlopiù alla stregua di cartelli per accedere ai finanziamenti messi a disposizione dall'Unione in vista delle elezioni del Parlamento europeo¹⁹.

In generale, a nostro avviso le modalità di partecipazione possono essere raggruppate in tre distinte categorie: la partecipazione come controllo, la partecipazione alle deliberazioni, e la partecipazione come informazione, formazione e confronto.

2.1. Partecipazione come controllo

All'ambito della partecipazione come controllo appartengono le modalità che consentono ai cittadini di segnalare ad un organo o ad un'istituzione dell'Unione un problema, un malfunzionamento, o una presunta infrazione ricollegabili, direttamente o indirettamente, a regole o principi della UE, che possono incidere sul processo di integrazione europea.

Il primo istituto da citare a questo riguardo è quello della petizione al Parlamento europeo, previsto nell'art. 227 del TFUE e nell'art. 44 della Carta ed il cui esercizio è disciplinato nel titolo IX del Regolamento del Parlamento europeo (artt. 226-229)²⁰. In generale, il diritto di petizione consente non solo ai cittadini europei, ma anche a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda in uno Stato membro, di rivolgersi al Parlamento esprimendo delle “considerazioni su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione europea e che lo (la) concerna direttamente”²¹. L'unico vero requisito al quale è subordinata la presentazione di una petizione, oltre all'anonimato, è la dimensione “europea” dell'istanza. La Commissione per le petizioni del Parlamento europeo, deputata a ricevere e pronunciarsi sulle istanze popolari, gode di ampia discrezionalità nell'accogliere le segnalazioni che le sono sottoposte. Tuttavia, lo

¹⁷ Sugli strumenti di partecipazione civica nell'Unione europea si veda in generale G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci editore, 2011, p. 37 ss.

¹⁸ Si veda a questo riguardo, prima, l'adozione del regolamento (CE) N. 2004/2003 del 4 novembre 2003 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, e poi, del regolamento (UE) 1141/2014 del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee. Cfr. S. BONFIGLIO, G. MAESTRI, *I partiti e la democrazia*, il Mulino, 2012, p. 107 ss.

¹⁹ “Europarties are still unknown to most European voters. Few will have heard their names, or would recognize their symbols. There are a number of explanations for their invisibility.” International IDEA, *Reconnecting European Political Parties with European Union Citizens*, Discussion Paper 6/2018, p. 33, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/reconnecting-european-political-parties-with-european-union-citizens.pdf>

²⁰ Sull'istituto della petizione al Parlamento europeo si veda N. VOGIATZIS, *The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament*, in *Yearbook of European Law*, Volume 40, 2021, p. 82 ss.

²¹ Art. 226 del Regolamento del Parlamento europeo, 9° legislatura, Gennaio 2021.

strumento della petizione, pur avendo conosciuto un certo rilancio con Internet, e nonostante sia più utilizzato rispetto agli istituti simili previsti negli Stati membri²², si presenta come “the least advantageous avenue for citizens who wish to pursue their interests²³”. Ciò dipende soprattutto dall’ampia discrezionalità della Commissione per le petizioni di cui si è detto; inoltre, gli effetti riconducibili ad una petizione, nella migliore delle ipotesi, possono risolversi in una risoluzione di iniziativa parlamentare non vincolante.

Anche la Commissione europea può ricevere delle segnalazioni da parte dei cittadini²⁴, nel caso questi ritengano uno Stato membro responsabile di una violazione del diritto della UE. Sulla base di tali istanze la Commissione può dare avvio ad una procedura di infrazione ai sensi dell’art. 258 del TFUE. Non sono previsti particolari requisiti per la presentazione di una denuncia e non è neppure necessario dimostrare di essere direttamente coinvolti nella presunta infrazione. Anche in questo caso però, la Commissione dispone di ampia discrezionalità nel decidere se attivarsi o meno, e gli artefici dell’istanza non hanno alcuna certezza sul fatto che la loro doglianza sia presa in considerazione dalla Commissione e che si attivi una procedura di infrazione. Inoltre, solo una minima parte delle denunce registrate hanno condotto la Commissione a svolgere ulteriori indagini, ricorrendo in particolare al cosiddetto “meccanismo pilota” dell’Ue. Ciò nonostante, si riscontra un crescente ricorso da parte dei cittadini europei a questa forma di procedura²⁵.

Da ultimo, vi è lo strumento di maggior successo nell’ambito delle modalità di controllo dei cittadini sul diritto europeo e la sua applicazione, ossia: il Mediatore europeo. Tale figura è contemplata negli articoli 20, par. 2 let d), e 228 del TFUE e nell’articolo 43 della Carta. Il Mediatore è nominato dal Parlamento europeo ed è il principale organo di controllo amministrativo al quale ci si può rivolgere se si ritiene di

²² Durante la XVIII legislatura (luglio 2018-dicembre 2021) sono state presentate 886 petizioni alla Camera dei deputati del Parlamento italiano (<https://www.camera.it/leg18/468?idLegislatura=18>) e 1001 al Senato della Repubblica (<https://www.senato.it/static/bgt/listadocumenti/18/0/2220/0/index.html>) ; mentre, nel solo 2018 sono state 1.185 quelle sottoposte al Parlamento europeo (<https://www.europarl.europa.eu/petitions/en/show-petitions?keyWords=&searchRequest=true&resSize=20&pageSize=20&years=2018#res>).

²³ In questo senso si esprime VOGIATZIS, *The Past and Future of the Right to Petition*, cit. p. 85.

²⁴ *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al mediatore europeo relativa ai rapporti con gli autori di denunce in materia di violazioni del diritto comunitario*, COM(2002) 141 def., aggiornata con Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Migliorare la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell’Unione*, Bruxelles, 2.4.2012, COM(2012) 154 final e dall’ALLEGATO su “Procedure amministrative per la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell’Unione europea” della Comunicazione, *Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, (2017/C 18/02), in GUUE del 19.1.2017.

²⁵ “Sono molteplici i percorsi che portano all’apertura di una procedura d’infrazione e possono coinvolgere diversi contendenti: la Commissione stessa, attraverso indagini speciali, o i cittadini, per mezzo di relazioni e petizioni. Queste ultime sono costantemente in aumento in termini numerici: in media, più di 3.700 denunce vengono depositate ogni anno contro gli stati membri per potenziali violazioni del diritto comunitario.” D. DE BERNARDIN, *Tutto ciò che avete sempre voluto sapere sulle procedure d’infrazione dell’Unione europea*, in *European Data Journalism Network*, 24 Ottobre 2019, <https://www.europeandatajournalism.eu/ita/Notizie/Approfondimenti/Tutto-cio-che-avete-sempre-voluto-sapere-sulle-procedure-d-infrazione-dell-Unione-europea>

essere vittima di un caso di cattiva amministrazione da parte di organi o istituzioni della UE. Il ruolo ed il prestigio acquisiti da tale organo sono cresciuti nel corso degli anni²⁶. In particolare, il successo del Mediatore è dimostrato dall'alto numero di ricorsi individuali sottopostigli: nel 2020 sono stati 20.302. Ed anche se buona parte di tali istanze non rientravano nei poteri d'azione assegnati al Mediatore, quest'ultimo ha fornito informazioni e consigli indirizzati agli autori di 16.892 istanze. Inoltre, il Mediatore si distingue anche sul piano dell'efficacia della sua azione. Infatti nel 2019, le istituzioni e gli organi della UE si sono conformati alle richieste del Mediatore nel 79% dei casi attivati²⁷.

Per completezza si può citare anche la capacità riconosciuta ai cittadini di rivolgersi al giudice europeo con ricorsi amministrativi o giurisdizionali per azioni o atti dell'Unione europea, che producono effetti giuridici nei loro confronti²⁸. In tali casi, tuttavia, non si tratta di vere e proprie forme di partecipazione civica, bensì di strumenti di tutela di diritti e situazioni giuridiche individuali.

In termini riassuntivi, si può sostenere che i cittadini europei abbiano diversi strumenti a disposizione per segnalare situazioni, che possono avere conseguenze specifiche o generali sulla UE e rispetto alle quali essi intendono esprimere una rimostranza. Possibilità che tuttavia sono poco utilizzate, visto che a fronte di qualche migliaio di istanze che ogni anno giungono al Parlamento, alla Commissione o al Mediatore, vi sono quasi mezzo miliardo di cittadini europei che ignorano tali strumenti o non ritengono di ricorrervi.

2.2. Partecipazione alle deliberazioni

La seconda forma di partecipazione ricomprende i modi che consentono ai cittadini di far giungere la loro voce ai *decision-maker* europei nel corso delle procedure deliberative. La presenza dei cittadini a tali processi, non solo innalza i livelli di consapevolezza del ruolo della UE, ma favorisce la buona qualità dei provvedimenti adottati. Ed è proprio in riferimento a questo secondo aspetto, che la Commissione europea ha concentrato i suoi sforzi nell'ambito della Strategia "Legiferare meglio"²⁹, tanto da essere

²⁶ Non a caso tra gli strumenti messi a disposizione dalla UE al cittadino quello del Mediatore è il più studiato. Qui ci limitiamo a segnalare il recente saggio di F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Cacucci, 2020, pp. 394.

²⁷ I dati sull'attività del Mediatore europeo sono pubblicati nel Rapporto online European Ombudsman, *Looking back The impact of the European Ombudsman in 2020*, <https://www.ombudsman.europa.eu/webpub/annual-report/2020/executive-summary/en/index.html>

²⁸ Si veda al riguardo V. SALVATORE, *I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni. Una prospettiva di diritto comparato, UE: Corte di giustizia dell'Unione europea*, 2017, <http://www.briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2017/ottobre/doss-parl-ue-ricorsi-individuali.pdf>

²⁹ "Per un'elaborazione efficace delle politiche è necessario coinvolgere le persone interessate dalle decisioni. Per preservare la fiducia nell'Unione europea, le politiche dell'UE devono tenere in considerazione e rispecchiare i valori e le preoccupazioni di cittadini." Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*, Bruxelles, 29.4.2021, COM(2021) 219 final, p. 4.

valutata, in un'indagine comparativa rispetto agli Stati membri dell'OCSE, come la migliore per il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle procedure decisionali³⁰.

Riguardo alla partecipazione dei cittadini alle deliberazioni, la UE si muove lungo tre assi³¹.

Il primo, è quello dell'ascolto dei cittadini e delle formazioni sociali nella fase che precede la presentazione di una misura. Il principale strumento utilizzato a tal fine è quello della consultazione, che contempla l'utilizzo della piattaforma online "Di la tua"³². In questo spazio virtuale gestito dalla Commissione europea, sono inseriti tutti gli atti per i quali è prevista la predisposizione di una "valutazione d'impatto"³³. Tale documento è richiesto per le iniziative legislative e non legislative (per queste ultime, limitatamente a quelle ritenute di maggiore rilievo) presentate dalla Commissione e, più in generale, per gli atti della Programmazione annuale della Commissione. Per ciascun atto sono fornite indicazioni sulle procedure d'adozione (fasi, scadenze, ecc.) e, per gli atti per i quali la Commissione apre un "invito a presentare commenti", sono rese disponibili schede informative (tabella di marcia della valutazione, valutazione d'impatto iniziale). In esse sono forniti dati ed elementi conoscitivi - contesto, base giuridica, probabili impatti economico-sociale ed amministrativo - che facilitano la formulazione dei commenti. Nel caso in cui la Commissione lanci una Consultazione pubblica³⁴, oltre alle schede informative, viene proposto un questionario. In generale, il tempo a disposizione per presentare commenti e questionari è di 8-12 settimane. Nonostante il consistente dispiegamento di mezzi messi a disposizione dalla Commissione nella piattaforma "Di la tua", il coinvolgimento dei cittadini non appare alto. Rispetto ai circa 240 "Inviti a presentare commenti" pubblicati dalla Commissione europea nel 2021, i contributi ricevuti si sono attestati intorno ai 12.200, ossia circa 50 commenti per ogni provvedimento. I dati sono più alti se si guarda alle 131 Consultazioni pubbliche lanciate dalla Commissione sempre nel 2021. I questionari compilati sono stati oltre 259 mila, anche se con forti concentrazioni su singoli provvedimenti. Ben 111.838 questionari (ossia circa il 43% del totale) ha riguardato la sola Strategia sulla biodiversità; e se si

³⁰ Si veda *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Parigi, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

³¹ Sulle procedure che consentono ai cittadini di partecipare ai processi decisionali europei si veda in generale A. ALEMANNINO, *Levelling the EU participatory playing field: A legal and policy analysis of the Commission's public consultations in light of the principle of political equality*, in *European Law Journal*, 2020, p. 114 ss.

³² Sulla Piattaforma "Di la tua" si veda European Court of Auditors, *"Have Your say!": Commission's Public Consultations Engage Citizens, but Fall Short of Outreach Activities*, Special Report No 14/2019. . Si accede alla Piattaforma attraverso questo link: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives_it

³³ Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea, Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, del 13 aprile 2016, L 123/1, 12.5.2016, punto 13.

³⁴ "public consultations were used in three quarters of all cases, most often in combination with one or more rounds of targeted consultations. In the remaining 25 % of IAs [Impact Assessments] examined, targeted consultation was carried out." Commission Staff Working Document, Review of the Commission Consultation Policy, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *EU Regulatory Fitness*, SWD(2012) 422 final, Strasbourg, 12.12.2012, p. 5

sommano i primi 4 atti che hanno ottenuto il numero più alto di contributi, questi arrivano alla percentuale dell'83% (con i rimanenti 129 atti rispetto ai quali sono stati inviati solo il 17% dei questionari). Inoltre, dal punto di vista tematico, oltre il 90% dei contributi ha riguardato l'ambiente e settori affini (cambiamento climatico ed energia).

Il secondo asse della partecipazione civica alle procedure deliberative della UE, si estende alle proposte di atti normativi della Commissione, sia quelli che spetta all'esecutivo europeo emanare (atti non legislativi³⁵) sia quelli che essa sottopone al Parlamento ed al Consiglio per la loro adozione. Anche in questo caso è possibile inviare commenti attraverso la piattaforma online "Di la tua", entro un arco temporale che però è ridotto a circa quattro settimane.

Pure per gli atti normativi il ricorso alla Piattaforma risulta sbilanciato in base alle tematiche. Prendendo nuovamente in considerazione i livelli di partecipazione del 2021, la Commissione ha aperto alla presentazione di commenti 179 atti normativi. In totale i contributi ricevuti sono stati 15.695. Tuttavia, relativamente al solo Progetto di decisione di esecuzione sulle Minacce sanitarie transfrontaliere³⁶ sono stati inoltrati 12.340 commenti (ossia circa il 78,6% del totale). Aggiungendo gli altri due atti più commentati si raggiungono 13.489 contributi, portando la media dei rimanenti 174 progetti di atti normativi a soli 12,6 commenti.

Ma sicuramente è la terza modalità quella che consente di più ai cittadini di svolgere un ruolo attivo nel processo decisionale europeo³⁷. Essa è costituita dall'esercizio del diritto di iniziativa dei cittadini europei, contemplato nell'art. 11, par. 4 del TUE e nell'art. 24, par. 1 del TFUE. Come noto, tale istituto è operativo in forza del regolamento del Parlamento e del Consiglio 211/2011³⁸ del febbraio 2011, abrogato dal regolamento 2019/788³⁹ e consente ad almeno un milione di cittadini europei, che abbiano

³⁵ Tra gli atti di diritto europeo non legislativi rientrano sia i cosiddetti atti delegati (previsti nell'art. 290 TFUE), che gli atti esecutivi (contemplati nell'art. 291 TFUE), demandati entrambi alla competenza della Commissione; che, tuttavia, nel primo caso è tenuta a conformarsi alle condizioni fissate nell'atto di delegazione, nel secondo caso a limiti e principi "relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri". Cfr. G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2020, p. 287

³⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12961-Minacce-sanitarie-transfrontaliere-procedure-per-le-allerte-e-il-tracciamento-dei-contatti-dei-passeggeri-sulla-base-di-moduli-di-localizzazione-dei-passeggeri_it

³⁷ Anche in merito all'iniziativa dei cittadini europei sono numerosi i contributi della dottrina. Limitandoci ai più recenti si segnalano A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, Editoriale Scientifica, 2019; M. INGLESE, *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni dal Trattato di Lisbona: tra consolidate criticità e inesplorate prospettive*, in *Federalismi.it*, 2020, 19, 2, p. 194 ss.; J. GREENWOOD, *The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens?*, in *Comparative European Politics*, 17, <https://link.springer.com/article/10.1057/s41295-018-0138-x>

³⁸ *Regolamento (UE) N. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini del 16 febbraio 2011*, in GUUE L 65/1, 11.3.2011.

³⁹ *Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei*, in GUUE L 130 del 17.5.2019. Tale atto, che in buona parte riprende le sollecitazioni provenienti dalla giurisprudenza del Tribunale di primo grado e della Corte di giustizia europea, ha reso la procedura di registrazione più agevole ed ha ridotto la discrezionalità della Commissione nella valutazione dell'ammissibilità delle iniziative. Ma



sottoscritto un'iniziativa di chiedere alla Commissione europea di attivarsi nell'ambito delle sue competenze, anche dando avvio a procedure legislative.

Dal 2012 ad oggi sono state presentate 110 iniziative, delle quali 86 sono state ritenute ricevibili dalla Commissione. In realtà di queste solo 9 hanno superato la soglia del milione di firme, totalizzando nel complesso oltre 11,5 milioni di sottoscrizioni. Quota che però è destinata a crescere, visto che attualmente ci sono 18 iniziative aperte alla firma o in attesa di esserlo.

Dal punto di vista dei risultati raggiunti, però, solo due iniziative si sono tradotte in atti normativi adottati dalle istituzioni europee: quella sull'Acqua potabile⁴⁰ e, parzialmente, la proposta di vietare il Glifosato⁴¹. Tirando le somme sulle modalità che consentono ai cittadini europei di partecipare alle deliberazioni della UE, a nostro avviso, il quadro è poco incoraggiante. Da un lato lo sforzo compiuto dalla Commissione e dall'Unione più in generale, di coinvolgere i cittadini nella elaborazione e nella adozione degli atti normativi e non normativi è notevole, soprattutto se lo si confronta con quanto avviene negli Stati membri. Dall'altro lato però, si delineano tre forti limiti.

Il primo è quello rappresentato dalla modesta partecipazione dei cittadini⁴². Considerando che la popolazione dell'Unione è di circa 447,7 milioni di abitanti e che mediamente, nel corso di un anno, i contributi complessivi di persone fisiche e giuridiche pubblicati nella Piattaforma sulle iniziative pubbliche europee "Di la tua", sono poco più di 200 mila (ossia, circa 5 cittadini ogni 10.000), il dato appare decisamente poco rilevante. Inoltre, come si è detto, si riscontra anche una forte polarizzazione a favore di alcune tematiche (in particolare l'ambiente), dove l'attivismo di organizzazioni e movimenti è più marcato, mentre per altri settori, anche molto vicini agli interessi dei cittadini – come la tutela dei consumatori, gli alimenti, il fisco, l'istruzione, ecc. – i contributi civici sono marginali. Il quadro non cambia se si guarda alle iniziative dei cittadini europei. Da quando questo strumento è divenuto operativo, ossia dal 2012, sono state raccolte circa 15 milioni di firme, quindi 1,5 milioni all'anno. E' bene ricordare, però, che tali adesioni possono essere apposte anche attraverso strumenti informatici e che, a differenza

soprattutto, per quel che più interessa questo contributo, nell' art. 4 del Regolamento si prevede che la Commissione ed anche gli Stati membri debbano facilitare l'azione dei gruppi di organizzatori. In particolare offrendo "ai cittadini e ai gruppi di organizzatori informazioni facilmente accessibili e complete e assistenza in merito all'iniziativa dei cittadini europei, in particolare indirizzandoli verso le fonti di informazione e assistenza pertinenti." Si veda INGLESE, *L'iniziativa dei cittadini europei*, op. cit., p. 194 ss.

⁴⁰ Commissione europea, *Comunicato Stampa, Semaforo verde della Commissione alla prima iniziativa dei cittadini europei*, 19 marzo 2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_14_277

⁴¹ Commissione europea, *Comunicato Stampa, Glifosato: la Commissione risponde all'iniziativa dei cittadini europei e annuncia maggiore trasparenza nelle valutazioni scientifiche*, 12 dicembre 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_17_5191

⁴² Sull'efficacia delle consultazioni europee si veda R. KIES, P. NANZ (Ed.), *Is Europe Listening to us? Successes and Failures of the European Citizen Consultations*, Ashgate/Roehampton University Press, 2013.

dei commenti e dei questionari inseriti nella Piattaforma “Dì la tua”, in questo caso il grado di partecipazione si esaurisce nella sola firma.

Il secondo limite, riguarda il seguito che le istituzioni europee danno alle istanze dei cittadini. Attualmente, oltre al generico impegno della Commissione di prendere in considerazione i pareri ed i questionari, non sono disponibili documenti che attestino come la Commissione o altre istituzioni tengano conto delle sollecitazioni ricevute⁴³. Per quel che riguarda le iniziative dei cittadini europei, già si è detto del ridottissimo numero di casi in cui si è dato seguito ad un provvedimento legislativo.

Infine, vi è quella che probabilmente si può considerare anche la causa principale dei due limiti sopra richiamati, ossia l'inadeguatezza del sistema apprestato dalla UE per favorire la partecipazione pubblica. Potenzialmente, ciascun cittadino europeo può facilmente accedere alla Piattaforma “Dì la Tua” e sottoporre un parere o compilare un questionario, visto che i dati principali sono pubblicati in tutte le lingue ufficiali della UE. Tuttavia, la quasi totalità delle schede informative (tabella di marcia della valutazione, valutazione d'impatto iniziale, valutazione di impatto) e delle proposte normative sono rese disponibili solo in lingua inglese. Ma soprattutto, orientarsi tra le diverse fasi procedurali e comprendere il contenuto delle schede informative (oltre alla barriera linguistica), è un'operazione particolarmente complessa, che richiede un'avanzata conoscenza del diritto dell'Unione europea e dei suoi meccanismi di funzionamento, patrimonio di una esigua minoranza di persone. A sostegno dell'importanza di disporre di informazioni adeguate ad un pubblico non esperto, depono il nuovo *regolamento 2019/788* sull'iniziativa dei cittadini europei, secondo il quale sia la Commissione europea che gli Stati membri devono fornire informazioni facilmente accessibili e complete nell'ambito della procedura di accoglimento di un'iniziativa⁴⁴.

Inoltre, l'esistenza degli strumenti di partecipazione non è adeguatamente pubblicizzata. Non esistono, infatti, canali o organismi deputati a diffondere tra i cittadini europei la conoscenza di tali procedure. Esistono le reti o antenne europee sul territorio, di cui si dirà tra breve, ma queste non sono in grado di assolvere adeguatamente a questa incombenza, che oltretutto non è formalizzata in alcun atto ed è lasciata alla “inventiva” e alla spontanea iniziativa dei singoli operatori.

2.3. Partecipazione come informazione e confronto

Lo strenuo tentativo dell'Unione di avvicinare i cittadini prosegue sui piani dell'informazione e del confronto. In questo caso si punta a facilitare l'accesso a dati ed informazioni sulle caratteristiche della UE e sulle sue attività. L'obiettivo è rendere i cittadini partecipi di ciò che avviene sul piano europeo,

⁴³ Sui limiti dell'attuale sistema di ascolto e coinvolgimento dei cittadini da parte della Commissione europea si veda ALEMANNNO, *Levelling the EU participatory playing field*, cit.

⁴⁴ Si veda quanto riportato *supra*, nota 40.

accrescendo così le possibilità di un loro coinvolgimento. Inoltre, soprattutto a partire dall'inatteso e drammatico voltafaccia dei due referendum consultivi del 2005, quando la maggioranza dei votanti francesi e olandesi bocciarono il Trattato costituzionale europeo, l'Unione è impegnata a dialogare con i cittadini, per acquisire direttamente da loro opinioni, valutazioni e proposte in merito al futuro del processo di integrazione. Per riuscire in questi intenti, la UE ha dato vita ad un articolato sistema mirato a raggiungere i cittadini⁴⁵.

Tale sistema poggia in primo luogo su di un esteso impianto di reti⁴⁶, sia di carattere generalista che tematico. Tra le prime spiccano gli Europe Direct Information Center, presenti in tutti i paesi dell'Unione in un numero che consente di coprire le principali aree territoriali sub-nazionali⁴⁷. Gli Europe Direct, coordinati dalle Rappresentanze nazionali della Commissione europea, sono generalmente attivi presso amministrazioni locali. Il loro compito è informare i cittadini e supportare a livello nazionale le campagne di comunicazione delle istituzioni europee. Simili agli Europe Direct sono i Centri di Documentazione Europea, che concentrano però l'attenzione sul mondo della ricerca ed universitario, anche se pure loro sono chiamati a diffondere le principali tematiche europee nel vasto pubblico.

Esistono poi numerose reti e punti di contatto, presenti con uno o più sportelli sul territorio nazionale che forniscono informazioni e consulenze a determinate categorie di soggetti. Tra queste si possono ricordare: la Rete dei centri europei dei consumatori ECC-Net e FIN-NET, che operano a favore dei consumatori; Enterprise Europe Network, la rete dedicata alle piccole e medie imprese; EURAXESS, Euroguidance, Eurodesk ed ENIC-NARIC Networks, che a vario titolo supportano la mobilità nei settori della formazione e della ricerca; SOLVIT, il servizio che aiuta i cittadini nei rapporti con la pubblica amministrazione in caso di questioni di rilievo transnazionale; Creative Europe Desk, attivo nell'ambito della politica culturale.

Nella pressoché totalità dei casi, si tratta di strutture che operano con un ridotto supporto finanziario della Commissione europea o a titolo del tutto gratuito. Conseguentemente, la loro azione è resa possibile dalla disponibilità di enti pubblici e più raramente privati, che mettono a disposizione proprie risorse per perseguire le finalità richieste dalla Commissione. Quest'ultima, vista la sostanziale autonomia dei

⁴⁵ Sul tema si veda in generale FORMEZ, *Le politiche di comunicazione dell'Unione europea 2000-2017: le principali tappe*, http://europa.formez.it/sites/all/files/politica_comunicazione_ue_2000-2017.pdf

⁴⁶ La Commissione europea gestisce un portale Internet dal quale è possibile collegarsi ai principali terminali del Network messo a disposizione sul territorio degli Stati membri per entrare in contatto con la UE, https://european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_en?country=IT&topics=1001

⁴⁷ Attualmente in Italia sono attivi 45 Centri Europe Direct. Si veda *La rete dei centri EUROPE DIRECT italiani 2021-2025*, https://www.europarl.europa.eu/italy/resource/static/files/import/al_via_la_nuova_rete_dei_centri_europe_direct_l_europa_a_portata_di_mano_in_tutte_le_regioni_italiane/la_rete_dei_centri_europe_direct_italiani_2021-2025.pdf



componenti delle reti, si limita a fornire indicazioni di massima e a coordinare in modo molto elastico l'operato di ciascuna rete.

Su di un piano più generale e diretto, l'Unione ha creato dei canali che le dovrebbero consentire di mostrare apertamente il suo volto e conoscere quello dei cittadini attraverso degli incontri, durante i quali i rappresentanti delle istituzioni europee rispondono senza filtri alle domande del pubblico⁴⁸.

Questa modalità è stata inaugurata all'indomani del già richiamato brusco risveglio dei referendum del 2005, con il Piano D fortemente voluto dall'allora Commissaria europea Margot Wallström⁴⁹. L'intento era quello di stimolare un ampio dibattito tra il pubblico attraverso visite di Commissari negli Stati membri, incontri con i parlamentari nazionali, Rappresentanze nazionali della Commissione e del Parlamento aperte al pubblico, attivazione degli Europe Direct per coinvolgere nelle riflessioni anche le regioni e gli enti locali.

Sulla scorta dell'enfasi posta dal Piano D sul dialogo con i cittadini, la Commissione europea ha adottato nel 2006 il Libro bianco sulla comunicazione europea⁵⁰, nel quale per la prima volta si delinea una strategia per rendere l'Unione europea più comprensibile ed aperta al confronto.

Oltre a strumenti informatici quali «La vostra voce in Europa», che nel 2018 si è trasformata nella più volte citata piattaforma «Di' la tua», con la Commissione Juncker (2014-2019) si apre la stagione del dialogo e ascolto dei cittadini. Anche in questo caso è stato predisposto un portale Internet “Dialoghi con i cittadini”⁵¹, nel quale è possibile avere informazioni su seminari ed incontri, sia in presenza sia online, promossi dalla Commissione sul territorio europeo per approfondire tematiche di interesse unionista. Strumento simile, ma riservato ai giovani è il portale “Dialogo dell'UE con i giovani”⁵².

Particolarmente interessante è la piattaforma interattiva “Debating Europe”⁵³ attiva dal 2011, che consente di partecipare a dei confronti online su centinaia di tematiche ripartite in sei categorie trasversali. Inoltre, ci si può confrontare con centinaia di politici esperti ed opinion leader europei, che a seconda delle competenze ed interessi, si sono resi disponibili ad un confronto virtuale con i cittadini.

Ma sicuramente lo sforzo maggiore di apertura è rappresentato dalla Conferenza sul Futuro dell'Europa (Conferenza)⁵⁴. Lanciata dalla Dichiarazione congiunta dei tre presidenti (del Parlamento, del Consiglio e

⁴⁸ Si veda L. D'AMBROSI, *La comunicazione pubblica dell'Europa, Istituzioni, cittadini e media digitali*, Carocci editore, 2019, p. 68

⁴⁹ Comunicazione della Commissione, *Il contributo della Commissione al periodo di riflessione e oltre: Un Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito*, COM(2005) 494 definitivo, Bruxelles, 13.10.2005.

⁵⁰ Commissione europea, *Libro bianco, su una politica europea di comunicazione*, COM(2006) 35 definitivo Bruxelles, 1.2.2006

⁵¹ https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_it#bootstrap-fieldgroup-nav-item--prossimi-eventi--2

⁵² https://europa.eu/youth/get-involved/eu-youth-dialogue/what-eu-youth-dialogue_it

⁵³ <https://www.debatingeurope.eu/>

⁵⁴ Si vedano sulla Conferenza F. MARTINEZ, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?*, in *AISDUE*, III (2021); G. RIGGIO, *La parola ai cittadini: la Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Aggiornamenti sociali*, 2021, 5, pp. 312 ss.



della Commissione) il 9 maggio del 2021, la Conferenza ha come obiettivo avanzare proposte per migliorare e rafforzare il processo di integrazione, attraverso il confronto tra cittadini ed istituzioni europee e nazionali. Anche se esperienze simili si erano già sperimentate, la Conferenza sul Futuro dell'Europa è sicuramente unica per numero dei soggetti presenti negli organi creati dalla Conferenza e per i mezzi utilizzati.

I soggetti direttamente coinvolti sono oltre 1.000, e tra questi la componente nettamente maggioritaria è costituita da comuni cittadini. In realtà, anche chi non partecipa agli organi della Conferenza ha modo di svolgere un ruolo attivo. Infatti, il primo livello della Conferenza è costituito da chi, ovunque nel mondo, intende accedere alla Piattaforma digitale multilingue, che permette di seguire i lavori della Conferenza e di sottoporre considerazioni ed idee. Sulla base delle suggestioni della Piattaforma operano 4 Panel, formati da 200 componenti ciascuno; si tratta di cittadini comuni provenienti da tutti i paesi membri, di varie età e categorie sociali. Loro compito è elaborare delle proposte tenendo conto di quanto emerge dalla Piattaforma in riferimento a 9 ambiti tematici. Le conclusioni dei Panel passano alla Sessione plenaria, composta da 449 membri. Tra questi, rappresentanti di istituzioni ed organi europei (Parlamento, Commissione, Consiglio, Comitato delle Regioni e Comitato economico e sociale), di istituzioni nazionali (Parlamenti nazionali, regioni ed enti locali), e della società civile (alcuni componenti dei Panel, parti sociali, giovani). Infine, vi è il Comitato esecutivo, formato da un numero ridotto di rappresentanti delle istituzioni europee. Sarà quest'organo a tirare le fila della complessa macchina organizzativa della Conferenza, redigendo un rapporto con i risultati finali dei lavori, che sarà consegnato alla Presidenza congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea. Le tre istituzioni, nell'ambito delle loro competenze, decideranno il seguito da dare al rapporto.

Come affermato nella Dichiarazione comune dei 3 Presidenti⁵⁵, la Conferenza “è un processo «dal basso verso l'alto», incentrato sui cittadini, che consente agli europei di esprimere la loro opinione su ciò che si aspettano dall'Unione europea.” In sostanza quindi, la Conferenza chiede ai cittadini, ossia al popolo europeo, di esprimersi sull'Europa che vogliono.

Tuttavia, anche in questo caso, se si guarda ai livelli di partecipazione a questo ambizioso meccanismo di confronto, giunti ormai al termine del percorso, i numeri non appaiono incoraggianti. Oltre al lavoro degli organi della Conferenza (Panel, Sessioni Plenarie, Comitato esecutivo), il coinvolgimento dei cittadini si misura in circa 6.000 eventi organizzati in tutto il mondo, ai quali hanno partecipato 600mila persone. Per la piattaforma multilingue, sono 52.000 le persone iscritte e 22.000 i commenti inviati e

⁵⁵ Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa, Dialogo con i cittadini per la democrazia — Costruire un'Europa più resiliente, 21 marzo 2021 https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/14/IT_-_DICHIAZIONE_COMUNE_SULLA_CONFERENZA_SUL_FUTURO_DELL.pdf

17.000 le proposte relative ai lavori⁵⁶. Questi numeri, prima della chiusura dei lavori prevista per il 9 maggio 2022 potranno crescere, ma non in maniera determinante, vista anche la pressoché assente copertura mediatica dell’iniziativa a livello nazionale.

Pure se si raggiungesse il milione di partecipanti, è possibile ritenere che questi siano l’espressione del popolo europeo?

3. Lo spettro della democrazia identitaria e il ruolo della partecipazione civica

Siamo giunti ora alla risposta da dare al quesito sugli strumenti di partecipazione civica apprestati dalla UE, ossia a pronunciarsi sulla loro idoneità a fugare lo spettro della carente se non inesistente democrazia, che aleggia sul futuro dell’Unione. Ancor più precisamente, il punto è stabilire se la UE faccia abbastanza per colmare la distanza che la separa dai suoi cittadini; distanza che, come si è detto in apertura di questo contributo, costituisce un pericolo esiziale per le istituzioni di Bruxelles e per l’esistenza stessa dell’Unione.

A nostro avviso l’Unione non ha scheletri nell’armadio e nemmeno fantasmi che gemono per una defunta o mai nata democrazia europea. Non ci sono perché l’accezione di democrazia, che rimanda ai principi della rappresentanza e delle elezioni, è pienamente assolta dai Trattati istitutivi e dalla prassi di elezioni europee e nazionali che si protraggono regolarmente a partire dal 1979⁵⁷.

Se parliamo invece di democrazia, considerandola un tutt’uno con l’identità di un popolo, forse quest’ultimo è un concetto che non ha mai fatto realmente parte della nozione di democrazia e che oggi, come risulta sempre più evidente dall’insofferenza e disaffezione verso le rappresentanze politiche, appare un problema più che un fondamento della democrazia⁵⁸.

Sul piano domestico, chi si attarda o specula sull’identità nazionale per rafforzare il legame tra le istituzioni politiche e i cittadini, mette a rischio la democrazia, se guardando a tale concetto lo consideriamo inscindibilmente legato ai principi di libertà, uguaglianza e stato di diritto⁵⁹. I richiami a tratti, privilegi e

⁵⁶ I numeri riportati sono aggiornati alla metà di marzo 2022. Gli aggiornamenti dei livelli di partecipazione sono riportati nella parte finale della homepage della Piattaforma, <https://futureu.europa.eu/?locale=it>

⁵⁷ Sul punto si rimanda al nostro contributo e alla bibliografia in esso contenuta, F. RASPADORI, *Il deficit democratico della UE visto attraverso le lenti stato-centriche*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di) *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, Bari, 2017, pp. 651 ss.

⁵⁸ Centrale nell’analisi di numerosi autori è il fattore identitario considerato quale elemento del neo-tribalismo e della degenerazione della democrazia. In questo senso si vedano C. CROUCH, *Combattere la postdemocrazia*, Laterza, 2020; ID., *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, Laterza, 2019; F. FUKUYAMA, *Against Identity Politics, The New Tribalism and the Crisis of Democracy*, in *Foreign Affairs*, 97, 2018, p. 90 ss.; I. DIAMANTI, M. LAZAR, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Laterza, 2018; S. LEVITSKY, D. ZIBLATI, *Come muoiono le democrazie*, Laterza, 2019.

⁵⁹ Sebbene nel pensiero prevalente si ritenga che una forte identità nazionale sia un elemento che allo stesso tempo favorisce e costituisce l’essenza dello stato democratico (A.D. RUSTOW, *Transitions to democracy: Toward a dynamic model*, in *Comparative Politics*, 1970, 2(3), p. 337 ss.), dati empirici dimostrano che non è così. Al contrario, la convinzione che elementi identitari non volontaristici (come l’essere nati in un certo paese) siano essenziali per l’esistenza di uno Stato, sono correlati negativamente con l’affermazione dei principi democratici. “Taken together, a common non-voluntarist

presunte virtù quali esclusivo appannaggio di gruppi nazionali o etnici chiusi, hanno come inevitabile risultato di degradare l'idea di democrazia ad un sistema sostanzialmente aristocratico, propenso a riconoscere diritti e prestazioni, principalmente se non esclusivamente, a favore di chi possiede non la cittadinanza, ma la nazionalità dominante. Per sostenere e rafforzare la democrazia, invece, è necessario creare un sistema in grado di operare per il benessere dell'intera comunità sociale, nel rispetto di principi fondamentali che attengono alla dignità e alla libertà di ogni individuo.

In generale, l'idea che lo Stato democratico abbia come finalità quella di soddisfare prioritariamente interessi e diritti dei propri nazionali è in contrasto con la concezione dei diritti umani, nell'ambito della quale si colloca lo stesso principio democratico. I diritti umani, in linea generale, appartengono a tutti “senza limitazione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione”⁶⁰. In quest'ottica, scopo della democrazia dovrebbe essere quello di dare vita ad un sistema di governo che garantisca, all'interno di un ordinamento giuridico, sicurezza e benessere per tutti gli individui che riconoscono e rispettano il sistema di regole e principi propri di tale ordinamento⁶¹. Riprendendo le premesse del nostro lavoro, la sfida posta dal disinteresse con il quale l'opinione pubblica guarda sia agli Stati, sia - per quel che più qui ci interessa - all'Unione europea, va affrontata prioritariamente puntando al diretto coinvolgimento dei cittadini nelle politiche e nelle deliberazioni pubbliche; mentre, l'idea di rafforzare il senso di identità e di appartenenza comporta più rischi che benefici.

La risposta che cerchiamo, quindi, dipende dalla capacità o meno dell'Unione, da un lato, di contenere i pericoli posti da un sostegno basato sulla demagogia e su visioni neo-nazionalistiche, e dall'altro lato, di guadagnare i cittadini a svolgere un ruolo attivo nelle procedure decisionali europee. A tale riguardo riteniamo che l'Unione si presenti in buono stato, potendo vantare delle caratteristiche di cui gli Stati difettano. Per quel che concerne i pericoli di nazionalismo e demagogia, non credo ci sia necessità di illustrare i motivi che pongono la UE in una condizione più favorevole rispetto agli Stati. Sulla capacità

national identity, classically understood as nationalism, generates stratified collectivism and correlates with lower levels of democracy. Considering that democracy helps its citizens avoid the tyranny of cruel and vicious autocrats, guarantees them essential rights and general freedom and tends to be more prosperous than other possible alternatives, we can question the normative validity of classical nationalist stances. Even when controlling for cultural diversity and GDP per capita, non-voluntarism and religion requirement is significantly associated with lower levels of democracy. The robustness checks confirm that non-voluntarism and religion requirement is negatively correlated with liberal principles, deliberation, egalitarianism, electoral processes and political participation.” D. GABRIELSSON, *National identity and democracy: Effects of non-voluntarism on formal democracy*, in *Nations and Nationalism*, 11 October 2021, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/nana.12766> .

⁶⁰ Articolo 2 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo.

⁶¹ Si veda al riguardo E. BALIBAR, *Historical Dilemmas of Democracy and Their Contemporary Relevance for Citizenship*, in *Journal of Economics, Culture & Society*, 20, 4, 2008, p. 522 ss.

di garantire il benessere della comunità sociale, un punto centrale è rappresentato proprio dagli strumenti di partecipazione.

Il principale scopo di tali presidi, infatti, non sta nel formare un senso di appartenenza, bensì nel contribuire alla buona qualità di norme e provvedimenti. Questo è un punto centrale sul quale occorre fare chiarezza.

In molti documenti ed atti europei si ritiene che la partecipazione civica abbia un duplice scopo⁶². Il primo, e in genere prevalente, consiste nell'accrescere la legittimità della UE, innalzare l'identificazione dei cittadini con le istituzioni e fornire indicazioni su riforme e orientamenti generali del processo di integrazione⁶³. Obiettivi che si realizzano attraverso i meccanismi che nel paragrafo 2.3 abbiamo definito della "partecipazione come confronto".

Il secondo, non particolarmente enfatizzato, riguarda la qualità di norme e provvedimenti, sia dal punto di vista del loro contenuto, sia da quello della loro applicazione, che si concretizzano con le procedure che abbiamo indicato quale "partecipazione come controllo" nel paragrafo 2.1 e quelle definite di "partecipazione alle deliberazioni", richiamate nel paragrafo 2.2.

4. Verso un più efficace coinvolgimento dei cittadini europei

Come già sostenuto, quindi, l'obiettivo identitario deve essere considerato subordinato e conseguente al perseguimento del secondo, quello di coinvolgere i cittadini nei processi deliberativi. Questa posizione è avvalorata da diverse ragioni.

Anzitutto, la partecipazione come confronto, volta a favorire l'identificazione dei cittadini con la UE, è allo stesso tempo poco utile e difficile, se non impossibile da perseguire allo stato attuale. E' poco utile, perché come abbiamo detto, costruire una nuova identità europea forte, è un'operazione che rischia di riprodurre quegli stessi difetti che oggi affliggono gli Stati membri: rigurgiti nazionalistici, populismo. E' comunque difficile da realizzare perché i cittadini sono poco formati ed informati sull'Europa: i media

⁶² La Dichiarazione di Laeken, che diede avvio al processo di "costituzionalizzazione" europea, abortito con i due referendum del 2005, guardando alla "Sfida democratica dell'Europa" - che doveva essere vinta se si intendeva proseguire lungo il processo di integrazione - poneva un duplice obiettivo da raggiungere in merito al rapporto con i cittadini. "L'Europa si trova ad affrontare contemporaneamente due sfide, l'una all'interno e l'altra al di fuori dei propri confini. All'interno dell'Unione occorre avvicinare le istituzioni europee al cittadino. [...] Molti ritengono inoltre che l'Unione si debba occupare maggiormente dei loro problemi concreti [...]". Sul punto si veda J.-C. PIRIS, *Laeken Declaration on the Future of the European Union*, Cambridge University Press, 2010. In generale, sul rapporto tra partecipazione civica ed identificazione con l'Unione europea, cfr. V. SCHMIDT, *Democracy and Legitimacy in the European Union, Output, Input and Throughput*, in *KFG Working Paper No. 21* | November 2010, https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/18555/WP_21_November_Schmidt.pdf;jsessionid=31F1EC8E59F76E98420A46587B357BFF?sequence=1

⁶³ Si veda in questo senso quanto sostenuto nei punti 33, 47 e 59 della *Relazione sui dialoghi dei cittadini e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'Unione europea* (2020/2201(INI)), Commissione per gli affari costituzionali, Relatore: Helmut Scholz, A9-0213/2021.

nazionali si interessano in maniera marginale delle vicende unioniste, mentre i partiti politici e gli *opinion maker*, salvo rare eccezioni, preferiscono occuparsi di vicende interne⁶⁴. Inoltre, enfatizzare l'identità europea può essere considerata, soprattutto da parte di partiti e movimenti ancorati all'idea di Stato-nazione, come un attacco inaccettabile alle identità nazionali, innalzando il livello di conflittualità Stato-Unione. Confronto che oggi non può che risolversi a danno dell'Europa.

Anche l'obiettivo di progettare il futuro dell'Unione rivolgendosi ai cittadini, per le ragioni appena illustrate appare velleitario. A riconferma di questa asserzione, si può ricordare anche la bassissima partecipazione popolare al processo di consultazione lanciato con il Libro bianco sul Futuro dell'Europa ed il ridotto coinvolgimento dei cittadini nell'attuale Conferenza sul Futuro dell'Unione.

Una più ampia partecipazione civica ai processi decisionali per migliorarne la qualità e l'efficacia appare, invece, un traguardo impegnativo da perseguire, ma possibile e altamente auspicabile. Anche in questo caso vi sono diverse motivazioni a sostegno dell'assunto.

In primo luogo, il coinvolgimento popolare nei processi decisionali allontana, molto più di quanto non possa realizzarsi attraverso il generico dialogo con le istituzioni, quella pervicace e diffusa convinzione che la UE sia una centrale della tecnocrazia, dove a decidere sono algidi funzionari chiusi nei palazzi di vetro di Bruxelles e ignari dei veri bisogni ed aspirazioni dei cittadini comuni. Se a questi ultimi venisse riconosciuto un ruolo ancora più rilevante nelle procedure deliberative europee, l'immagine arcigna e distante della UE virerebbe in un volto decisamente più familiare e convincente⁶⁵.

La seconda motivazione corrisponde al fatto che, come ampiamente dimostrato⁶⁶, un calibrato, sistematico e coerente coinvolgimento di cittadini e stakeholder migliora la qualità di norme e provvedimenti. Le istanze dei cittadini e dei rappresentanti di categorie sono la fonte naturale ed ineludibile alla quale attingere per pensare a provvedimenti che possano realmente innalzare il livello di benessere generale. E sempre loro possono dare indicazioni utili per capire se un determinato atto può o non può concretamente perseguire i risultati attesi. Inoltre, una costante partecipazione, in grado di attivare ampi settori economico-sociali oltre che quote consistenti di cittadini, può suscitare meglio di generiche ed estemporanee "chiamate alle armi", quel sano e consapevole senso di appartenenza⁶⁷. Così,

⁶⁴ Si vedano in merito M. BELLAUTI, R. MARINI, *Spazio pubblico europeo. Verso l'integrazione delle arene informativa?*, in , 2019, p. 3 ss.; C. ALTIDES, B. KOHLER-KOCH, *Multi-level accountability via civil society associations?*, 2009, EUI conference paper, Florence, 13– 15 March http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/papers/Altides-KohlerKoch_2009_EUDO_EUI_Conference.pdf

⁶⁵ Si veda KOHLER-KOCH, *Civil society and EU democracy*, cit., p. 103.

⁶⁶ Si veda quanto sostenuto nel Rapporto OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*, cit.

⁶⁷ A questo riguardo si potrebbe sostenere che la partecipazione attiva dei cittadini ai processi decisionali europei è un'illusoria utopia, in quanto se risulta difficile suscitare un genuino e razionale dibattito popolare a livello nazionale e sub-nazionale, pensando alla sfera europea questa eventualità, oltre ad essere del tutto improbabile, quasi sicuramente non è neppure auspicata dalla maggioranza dei cittadini. Tale considerazione appare smentita da una ricerca empirica sulla propensione dei cittadini a partecipare attivamente alla politica, oppure a preferire la "stealth democracy"

quando un numero significativo di cittadini e di rappresentanti di categorie sociali e professionali vedranno l'Unione, non come entità astratta, ma ente capace di raggiungere obiettivi e risultati concreti grazie al loro coinvolgimento nelle decisioni che li riguardano: allora la percezione della sua utilità, se non la convinzione di una sua necessaria ed attiva presenza, diventerà una solida realtà. In definitiva, si tratta di prendere sul serio l'ammonimento di Robert Schuman, con il quale è stato dato avvio al processo di integrazione: "L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto". Ora, grazie agli strumenti di partecipazione resi di facile accesso con le innovazioni tecnologiche, c'è la possibilità che a queste realizzazioni concorrano direttamente i cittadini, avendo così modo di rendersi conto in prima persona dei progressi compiuti.

Quindi, una partecipazione civica ampia ed efficace ai processi decisionali è sicuramente prioritaria rispetto a strumenti di partecipazione di tipo generalista⁶⁸. Per queste considerazioni, a nostro avviso, l'Unione europea ed i suoi sostenitori devono impegnarsi molto di più di quanto non si faccia oggi nel migliorare gli strumenti esistenti⁶⁹.

Come si è visto, tali strumenti sono presenti ed anche in misura molto più avanzata di quanto non si rilevi sul piano nazionale. Tuttavia, non possono certo essere considerati ottimali.

In linea generale, è necessario diffondere nell'opinione pubblica e soprattutto tra le rappresentanze di categoria e gli stakeholder l'esistenza di piattaforme come "Dì la tua". Nello stesso tempo è indispensabile semplificare le procedure attraverso le quali i cittadini possono esprimersi, mettendo a loro disposizione informazioni e spiegazioni facili da comprendere ed accessibili in tutte le lingue della UE (facendo tesoro della straordinaria esperienza realizzata con la Piattaforma multilingue creata per la Conferenza sul Futuro dell'Europa). Proseguire dando conto, in modo chiaro, evidente e diffuso del seguito che le istituzioni e gli organi europei danno ad istanze e proposte civiche. Altrettanto importante è promuovere efficaci campagne di comunicazione, che a partire dai territori (dove in genere sono più evidenti i benefici

(democrazia invisibile). Da tale indagine, svolta su 5.000 cittadini europei (Francia, Germania, Regno Unito, e Svizzera), è emerso che l'elemento al quale i cittadini guardano con maggiore attenzione sono i risultati raggiunti dall'azione politica (output legitimacy); mentre i livelli di partecipazione in termini di richieste (input) e di coinvolgimento (throughput) non sono necessariamente correlati ai risultati positivi raggiunti, ma ciò nonostante appaiono ugualmente elementi importanti della legittimazione della politica. Cfr. M. A. STREBEL, D. KÜBLER, F. MARCINKOWSKI, *The importance of input and output legitimacy in democratic governance: Evidence from a population-based survey experiment in four West European countries*, in *European Journal of Political Research*, 58, 2, 2019, p. 488 ss.

⁶⁸ Sull'importanza di un coinvolgimento più consapevole ed attivo dei cittadini europei quale condizione per innalzare il livello di legittimazione dell'Unione europea C. CALLIESS AND M. HARTMANN, *Zur Demokratie in Europa: Unionsbürgerschaft und europäische Öffentlichkeit*, Mohr Siebeck, 2014 p. 33 ss., p. 47.

⁶⁹ Cfr. ALEMANNI, *Levelling the EU participatory playing field*, cit.



apportati dalle politiche di sostegno e sviluppo della UE) siano in grado di raggiungere il grande pubblico ed essere comprese da esso⁷⁰.

Per ottenere questi risultati occorre dirottare risorse finanziarie ed umane verso una più accorta politica di comunicazione e rendere più efficaci gli strumenti di partecipazione esistenti. A partire da maggiori investimenti nelle reti presenti sui territori, razionalizzandole e rendendone più coerente l'azione, garantendo anche un'adeguata formazione del personale. Tra i compiti da affidare loro, un posto di rilievo dovrebbe essere assegnato alla pubblicizzazione degli strumenti europei di partecipazione e all'alfabetizzazione sulle modalità per accedervi.

Operando in queste direzioni, c'è da attendersi che la fiducia verso le istituzioni europee cresca su basi convincenti e con questa anche il desiderio dei cittadini di informarsi e di aderire al processo di integrazione. Solo quando i livelli di partecipazione ai processi deliberativi miglioreranno, sia e principalmente su di un piano qualitativo, sia su quello quantitativo, arrivando a contare non poche migliaia di commenti all'anno, ma milioni; e, conseguentemente anche i media e la politica volgeranno sguardi attenti ed interessati alle vicende europee: solo allora si potrà guardare con maggiore fiducia ad un processo come quello avviato con la Conferenza sul Futuro dell'Europa. Il pericolo di disaffezione, o meglio di indifferenza, verso la UE sarà superato e il fantasma della democrazia europea non farà più paura.

⁷⁰ Uno dei principali limiti al coinvolgimento dei cittadini alle tematiche europee è costituito dalla carente copertura che i mezzi di informazione a livello nazionale riservano alle iniziative delle istituzioni europee. Tale scarsa attenzione si riverbera anche sulla effettiva capacità delle organizzazioni della società civile di coinvolgere i loro aderenti ed il pubblico più in generale a campagne di dimensione europea. In questo senso si vedano le analisi ed i dati contenuti in C. ALTIDES, B. KOHLER-KOCH, *Multi-level accountability via civil society associations?*, "Bringing Civil Society, in *The European Union and the rise of representative democracy*" Robert Schuman Centre for Advanced Studies – European University Institute Florence 13-14 March 2009, http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/papers/Altides-KohlerKoch_2009_EUDO_EUI_Conference.pdf