

L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa? (*)

Delia Ferri

Abstract

In seno all'Unione europea, l'emergere di "strumenti partecipativi", nel significato di canali di dialogo aperti dalle istituzioni con la società civile, esterni al tradizionale circuito rappresentativo, è risalente nel tempo e si lega all'annoso dibattito sul deficit democratico. Questo breve saggio si propone di analizzare criticamente l'entità, la natura e gli effetti del coinvolgimento della società civile all'interno del policy making europeo in chiave diacronica, e di offrire al lettore uno spaccato delle concrete pratiche messe in atto. Discutendo il soft law vigente, nella pressoché totale assenza di rilevanti contributi giurisprudenziali in materia, si osserva come la limitata positivizzazione degli strumenti partecipativi esprima il superamento delle procedure tradizionali tipiche del circuito rappresentativo e la volontà di uscire dalla rigidità degli schemi di produzione normativa classici. Soffermandosi sul ruolo che le norme internazionali hanno avuto e ancora stanno dispiegando in quest'ambito, nonché sul nuovo quadro costituzionale europeo in materia di partecipazione, il saggio tenta di dare risposta all'interrogativo espresso già nel titolo, ovvero di comprendere se l'Unione europea, nel tentativo di superare il proprio deficit democratico, stia muovendo verso vere e proprie forme di democrazia partecipativa.

1. Introduzione

L'emergere di "strumenti partecipativi", nel significato di canali di dialogo aperti dalle istituzioni, di "relazionamento della società alle

(*) Il presente lavoro s'inserisce nell'ambito della ricerca PRIN "Il federalismo come metodo di governo: le regole della democrazia deliberativa partecipativa", coordinata dal prof. G. Arena. Sono grata al prof. Bin per i commenti alla prima versione del testo. Ogni lacuna è ascrivibile solo all'autrice.

istituzioni”¹ esterno al tradizionale circuito rappresentativo, è risalente nel tempo, legandosi all’annoso dibattito sulla legittimazione dei poteri dell’Unione europea (di seguito UE o semplicemente Unione)². Il cosiddetto “dialogo civile” (in contrapposizione al “dialogo sociale” che l’UE ha creato tra le parti sociali)³, volto ad assicurare una sorta di controllo democratico sulla *governance*⁴ europea, appare il prodotto di una lenta ma costante evoluzione, anche sotto la spinta di norme internazionali: molte convenzioni cui l’UE ha aderito impongono, infatti, il coinvolgimento della società civile nelle attività di *policy making*⁵. Tali obblighi internazionali si inseriscono oggi in

(1) U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, pp. 151-166, p. 156.

(2) In questo senso *inter alia* S. SMISMANS, *European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests*, in *European Law Journal*, 4, 2003, pp. 482-504; D. FRIEDRICH, *Participatory Democracy in the European Union? European Governance and the Inclusion of Civil Society Organisations in Migration and Environmental Policies*, al sito www.gsss.uni-bremen.de. Cfr. S. SMISMANS, *Civil Society and Legitimate European Governance*, Cheltenham UK-Northampton USA, Elgar, 2006, *passim*. V. anche D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell’ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in D. BOLOGNINO, G. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2010, pp. 195-212.

(3) D. OBRADOVIC, *The Distinction between the Social and the Civil Dialogue in the European Union*, al sito www.essex.ac.uk/ECpR/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w19/Obradovic.pdf.

(4) Ad oggi manca una definizione condivisa del termine *governance*. In tale scritto, la definizione che si ritiene più appropriata è quella utilizzata nel Libro bianco sulla *governance* europea del 2001 (COM (2001) 428 def., V. *infra*, par. 2). In tale atto si definisce il termine *governance* come l’insieme di norme, processi e comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello dell’Unione, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza (principi di buona amministrazione, che rinforzano quelli di sussidiarietà e di proporzionalità costituzionalizzati all’interno dei Trattati). *Ex multis* v. P. BILANCIA, *Governance*, in M. FLORES (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell’epoca della globalizzazione*, Torino, UTET, 2007, *ad vocem*; M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010; R. BIN, *La scarsa neutralità dei neologismi. Riflessioni attorno a soft law e a governance*, in L. DESANTI, P. FERRETTI, A.D. MANFREDINI (a cura di), *Per il 70° compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 19-30.

(5) Il coinvolgimento della società civile è tema risalente nel diritto internazionale e riguarda le stesse organizzazioni internazionali come l’Organizzazione Mondiale del Commercio (*inter alia* J.A. SCHOLTE, *Democratizing the Global Economy. The Role of*

un quadro costituzionale che ha fatto della partecipazione un vero e proprio principio: il Trattato di Lisbona prevede che il funzionamento dell'Unione sia fondato sulla democrazia rappresentativa, ma statuisce nel contempo che "ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione" e che "[l]e decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini". L'art. 11 TUE stabilisce, inoltre, 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", e afferma che "le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile".

La "parlamentarizzazione" dell'assetto istituzionale dell'Unione è assai avanzata⁶ ed è stato accresciuto il ruolo degli organi legislativi nazionali, che ora possono partecipare alle diverse procedure di adozione delle decisioni europee, sia a quelle legislative che a quelle di revisione dei Trattati⁷, portando così a compimento il cosiddetto "dialogo politico" tra la Commissione e i Parlamenti degli Stati membri iniziato nel 2006⁸, ma il Trattato di Lisbona indica la necessità di guardare oltre il circuito rappresentativo.

Prendendo le mosse da tali considerazioni, questo scritto si propone di analizzare l'entità, la natura e gli effetti del coinvolgimento della società civile all'interno del *policy making* europeo. Siffatto tema,

Civil Society, al sito www2.warwick.ac.uk). In tema cfr. M. EDWARDS, *Civil society and Global Governance*, al sito www.unu.edu/millennium/edwards.pdf. Come sottolinea Cassese, nell'ordine giuridico globale (privo di legittimazione democratica), l'unico modo per consentire alla "società civile" di far sentire la sua voce è quello di permettere a privati, singoli o associati, di partecipare al processo di decisione, secondo il modulo della democrazia deliberativa: S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2007, pp. 3-42.

(6) P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, al sito www.associazione-deicostituzionalisti.it.

(7) *Inter alia* E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2, 2009, pp. 457-477.

(8) COM (2006) 211.

oggetto tradizionale dell'analisi sociologica e politologica e ancora relativamente poco studiato dai giuristi⁹, appare di particolare interesse laddove l'esame delle dimensioni multiformi e *soft* (o, se si vuole, meta-giuridiche) della partecipazione si accompagna allo sforzo di coglierne le ricadute prescrittive, al tentativo di valutare in che misura processo politico e processi tecnici di partecipazione si leghino, e alla volontà di comprendere se l'UE stia volgendo verso forme di democrazia partecipativa.

L'obiettivo che ci si propone è certamente ambizioso, sia per la "natura 'experimental' e dinamica del costituzionalismo europeo"¹⁰, sia perché quello di democrazia partecipativa è un concetto recente e particolarmente sfuggente. Sottesa l'adesione a quel complesso e variegato filone teorico che considera l'Unione un ordinamento costituzionale, in questa sede non ci si dilunga sul noto processo di costituzionalizzazione iniziato con le celeberrime sentenze *Van Gend en Loos* e *Costa-Enel*. Si può, invece, cercare di delineare, fin dall'inizio, ai fini dell'analisi che qui s'intraprende, la nozione di democrazia partecipativa. Richiamando Umberto Allegretti,

una prima identificazione della nozione e una delimitazione conseguente del campo portano a vedere la democrazia partecipativa, per differenza dalle nozioni più consolidate con cui confina – democrazia rappresentativa e democrazia diretta – come una sorta di entità intermedia tra loro e che con esse si incrocia. Configura infatti una *interazione, entro procedure pubbliche* – soprattutto amministrative, ma anche normative – *fra società e istituzioni*, che mira a pervenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile a entrambi questi soggetti¹¹.

(9) Per una panoramica sulla dottrina politologica B. FINKE, *Civil Society Participation in EU Governance*, in *Living Reviews in European Governance*, vol. 2, 2, 2007, al sito www.livingreviews.org/lreg-2007-2. Per un approccio giuridico si richiama *inter alia* l'ampio e minuzioso contributo di M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Cagliari, Edicom, 2009, pp. 127-150.

(10) M. POIARES MADURO, *A Constituição Plural. Constitucionalismo e União Europeia*, S. João do Estoril, 2006, Principia, p. 55.

(11) U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, pp. 5-45, spec. p. 7.

Questo Autore, inoltre, sottolinea più volte nei suoi scritti l'importanza della distinzione tra partecipazione e democrazia partecipativa e afferma che "partecipazione è concetto generale [...], mentre la democrazia partecipativa [...] è complesso di processi specifici, chiaramente caratterizzabili"¹². Valastro chiarisce che nella "democrazia partecipativa può ravvisarsi la dimensione dinamica della partecipazione"¹³, ovvero la dimensione proceduralizzata¹⁴.

Chiarite, in questa introduzione, le coordinate generali dello scritto, messi a fuoco gli obiettivi, e avendo quale punto di partenza tale definizione (seppure generale) di democrazia partecipativa, il lavoro si articola in ulteriori cinque paragrafi, seguiti da una sezione conclusiva. In primo luogo si richiameranno i tratti salienti della prima fase del processo di emersione degli strumenti partecipativi generalmente intesi all'interno dell'Unione, offrendo al lettore una breve disamina in chiave diacronica (par. 2). Ci si confronterà poi con gli strumenti

(12) U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, cit., p. 156. V. *inter alia* anche ID., *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, pp. 7-13. Molti in dottrina sottolineano altresì (seppure con riferimento a pratiche nazionali) che ci sono svariati metodi di partecipazione civica che vanno dai meccanismi di consultazione della comunità alla democrazia diretta, passando per meccanismi deliberativi, mediante i quali si tenta di stimolare una maggiore partecipazione dei cittadini. J-P. VARGAS CÉSPÉDES, D.A. ZAMUNER, *Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, pp. 24-41, p. 27. Sulla differenza tra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, che si occupano di aprire i processi decisionali pubblici a coloro che sono interessati, v. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., pp. 65 ss.; R. BIFULCO, *La teoria della democrazia deliberativa e la realtà della democrazia rappresentativa*, in D. BOLOGNINO, G. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2010, pp. 313-326; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, al sito www.associazionedeicostituzionalisti.it. V. anche E. STRADELLA, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di stato democratica? Appunti a partire dalla legge della regione toscana n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 3, 2008, al sito www.osservatoriosullefonti.it.

(13) A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 3-54.

(14) Rimane marginale in questa sede la concezione cosiddetta sostanziale della democrazia partecipativa esposta da A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*,

partecipativi sviluppatasi nel periodo successivo al 2001: si discuterà il *soft law* vigente, nella pressoché totale assenza di rilevanti contributi giurisprudenziali in materia e si avrà riguardo al dato fattuale, *per se* scivoloso, talvolta “equivoco” (parr. 3 e 4). L’approccio prevalentemente descrittivo di questa parte trova la propria ragion d’essere nella volontà di offrire al lettore uno spaccato delle concrete pratiche messe in atto: non è possibile valutare se gli strumenti partecipativi siano qualcosa di più e di diverso rispetto all’intermediazione tra società e potere politica svolta dai gruppi di pressione¹⁵, se non si ha l’accortezza di osservarli da vicino. Si esaminerà poi l’influenza che le norme internazionali hanno avuto e ancora stanno dispiegando in quest’ambito (par. 5). Infine, si osserverà, seppure sommariamente, il nuovo quadro costituzionale (par. 6), per poi trarre le fila dell’argomentazione, cercando di capire se l’Unione europea, nel tentativo di superare il proprio *deficit* democratico, di espiare il proprio peccato originale, stia andando verso forme di democrazia partecipativa e se questa possa rappresentare davvero la chiave di volta per l’ordinamento sovranazionale (par. 7).

2. *L’emergere di strumenti partecipativi e la “svolta” del 2001*

Il tema della partecipazione si lega inscindibilmente, come si è sottolineato nell’*incipit* di questo breve saggio, al dibattito sulla legittimazione dei poteri dell’Unione. Da un lato, è da più parti sottolineato come l’elezione diretta del Parlamento europeo e il progressivo accrescersi del ruolo di tale istituzione nel processo legislativo non abbiano ancora colmato il cosiddetto *deficit* democratico dell’Unione¹⁶,

3, 2006, pp. 134-150, p. 135. Quest’Autore discorre di democrazia partecipativa come di “uno strumento di ‘liberazione’ della vita quotidiana individuale e collettiva dalle sovradeterminazioni e coazioni del mercato, verso l’autodeterminazione degli ‘stili’ di produzione, di scambio e consumo”.

(15) Il termine, oggi meno usato e generalmente interscambiabile con quello di “gruppi d’interesse”, designa strumenti di espressione degli interessi presenti nella società. V. *Gruppi di pressione*, in A. NEGRI (a cura di), *Enciclopedia Feltrinelli Fischer*, Milano, Feltrinelli, 1980, *ad vocem*.

(16) V. N. VEROLA, *L’Europa legittima. Percorsi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, Passigli, 2006. Critico sul *deficit* democratico è F. PALERMO, *The*

d'altro lato, la previsione di un organo consultivo composto da rappresentanti delle categorie produttive non è stata sentita come reale strumento per coinvolgere la società civile europea. L'istituzione del Comitato economico e sociale europeo (di seguito CESE), nel 1957, si è rivelata funzionale ad una chiara identificazione degli interessi e ad assicurare luoghi stabili di confronto, ma non garantisce apertura alle parti non organizzate, ovvero non espressive di interessi economici¹⁷. Infatti, il CESE è incaricato di rappresentare datori di lavoro, sindacati, agricoltori, consumatori e altri gruppi d'interesse: il suo ruolo è quello di esporre i pareri e difendere gli interessi delle varie categorie socio-economiche nel dibattito politico con la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, come si evince dagli articoli 301 ss. TFUE. L'art. 300, par. 2, TFUE, inoltre, stabilisce che "il Comitato economico e sociale è composto da rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale". Peraltro, ai sensi dell'art. 300, par. 5 TFUE, è previsto che i membri del CESE non siano vincolati da alcun mandato imperativo e che esercitino le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione. Anche se il ruolo del CESE si è accresciuto nel corso degli anni, come sottolinea Picchi,

questo organo ha dimostrato molteplici limiti, taluni non superabili: in primo luogo, non può rappresentare tutti i molteplici interessi settoriali esistenti. [...] L'altro limite che incontra questo organo è relativo alle modalità decisionali: difatti, non è pensabile di attribuire un diverso valore ai voti espressi secondo un criterio ponderato degli interessi rappresentati e le altre possibili soluzioni evidenziano tutte degli inconvenienti, dal momento che il criterio della

White Paper on EU Governance: The Right Tool for the Wrong Means, in *Committee of Regions*, in *The Contributions to the 2008 Ateliers*, Brussels, Committee of the Regions, 2009, pp. 11-18.

(17) Sul CESE v. S. SMISMANS, *An Economic and Social Committee for the Citizen, or a Citizen for the Economic and Social Committee?*, in *European Public Law*, 4, 1999, pp. 556-581; S. SMISMANS, *The European Economic and Social Committee: Towards Deliberative Democracy via a Functional Assembly*, in *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 4, 2000, al sito <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-012a.htm>.

maggioranza porta a poter sopravvalutare taluni interessi di minor rilievo e il criterio dell'unanimità a rendere impossibile qualsiasi decisione¹⁸.

In altri termini si può affermare che l'istituzione del CESE ha reso anche più evidente la necessità di un forte dialogo sociale, dialogo che vada oltre i canali istituzionali previsti. Già nel 1992, il Protocollo Sociale allegato al Trattato di Maastricht attribuiva alla Commissione il compito di "promuovere la consultazione delle parti sociali a livello comunitario" e di prendere "ogni misura utile per facilitarne il dialogo" e le chiedeva di "consultare le parti prima di presentare proposte nel settore della politica sociale". Tali disposizioni venivano poi recepite all'interno del Trattato di Amsterdam e oggi sono confluite nel TFEU, agli artt. 154 e 155. Il dialogo sociale si è sviluppato nel corso degli anni soprattutto attraverso interazioni con le varie *lobbies* europee, in particolare nella fase di elaborazione della proposta legislativa¹⁹.

Nel 2000 la Commissione pubblica un documento di lavoro intitolato *La Commissione e le organizzazioni non governative: potenziare il partenariato*, per offrire una presentazione complessiva delle relazioni esistenti tra la Commissione e le ONG, cercando di indicare alcuni modi per sviluppare queste relazioni, esaminando le misure necessarie per migliorare e intensificare la cooperazione tra la Commissione e le ONG²⁰.

È nel 2001, però, che la partecipazione diventa il fulcro di una vera e propria azione politica, con il celebre Libro bianco sulla *governance* europea, avente ad oggetto tutte le regole, le procedure e le pratiche relative all'esercizio del potere all'interno dell'Unione: "Il Libro bianco sulla *governance* europea vuole trattare il modo in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini. La riforma deve incominciare subito, affinché i cittadini percepiscano il cambiamento ben prima che siano apportate ulteriori modifiche ai trattati dell'Unio-

(18) M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, cit., p. 129 ss.

(19) S. SMISMANS, *European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests*, cit., spec. p. 484 ss.

(20) COM (2000) 11 def.

ne". Significativamente, il Libro bianco esce dalla logica del dialogo sociale, che coinvolge categorie di soggetti economici, e discorre di "cittadini". Inoltre, in esso, il tema della partecipazione si coniuga con altri importanti oggetti di discussione: il decentramento legislativo ed esecutivo da realizzarsi attraverso le agenzie, la convergenza delle politiche nazionali, attraverso l'ampio utilizzo del metodo aperto di coordinamento, l'efficace applicazione della legislazione dell'Unione²¹. Conseguentemente, il dibattito sviluppatosi a partire dalla preparazione del Libro bianco si affianca alla discussione intorno ai temi della trasparenza *tout court*²², dell'accesso agli atti (poi garantito attraverso un regolamento di carattere generale, il reg. (CE) 1049/2001, e, dal 2000, sancito espressamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione)²³, della partecipazione procedimentale²⁴ e della comunicazione istituzionale²⁵.

(21) *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428 def. Sul Libro bianco *ex multis* G. TIBERI, *Il Libro Bianco sulla governance europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, pp. 163-179; K.A. ARMSTRONG, *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, in *European Law Journal*, 1, 2002, pp. 102-132; O. DE SCHUTTER, *Europe in Search of its Civil Society*, in *European Law Journal*, 2, 2002, pp. 198-217.

(22) V. S. NINATTI, *Giudicare la democrazia?*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 157 ss.

(23) In *GUCE* L 145 del 31 maggio 2001. Sull'accesso ai documenti amministrativi, e più in generale sulla partecipazione procedimentale, per tutti v. F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Quad. n. 1 della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2004; F. BIGNAMI, *Three Generations of Participation Rights in European Administrative Proceedings*, in *Jean Monnet Working Paper* n. 11/2003, al sito <http://centers.law.nyu.edu>. V. anche le riflessioni di Simonati sul diritto d'accesso come mezzo di partecipazione procedimentale e la bibliografia ivi citata: A. SIMONATI, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, Padova, Cedam, 2009, spec. pp. 74 ss.

(24) *Inter alia* R. BIFULCO, *Commento all'art. 42*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.

(25) La Commissione europea ha adottato tra il giugno 2001 e l'aprile 2004 tre comunicazioni volte a definire gli obiettivi prioritari, gli strumenti e le modalità di attuazione di una strategia moderna, efficace e affidabile in materia di politica di informazione e comunicazione. In primo luogo è stata adottata la Comunicazione della Commissione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea (COM (2001) 354 def.). Nel 2002 è stata varata la Comunicazione della Commissione su una strategia di informazione e di comunicazione per l'Unione europea (COM (2002)

Uno dei punti chiave del Libro bianco è migliorare la “qualità” della legislazione europea, attraverso la partecipazione della società civile. Esso afferma che “la qualità, la pertinenza e l’efficacia delle politiche dell’Unione dipendono dall’ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all’esecuzione”. In tale ottica, una migliore comunicazione istituzionale, l’apertura di un dibattito pubblico sulle principali questioni affrontate dalla politica europea, la consultazione della società civile sono complementari al dialogo sociale previsto nei Trattati e rafforzano i canali istituzionali.

Come è noto, il Libro bianco, oltre a fare riferimento ai “cittadini” europei, discorre esplicitamente di società civile: richiamando un parere del CESE²⁶, asserisce che “la società civile comprende le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le parti sociali), le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base, le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose”. In sintonia con la dottri-

350 def.). Nel 2004 una nuova comunicazione (COM (2004) 196 def.) si occupava di creare un più efficace coordinamento degli strumenti che la Commissione disponeva in materia di informazione e comunicazione. La comunicazione proponeva un partenariato volontario e operativo con gli Stati membri, la razionalizzazione dei centri e delle reti di informazione e lo sviluppo del settore audiovisivo in quanto vettore di informazione preferito dal pubblico europeo. Nel 2006 la Commissione europea ha adottato il Libro bianco sulla politica di comunicazione destinato a porre le basi di una politica di comunicazione dell’Unione (COM (2006) 35 def.). Della comunicazione ancora oggi si discute ampiamente. Attivo in questo senso è anche il Comitato delle Regioni. In collaborazione con la presidenza belga dell’Ue, la regione fiamminga e la regione vallona, il Comitato delle Regioni ha organizzato, per la prima volta, una conferenza sulla comunicazione nel settore pubblico in cui erano presenti gruppi d’interesse del settore. L’evento, che si è svolto a Bruxelles dal 12 al 14 ottobre 2010, ha riunito esperti di comunicazione provenienti da tutta Europa. I partecipanti hanno discusso di come migliorare la loro cooperazione per rendere più efficace la comunicazione del settore pubblico e sensibilizzare i cittadini sulle attività e le politiche dell’Unione. Vedi F. OZZOLA, *Partecipazione, Asimmetrie informative e comunicazione pubblica*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, cit., pp. 209-238, spec. p. 227 ss.

(26) Parere del Comitato economico e sociale riguardante “Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea”, in *GUCE* C 329 del 17 novembre 1999.

na politologica maggioritaria, la Commissione identifica la cosiddetta “società civile” in una serie di differenti attori, che assumono forme giuridiche variabili e un disparato grado di autonomia dal potere politico²⁷, accomunati dal fatto di essere esterni rispetto alle istituzioni dello Stato²⁸. Tuttavia l'esecutivo europeo si discosta nettamente da quella posizione che afferma come la società civile non sia il “mercato”, né cerchi di realizzare i profitti²⁹. La distinzione fra il “mercato” e la “società civile” è, nella realtà, lontana dall'essere assoluta; ma nell'ottica della Commissione, tale distinzione perde ogni significato, visto che la “società civile” europea è sostanzialmente composta da gruppi di pressione e conchiude in sé la rappresentanza d'interessi per antonomasia economici: trovano scarso rilievo i cittadini (nel senso tradizionale del termine), ma anche quegli attori la cui prospettiva non è settoriale, ma più ampiamente politica. Come sottolineato da Magnette,

[t]he rhetoric of “civil society” tries to convince us that these reforms concern all citizens, and not just the classic “interested parties”, but, in the White Paper, there is a constant hesitation between a universalistic, and a functional, conception of participation. On the one hand, the words *citizens, civil society, people, general public*, etc., are frequently used, but on the other, most concrete proposals concern organised groups³⁰.

(27) *Inter alia* J.A. SCHOLTE, *Global Civil Society: Changing the World?*, al sito www2.warwick.ac.uk. V. anche M. MAGATTI (a cura di), *Per la società civile. La centralità del principio sociale nelle società avanzate*, Milano, Franco Angeli, 1997. Quest'Autore, in apertura alla raccolta di saggi, denuncia la vaghezza del termine, ma afferma che esso coglie un punto decisivo, ovvero l'irriducibilità della vita sociale alla dimensione politica (p. 9).

(28) Nel linguaggio politico e giuridico l'espressione società civile si pone in contrapposizione rispetto allo Stato. Negativamente per società civile s'intende la sfera dei rapporti sociali non regolati dallo Stato. N. Bobbio, *Società civile*, in *Enciclopedia Einaudi*, vol. 13, Torino, *ad vocem*. G. FRANKBERG, *National, Supranational, and Global: Ambivalence in the Practice of Civil Society*, in *European Journal of Legal Studies*, 3, 2008, pp. 1-27.

(29) V. J. HABERMAS, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997.

(30) P. MAGNETTE, *European Governance and Civic Participation: Can the European Union Be Politicised?*, in *Jean Monnet Working Paper* n. 6/2001, al sito <http://centers.law.nyu.edu>.

Frankberg sottolinea, addirittura, che il Libro bianco porterebbe in sostanza alla marginalizzazione di una parte della società civile, visto che solo organizzazioni a carattere transnazionale e dotate di una generale rappresentatività sono ammesse ad intervenire nel *policy making process* dell'Unione³¹.

Il Libro bianco ha il merito di aver posto sul tavolo la questione dei contatti tra istituzioni e cittadini, oltre il canale rappresentativo tradizionale (ovvero oltre la dialettica rappresentanti-rappresentati) e oltre gli organi consultivi dell'UE. Tuttavia, il Libro bianco finisce per rivolgersi pressoché esclusivamente alle organizzazioni della società civile, le quali sono chiamate a contribuire alla discussione sulle strategie politiche proposte, e non ai cittadini. La scommessa dell'esecutivo europeo sembra non tanto quella di aumentare la legittimità democratica dell'Unione, quanto fare della partecipazione, *rectius* delle varie forme d'interazione con la società civile, un vero e proprio metodo di *problem-solving*, nella costante ricerca di equilibrio tra efficienza, efficacia e legittimità³². In altri termini, la Commissione, non potendo (o non volendo) darsi una *representative legitimacy*, ha optato a favore di strumenti nuovi dalla natura consensuale, al fine di garantirsi il supporto non tanto dei cittadini europei, quanto delle organizzazioni socio-economiche che ne rappresentano i principali interessi.

Contrariamente a quanto sostengono Luksic e Babor, si ritiene che la Commissione non abbia, con il Libro bianco, enunciato i principi della democrazia partecipativa europea³³. La Commissione ha tentato di attivare competenze e saperi tecnici insiti nella società civile, per

(31) G. FRANKBERG, *National, Supranational, and Global: Ambivalence in the Practice of Civil Society*, cit.

(32) "La Commissione ha mostrato un ampio favore per queste forme di interazione, anche per meglio legittimare il proprio ruolo, incoraggiando la creazione di associazioni a livello europeo per ogni area di competenza, tanto che, negli ultimi anni, i gruppi di supporto tecnico e i c.d. *Euroquango* (*quasi-non governmental organizations*) – organi consultivi composti da rappresentanti delle organizzazioni di interessi e delle istituzioni comunitarie – si sono moltiplicati". M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, cit., pp. 129.

(33) A. LUKŠIĆ, M. BAHOR, *Participatory Democracy within the EU: A Solution for Democratic Gap?*, in *Journal of Comparative Politics*, vol. 3, 2, 2010, pp. 85-103.

affrontare i nodi legislativi più complessi, per dare “qualità” contenutistica alle norme, ma anche per far sì che le norme (e più in generale le politiche) nascano consensualmente. La Commissione ha concepito la partecipazione come prodotto delle necessità di intervento, sviluppo e regolazione del mercato. In questo senso la partecipazione si affianca, in parte sovrapponendosi, alla consultazione degli esperti, talvolta prevista da norme secondarie, oggi spesso demandata alle agenzie, che sola è in grado di garantire le valutazioni scientifiche, a supporto delle proposte legislative in particolari ambiti³⁴.

La Commissione, con il Libro bianco, ha quindi caldeggiato “un’impostazione coerente” (efficace ed efficiente) dell’interazione con la società civile, impostazione che ha portato avanti nel 2002, con la Comunicazione dall’evocativo titolo *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*³⁵, attraverso la quale ha enfatizzato il ruolo delle diverse organizzazioni che operano all’interno della società europea, ruolo strettamente connesso col diritto fondamentale dei cittadini di formare associazioni per perseguire finalità comuni, sancito dall’art. 12 della Carta di Nizza. Seppure molto meno celebre del Libro bianco, e quantunque a quest’ultimo intrinsecamente legata, tale Comunicazione del 2002 ha il pregio di porre le basi per un quadro di consultazione “sufficientemente flessibile per tener conto delle esigenze specifiche dei vari interessi in gioco”. L’esecutivo europeo identifica nella partecipazione, nell’apertura, nell’efficacia, nella coerenza i principi generali da rispettare nella consultazione, principi che confermerà con una serie di atti successivi (sempre *soft*). In base a tale Comunicazione la Commissione è tenuta ad essere trasparente nel definire quali sono le problematiche esaminante, quali i meccanismi utilizzati per le consultazioni, quali le parti consultate e le ragioni per cui sono state scelte, quali i fattori che hanno influenzato la definizione delle politiche; le parti

(34) Corte di giustizia, 25 gennaio 1994, *Angelopharm GmbH c. Freie und Hansestadt Hamburg*, Causa C-212/91, in *Racc.* 1994, p. I-171.

(35) COM (2002) 704 def.

interessate devono invece rendere espliciti gli interessi rappresentati e a quale grado, aspetto quest'ultimo che troverà definitiva attuazione attraverso il registro dei rappresentanti d'interessi del 2008.

Il contenuto della Comunicazione si situa apparentemente a metà strada tra un codice di autoregolamentazione e una dichiarazione d'intenti: l'esecutivo UE detta, infatti, criteri e modalità che essa stessa dovrà rispettare, senza determinare l'insorgenza di una vera e propria obbligazione giuridica a proprio carico. Non è necessario essere "positivisti", per dubitare di questa impostazione *soft* e autoreferenziale, che crea solo una sorta di surrogato (totalmente inefficiente) di quella "legittimità" democratica che la Commissione non possiede. Molto efficacemente, Kohler-Koch, in proposito, ha discusso di un'interpretazione tecnocratica della legittimità politica da parte dell'esecutivo europeo³⁶.

Con tale Comunicazione si porta a compimento la "svolta" del 2001, utilizzando, ancora una volta, una fonte che formalmente non crea vincoli giuridici, ovvero non dà luogo a norme che possono *per se* essere fatte valere avanti alla giurisdizione europea. È vero che i principi enunciati nella Comunicazione hanno un carattere "sostanzialmente" prescrittivo e sono destinati a produrre effetti giuridici, in quanto ricalcano norme generali che dovranno essere rispettate nella prassi e nello sviluppo della politica di consultazione. Nondimeno, creando solo *soft obligations*, la Commissione risponde del mancato rispetto di esse solo sul piano della *accountability*. Sorge quindi il dubbio che principi esplicitati nella comunicazione siano principalmente dettati per creare consenso, più che per dare avvio a pratiche di democrazia partecipativa, nel significato già enunciato nell'introduzione di questo scritto.

3. *Gli strumenti partecipativi dopo il 2001*

A partire dal 2001, sotto la spinta del Libro bianco, è stato messo a punto l'*Interactive Policy Making* (Definizione Interattiva delle Politiche, di seguito *IPM*), sistema volto a sviluppare forme di consultazione

(36) B. KOHLER-KOCH, *The Commission White Paper and the Improvement of European Governance*, in *Jean Monnet Working Paper* n. 6/2001.

dei cittadini su specifiche questioni, oppure a raccogliere commenti degli stessi³⁷. L'*IPM* intende “contribuire all’elaborazione delle politiche consentendo alle autorità pubbliche di rispondere in modo più rapido e mirato ai problemi che sorgono, di migliorare la valutazione dell’impatto delle politiche (o della loro assenza) e di rendere meglio conto ai cittadini della loro azione”³⁸. Fa da corollario all’*IPM* la predisposizione di un apposito sito internet “La vostra voce in Europa”, che permette la consultazione dei cittadini attraverso questionari *on line*, ovvero l’invio di osservazioni su *format* prestabiliti. Il sito dà accesso a consultazioni³⁹, dibattiti e altri strumenti che consentono di partecipare attivamente al processo politico europeo. Le consultazioni consentono di esprimere opinioni sulle politiche UE e influenzarne gli orientamenti. È noto come la Commissione lanci usualmente una consultazione prima di elaborare le proprie proposte normative, ovvero in fase di *policy planning*, e come i soggetti coinvolti siano, oltre alla cosiddetta società civile, anche attori istituzionali degli Stati membri (in particolare entità sub-nazionali), con evidenti disparità tra Stati membri e scarsa partecipazione all’interno di alcuni Stati. I “dibattiti” menzionati dal sito alludono alla possibilità di accedere ai *blog* di rappresentanti delle istituzioni, ovvero alle pagine delle istituzioni create sui *social network* come *facebook*. Tali “strumenti partecipativi” attengono alla fase della pianificazione, che è anche una fase pre-legislativa in senso lato: la società civile può intervenire solo a monte delle scelte normative e delle politiche gestionali, può agire come *change-agent*, ma sono praticamente assenti dinamiche partecipative nelle fasi di attuazione e controllo del *decision making*.

Nonostante il massiccio utilizzo delle nuove tecnologie e le reiterate attestazioni di principio, alcuni dei difetti già individuati nel 2002,

(37) COM (2001) 1014.

(38) http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_it.htm. Per un approccio critico v. D. FRIEDRICH, *Participatory Democracy in the European Union? European Governance and the Inclusion of Civil Society Organisations in Migration and Environmental Policies*, cit.

(39) Al sito si aggiungono le pagine *web*, di volta in volta create dalle DG della Commissione, riferite a singole consultazioni.

come la scarsa trasparenza, la limitata inclusività dei processi di consultazione, non vengono meno e l'uso degli strumenti telematici non è sufficiente per ampliare il novero dei soggetti partecipanti, per conferire la necessaria trasparenza agli strumenti partecipativi⁴⁰. Dunque, nel 2006, la Commissione ha lanciato l'Iniziativa Europea per la Trasparenza (IET)⁴¹. In particolare, attraverso tale Libro verde, la stessa società civile era chiamata a pronunciarsi sulle misure da adottare per migliorare la trasparenza del processo decisionale. Tre erano i temi oggetto della consultazione: un quadro più strutturato per le attività dei rappresentanti di interessi⁴², l'applicazione dei requisiti minimi già espressi nel 2002, e, infine, la divulgazione obbligatoria delle informazioni sui destinatari dei fondi UE erogati nell'ambito della gestione concorrente.

In una successiva Comunicazione del 2008⁴³, l'esecutivo europeo ha fornito ulteriori chiarimenti in materia, prevedendo l'istituzione di un registro per i rappresentanti di interesse⁴⁴, al fine di "consolidare la fiducia dei cittadini" ed elaborando un codice di condotta "per dare una maggiore trasparenza" ai rappresentanti di interessi e alle loro attività. Con tale atto si è cercato di creare una connessione più stretta tra società e istituzioni e di produrre "una oggettiva affermazione della legittimità di entrambe secondo un *riconoscimento reciproco*

(40) Tra il 2002 e il 2006 può citarsi la comunicazione *Europa 2010: un partenariato per il rinnovamento europeo* (COM (2005) 12 def.), con cui la Commissione ha confermato che i cittadini europei devono poter partecipare alla costruzione dell'Europa e che l'idea di partenariato racchiude in sé i concetti di consultazione e partecipazione, nel contesto dell'iniziativa "Legiferare meglio" (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/index_it.htm#).

(41) COM (2006) 194 def. Al Libro verde ha fatto seguito la Comunicazione (COM (2007) 127 def.) *Seguito del Libro verde "Iniziativa europea per la trasparenza"*.

(42) Tenuto conto della connotazione negativa associata talvolta alle espressioni "lobbista" e "lobbismo", e al fine di sottolineare il suo approccio positivo a queste attività, la Commissione ha deciso di adottare una terminologia neutra e discorre di "rappresentanti di interessi" e di "rappresentanza di interessi". V. http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/definition_it.htm.

(43) COM (2008) 323 def.

(44) <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regryn/welcome.do?locale=it#it>.

che supera la storica separatezza tra due entità già considerate come mondi a sé⁴⁵.

Le attività per le quali è prevista la registrazione sono definite (già nel Libro verde del 2006) come le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee, escludendo le attività di consulenza legale o professionale, le attività svolte nell'ambito del dialogo sociale o le attività richieste direttamente dalla Commissione. Sono anche esclusi dalla nozione di rappresentanti d'interessi i singoli individui e le autorità pubbliche locali, regionali, nazionali e internazionali. Gli organismi che si registrano "devono applicare i principi di apertura, trasparenza, onestà e integrità, come si aspettano legittimamente da loro i cittadini e le altre parti interessate" e accettano di attenersi al codice redatto dalla Commissione. Il codice di condotta contiene sette norme relative alle modalità che i rappresentanti di interessi devono seguire: è previsto che essi indichino il proprio nome e l'organismo per il quale lavorano o che rappresentano; forniscano informazioni corrette; dichiarino gli interessi e i clienti o i membri che essi rappresentano; garantiscano che, per quanto a loro conoscenza, le informazioni fornite sono obiettive, complete, aggiornate e non fuorvianti; non cerchino di ottenere informazioni o decisioni in maniera disonesta; non inducano funzionari dell'UE a contravvenire alle disposizioni e alle norme di comportamento ad essi applicabili; qualora lavorino per loro degli ex funzionari dell'UE, rispettino l'obbligo di questi di attenersi alle norme in materia di riservatezza ad essi applicabili. Chiunque sospetti una violazione del codice può presentare reclamo alla Commissione, a condizione che il reclamo si fondi su fatti concreti. In tali casi, la Commissione può aprire un procedimento amministrativo (nel rispetto del principio di proporzionalità e del diritto di difesa del trasgressore) e applicare sanzioni (che possono spingersi sino alla sospensione o all'esclusione dal registro).

Una delle principali iniziative successive al 2008 è stata la revisione

(45) U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit.

del sistema del registro dei rappresentanti di interessi, pubblicata dalla Commissione nell'ottobre 2009⁴⁶: l'esecutivo europeo ha osservato che sono pervenute le registrazioni di molti operatori specializzati che svolgono attività di lobbismo a Bruxelles per conto dei loro clienti ed ha insistito affinché venissero dichiarati tutti i clienti e, in più casi, ha sospeso quegli operatori che non avevano ottemperato a questo obbligo.

Può notarsi come sia richiesta alla società civile una elevata autorganizzazione, nonché la capacità di autoqualificarsi *stakeholders* e di predisporre la propria struttura alla difesa degli interessi in ambito europeo⁴⁷. Inoltre, salta subito agli occhi come, ancora una volta, non si sia dato spazio all'*hard law*, e come la Commissione abbia scelto un atto regolativo atipico, formalmente *soft*, dotato di una limitata prescrittività, amplificata dalla possibilità di un rimedio para-giurisdizionale (il reclamo, appunto); d'altro canto già Motzo aveva segnalato che anche strumenti giuridici in astratto non vincolanti possono talora essere irrigiditi e assunti a paradigmi valutativi dagli organi competenti a sindacare il comportamento dei destinatari delle loro sollecitazioni⁴⁸. In questo caso, tuttavia, l'elemento "dissonante" è che la Commissione sia nel contempo soggetto che regola, soggetto che gestisce il registro e soggetto competente a "giudicare" la violazione delle regole che essa stessa ha posto. Inoltre, visto che tali regole appaiono assai generali, la Commissione si è auto-attribuita *de facto* un ampio grado di discrezionalità.

Il codice e il registro sono atti per così dire "interni", applicandosi ai rappresentanti di interessi solo ed esclusivamente nei loro contatti con la Commissione ed essendo svincolati da qualsivoglia controllo esterno. Sono in discussione la creazione di un registro e di un codice

(46) *Iniziativa europea per la trasparenza: il registro dei rappresentanti di interessi, un anno dopo* (COM (2009) 612 def.).

(47) L. BOUSSAGUET, R. DEHOUSSE, *Lay people's Europe: A Critical Assessment of the First EU Citizens' Conferences*, in *European Governance Papers (Eurogov)*, n. C-08-02, al sito www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-02.pdf.

(48) G. MOTZO, *L'attività normativa delle comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 116 ss.

interistituzionali⁴⁹, ma non si è ancora addivenuti ad alcun risultato. Ad oggi, i rappresentanti di organizzazioni che desiderano accedere al Parlamento devono richiedere l'accreditamento e impegnarsi a rispettare un altro (apposito) codice di condotta.

La Commissione, visto il ruolo istituzionale che svolge e il sostanziale monopolio dell'iniziativa legislativa che detiene (appena scalfito dal Trattato di Lisbona), è certamente l'interlocutore privilegiato della società civile. Le altre istituzioni hanno sviluppato sistemi di consultazione informale, ma questi appaiono ancora non strutturati, poco visibili e scarsamente trasparenti⁵⁰. L'Unione ha cercato, però, di incentivare finanziariamente sia la cittadinanza attiva che, in generale, prassi partecipative, oltre il contesto istituzionale e oltre le consultazioni, soprattutto attraverso "L'Europa per i cittadini 2007-2013"⁵¹. Questo programma merita di essere menzionato in questa sede anche se non entra nella dinamica delle relazioni tra cittadini europei e istituzioni, né, in alcun modo, regola gli strumenti partecipativi esistenti. Esso è piuttosto volto a promuovere la cittadinanza europea attiva, intesa quale "partecipazione alla società civile, alla comunità e/o alla vita sociale, economica e politica, caratterizzata dal rispetto reciproco e dalla non violenza secondo i principi dei diritti umani e della democrazia", e creare così un senso di appartenenza all'Unione fra i cittadini; si articola in quattro azioni: "Cittadini attivi per l'Europa" (gemellaggi di città, progetti dei cittadini e misure di sostegno), "Società civile attiva per l'Europa" (sostegno strutturale ai gruppi di riflessione europei e alle organizzazioni della società civile a livello

(49) La dichiarazione congiunta del 22 aprile 2009 ("Orientamenti per un registro comune e un codice di condotta comune") enumera i punti di accordo tra le due istituzioni. Il 6 maggio 2010 la Commissione europea e il Parlamento europeo hanno ripreso i colloqui diretti a istituire un registro comune e un codice di condotta comune per i gruppi d'interesse. V. *Press Release* IP/10/544. Va segnalato che anche la *Fundamental Rights Platform*, che svolge funzioni di contatto tra la società civile (è un cosiddetto *cooperation network*), ha un proprio codice di condotta. V. http://fra.europa.eu/fra-Website/networks/frp/participation/participation_en.htm.

(50) D. FRIEDRICH, *Old Wine in New Bottles? The Actual and Potential Contribution of Civil Society Organisations to Democratic Governance in Europe*, cit.

(51) Decisione 1904/2006/EC, in *GUCE* L 378 del 27 dicembre 2006, pp. 32-40.

europeo, sostegno ai progetti promossi dalle organizzazioni della società civile), “Insieme per l’Europa” (eventi di grande visibilità, studi e strumenti d’informazione e divulgazione), “Memoria europea attiva” (salvaguardia dei principali siti e archivi connessi con le deportazioni e la commemorazione delle vittime del nazismo e dello stalinismo). Tale programma e la sua futura versione 2014-2020 sono importanti laddove si considerino prodromici all’ulteriore sviluppo degli strumenti partecipativi, e utili per affrancare la partecipazione rispetto alla rappresentanza d’interessi, nonché per tradurre nell’ambito del *policy making* gli interessi pubblici diffusi.

4. Gli strumenti partecipativi e l’interazione con la società civile tra soft law e prassi

La breve disamina condotta nei paragrafi precedenti ha consentito di osservare come la partecipazione non abbia, ad oggi, assunto forme tipiche, non sia stata oggetto di una regolamentazione vincolante e, fatta eccezione per l’ambito ambientale, di cui brevemente si dirà, non abbia acquisito carattere cogente.

Gli strumenti partecipativi, la scelta e la gestione dei quali rimane in capo alle singole DG della Commissione, hanno carattere flessibile e informale. Ad esempio, in occasione del Libro verde *Trasformare le sfide in opportunità: verso un quadro strategico comune per il finanziamento della ricerca e dell’innovazione dell’Unione europea*⁵², alla tradizionale consultazione tramite questionario *online* rivolto a “interested individuals, companies, research institutes and citizens”, si affiancano un “interactive blog, where various questions and topics from the Green Paper and from responses received, will be posted on a regular basis for open comment, debate and ideas”, *work forum* e conferenze. È inoltre prevista la possibilità di inviare “written responses, in particular for associations and large organisations that wish to provide in-depth views”, bypassando la rigidità del *format online*. Quest’ultima opportunità è stata prevista esplicitamente in pochi casi, anche se in altre occasioni in cui il questionario su *format* prestabilito

(52) COM (2011) 48 def.; V. al sito http://ec.europa.eu/research/csfr/index_en.cfm.

era stato ritenuto inadeguato (a causa delle modalità di formulazione delle domande, che *ab origine* inevitabilmente condizionavano il tipo di risposta), alcune organizzazioni avevano presentato separatamente alla Commissione propri documenti. Si pensi al caso della consultazione pubblica che ha preceduto l'elaborazione della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: nove organizzazioni rappresentative di persone con disabilità, tra cui lo *European Disability Forum* la maggiore *umbrella organization*, hanno deciso di non partecipare alla consultazione, ma di presentare un proprio *position paper*⁵³.

In ragione della flessibilità, della atipicità e della varietà degli strumenti partecipativi utilizzati in ambito europeo, e nella convinzione che la ricerca sulla democrazia partecipativa si connota (anche) per la sua valenza applicativa, pare opportuno cercare di osservarli da vicino attraverso alcuni esempi, al fine di verificarne gli effetti e le caratteristiche giuridicamente apprezzabili.

Tra le molteplici consultazioni si è scelto di esaminare quella lanciata con il Libro verde *Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare*⁵⁴, che si proponeva di suscitare un dibattito sulle condizioni per stimolare lo sviluppo delle industrie culturali e creative dell'Unione, i cui risultati sono apparsi recentemente sul sito della Commissione⁵⁵. Riguardo agli aspetti "quantitativi" della partecipazione va sottolineato che, nel caso di specie, molteplici sono stati i soggetti pubblici coinvolti: ad esempio, i partecipanti svedesi sono 12 e comprendono lo stesso Parlamento svedese, Regioni e Consigli di contea, mentre l'Italia ha visto la partecipazione della sola Provincia di Roma. Alcune entità sub-nazionali hanno, però, partecipato congiuntamente attraverso appositi *network*, qualificati come organizzazioni attive in ambito UE, si pensi ad *EU2020 Regions Network*. Nell'ambito della società civile si distinguono appunto tali organizzazioni culturali attive al livello dell'Unione europea, e, nel caso di specie, si contano circa

(53) V. *Position Paper* consegnato all'Unità per la disabilità della DG Affari sociali della Commissione, a fine luglio 2010, non pubblicato.

(54) COM (2010) 183 def.

(55) http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc2577_en.htm.

70 partecipanti in totale, tra i quali le Coalizioni Europee per la diversità culturale (CEDC)⁵⁶. Nella consultazione del 2010 emergono palesi differenze tra Stati, dovute al diverso tessuto sociale dei paesi stessi: l'Italia ha visto 17 associazioni partecipare alla consultazione, mentre la Svezia solo 3, e altri Stati membri non potevano contare nemmeno un'associazione partecipante alla consultazione (ad es. la Polonia). Le organizzazioni partecipanti appartengono a diversi settori, dalla musica reggae al *design*, al cinema, includendo soggetti che agiscono a pieno titolo sul mercato. La partecipazione di individui è, invece, in proporzione, molto scarsa: basti pensare che solo 8 cittadini italiani, un cittadino olandese, 4 cittadini spagnoli hanno partecipato alla consultazione.

Anche se i risultati di molti studi confermano che le organizzazioni facenti parte della società civile aspirano ad un ruolo di rilievo nel *decision making* europeo e ritengono di dover essere coinvolte, l'esempio del Libro verde conferma che processi di consultazione rimangono ancora relativamente "poco partecipati". Quello che riecheggia è il paradosso evocato da Luigi Bobbio: essa "ambisce a includere tutti, ma – di fatto – riesce concretamente a coinvolgere solo *qualcuno*, ossia una piccola (spesso piccolissima) frazione della popolazione interessata"⁵⁷.

Le cause della limitata partecipazione potrebbero essere diverse. È possibile, anzitutto, che molti dei potenziali soggetti interessati non fossero nemmeno informati della pubblicazione del Libro. La carenza di risorse e di personale da destinare alla redazione delle risposte alla consultazione è certamente una delle cause più rilevanti, non disgiunta da un certo scetticismo, misto a diffidenza, nei confronti delle istituzioni europee. I soggetti coinvolti sono soprattutto di *umbrella*

(56) Le Coalizioni europee per la diversità culturale (CEDC) federano 12 coalizioni nazionali che riuniscono organizzazioni di professionisti del settore culturale. I paesi che oggi vantano una coalizione sono: Austria, Belgio, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Irlanda, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Svizzera e Regno Unito. L'obiettivo di questa alleanza è di tenere le istituzioni europee informate delle aspettative e dei bisogni dei creatori e le organizzazioni di professionisti culturali.

(57) L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 16.

organizations che hanno sede a Bruxelles, la cui rappresentatività rimane discutibile e comunque indeterminata (e indeterminabile) in molti casi⁵⁸. Peraltro va notato che le organizzazioni della società civile non hanno acquistato spontaneamente una dimensione europea. Soprattutto le opportunità di finanziamento garantite dalle istituzioni hanno svolto (e stanno ancora giocando) un ruolo decisivo in questo processo, come dimostra Sanchez-Delgado⁵⁹. Friedrich in modo più critico afferma che “the European Commission makes some efforts to enable civil society activities at European level, but that these efforts lack transparency and favour well-established NGOs with high reputation and expertise”⁶⁰.

Avendo riguardo agli aspetti più spiccatamente “qualitativi” della partecipazione, l’esempio ivi menzionato mostra come le consultazioni siano utili per offrire *inputs*, per porre all’attenzione della Commissione problemi, criticità e talvolta specifiche soluzioni. Nel caso del Libro verde i partecipanti erano chiamati a dare un proprio parere su determinate questioni sollevate dallo stesso Libro, solo rispondendo ad un questionario su *format* prestabilito che però comprime le possibilità di espressione, anche a causa delle modalità di formulazione delle domande. Ciò alimenta l’impressione che la Commissione sia maggiormente interessata ad acquisire, attraverso la consultazione, consensi sulle proprie proposte e ad incrementare la propria legittimità di fronte alle altre istituzioni, più che a conferire alla società civile un ruolo effettivo nel processo di *policy*. Non c’è contraddittorio, dialogo tra l’esecutivo e la società civile, né dibattito reale. Eventualmente quest’ultimo potrà aprirsi contestualmente nei singoli Stati membri o sui mezzi di comunicazione, ovvero, dopo la consultazione, in seno alle istituzioni, ma in quel caso sarà un dibattito politico.

(58) S. KROGER, *Nothing But Consultation: The Place of Organized Civil Society in EU Policy-Making Across Policies*, in *European Governance Papers (Eurogov)*, n. 03/2008, al sito www.connex-network.org.

(59) R. SANCHEZ-DELGADO, *Giving a European Dimension to Civil Society Organisations*, in *Journal of Civil Society*, 3, 2007, pp. 253-269.

(60) D. FRIEDRICH, *Participatory Democracy in the European Union? European Governance and the Inclusion of Civil Society Organisations in Migration and Environmental Policies*, al sito www.gsss.uni-bremen.de.

Inoltre, come accennato, le istituzioni dell'UE tentano anche di instaurare una sorta di contatto "diretto" con la società civile. Va rimarcato, però, che, a livello europeo, non esistono ancora veri e propri *fora*, nel senso evocato da Luigi Bobbio, paragonabili alle esperienze nazionali (che peraltro sono assai varie, tanto da far discorrere di una famiglia di pratiche, che presentano difformità di ispirazione, di presupposti e di conformazione)⁶¹: fino ad ora è dato registrare, tuttavia, qualche esperimento di "*citizens conference*". Nell'ambito del progetto europeo RAISE⁶² sono stati coinvolti 26 cittadini, scelti a caso tra soggetti che avevano esplicitamente richiesto di essere coinvolti, uno da ciascuno degli Stati membri e un cittadino appartenente ad un paese allora candidato (la Romania) e ad essi è stato chiesto di incontrarsi e di pronunciarsi sui diversi approcci allo sviluppo urbano sostenibile, sulle tecnologie e le soluzioni in ambito di crescita degli insediamenti abitati. I cittadini si sono incontrati parecchie volte durante il progetto e hanno formulato un documento finale dal titolo *Dichiarazione sulla Città Europea del Domani*, presentato al Parlamento europeo nel dicembre 2005. Un secondo tentativo è stato fatto con "Incontro di Menti – Dibattito Cittadino Europeo sulle Neuroscienze"⁶³, un progetto pilota biennale gestito da un consorzio di organizzazioni che includeva istituti di valutazione tecnologica, musei scientifici, istituzioni accademiche e fondazioni pubbliche, finanziato dalla Commissione europea. L'obiettivo principale del progetto era coinvolgere i cittadini europei in un processo di dibattito e valutazione pubblica sul tema delle neuroscienze insieme a ricercatori, esperti di etica e decisori politici, come anche organizzazioni interessate a vario titolo e rappresentanti delle istituzioni politiche europee. Il progetto era costituito da tre incontri nazionali e da due incontri europei tenuti fra il 2005 e

(61) L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., pp. 11-26. Sull'esperienza italiana v. per una disamina di casi pratici ID., *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, Est, 2004; ID. (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

(62) www.raise-eu.org/about.html.

(63) www.meetingmindseurope.org/italy_site.aspx?SGREF=799.

l'inizio del 2006 alla presenza di 126 cittadini da tutta Europa, scelti a caso da 9 paesi europei (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Paesi Bassi e Gran Bretagna)⁶⁴. Entrambe queste conferenze hanno mostrato i limiti che pratiche partecipative sperimentate, magari con successo, a livello locale, inevitabilmente hanno in ambito sovranazionale. Boussaguet e Dehousse affermano che il primo nodo da sciogliere rimane l'individuazione del numero, delle qualità dei soggetti che partecipano e che non meno importanti sono sia la questione degli effetti da conferire al forum partecipativo, che gli aspetti spiccatamente procedurali (che lingua usare nel forum? O quante lingue usare? Quanti incontri organizzare?)⁶⁵.

La scarsa sperimentazione di *fora* partecipativi va di pari passo con il sempre maggiore peso degli incontri organizzati generalmente dalla Commissione (*rectius*, dalla DG, o dalla Unità competente), cui prendono parte rappresentanti della società civile organizzata dei vari Stati membri. Nel caso della Strategia europea per la disabilità 2010-2020, ad esempio, le ONG co-finanziate dall'Unione con il programma di PROGRESS⁶⁶ sono state invitate ad esprimere le loro opinioni e le loro proposte nella conferenza annuale, tenutasi il 3 dicembre 2009 in occasione della giornata europea delle persone con disabilità. Vi è stato un successivo incontro, tenutosi il 5 marzo 2010, cui hanno partecipato anche rappresentanti dei sindacati e delle imprese di settore maggiormente coinvolte (imprese produttrici di beni specifici destinati a persone con disabilità, ovvero imprese che investono sull'*universal design*). A questi incontri va aggiunta la conferenza organizzata nel maggio 2010, a Zaragoza, in collaborazione con la Presidenza spagnola dell'Unione, a margine di un consiglio informale dei ministri dei Paesi membri competenti per la disabilità⁶⁷, che ha visto la partecipazione di varie ONG ed esperti in materia.

(64) Ogni paese ha reclutato un gruppo nazionale di 14 cittadini. I 9 gruppi nazionali sono scelti a loro volta da un "gruppo organizzatore".

(65) L. BOUSSAGUET, R. DEHOUSSE, *Lay people's Europe: A Critical Assessment of the First EU Citizens' Conferences*, cit.

(66) Decisione 1672/2006/EC, in *GUCE* L 315, del 15 novembre 2006, p. 1.

(67) www.eu2010.es/en/agenda/seminarioscongresosyconf/mayo21_discapacidad.html.

In questi incontri, i partecipanti sono sostanzialmente pre-selezionati dall'esecutivo europeo e partecipano "su invito". Ciò implica che i singoli siano esclusi: nel caso di tali conferenze, dunque, il metodo della porta aperta⁶⁸, così come il metodo del campione casuale (utilizzato nell'"Incontro di Menti") non possono essere mai utilizzati⁶⁹. A differenza che nelle consultazioni, però, vi è un dialogo attivo ed uno scambio, che vede i partecipanti in posizione di stimolo nei confronti della Commissione. Si registra, quindi, quel cambiamento di ruolo sia del cittadino (*rectius*, del membro di un'associazione che ne rappresenta taluni interessi settoriali) che degli apparati istituzionali, nel senso che i primi, cessando di essere puri destinatari, divengono attori influenti, i secondi tendono a trasformarsi, da gestori dei poteri da esercitare, in registi di un processo decisionale e gestionale che li vede, prima che in posizione di decisori, essi stessi di partecipanti, di destinatari, di recettori⁷⁰. Per quanto riguarda l'efficacia di questi strumenti, può senz'altro dirsi che, anche in questo caso, così come per le consultazioni, non vi è nessun obbligo giuridico da parte della Commissione di tener conto dei risultati o delle soluzioni proposte e discusse nel *work forum*. L'esecutivo europeo è "politicamente" responsabile, *accountable*, quindi dovrebbe spiegare come e perché, nel valutare e confrontare le diverse opzioni di *policy*, abbia o no tenuto conto delle risultanze delle conferenze; nondimeno, *de iure* e *de facto*, gode della libertà di discostarsi da quanto emerso all'interno del processo partecipativo.

Accanto alle consultazioni, alle conferenze, più o meno dal 2007, cominciano ad affermarsi, in alcuni ambiti materiali, altri strumenti che potremmo definire in senso lato partecipativi, seppure *sui generis*. Si tratta delle cosiddette "piattaforme" (*network* tematici e luoghi virtuali di dialogo), volte anzitutto all'elaborazione di idee, che collegano

(68) Bobbio sottolinea che il metodo più semplice e più praticato in ambito locale consiste nell'aprire il forum partecipativo a chiunque lo desideri, ossia nel tenere la porta aperta. Si basano su questo modello le assemblee pubbliche e anche i bilanci partecipativi. In queste sedi qualsiasi cittadino può entrare, ascoltare, prendere la parola. V. L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit.

(69) L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit.

(70) U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit.

soggetti diversi al fine di scambiare buone pratiche ed esperienze. Le piattaforme, talvolta legittimate da atti di *soft law*, dovrebbero arrivare ad esprimere una sintesi degli interessi in gioco in un determinato ambito e porsi come interlocutori privilegiati della Commissione. Le piattaforme, quindi, sono strumenti *in toto* extra-istituzionali, non giuridici, nel senso che non sono né previsti, né regolati da fonti formalmente vincolanti, né il loro apporto ha ricadute giuridiche. Si può citare, ad esempio, la piattaforma per l'Europa interculturale⁷¹, aperta ad organizzazioni ma anche ai singoli individui. La piattaforma era stata creata nel 2006 attraverso una collaborazione tra EFAH (*European Forum for Arts and Heritage*) e ECF (*European Cultural Foundation*), organizzazioni già finanziate dall'Unione. Nel marzo 2007 la Commissione ha fatto della piattaforma uno dei *partners* nel gruppo di direzione per l'anno europeo per il dialogo interculturale⁷². Successivamente, con la Comunicazione del 2007 sull'Agenda europea per la cultura⁷³, la piattaforma concernente il dialogo interculturale diveniva interlocutore privilegiato della Commissione, mutando anche la propria struttura, e veniva affiancata da altre due, rispettivamente dedicate alle industrie culturali e all'accesso alla cultura⁷⁴. Fino al novembre 2008 la sua caratteristica era il fatto di non essere basata su una *membership*: poteva quindi formalmente e sostanzialmente partecipare chiunque fosse interessato. In realtà, dopo essere divenuta parte del dialogo strutturato con l'Unione, previsto nella citata Comunicazione del 2007, la piattaforma è divenuta un consorzio che associa diverse organizzazioni, le quali sono ufficialmente membri ed

(71) www.intercultural-europe.org.

(72) Decisione 1983/2006/Ec del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006, in *GUCE* L 412 del 30 dicembre 2006, pp. 44-50.

(73) Comunicazione della Commissione del 2007 su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione (COM (2007) 242 def.).

(74) A queste piattaforme settoriali e volte specificamente al dialogo, va aggiunta una piattaforma dedicata agli strumenti di finanziamento dell'Unione, *rectius*, ai progetti finanziati nell'ambito dei programmi d'azione dell'UE relativi all'istruzione, alla cultura, alla gioventù e alla cittadinanza. L'EVE (*Espace Virtuel d'Échange* - Spazio virtuale di scambio) è stato inaugurato ufficialmente il 2 marzo 2009 in occasione di una conferenza e di una mostra su progetti creativi e innovativi finanziati dall'UE. V. al sito http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/eve/.

eleggono lo *steering group*, una sorta di comitato direttivo che rimane in carica tre anni. Questa piattaforma ha un mero ruolo di *advocacy* e mira espressamente a incidere sull'agenda politica europea. Un altro esempio è dato dalla piattaforma europea sui Rom, l'ideazione della quale si deve al primo vertice europeo sui Rom, tenutosi a Bruxelles nel settembre 2008. La piattaforma anche in questo caso collega diverse organizzazioni non-governative ed ha il compito fondamentale di mantenere uno stretto contatto tra le variegate comunità rom e le istituzioni europee, ma anche di fungere da interlocutore e mediatore fra le istanze sovranazionali e questo segmento della popolazione europea. Per gli *stakeholders* economici è stata prevista la possibilità di aderire al Gruppo pilota di imprese europee (*European Business Test Panel-EBTP*), aperto a tutte le imprese, ma non alle unioni industriali e alle associazioni di categoria (che sono invitate però ad informare i propri membri sul ruolo del Gruppo): l'EBTP è assimilabile ad una piattaforma, e opera *online* attraverso le consultazioni svolgendo un'attività di raccolta e monitoraggio dei risultati delle stesse.

In generale, il sistema delle piattaforme è abbastanza recente e ancora settoriale, ma potrebbe costituire un passo in avanti sulla strada della democrazia partecipativa perché consente alle istituzioni di rivolgersi ad un unico interlocutore che ha provveduto in proprio a "dialogare" e a "riordinare" gli interessi in gioco. Visto da una diversa angolatura, però, il sistema delle piattaforme sembra un modo per aggirare conflitti di natura politico-ideologica, conflitti di riconoscimento e una più generale conflittualità sociale, lasciandoli fuori dal dialogo istituzionale. In altre parole, le piattaforme appaiono un mezzo per lasciare che questi conflitti rimangano (e si compongano, ove possibile) nel contesto extra-istituzionale, prima di arrivare alla fase di negoziazione (o di *bargaining*) con la Commissione. Inoltre, le piattaforme non sono ancora effettivamente aperte alla società civile europea, e ciò a prescindere dal fatto che non siano previste specifiche (e vincolanti) condizioni per la partecipazione: ne fanno parte, infatti, relativamente poche organizzazioni, con evidenti squilibri territoriali⁷⁵. In terzo

(75) L'accesso alle piattaforme (come d'altro canto la partecipazione alle consultazioni) e, prima ancora, l'accesso alle informazioni presuppongono un'alfabetizzazione

luogo, come già accennato, quanto queste piattaforme realmente influenzino le politiche europee o il contenuto di proposte legislative è tutto da verificare.

Accanto agli strumenti partecipativi fino ad ora descritti, permane la prassi di incontri bilaterali informali, che consentono alla Commissione di confrontarsi *vis a vis* con le maggiori *umbrella organizations*, e di scambi di documenti non pubblici. Friedrich sottolinea, in proposito: “Brussels and its European quarter is known as an ‘insiders’ town’ where people regularly meet in a ‘cocktail circuit’ [...], so that a flow of continuing discussion among public and private actors is established”, ma “these informal contacts do not enhance the democratic quality of European policy-making processes as they do not guarantee free and equal participation of all stakeholders”⁷⁶. Anche se difficilmente questi potrebbero annoverarsi tra gli strumenti partecipativi, visto che sono ufficiosi, non conoscibili dall'esterno, configurandosi inevitabilmente come ciò che comunemente viene indicato con il termine “lobbismo”, consentono ai rappresentanti della società civile di influire maggiormente sul *policy making process*.

Infine, a conclusione di questa breve carrellata, va menzionato l'Eurobarometro, il servizio della Commissione europea, istituito nel 1973, che misura ed analizza le tendenze dell'opinione pubblica in tutti gli Stati membri e nei Paesi candidati e si avvale sia di sondaggi d'opinione che di gruppi di discussione (*focus groups*). Seppure difficilmente possa annoverarsi tra gli strumenti partecipativi in senso stretto, esso

informatica, seppure minima, visto che le nuove tecnologie sono il mezzo di diffusione delle informazioni, e presuppongono la conoscenza dell'inglese visto che i documenti e le informazioni accessibili sono tutte in quella lingua (o al massimo in francese e tedesco). In concreto è evidente che il *web* è il mezzo migliore, più capillare, più veloce; abbate le distanze e i costi; inoltre, in astratto, è il più accessibile, ma rimane uno spazio virtuale d'incontro non proceduralizzabile. L'inglese è oramai la lingua europea per eccellenza. Ragioni pratiche di celerità, di contenimento dei costi spiegano, ma non giustificano, l'assenza di traduzione, come d'altro canto è stato messo in luce dal Parlamento europeo.

(76) D. FRIEDRICH, *Participatory Democracy in the European Union? European Governance and the Inclusion of Civil Society Organisations in Migration and Environmental Policies*, al sito www.gsss.uni-bremen.de.

è comunque un mezzo attraverso cui la società civile è chiamata ad esprimersi ed è suscettibile di orientare l'agire della Commissione⁷⁷.

5. *Obblighi internazionali e strumenti partecipativi*

A dispetto dell'approccio tendenzialmente *soft* della Commissione (e delle altre istituzioni), la predisposizione di strumenti partecipativi in specifici ambiti è divenuta vincolante in forza di norme internazionali penetrate nell'ordinamento dell'Unione.

Il primo e il più rilevante esempio si ha con la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, del 1998. Ratificando tale accordo internazionale, l'Unione si è obbligata a garantire un ampio diritto di "informazione ambientale" che comprende l'accesso a qualsiasi informazione in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o altra forma sullo stato delle variabili ambientali, sugli agenti ambientali, sulle attività ambientali (politiche, piani, programmi, legislazione...), e sullo stato della salute e sicurezza e delle condizioni di vita umane. Si è inoltre vincolata a promuovere e tutelare il diritto alla partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche in materia ambientale, in occasione delle fasi attraverso cui si articola il processo di *decision-making*, e a garantire che i cittadini possano ricorrere a procedure di revisione amministrativa e giurisdizionale qualora ritengano violati i propri diritti in materia di accesso all'informazione o partecipazione. In attuazione di tale Convenzione, con riguardo all'accesso al pubblico delle informazioni, è stata varata la direttiva 2003/4/CE⁷⁸, che peraltro ha rafforzato garanzie già previste nelle direttive precedenti⁷⁹. Il secondo "pilastro" della Convenzione, che riguarda la partecipazione del pubblico alle procedure ambientali, è stato recepito dalla direttiva 2003/35/CE⁸⁰. Questa direttiva ha dato una definizione ampia di pubblico (intendendo persone fisiche o giuridiche

(77) http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.

(78) In *GUCE* L 41 del 14 febbraio 2003.

(79) V. M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, cit., p. 139.

(80) In *GUCE* L 156 del 25 giugno 2003..

nonché le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone), oltre al concetto di società civile organizzata, includendovi anche i singoli cittadini, e prevedendo che ad esso sia garantita l'opportunità di partecipare alle procedure decisionali attraverso osservazioni e pareri. Infine, nel 2006, è stato adottato un regolamento per meglio garantire l'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni e dei principi della Convenzione⁸¹.

L'uso dell'*bard law* è di sicuro rilievo ed è un "caso isolato", riguardando solo la materia ambientale, che per questo ha sempre costituito oggetto di attenzione tra gli studiosi che si sono occupati di strumenti partecipativi. La positivizzazione avvenuta in materia ambientale è sicuramente dovuta anche alla particolare pregnanza degli obblighi internazionali previsti dalla Convenzione di Aarhus che *per se* detta in maniera puntuale requisiti e principi in materia di partecipazione. In altri ambiti, l'Unione ha comunque continuato ad utilizzare un approccio *soft*. Può citarsi l'esempio della Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali, conclusa dall'Unione nel 2006⁸², che riconosce alla società civile il ruolo di forza trainante per la sua attuazione. L'art. 11 stabilisce espressamente: "Le Parti riconoscono il ruolo fondamentale della società civile nella protezione e nella promozione della diversità delle espressioni culturali. Le Parti incoraggiano la partecipazione attiva della società civile ai loro sforzi per raggiungere gli obiettivi della presente convenzione". Tale norma obbliga le Parti a prevedere strumenti partecipativi che siano "*ad hoc*, flexible and effective", lasciando un ampio margine con riguardo al *modus operandi*, e ha spinto l'Unione (*rectius*, la Commissione) a considerare insufficienti le sole consultazioni e a dar vita ad un dialogo strutturato con il settore culturale, attraverso le già menzionate piattaforme. In questo caso, a differenza che in ambito ambientale, non emerge alcuno sforzo regolatore, quanto piuttosto la volontà di creare strumenti politici (non giuridici) per stimolare

(81) Regolamento (CE) 1367/2006 in *GUCE* L 264 del 25 settembre 2006.

(82) Decisione 2006/515/CE del 18 maggio 2006, in *GUCE* L 201 del 25 luglio 2006, pp. 15-30.

la partecipazione. Secondo la Commissione, infatti, il collegamento creato con la società civile, il contatto con i rappresentanti d'interesse (industrie e professionisti del settore culturale), strutturato attraverso le piattaforme, nonché i meccanismi di consultazione sopra descritti possono considerarsi pienamente attuativi della Convenzione UNESCO, in particolare della norma di cui all'art. 11, e costituiscono una vera e propria *best practice*⁸³.

Un ulteriore e attuale esempio è dato dalla *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, recentemente conclusa dall'Unione⁸⁴. Tale Convenzione, infatti, impone alle parti di sviluppare meccanismi per agevolare la partecipazione dei disabili in tutte le attività di implementazione della Convenzione, allo scopo precipuo di promuovere, proteggere e assicurare il pieno ed eguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro inerente dignità. Com'è accaduto in ambito culturale o ambientale, la norma internazionale sta accelerando il processo di sviluppo di meccanismi partecipativi, in questo caso perché fa assumere alla partecipazione diretta delle persone con disabilità un connotato strettamente prescrittivo. A fronte di tale obbligo internazionale, l'Unione, in particolare la Commissione, sta discutendo e tentando di sviluppare ulteriormente al proprio interno strumenti partecipativi⁸⁵, che riescano a fungere da fondamentale contrappeso al rischio di configurare politiche europee per la disabilità come mere soluzioni da imporre a destinatari passivi, in condizioni più o meno drammatiche di bisogno.

Questi esempi (seppure non esaustivi) mostrano come i vincoli inter-

(83) Vedi questionario compilato dalla Commissione nell'ambito dello studio sull'implementazione della Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali al sito www.diversitystudy.eu.

(84) Decisione del 26 novembre 2009 (2010/48/Ec), in *GUCE* L 23 del 27 gennaio 2010, pp. 35 ss. Il deposito dello strumento di ratifica è avvenuto nel dicembre 2010, dopo il varo, da parte del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, di un Codice di condotta atto a regolare i rapporti tra Unione e Stati membri nel processo di attuazione della Convenzione.

(85) *Inter alia* Work Forum 18-19 novembre 2010. V. al sito www.eutrio.be/work-forum-implementation-un-disability-convention.

nazionali abbiano giocato e ancora stiano svolgendo un importante ruolo propulsivo: in materia ambientale, la Convenzione di Aarhus ha spinto a modificare ed accrescere la disciplina della partecipazione (già in parte prevista in talune direttive), in altri casi ha determinato l'ampliarsi di prassi partecipative.

6. La partecipazione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona

Come si è già anticipato nell'*incipit* di tale articolo, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la partecipazione è assurta a principio costituzionale. L'art. 10 TUE, pur prevedendo espressamente che l'Unione sia fondata sulla democrazia rappresentativa, stabilisce che "ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini". L'art. 11 TUE afferma, inoltre, 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" e che "le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile". È previsto altresì che, "al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea proced[a] ad ampie consultazioni delle parti interessate" (par. 3)⁸⁶. Il Trattato di Lisbona afferma dunque la necessità di instaurare e mantenere un dialogo vivo e diretto con la società europea, riconoscendo che esiste ancora una profonda distanza tra le istituzioni europee e i cittadini, ben esemplificata dal fatto che il progressivo aumento dei poteri del Parlamento europeo è stato accompagnato da una parallela diminuzione del tasso di partecipazione spiccatamente politica alle elezioni europee (nella maggior parte degli Stati membri la percentuale di votanti alle ultime elezioni del 2009 è stata ben inferiore al 50%)⁸⁷.

(86) La disposizione inclusa in questo trattato non contiene la rubrica con la dizione "democrazia partecipativa" e omette il riferimento al singolo cittadino a differenza del precedente decaduto Trattato costituzionale (art. I-47).

(87) G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, settembre 2010.

Ai cittadini dell'Unione è inoltre riconosciuta la facoltà di proporre un'iniziativa legislativa (art. 11, par. 4, TUE)⁸⁸. Anche quest'istituto di democrazia diretta appare funzionale a stimolare il coinvolgimento dei cittadini nella *governance* europea, come la stessa Commissione non ha mancato di sottolineare. L'art. 24, par. 1, TFUE stabilisce che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottino le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'art. 11 TUE, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire. All'uopo è stato approvato, nel febbraio 2011, il regolamento (UE) 211/2011⁸⁹, che si applicherà però solo a partire dall'aprile 2012 (art. 23).

Non è questa la sede per discorrere di tale regolamento; vale nondimeno la pena di sottolineare che l'iniziativa ha aperto "l'accesso ad una interlocuzione diretta delle cittadinanze d'Europa con la Commissione europea, istituzionalizzando un diritto individuale di partecipazione ad una iniziativa collettiva dei cittadini europei rivolta alla Commissione e non più solo al Parlamento europeo, come era finora in base alla previsione della petizione"⁹⁰.

(88) G. ALLEGRI, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell'Unione europea: prime riflessioni*, al sito www.federalismi.it. Il diritto d'iniziativa era già stato previsto nel Trattato costituzionale; a commento v. R. MASTROIANNI, *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l'Europa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2003, pp. 1740-1741.

(89) La Commissione, nel novembre 2009, ha presentato il Libro verde denominato *Diritto di iniziativa dei cittadini europei* (COM (2009) 622) nel quale si precisa che l'iniziativa dei cittadini "conferirà una dimensione nuova alla democrazia europea e verrà ad aggiungersi al complesso di diritti legati alla cittadinanza dell'Unione intensificando il dibattito pubblico sulla politica europea e contribuendo alla creazione di un autentico spazio pubblico europeo". È stata avviata una procedura di consultazione che ha visto un'ampia partecipazione dei soggetti interessati (36 fra autorità pubbliche degli Stati membri e soggetti istituzionali, 133 fra organizzazioni ed associazioni esponenti della società civile e circa 160 cittadini che hanno risposto a titolo individuale) ed ha consentito di determinare, almeno in parte, il contenuto del futuro regolamento. La procedura si è conclusa il 31 gennaio 2010. Il 31 marzo 2010 è stata presentata dal Parlamento europeo e dal Consiglio una proposta di Regolamento sull'iniziativa dei cittadini che si compone di 22 articoli e VIII allegati (COM (2010) 119 def.).

(90) G. ALLEGRI, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia par-*

Nella relazione introduttiva alla proposta di regolamento sull'iniziativa, la Commissione ha affermato l'importanza degli strumenti di democrazia partecipativa menzionati dal nuovo Trattato, osservando che si è andati al di là della semplice codificazione delle prassi consultive introdotte dalla stessa Commissione, per delineare un considerevole progresso verso la vita democratica dell'Unione. Rimane tuttavia incerto l'impatto che l'art. 11 TUE avrà sugli altri strumenti partecipativi sino ad ora previsti, anche se esso rende più evidente la necessità di affrontare la questione del coinvolgimento dei cittadini in forma non organizzata.

Il Trattato di Lisbona ha riconosciuto alla partecipazione il massimo grado di vincolatività giuridica, visto che ne ha fatto un principio fondamentale dell'Unione, ma non ha richiesto esplicitamente, come invece per l'iniziativa popolare, un'apposita regolamentazione. Appare nondimeno significativo che il nuovo Trattato faccia esplicito riferimento alla partecipazione, mentre gli strumenti della cosiddetta *new-governance*⁹¹, quali, in particolare, il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC)⁹², non siano stati costituzionalizzati⁹³. Questo parrebbe deporre a favore di una "volontà regolatrice" (seppure inespressa nel caso degli strumenti partecipativi, al contrario di quanto avviene nel

tepartativa nell'Unione europea: prime riflessioni, cit. che a sua volta richiama la *Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 recante richiesta alla Commissione di presentare una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'attuazione dell'iniziativa dei cittadini (2008/2169(INI))*.

(91) Sulla *new governance* v. per tutti S. SMISMANS, *New Modes of Governance and the Participatory Myth*, in *European Governance Papers (Eurogov)*, n. 06/2001, al sito www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-06-01.pdf.

(92) Il MAC si presenta come espressione delle nuove tecniche di *governance*, fondate sull'orizzontalità: mancano infatti veri e propri vincoli giuridici, pur essendoci un meccanismo di *peer review* dei piani nazionali da parte degli altri Stati membri, che offre un sistema di monitoraggio continuo che si associa ad un *mutual learning* garantito dalla circolazione e dallo scambio di *best practices*. *Ex multis* v. G. MARTINICO, *L'impatto del Metodo Aperto di Coordinamento sulla "forma di Unione"*, in *Diritto pubblico*, 2, 2009, pp. 625-652, e la bibliografia citata nel testo.

(93) Sulle ragioni a favore della costituzionalizzazione del MAC v. G. DE BURCA, J. ZEITLIN, *Constitutionalising the Open Method of Coordination What Should The Convention Propose?*, in *CEPS Policy Briefs*, Brussels, 2003.

caso dell'iniziativa) e, in ogni caso l'art. 11 TUE offrirebbe una solida base giuridica per un regolamento generale, per procedimentalizzare la partecipazione, per chiarire gli aspetti maggiormente critici, per prevedere procedure partecipative garantite da specifici strumenti giurisdizionali, ovvero per attribuire specifici diritti di partecipazione, azionabili avanti alla Corte di giustizia⁹⁴, magari prendendo a modello il reg. (CE) 1367/2006 sull'applicazione delle disposizioni della convenzione di Aarhus. D'altro canto, anche la "società civile" ha manifestato, in un apposito documento, i propri auspici sul futuro della partecipazione ed ha sottolineato la necessità di un regolamento generale in materia, avente quale base legale proprio l'art. 11, identificando alcuni specifici punti per i quali norme vincolanti sarebbero necessarie. In particolare, è stata rilevata la necessità di uno statuto europeo per le organizzazioni, di condizioni e regole per essere ammessi alla partecipazione, di specifici punti di riferimento istituzionali per il dialogo⁹⁵.

7. Osservazioni conclusive

La disamina condotta nei paragrafi precedenti ha messo in luce come, ad oggi, si registrino in seno all'Unione europea una serie di strumenti

(94) D. FRIEDRICH, *Old Wine in New Bottles? The Actual and Potential Contribution of Civil Society Organisations to Democratic Governance in Europe*, cit.

(95) V. *Towards A Structured Framework For European Civil Dialogue* (Brussels, 15 febbraio 2010) al sito www.civic-forum.fr/documents/towards_a_structured_framework_for_european_civil_dialogue.pdf. Il documento è siglato dalle principali organizzazioni attive a livello europeo, tra le quali ad esempio *European Civic Forum*, *European Foundation Centre*, *European Disability Forum*, *European Movement*. Nel documento si legge: "Like social dialogue, civil dialogue, which covers more potential fields and participants, must be able to benefit from a formal framework and institutional recognition. Rules must be established, including the implementing provisions governing the various forms of vertical and transversal civil dialogue: information, consultation or effective participation in the process of preparing decisions and monitoring policy implementation. Horizontal civil dialogue is organised by civil society itself, yet it must be able to benefit from a forum and appropriate funding. This structured framework could be based on four interlinking elements: – European statutes for associations, foundations and mutual societies; – identification of the players in European civil dialogue; – establishing eligibility criteria for participating in European civil dialogue; – establishing an institutional framework for European civil dialogue".

partecipativi e di prassi partecipative, i quali configurano un coinvolgimento della società civile che mal si distingue dall'intermediazione tra società e potere politico svolta dai gruppi di pressione.

La Commissione, istituzione maggiormente coinvolta nell'attuazione di strumenti partecipativi, sembra usare la partecipazione (e la democrazia partecipativa) da un lato per legittimare se stessa e il suo operato, d'altro lato per giustificare (più sul piano politico che giuridico) il coinvolgimento di attori economici nel processo decisionale. L'aver optato per un registro dei rappresentanti d'interessi sembra spostare ancora l'asse verso la rappresentanza economica, e non va nella direzione dell'inclusività, principio cardine della democrazia partecipativa, e valore individuato dalla stessa Commissione. Se poi si guarda alla prassi delle piattaforme, piuttosto che alle consultazioni, si nota come la partecipazione dei singoli cittadini sia assai limitata e come coinvolte siano quasi esclusivamente le maggiori *umbrella organizations*. *De facto* a partecipare sono sempre più consumatori-utenti in forma organizzata, che i cittadini attivi. La cittadinanza attiva, quella dell'individuo portatore di diritti e doveri, viene surclassata da prassi partecipative che privilegiano l'appartenenza ad un corpo collettivo specificamente individuabile sulla base degli interessi (non diffusi) di cui esso è portatore. Questo è evidente fin dal Libro bianco, che, come si è detto, abbraccia un concetto di società civile ben distante da quello di *demos* europeo.

Oggi, la società civile svolge un ruolo nella fase ideativa dei processi politici, nell'apportare conoscenze specifiche e tecniche nel processo legislativo, nell'arricchire, anche attraverso il proprio punto di vista, le attività di *policy making*. Agli osservatori è apparsa notevole la capacità di influire sull'agenda politica, ma, in realtà, nella formulazione delle proposte legislative, il contributo è apparso ancora limitato. Si concorda con Cuesta Lopez quando afferma che la Commissione ha in realtà conservato tra la consultazione (e altri strumenti partecipativi) e il processo legislativo vero e proprio una distinzione netta⁹⁶.

(96) V. CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in *European Public Law*, 16, 1, 2010, pp. 123-138, p. 135.

Si può, in altri termini e con riguardo propriamente agli effetti della partecipazione, affermare che la ricaduta prescrittiva degli *inputs* forniti dalla società civile è minima. Ancor più circoscritto è l'apporto della società civile nelle fasi successive di implementazione e monitoraggio⁹⁷.

L'entità ancora scarsamente "partecipata" e la natura esclusivamente *soft* degli strumenti esaminati si coniugano, dunque, con effetti limitati e ricadute prescrittive minime.

Sino ad ora il Trattato di Lisbona non ha portato cambiamenti radicali nell'assetto degli strumenti partecipativi. Indubbiamente è presto per trarre qualsiasi conclusione, ma non può non notarsi come celere sia stata l'adozione del regolamento sull'iniziativa legislativa dei cittadini europei, di cui si è fatto cenno, mentre non è dato notare alcun afflato verso l'adozione di norme vincolanti in materia di strumenti partecipativi.

L'art. 11 TUE offrirebbe una solida base giuridica per l'adozione di un regolamento in quest'ambito, eppure la Commissione non sembra aver mutato la scelta già fatta, rimanendo contraria ad un *over-legalistic approach* e ancorata al *soft law*.

La limitata positivizzazione della partecipazione esprime al massimo grado il superamento delle procedure tradizionali tipiche del circuito rappresentativo, la volontà di uscire dalla rigidità degli schemi di par-

(97) In questo senso S. KROGER, *Nothing but Consultation: The Place of Organized Civil Society in EU Policy-Making Across Policies*, cit. Sul punto rilevante è la ricerca finanziata dalla Commissione europea, *Organised Civil Society and European Governance*, pubblicata nel 2007 al sito <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/100124321EN6.pdf>. Lo scopo del progetto era di fornire una risposta alla domanda: fino a che punto le attività delle associazioni di pubblico interesse, delle coalizioni, delle ONG, dei movimenti e dei partiti colmano il gap fra la cittadinanza europea e la decisione politica a livello europeo? Il progetto ha studiato le modalità ed i risultati di partecipazione delle organizzazioni della società civile in tre settori: politica ambientale, regionale e politiche contro il razzismo. Nel settore regionale sono state considerate politiche riguardanti lingue minoritarie e politiche strutturali. L'argomento delle lingue minoritarie è percepito spesso nei suoi aspetti culturali mentre l'emissione dei fondi strutturali fa partecipare molti attori economici. Nel settore *antiracism* si sono considerati il mercato del lavoro e la sfera culturale. L'analisi, che adotta un punto di vista sociologico, afferma che in generale i movimenti supplementano i tradizionali canali democratici, e ne discute effettività e criticità.

tecipazione politica e di produzione normativa classici per trovare diverse forme di legittimazione. D'altro canto, in dottrina si è affermato che “la consistenza giuridico-normativa delle diverse procedure non debba essere forzata, secondo moduli fin troppo noti agli ordinamenti giuridici evoluti, soprattutto quelli di diritto europeo continentale, ma che si debba mantenere alle norme regolative dei vari processi una rilevante *flessibilità*”⁹⁸. Il *soft law* sembrerebbe quindi essere l'opzione ottimale per gli strumenti partecipativi anche all'interno dell'Unione europea. Il *soft law* è esterno al circuito democratico e si presta, in astratto, a governare prassi che sono a loro volta estranee alla rappresentanza e, più in generale, alla partecipazione politica; inoltre, lascia la massima flessibilità alle pratiche partecipative, alla società civile e alle istituzioni e consente di sfruttare al massimo il potenziale delle nuove tecnologie sempre in evoluzione.

In realtà, se la scelta del *soft law* consente alla prassi di evolvere (o involvere) liberamente, consente anche di non chiarire chi deve partecipare, di non attribuire né diritti né obblighi ai soggetti parte del processo partecipativo, di non esplicitare quale deve essere la ricaduta degli *inputs* forniti dalla società civile. Il *soft law*, quindi, lascia che gli strumenti partecipativi si confondano con mezzi di ricerca del consenso o di misurazione del gradimento di un indirizzo politico già deciso. Appare difficilmente pensabile, anche se “auspicato” in dottrina⁹⁹, che la Corte di giustizia sarà in grado di intervenire in materia, stabilendo fino a che punto le regole dei codici di condotta sono vincolanti, qual è lo spazio di discrezionalità della Commissione, quale deve essere la ricaduta prescrittiva degli strumenti partecipativi. È difficile, ad oggi, anche prevedere che le organizzazioni della società civile escluse da un processo di consultazione, o le cui prerogative siano state violate durante tale processo, abbiano un rimedio giudiziario, anche se potrebbe farsi probabilmente un generico riferimento

(98) U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di partecipazione*, cit.; ID., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit.

(99) V. CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, cit., p. 135.

alla violazione dell'art. 11 TFEU. Quindi, indipendentemente da un intervento giurisprudenziale "creativo", e anche se non si volessero irrigidire eccessivamente gli strumenti partecipativi, sarebbe opportuno regolamentare l'aspetto soggettivo del processo di partecipazione (stabilendo i criteri per individuare chi partecipa), ma anche gli effetti che esso produce. Anche laddove si considerasse una norma vincolante non essenziale per garantire il contatto tra singoli cittadini e autorità pubbliche, anche se la società civile europea è multiforme, multidimensionale e multilivello¹⁰⁰, un regolamento eviterebbe, si crede, che le prassi partecipative siano solo una vetrina per gli *stakeholders* europei, portatori d'interessi economici, potrebbe scongiurare la creazione di nuove reti clientelari, o il rinvigorirsi delle *lobbies*, già forti nel panorama dell'Unione.

Con riferimento alle ricadute prescrittive del processo partecipativo, va ricordato che, in generale, la democrazia partecipativa si muove in un ambito che si può definire a-decisionale, e quindi la decisione finale spetta sempre alle istituzioni della democrazia rappresentativa. Luigi Bobbio, discorrendo dei *fora* partecipativi, afferma che la loro forza deve risiedere nell'*influenza* che riescono a esercitare, non nei *poteri legali* che sono loro attribuiti. Quest'Autore afferma:

la democrazia partecipativa non è una replica – con altri protagonisti – della democrazia rappresentativa. È una cosa diversa. La mancanza di potere vincolante costituisce anche un suo punto di forza, perché permette interazioni meno imbrigliate, favorisce l'informalità dei rapporti tra i partecipanti, consente loro di confrontarsi in modo aperto senza posizioni precostituite e di inventare soluzioni nuove. Naturalmente anche la democrazia partecipativa deve darsi regole, come ormai tutti sottolineano, ma esse devono essere flessibili e condivise dai partecipanti, non imposte dall'alto nel quadro di disposizioni legislative. L'obiettivo fondamentale della democrazia partecipativa è quello di creare *empowerment* a favore dei cittadini. Ma questo termine non va inteso nel senso giuridico di *attribuire potere*, bensì come *capacitazione*,

(100) S. MIRATE, *La democrazia partecipativa*, in G. FALCON (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2008, pp. 5-38.

ossia nel senso di aumentare le loro capacità di elaborazione e invenzione e le loro possibilità di influenza¹⁰¹.

Questa tesi però non risolve il problema del “valore” della consultazione. Come affermano Boussaguet e Dehousse, “participatory democracy has become trendy, and it may be tempting to set up experiments whose primary impact would be mainly symbolic”¹⁰². Sarebbe auspicabile, quindi, una regolamentazione che stabilisca fino a che punto l’istituzione può discostarsi dal risultato di una consultazione o di un forum, anche per evitare in radice che questi diventino simboli di un’apertura solo virtuale del potere pubblico nei confronti della società, o che siano mezzi di acquisizione del parere di gruppi d’interesse e del supporto da parte di attori molteplici nell’attuazione di quanto è già deciso o preliminarmente programmato.

Quest’ultima considerazione porta dritti all’interrogativo di fondo di questo scritto: nonostante i limiti che gli attuali strumenti partecipativi presentano, può affermarsi che l’Unione stia andando verso la democrazia partecipativa? Alla luce della disamina condotta, la risposta potrebbe essere certamente positiva. Ma solo a patto che non si parli di traguardi raggiunti. Non si concorda con Luksic e Bahor quando discorrono di una democrazia partecipativa “in atto” nell’Unione, ovvero quando sostengono che il dibattito intorno al concetto di *governance* è stato funzionale all’emersione della democrazia partecipativa¹⁰³. D’altro canto questi stessi Autori, pur affermando (si crede avventatamente) che la Commissione ha aderito ai principi della democrazia partecipativa già con il Libro bianco, sostengono che “the Commission refrains from developing explicit considerations on what ‘participatory democracy’ might mean in the EU”, e che altre istituzioni, come il Parlamento europeo o il Comitato delle regioni, appaiono

(101) L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., pp. 21 ss.

(102) L. BOUSSAGUET, R. DEHOUSSE, *Lay people’s Europe: A Critical Assessment of the First EU Citizens’ Conferences*, in *European Governance Papers (Eurogov)*, n. C-08-02, al sito www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-02.pdf.

(103) A. LUKŠIČ, M. BAHOR, *Participatory Democracy within the EU: A Solution for Democratic Gap?*, cit., p. 103.

assai riluttanti a discorrere di democrazia partecipativa¹⁰⁴. In un certo senso proprio nell'ambiguità della Commissione e nella riluttanza delle altre istituzioni risiedono le ragioni della risposta che si è data alla domanda che è anche il titolo di questo scritto: l'attuazione della democrazia partecipativa, così come definita all'inizio di questo saggio, per essere davvero tale, per differenziarsi dalla partecipazione *tout court*, ovvero per essere qualcosa di diverso da un insieme di strumenti più o meno partecipativi, imponga all'Unione un salto di qualità rispetto a quanto è stato fatto sino ad ora. La democrazia partecipativa richiede la presenza e la partecipazione dei cittadini europei singoli e una più intensa interazione tra essi e le istituzioni dell'UE, e richiede una regolamentazione volta a creare uno spazio adeguato per il contributo dei cittadini e ad attuare una partecipazione permanente dei cittadini al governo della cosa pubblica europea, in collegamento con le dinamiche dell'eguaglianza sostanziale e della solidarietà. E, ancora, la democrazia partecipativa richiede, si crede, l'andare oltre il circuito ben oliato della rappresentanza d'interesse, oltre le logiche del puro mercato interno.

Il paradigma su cui oggi si regge l'UE, così come esplicitato nel Trattato di Lisbona, è la combinazione di diversi modelli tradizionali di democrazia (rappresentativa, diretta e partecipativa), ma si esplica attraverso una democrazia rappresentativa ancora deficitaria e strumenti partecipativi insufficienti o quanto meno perfettibili, impedendo così di discorrere di una vera democrazia partecipativa già "in atto". Infine, è difficile dire se la democrazia partecipativa, che è una sintesi verbale di pratiche varie, procedure e dispositivi diversi, sarà, se attuata, sufficiente a colmare il tanto vituperato *deficit*. La democrazia partecipativa non è certamente la panacea di tutti i mali dell'Unione, né la soluzione definitiva per aumentare la "qualità democratica" dell'Unione¹⁰⁵. È certo però che, come riconosciuto da tanta parte

(104) A. LUKŠIĆ, M. BAHOR, *Participatory Democracy within the EU: A Solution for Democratic Gap?*, cit., spec. p. 91 ss.

(105) V. CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, cit., p. 138.

della dottrina¹⁰⁶, essa può offrire un contributo al superamento delle insufficienze di una democrazia europea che appare, parafrasando Allegretti, “priva di un radicamento popolare e non sufficientemente proiettata a finalità di giustizia sociale”¹⁰⁷.

(106) *Inter alia* A. LUKŠIČ, M. BAHOR, *Participatory Democracy within the EU: A Solution for Democratic Gap?*, cit., p. 102.

(107) U. ALLEGRETTI, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, cit., p. 10.

