

La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*

Domenico Siclari

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'evoluzione delle istanze di democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: cenni - 3. Le prospettive delle istanze di democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: a) il riconoscimento ai cittadini europei della facoltà di proporre un'iniziativa legislativa agli organi comunitari. - 4. segue: b) la consultazione dei soggetti interessati da parte della Commissione europea. - 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa.

La democrazia partecipativa ha trovato sviluppo non solo negli ordinamenti statali, ma anche, in forme peculiari e adattate, nell'ordinamento comunitario, quale nozione, come individuata dalla dottrina¹, che contraddistingue “quelle attività che sono svolte dai cittadini, in quanto singoli o come rappresentanti di formazioni sociali, al fine di influire sulla gestione dei pubblici poteri, senza tuttavia che esse si traducano direttamente in atti giuridici che concludono un procedimento”, essendo pertanto delle “manifestazioni di opinione le quali non hanno necessariamente effetto determinante sulle decisioni che debbono essere prese da parte delle varie autorità, ma che valgono ad inserire nel procedimento di formazione degli atti dei pubblici poteri delle proposte o dei pareri mediante i quali le autorità vengono indotte a tener conto, ai fini della formazione delle loro decisioni, di un più ampio ventaglio di informazioni e di idee”².

* Testo rivisto della relazione alla Giornata di studio del 6 novembre 2009 su “Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza”, organizzata dal Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, al fine di illustrare i risultati del primo anno di ricerca nell'ambito del P.R.I.N. “Federalismo come metodo di governo”, in cui l'Unità L.U.I.S.S. G. Carli è impegnata nello studio del tema “Cittadinanza e democrazia partecipativa”.

¹ A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Parlamento istituzioni democrazia*, Milano, 1980, 133.

² Osserva M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, intervento al convegno “Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana”, Padova, 19-21 giugno 2003, che quando gli istituti di democrazia partecipativa si innestano sul tronco del sistema rappresentativo si genera un “sottomodello rappresentativo-partecipativo, nel quale il popolo ha sia il potere di eleggere i propri rappresentanti (e di controllarne l'operato, con facoltà sanzionatoria), sia quello di partecipare con appositi istituti alle decisioni pubbliche, sino a poter

Da tale definizione si evince agevolmente come la democrazia partecipativa, che può essere inquadrata in quell'istanza di effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese di cui all'art. 3, comma 2, Cost.³, non sia alternativa agli istituti di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta⁴, e ciò è confermato anche a livello comunitario dal nuovo Trattato di Lisbona⁵ che prevede un ruolo sia del Parlamento europeo sia della partecipazione dei cittadini nella formazione delle politiche dell'Unione.

L'esame dei principali istituti di democrazia partecipativa previsti nell'ordinamento comunitario potrà servirà da base per cercare di comprendere la *ratio* attuale delle manifestazioni e, soprattutto, delle positivizzazioni degli istituti di democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario.

Un tale percorso evidenzia, allo stato, che la democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario è intesa sostanzialmente quale strumento per creare un *demos* mancante, quale elemento di una futura comunità politica in un processo di progressiva inclusione partecipativa⁶. Pure considerata l'eventuale

procedere anche alla loro "diretta" assunzione attraverso specifiche votazioni. Quando si parla di "istituti" di partecipazione non lo si fa casualmente: la partecipazione che caratterizza il sottomodello in questione è, appunto, partecipazione istituzionale, e cioè - per un verso - tramite istituti giuridicamente previsti e regolati e - per l'altro - con effetti rivolti direttamente alle istituzioni."

³ Cfr. P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. 2. Le libertà civili e politiche*, Firenze, 1969, 520 e, da ultimo, R. BIFULCO, *Democrazia e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2-3 aprile 2009, in www.astrid-online.it, il quale, richiamando lo studio di V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1974, 11, ricorda che la richiesta di maggiore partecipazione che si andava manifestando nella seconda metà del Novecento era interamente contenuta, diversamente dalla fase attuale, all'interno dei circuiti della democrazia rappresentativa. Con riguardo all'attuazione, *in subiecta materia*, del principio democratico di cui all'art. 1 Cost., rileva M. OLIVETTI, *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2006, I, 30, come la prospettiva di una democrazia sostanziale trova nel sistema costituzionale e nello stesso principio democratico, ove intesa come istanza partecipativa, un sicuro riconoscimento, benché complesso ed articolato.

⁴ A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, cit., 134.

⁵ Il riferimento è alla versione consolidata del trattato sull'Unione europea quale risulterà a seguito delle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 (in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 9 maggio 2008, 2008/C 115/01).

⁶ Osserva al riguardo M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in www.astrid-online.it, 20 maggio 2009, 16, che "i differenti strumenti di partecipazione a livello di UE - sia presso le istituzioni centrali che presso le loro rappresentanze negli Stati membri - non sono nati per affiancare e rinvigorire la democrazia nella sua forma classica, ovvero quella rappresentativa, né tanto meno per stabilizzare processi democratici in atto, ma piuttosto per consentire, vista la mancata realizzazione della democrazia rappresentativa a livello comunitario, di verificare la validità degli effetti delle decisioni adottate: in una prospettiva, dunque, di incremento della legittimazione funzionale, anziché di realizzazione di un modello di democrazia

diversità di presupposti e di fini, le esperienze di democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario possono essere utili per comprendere e spiegare le forme che si stanno sviluppando in Italia⁷, laddove la democrazia partecipativa appare finalizzata a rendere “attiva” la cittadinanza, per “democratizzare la democrazia” già esistente.

Lo sviluppo di forme di democrazia partecipativa risulta utile, innanzitutto, ad aumentare la legittimazione democratica dell'Unione. Nell'ambito del processo di rafforzamento dei diritti di partecipazione dei cittadini europei è, purtroppo, di comune rilievo il fatto che all'idea di una cittadinanza comune nell'Unione europea non abbia ancora fatto seguito una serie di norme più concrete volte a consentire una partecipazione effettiva, che si possa realizzare non solo mediante l'esercizio del diritto di voto, ma anche, e soprattutto, attraverso di una sfera pubblica integrata, supportata da apposite reti di comunicazione⁸.

Da ultimo, proprio la carenza di legittimazione democratica ha spinto, tra le altre motivazioni, il *Bundesverfassungsgericht*, nella nota sentenza del 30 giugno 2009 sulla ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania⁹, ad invitare il parlamento di quel Paese ad utilizzare in modo pieno gli strumenti di partecipazione ai processi decisionali europei sulla base degli istituti contemplati dall'art. 12 del Trattato a seguito delle modifiche apportate dal trattato di Lisbona¹⁰.

partecipativa in senso proprio, volto cioè a completare, o meglio, ad ampliare la insoddisfacente espressione di democrazia rappresentativa.”.

⁷ Per cui v., *ex multis*, U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, 2006, 3, 54 ss.; ID., *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, 4, 779 ss.; ID., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009.

⁸ V. così E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra “democrazia rappresentativa” e “democrazia partecipativa”*, in *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, Napoli, 2003, 109, *sub* nota 8, che richiama in proposito il Suo precedente *I cittadini europei e i diritti di partecipazione nella Carta di Nizza: un'occasione perduta?*, in *Quad. cost.*, 2003, 53 ss. Sul punto v. anche S. ROLANDO, *La questione della democrazia partecipativa in Europa. Ragioni dell'attualità*, in *Riv. it. comunicazione pubblica*, 2006, 29 ss.

⁹ Cfr., in tema, R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *federalismi.it*, 15 giugno 2009; F. LIBERATI, *La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sulla compatibilità del Trattato di Lisbona con il Grundgesetz: una guida alla lettura*, *ibidem*, 15 luglio 2009; G. GUARINO, *Perché la sentenza della Corte tedesca mette a rischio il Trattato di Lisbona*, in *Corriere della Sera*, 19 luglio 2009; C. TOMUSCHAT, *The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon*, in *10 German Law Journal*, no. 8, August 2009.

¹⁰ Sul ruolo dei parlamenti nazionali v. P. KIEVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the principle of subsidiarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 1, 2008, 77 ss.; C. FASONE, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'unione europea e il loro inserimento nel processo decisionale comunitario*, in *www.amministrazioneincammino.it*; L. GIANNITI, *La ratifica italiana del Trattato di Lisbona*, in *Quad. cost.*, 2009, 2; L. GIANNITI - R. MASTROIANNI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F.

2. L'evoluzione delle istanze di democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: cenni.

Al fine di comprendere la portata della nozione di “democrazia partecipativa” nell'ordinamento comunitario e del suo significato è opportuno dedicare qualche cenno all'evoluzione della questione nell'ordinamento dell'Unione europea.

Al riguardo, si può ricordare come in origine l'art. 193 del trattato di Roma prevedeva la creazione di un Comitato composto dai rappresentanti delle varie categorie della vita economica e sociale, il cosiddetto Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), dotato in via esclusiva di funzioni consultive¹¹; l'art. 257, par. 2, del trattato delle Comunità europee ha quindi previsto che questo organo sia composto da rappresentanti delle varie componenti di carattere economico e sociale della società civile organizzata, in particolare dei produttori, agricoltori, vettori, lavoratori, commercianti e artigiani, nonché delle libere professioni, dei consumatori e dell'interesse generale, stabilendo i casi in cui il Comitato deve essere consultato obbligatoriamente dal Consiglio o dalla Commissione.

Le istituzioni europee destinarie del parere del Comitato possono in tal modo conseguire una conoscenza approfondita delle esperienze, delle aspettative e delle proposte delle organizzazioni che rappresentano la società civile. Il Comitato, inoltre, può essere sentito qualora ciò sia ritenuto opportuno anche da parte del Parlamento e può emanare pareri anche di propria iniziativa su ogni questione relativa alle materie di propria competenza.

Successivamente, il Protocollo Sociale allegato al Trattato di Maastricht ha affidato alla Commissione il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello comunitario e di prendere ogni misura utile per facilitarne il dialogo, chiedendo alla Commissione di consultare le parti prima di presentare proposte nel settore della politica sociale. Si andava così configurando un primo

BASSANINI - G. TIBERI (a cura di), *Le nuove Istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Quaderni di Astrid, Bologna, Il Mulino, 2008; A. MANZELLA, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in S. MICOSSI - G. L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. “Nel dubbio, per l'Europa”*, Bologna, 2008, 333 ss.; C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, 1, 83 ss; C. TUCCIARELLI, *Forma di governo nazionale e Unione europea al termine della XV legislatura: il ruolo del Parlamento italiano*, in *Forum di Quad. cost.*, 2008.

¹¹ Sui limiti di tale organo v. M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, cit., 3 ss. e, più in generale, S. SMISMANS, *The European Economic and Social Committee: Towards Deliberative Democracy via a Functional Assembly*, in *European Integration online Papers*, Vol. 4, No. 12, 19 ottobre 2000.

abbozzo del cosiddetto “dialogo fra le parti sociali” a livello comunitario¹², inteso dalla Commissione europea quale strumento per colmare il *deficit* democratico delle istituzioni comunitarie¹³.

Tali disposizioni del Protocollo sono state recepite nell'ordinamento comunitario dal trattato di Amsterdam. Nel dettaglio, l'art. 138 TCE ha stabilito che la Commissione debba promuovere la consultazione delle parti sociali a livello comunitario in merito ai possibili orientamenti dell'azione comunitaria e ai contenuti delle proposte della Commissione, mentre l'art. 139 TCE ha conferito alle parti sociali la facoltà di intraprendere autonomamente dei negoziati nei campi previsti dal trattato pervenendo a degli accordi che potranno essere attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri. Eventuali accordi vincolati stipulati dalle parti sociali possono poi acquistare rilevanza nell'ordinamento comunitario attraverso il recepimento in un atto formale delle istituzioni.

Una volta configurato così il dialogo con le parti sociali, la Commissione ha avvertito l'esigenza di salvaguardarlo dal rischio della prevalenza di gruppi di pressione e di *lobbying* organizzato, adottando il Libro Verde del 2006 per promuovere la cosiddetta “Iniziativa europea per la trasparenza”, seguito dalla Comunicazione del 21 marzo 2007 e dalla Comunicazione del 27 maggio 2008.

L'esigenza di estendere la partecipazione alla definizione delle politiche europee ai cittadini, promuovendo il dialogo e l'interscambio tra le strutture intermedie della società e le istituzioni mediante una condivisione “dal basso” del processo di integrazione politica dell'Unione trova la sua esplicitazione nel trattato che adotta una Costituzione per l'Europa¹⁴, laddove trova esplicitazione, accanto al principio di democrazia rappresentativa, anche il principio di democrazia partecipativa, declinato nelle forme ritenute compatibili con l'ordinamento comunitario, e successivamente nel trattato di Lisbona, pur essendone qui venuta meno la menzione espressa. Nel dettaglio, si prevede tra l'altro il diritto di ogni cittadino di partecipare alla vita democratica dell'Unione, precisando che le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini, e si prevede che le istituzioni debbano attivarsi per consentire ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, di conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione

¹² Sul dialogo con le parti sociali v. ancora M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, cit., 6 ss.

¹³ V. in questo senso il “Libro Bianco sulla Governance europea” del 2001, sul quale v. G. TIBERI, *Il libro bianco sulla “governance” europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione*, in *Quad. cost.*, 2002, 163 ss. e F. BILANCIA, *Legge, “legge europea” e partecipazione della società civile*, in *Aa.Vv., In memoria di Giovanni Motzo*, Napoli, 2004, 51 ss.

¹⁴ In G.U.C.E. C 310 del 16 dicembre 2004.

della vita dell'Unione, impegnandosi le istituzioni a mantenere con le associazioni rappresentative e con la società civile un dialogo aperto, trasparente e regolare.

Il dialogo e il confronto con i cittadini è stato previsto, nell'ordinamento comunitario, anche in singoli atti normativi. Ad esempio, per quanto concerne la partecipazione dei cittadini in materia ambientale, la direttiva 85/337/CEE, poi modificata dalla direttiva 97/11/CE, in tema di valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati con rilevanti effetti sull'ambiente, ha previsto l'obbligo per gli Stati membri di disciplinare le misure necessarie affinché il committente fornisca tutte le informazioni specifiche sul progetto e l'obbligo per gli Stati di disciplinare le modalità attraverso le quali mettere a disposizione del pubblico le domande di autorizzazione e di informazione, di modo che il pubblico interessato possa esprimere le proprie osservazioni prima dell'avvio del progetto.

Ancora, la direttiva 2001/42/CE in tema di valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente ha previsto che la nota VIA va espletata nel corso della fase preparatoria del piano o programma e anteriormente alla sua adozione o all'avvio della procedura legislativa, dando un maggior peso alla consultazione del pubblico del quale viene data la definizione e prevedendo l'obbligo di dar conto delle decisioni assunte mediante evidenza degli esiti delle consultazioni compiute. La direttiva 2003/4/CE, in tema di accesso del pubblico all'informazione ambientale, ha disposto che le autorità pubbliche degli Stati membri sono obbligate a garantire l'accesso all'informazione ambientale e alla sua diffusione.

3. Le prospettive delle istanze di democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: a) il riconoscimento ai cittadini europei della facoltà di proporre un'iniziativa legislativa agli organi comunitari.

Allo stato, si può ritenere che gli strumenti attraverso i quali possono maggiormente svilupparsi forme di democrazia partecipativa, compatibili con l'attuale assetto della forma di governo dell'Unione europea, siano, per un verso, la facoltà riconosciuta ai cittadini europei di proporre un'iniziativa legislativa agli organi comunitari e, per altro verso, le forme di consultazione dei soggetti interessati che l'ordinamento prevede nel processo di *policy-making* e di *rule-making* comunitario.

Come noto, l'iniziativa legislativa spetta alla Commissione, mentre il Parlamento europeo ha un diritto di iniziativa legislativa che gli consente di richiedere alla Commissione la presentazione di una proposta. La Commissione

può accettare o rifiutare di elaborare la proposta legislativa richiesta dal Parlamento¹⁵.

Già il trattato che adottava una Costituzione per l'Europa aveva previsto, all'art. I-47, che i cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che avessero la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, potessero prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritenessero necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione della Costituzione, demandando alla legge europea il compito di determinare le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione dell'iniziativa dei cittadini, incluso il numero minimo di Stati membri da cui dovevano provenire.

Al riguardo, la dottrina osservava¹⁶ come, pur trattandosi dell'introduzione di un vero e proprio "esperimento" di democrazia diretta, l'ambito di operatività della norma fosse già *ab origine* fortemente limitato, poiché da un lato l'iniziativa veniva circoscritta a "materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione della Costituzione", non trattandosi dunque di uno strumento di iniziativa politica a valenza generale, indirizzato a qualunque azione dell'Unione, mentre, per altro verso, la richiesta era espressamente qualificata come "invito" alla Commissione, la quale non sarebbe stata giuridicamente obbligata a dar corso all'invito di presentazione della proposta, pur tenendo conto che l'impatto politico di un'iniziativa presentata da milioni di cittadini appartenenti a un numero rilevante di Stati membri non avrebbe consentito un suo mero accantonamento¹⁷.

¹⁵ Cfr. R. MASTROIANNI, *L'iniziativa legislativa nel processo legislativo comunitario tra deficit democratico ed equilibrio interistituzionale*, in *Costituzione italiana e diritto comunitario*, a cura di S. Gambino, 2002, 433 ss.; ID., *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l'Europa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, 1746 ss.

¹⁶ E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra "democrazia rappresentativa" e "democrazia partecipativa"*, cit., 119-120.

¹⁷ Rileva sempre E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra "democrazia rappresentativa" e "democrazia partecipativa"*, cit., 119-120, che "anche volendo prescindere dalle riserve circa il concreto ambito di operatività di tale istituto, è evidente che la sua possibile futura attivazione è legata all'esistenza di un livello organizzativo della società civile europea che per ora non è neppure ipotizzabile. Anzi, si può ritenere che proprio l'effettivo funzionamento di tale forma di partecipazione potrà costituire una spia dell'avvenuto superamento di tutte le incertezze che, a tutt'oggi, circondano la vita democratica europea. Se e quando tutti gli altri principi della democrazia partecipativa avranno cominciato a funzionare, se e quando i partiti politici di livello europeo saranno diventati i veri protagonisti della vita politica dell'Unione, e avranno assunto pienamente la funzione di integrazione politica che oggi i partiti svolgono – a dispetto di chi li continua inutilmente a darli per defunti – in tutte le realtà politiche nazionali, soltanto allora sarà forse possibile vedere mobilitati contemporaneamente milioni di cittadini europei su decisioni ritenute politicamente rilevanti per la vita dell'Unione."

Il trattato di Lisbona ha ora nuovamente riproposto tale istituto, prevedendo in capo ai cittadini la facoltà di proporre un'iniziativa legislativa, che consente ai residenti nell'Unione di invitare la Commissione a presentare una proposta su materie in merito alle quali ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione.

Una tale forma di democrazia partecipativa si raccorda bene nell'ambito della forma di democrazia rappresentativa prevista dall'ordinamento comunitario, ove si ponga mente che, comunque, gli istituti partecipativi presuppongono in genere la rappresentanza politica e che, nella specie, le forme di iniziativa popolare sono necessariamente rivolte ad organi rappresentativi¹⁸.

Il trattato introduce, nel dettaglio, un nuovo articolo (art. 8 B del trattato di Lisbona, art. 11 del trattato sull'Unione europea rinumerato) relativo alla partecipazione dei cittadini, nel quale, oltre a disposizioni volte a promuovere un dialogo aperto, trasparente e regolare tra le istituzioni dell'Unione europea e i cittadini e le associazioni rappresentative ed ampie consultazioni delle parti sociali da parte della Commissione europea, è contenuta la previsione dell'iniziativa legislativa popolare. Almeno un milione di cittadini europei, provenienti da un rilevante numero di Stati membri possono invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa, dovendo le condizioni e le procedure per l'esercizio dell'iniziativa popolare, incluso il numero minimo di Stati membri cui devono appartenere i cittadini promotori, essere successivamente disciplinate da un regolamento adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

La disposizione del trattato di Lisbona necessita quindi, per poter diventare operativa, dell'approvazione di norme di attuazione. A tal fine, il Parlamento europeo ha approvato il 7 maggio 2009¹⁹ la relazione di Sylvia-Yvonne Kaufmann, con cui si chiede alla Commissione di presentare, immediatamente dopo l'entrata in vigore del Trattato, una proposta di regolamento sull'iniziativa legislativa in questione, tenendo debitamente conto di una serie di raccomandazioni ed evidenziando come in tal modo i cittadini europei potrebbero così svolgere un ruolo diretto nell'esercizio della sovranità all'interno dell'Unione europea, venendo coinvolti per la prima volta direttamente nell'avvio di proposte legislative.

Il Parlamento precisa che il regolamento di attuazione in questione dovrà essere chiaro, semplice e di facile consultazione e comprendere elementi pratici

¹⁸ Lo ricorda puntualmente M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, 13, sub nota 23, ove richiama K. KAUTSKY, *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, Stuttgart, 1893, 51. Più in generale, sul rapporto tra democrazia partecipativa e le forme di iniziativa legislativa popolare v., da ultimo, M. DELLA MORTE, *Iniziativa legislativa popolare e democrazia partecipativa*, in *Nuove autonomie*, 2008, 1-2, 33 ss.

¹⁹ Con 380 voti favorevoli, 41 contrari e 29 astensioni.

connessi con la definizione di un'iniziativa dei cittadini in modo che non sia confuso con il diritto di petizione.

Secondo il Parlamento, un'iniziativa dei cittadini dovrebbe essere ricevibile soltanto se contiene un invito alla Commissione a presentare una proposta per un atto giuridico dell'Unione, se l'atto richiesto non è manifestamente contrario ai principi generali del diritto comunitario, se l'Unione ha competenza legislativa nella materia e se la Commissione ha la facoltà di presentare una proposta nel caso in specie. La proposta, inoltre, dovrebbe essere sostenuta da almeno un milione di cittadini dell'Unione che godono del diritto di voto che provengono da almeno un quarto degli Stati membri e se almeno 1/500 della popolazione di ciascuno dei essi sostiene l'iniziativa.

Il regolamento dovrebbe prevedere che la Commissione possa respingere l'iniziativa solo per motivi giuridici e non per considerazioni di opportunità politica. Le proposte registrate con successo dovrebbero essere consultabili pubblicamente sul sito Internet; successivamente spetterebbe agli organizzatori dell'iniziativa presentare la proposta alla Commissione, dovendo questa giudicarne la rappresentatività.

L'iniziativa si dovrebbe quindi concludere con l'esame obiettivo e con la presa di posizione ufficiale da parte della Commissione chiamata a pronunciarsi entro tre mesi sull'invito a presentare una proposta. La decisione adottata sarebbe indirizzata sia agli organizzatori a titolo individuale sia alla collettività, e sarebbe pubblicata sulla Gazzetta ufficiale, restando in capo al Parlamento il compito politico di controllare le varie fasi della procedura.

4. segue: b) la consultazione dei soggetti interessati da parte della Commissione europea.

Un secondo strumento fondamentale per consentire un possibile sviluppo di forme di democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario è rappresentato dalle consultazioni che le istituzioni europee mettono in atto nell'ambito del dialogo con la società civile²⁰, intendendosi per "consultazione" il processo tramite il quale la Commissione desidera che le parti interessate all'esterno

²⁰ V. il sito Internet http://ec.europa.eu/civil_society/index_en.htm e lo studio di E. FAZI - J. SMITH, *Civil dialogue: making it work better*, Civil Society Contact Group, Bruxelles, 2006. Sul coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nel *policy-making* comunitario v., da ultimo, S. RODRIQUEZ, *Representative Democracy vs. Participatory Democracy in the EU and the US*, in R. CARANTA (ed.), *Interest representation in administrative proceedings*, Napoli, 2008, part. 53 ss.

contribuiscano all'elaborazione delle proprie politiche prima che intervenga qualsiasi decisione della Commissione stessa²¹.

Già il trattato che adottava la Costituzione per l'Europa statuiva, all'art. I-47 nell'ambito del principio di democrazia partecipativa, che le istituzioni comunitarie dovessero dare 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. A tal fine, le istituzioni avrebbero dovuto mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile e, in particolare, per assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione avrebbe dovuto procedere ad ampie consultazioni delle parti interessate²².

Nella Comunicazione della Commissione COM(2002) 275 "*Governance europea: Legiferare meglio*", riflettendo sulle modalità con cui promuovere una cultura di dialogo e di partecipazione, ci si preoccupa di chi venga realmente consultato nel processo legislativo comunitario, se le voci più deboli sono veramente e sempre sentite, in quale misura si tiene conto dei pareri così ottenuti, al fine di conferire un carattere pratico all'emergere di una cultura di dialogo e di partecipazione.

Vengono quindi enunciati degli standard minimi di consultazione che i servizi della Commissione devono applicare, onde permettere al legislatore di assicurarsi della qualità, in particolare dell'equità, delle consultazioni riguardanti proposte politiche di notevole importanza, alla luce dell'esigenza di sistematizzare e razionalizzare le molteplici prassi e procedure di consultazione, garantendo anche la fattibilità e l'efficienza, dell'esigenza di garantire la trasparenza della consultazione, dal punto di vista sia dei soggetti consultati sia del legislatore europeo nonché dell'esigenza di dar prova di responsabilità nei confronti dei soggetti consultati, rendendo pubblici per quanto possibile i risultati della consultazione.

Nella Comunicazione della Commissione COM(2002) 704 "*Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*", si

²¹ V. così la Comunicazione della Commissione COM(2002) 704 "*Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*", 14.

²² La consultazione viene considerata nell'ordinamento comunitario anche uno strumento per migliorare la qualità della regolamentazione in genere e, nella specie, della legislazione. Per l'esperienza della consultazione dei soggetti interessati da parte delle autorità indipendenti di regolazione e di vigilanza nel settore dei mercati finanziari v. M. GIACHETTI FANTINI, *La consultazione nel processo di "rule making" delle autorità di regolazione di settore*, in C. ROSSANO - D. SICLARI (a cura di), *Interesse pubblico e controllo della finanza innovativa*, Padova, 2006, 223 ss.

evidenziavano già le linee di sviluppo della politica di dialogo che le istituzioni comunitarie si proponevano di attuare con la società civile.

Nella specie, si sottolineava come, pur esistendo già organi consultivi istituzionali per assistere la Commissione, il Parlamento e il Consiglio, quali il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni, il ruolo essenziale di tali questi organi consultivi non vale ad escludere contatti diretti tra la Commissione e i cosiddetti gruppi d'interesse, in quanto il fatto di procedere ad ampie consultazioni risulta conforme a uno dei compiti che i trattati assegnano alla Commissione²³, consentendo di presentare agli organi legislativi proposte valide.

Per tali ragioni si ribadisce quindi che anche nell'ordinamento comunitario non vi è contraddizione tra il fatto di effettuare consultazioni dirette e il concetto di democrazia rappresentativa, restando impregiudicato che il processo decisionale dell'Unione trae la propria legittimità dai rappresentanti eletti dai popoli europei: in questo senso, la consultazione degli interessati può rappresentare solo un complemento delle procedure e delle decisioni di organi legislativi democraticamente legittimati, non potendosi a questi sostituirsi. La Commissione tiene infatti a chiarire che è sua intenzione permettere alle parti interessate di esprimere un'opinione, non già un voto.

Nell'ambito di tali consultazioni, la Commissione evidenzia l'esigenza di non sottovalutare il dovere di garantire un trattamento adeguato ed equo a tutti coloro che hanno partecipato al processo di consultazione, intendendo così ridurre il rischio che i politici si limitino ad ascoltare argomentazioni unilaterali di determinati gruppi in grado di assicurarsi un accesso privilegiato: a livello pratico, ciò si traduce nell'individuare in base a criteri predeterminati le specifiche categorie da coinvolgere in una determinata consultazione.

Considerato quindi che la qualità delle politiche dell'Unione dipende dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione delle politiche dell'Unione, la Commissione si è impegnata a garantire la massima partecipazione, assicurando che provvederà ad avviare consultazioni, sulla base più ampia possibile, in ordine alle principali iniziative politiche, con riguardo principale alle proposte legislative²⁴.

Attualmente il sito Internet «La vostra voce in Europa» costituisce il “punto unico di accesso” ad un'ampia gamma di strumenti, quali sondaggi d'opinione,

²³ Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al trattato di Amsterdam, ha infatti previsto che la Commissione dovrebbe effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi, e se necessario pubblicare documenti di consultazione.

²⁴ V. così la Comunicazione della Commissione COM(2002) 704, “Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione”, 15.

discussioni e consultazioni, che consentono ai cittadini europei di partecipare attivamente al processo di formazione delle politiche europee. Nella specie, l'attivazione del sito Internet rientra nell'iniziativa «Politica interattiva - Interactive Policy Making (IPM)», il cui scopo è quello di utilizzare le moderne tecnologie, tra cui la rete di comunicazione Internet, per aiutare le istituzioni comunitarie e le amministrazioni degli Stati membri a comprendere le esigenze dei cittadini, contribuendo all'elaborazione delle politiche e migliorando la valutazione dell'impatto delle politiche.

Nell'ambito delle consultazioni così effettuate, risulta molto avvertita l'esigenza di trasparenza nella proposizione degli interessi da parte dei relativi portatori, affinché tutti i cittadini, anche quelli che non hanno partecipato alla consultazione, possano avere contezza degli interessi e delle ragioni che, una volta accolte, potrebbero stare a base della futura legislazione nei vari settori.

Per tale motivo la Commissione ha istituito un Registro dei rappresentanti di interessi, nel contesto dell'iniziativa europea per la trasparenza²⁵, intendendo così permettere ai cittadini di conoscere quali interessi generali o specifici si adoperano per influire sul processo decisionale delle istituzioni europee e quali risorse mobilitano a tal fine.

Le attività di "rappresentanza di interessi"²⁶ per le quali è prevista la registrazione sono "le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee"²⁷. L'invito a registrarsi è rivolto esclusivamente agli organismi impegnati nelle attività di rappresentanza di interessi sopra descritte, e non ai singoli individui²⁸.

²⁵ Comunicazione della Commissione COM(2008) 323, "Iniziativa europea per la trasparenza. Quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi (Registro e Codice di condotta)".

²⁶ Per il rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi v. lo studio di G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, 2005.

²⁷ Sono escluse da questa definizione: le attività di consulenza legale o professionale di altro tipo, nella misura in cui si riferiscono all'esercizio del diritto fondamentale di un cliente a un processo equo, compreso il diritto di difesa nei procedimenti amministrativi, svolte da avvocati o da altri professionisti coinvolti; le attività delle parti sociali in quanto attori del dialogo sociale (sindacati, associazioni datoriali), che tuttavia, quando si impegnano in attività che esulano dal ruolo conferito loro dai trattati, devono registrarsi per garantire condizioni paritarie tra tutti gli interessi rappresentati; le attività che costituiscono risposte a richieste dirette della Commissione, come richieste *ad hoc* o periodiche di informazioni fattuali, dati o consulenze, inviti ad audizioni pubbliche o a partecipare a comitati consultivi o a forum analoghi.

²⁸ Fatta eccezione per le autorità pubbliche locali, regionali, nazionali e internazionali, è prevista la registrazione di tutti gli organismi impegnati nelle attività rientranti nella definizione di cui sopra, a prescindere dal loro status giuridico. Ciò vale sia per le parti sociali (organizzazioni datoriali e sindacati) impegnate in attività di rappresentanza di interessi che esulano dal quadro specifico del dialogo sociale, che per le associazioni di autorità pubbliche con status giuridico privato o le strutture miste (privato/pubblico) cui partecipano autorità pubbliche che svolgono attività rientranti nella definizione di cui sopra.

I rappresentanti di interessi possono così iscriversi a tale Registro, aggiornare i loro dati e prorogare la loro iscrizione, mentre i cittadini possono accedere direttamente a tutte le informazioni contenute nel Registro²⁹. L'iscrizione al Registro comporta l'adesione ai principi e alle norme del Codice di condotta dei rappresentanti di interessi³⁰, per le cui violazioni è data la possibilità di presentare reclamo³¹.

Il Registro, mediante l'interfaccia *web* e la banca dati, è accessibile sia ai rappresentanti di interessi, che possono registrarsi *online* e aggiornare i dati, sia al pubblico, che può consultarne il contenuto.

Le consultazioni pubbliche lanciate tramite le pagine di consultazione delle Direzioni generali competenti vengono annunciate attraverso il punto unico di accesso per tutte le consultazioni pubbliche "La vostra voce in Europa", di guisa che venga assicurato un collegamento sistematico tra le consultazioni e il Registro, consentendo così agli organismi che non sono registrati di essere informati e di registrarsi quando rispondono alla consultazione. In questi termini, la Commissione ritiene che la registrazione rappresenti un contributo notevole alla trasparenza, invitando così tutte le organizzazioni impegnate in attività di rappresentanza di interessi a registrarsi. Il registro è tenuto su base volontaria, ma i lobbisti vengono spinti a iscriversi mediante la previsione di alcuni incentivi: si offre loro, ad esempio, la possibilità di segnalazione automatica delle consultazioni sui temi di interesse.

²⁹ I contributi degli organismi registrati alle consultazioni pubbliche vengono pubblicati su Internet con l'indicazione dell'identità dell'autore del contributo, a meno che questi si opponga alla pubblicazione dei dati personali in quanto ritiene che la loro pubblicazione potrebbe ledere i suoi legittimi interessi. Qualora ne venga fatta richiesta e fatte salve le disposizioni del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti, la Commissione può trovarsi a dover divulgare la corrispondenza e altri documenti relativi alle attività dei rappresentanti di interessi.

³⁰ Il Codice di condotta contiene sette norme chiare e controllabili che i suoi firmatari devono rispettare. Nella specie, i rappresentanti di interessi devono sempre: 1) indicare il proprio nome e l'organismo per il quale lavorano o che rappresentano; 2) presentarsi fornendo informazioni corrette al momento della registrazione al fine di non indurre in errore i terzi o il personale dell'Unione europea; 3) dichiarare gli interessi e, se del caso, i clienti o i membri che essi rappresentano; 4) garantire che, per quanto a loro conoscenza, le informazioni fornite sono obiettive, complete, aggiornate e non fuorvianti; 5) non ottenere e non cercare di ottenere informazioni o decisioni in maniera disonesta; 6) non indurre funzionari europei a contravvenire alle disposizioni e alle norme di comportamento ad essi applicabili; 7) qualora lavorino per loro degli ex funzionari europei, rispettare l'obbligo di questi ultimi di attenersi alle norme e agli obblighi in materia di riservatezza ad essi applicabili.

³¹ Gli organismi registrati sono informati e accettano che la violazione delle norme da parte dei loro rappresentanti può comportare la sospensione o l'esclusione dal Registro a seguito di un procedimento amministrativo della Commissione che deve rispettare il principio di proporzionalità e il diritto di difesa.

5. Considerazioni conclusive.

La peculiare struttura dell'ordinamento comunitario, la necessità di creare un *idem* sentire istituzionale tra i vari popoli europei e l'esigenza di allargamento dell'Unione a nuovi Stati membri richiedono l'utilizzo non solo dei tradizionali istituti di democrazia rappresentativa, ma anche di forme di democrazia partecipativa che possano contribuire a formare una generale omogeneizzazione e perequazione culturale quale presupposto di una effettiva integrazione.

A tal fine, l'obiettivo appare quello di spingere i sistemi sociali a creare condizioni decisionali efficaci e partecipate nell'ambito dell'elaborazione delle politiche europee che faccia percepire i vari temi come di interesse comune, basandosi sull'auspicata vitalità della società civile nell'esercizio di compiti istituzionali.

Nel processo di integrazione, l'utilizzo di forme di democrazia partecipativa può contribuire a creare fattivamente quelle condizioni di omogeneità, scaturenti dal confronto, che sono più che mai necessarie nell'attuale fase della vita dell'Unione e che devono indirizzarsi a superare le recenti difficoltà che si sono presentate in termini di legittimità politica e di capacità di governo. Anche per tale via può essere superato il problema della mancanza di un'identità politica che presuppone un'azione e un dialogo comune, promuovendo la costruzione di una sfera pubblica europea nella quale edificare un senso comune potenziando i processi partecipativi.

L'ordinamento comunitario ha cercato di intradarsi su tale percorso prevedendo già nel trattato che adottava una Costituzione per l'Europa, accanto alla tradizionale forma di democrazia rappresentativa, anche alcuni istituti di democrazia partecipativa, dando a questi un riconoscimento istituzionale al massimo livello e mettendo a disposizione dei cittadini più modalità per rappresentare i propri interessi.

In tale sistema binario, pur confermando la necessaria centralità della rappresentanza politica attraverso l'esercizio del diritto di voto, l'articolo I-47 della Costituzione valeva a ricomprendere le forme di democrazia partecipativa, a pieno titolo, nel sistema democratico di rappresentazione degli interessi dei cittadini dell'Unione, legittimando così – anzi, richiedendo – una continua dialettica tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nei processi decisionali comunitari.

Allo stato, le forme di democrazia partecipativa che sono state attivate nell'ordinamento comunitario appaiono quelle che, attualmente, si dimostrano compatibili con la forma di governo dell'Unione e con la sua specificità

istituzionale³², nell'ambito di un delicato bilanciamento tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa³³.

In tale bilanciamento, si è visto come anche nell'azione delle istituzioni comunitarie la trasparenza delle procedure e dei risultati delle forme di democrazia partecipativa costituisce un prerequisito indispensabile di compatibilità con l'attuale sistema della rappresentanza politica degli interessi, al fine di evitare che la volontà generale espressa per il tramite del voto sia mutata, in modo oscuro, in conseguenza dell'attività di gruppi associativi di pressione particolarmente forti portatori di interessi particolari che potrebbero finire con il prevalere sull'interesse generale della comunità dei consociati³⁴.

Gli ostacoli pure esistenti, quali la diversità della storia e dello sviluppo dei sistemi di rappresentanza nei vari Stati membri, la diversa attitudine della società civile di tali Stati ad interagire con le rispettive istituzioni, il rischio che si verifichi soltanto una mera "ritualità partecipatoria", richiedono, anche al livello europeo, l'esercizio convinto e continuo di una forte "cittadinanza attiva"³⁵.

³² Sul rapporto tra forma di governo e presenza di istituti di democrazia partecipativa v., ad esempio, D. PICCIONE, *Presidenzialismo e democrazia partecipativa nella Costituzione bolivariana del Venezuela*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, 1, 3 ss.

³³ Sul bilanciamento tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nei più recenti sviluppi dell'ordinamento dell'Unione europea v., da ultimo, S. RODRIQUEZ, *Representative Democracy vs. Participatory Democracy in the EU and the US*, in R. CARANTA (ed.), *Interest representation in administrative proceedings*, cit., 46 ss. nonché C. HARLOW, *Interest representation in administrative proceedings. Representative Democracy vs. Participatory Democracy in the EU and the US: a Comment*, *ibidem*, 137 ss.

³⁴ Laddove, a proposito dell'istituzione del Registro dei rappresentanti di interessi, la Commissione europea osserva che "la rappresentanza di interessi fa legittimamente parte di un sistema democratico. La Commissione europea, nell'ambito delle sue attività per consolidare la fiducia dei cittadini, ha istituito un registro su base volontaria e ha adottato il presente codice di condotta per dare una maggiore trasparenza alla rappresentanza di interessi, ai rappresentanti di interessi e alle loro attività.". Considerando che la tendenza alla professionalizzazione e alla specializzazione delle organizzazioni di cittadini non alimenta necessariamente condizioni di elevata partecipazione politica e sociale, rileva giustamente G. MORO, *Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa*, Intervento al Convegno della Società italiana di scienza politica, Roma, L.U.I.S.S. G. Carli, 18 settembre 2009, 6, che tali organizzazioni, quando strettamente interrelate alle amministrazioni, "rischiano di formare canali preferenziali e favoriti e reti di scambio, costituendo così nuove lobby di privilegiati ed escludendo i cittadini ordinari."

³⁵ Il riferimento è, ovviamente, a G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006. Un esempio può rinvenirsi nell'attività dell'*Active Citizenship Network* (ACN), un network europeo di organizzazioni di cittadini fondato nel novembre 2001 e promosso dalla *non-profit organization* italiana "Cittadinanzattiva" (v. il relativo sito <http://www.activecitizenship.net>), su cui v. C. IAIONE, *La European Active Citizenship tra stato e futuro*, in www.labsus.org, 8 gennaio 2009. Al riguardo, si può ricordare come la decisione n. 1904/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 (in G.U.C.E. L 378 del 27 dicembre 2006) ha istituito, per il periodo 2007-2013, il programma "Europa per i cittadini" mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva, che prevede gemellaggi di città, misure di sostegno ai progetti dei cittadini e, in genere, un sostegno strutturale ai centri di ricerca sulle politiche europee (gruppi di riflessione), alle organizzazioni della società civile a livello europeo, a progetti promossi da organizzazioni

Sul piano dell'effettività, devesi comunque purtroppo rilevare come le forme di democrazia partecipativa previste dall'ordinamento comunitario non sono state finora utilizzate, in molti casi, dalle organizzazioni civiche secondo quanto era nelle intenzioni delle istituzioni responsabili dei processi partecipativi, sostanziando quindi una divergenza sugli oggetti della interazione rispetto alle attese delle istituzioni. Emblematico appare, in tal senso, il risultato di una ricerca condotta nel 2006, da cui emerge che in effetti al centro dell'attenzione delle organizzazioni di cittadini erano, nella specie, i bandi per il finanziamento di progetti, e non piuttosto i grandi temi di riforma della Unione o le procedure di consultazione su norme e provvedimenti in corso di emanazione³⁶.

Domenico Siclari

della società civile nonché eventi di grande visibilità che contribuiscano a rafforzare il senso d'appartenenza ad una stessa comunità.

³⁶ Si tratta di una ricerca condotta in Italia da FONDACA nel 2006 sul ruolo delle organizzazioni di cittadini nei processi di comunicazione dell'Unione europea, comprendente fra l'altro interviste a un campione di sessanta associazioni locali, delle quali un terzo collegate a organizzazioni ombrello nazionali, un terzo a grandi associazioni nazionali e un terzo senza collegamenti (v. FONDACA, *Il ruolo delle organizzazioni civiche nei processi di comunicazione della Unione europea*, 2006).