

Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa¹

di Marta Picchi

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La partecipazione nell'Unione Europea. - 2.1 La legittimazione negoziale e funzionale. - 2.1.1 Il Comitato Economico e Sociale Europeo. - 2.1.2 Il dialogo con le parti sociali e le *lobbies*. - 2.2 Il deficit di democraticità: le aperture al dialogo con la società civile. - 2.2.1 Il Libro Bianco sulla Governance europea. - 2.2.2 Il possibile ruolo dell'ICT nella partecipazione a livello europeo. - 2.3 Democrazia e partecipazione nel Trattato di Lisbona. - 3. Prime valutazioni: la partecipazione secondo l'Unione Europea. - 4. L'induzione di forme di partecipazione all'interno degli Stati membri. - 4.1 La partecipazione del pubblico in materia ambientale. - 4.2 Segue: il Piano nazionale delle quote di emissione dei gas. - 5. Conclusioni e possibili linee di ricerca. - 6. Bibliografia.

1. Premessa

Il presente studio ha ad oggetto l'attenzione prestata a livello comunitario nei confronti della democrazia partecipativa o, più propriamente, come avremo modo di illustrare, degli strumenti di partecipazione in senso lato², dal momento che i canali di dialogo accessibili a tutti gli individui e aperti lungo l'intero processo decisionale sono praticamente assenti o di scarsa rilevanza.

Il lavoro si articola, sostanzialmente, in due parti: la prima concerne gli strumenti di partecipazione in sede comunitaria; la seconda, invece, evidenzia come le scelte comunitarie contribuiscano, in alcuni casi, a realizzare occasioni di partecipazione all'interno dei singoli Stati membri.

Lo scopo principale dello studio è quello di verificare se attraverso gli istituti creati viene data effettivamente voce a quegli interessi che rimangono fuori dai canali della democrazia rappresentativa³ o, comunque, da quelle forme di partecipazione che esprimono pur sempre interessi organizzati: dunque, se questi strumenti sono volti ad integrare e dare vigore alla democrazia rappresentativa⁴ consentendo la partecipazione diretta dei cittadini all'esercizio delle funzioni⁵, oppure sono utilizzati per sopperire ad altre necessità. In questa maniera, sarà possibile verificare se nella politica dell'Unione Europea viene prestata attenzione alla sole voci corporative della società civile, oppure se vi è la possibilità di intervenire anche da parte di coloro che esprimono valori e principi comuni a tutti gli individui, senza perseguire alcun fine economico o settoriale⁶, in funzione di stimolo per le istituzioni, di possibile

¹ Il presente saggio riproduce la relazione tenuta a Cagliari, 1-2 aprile 2008, nell'ambito del Convegno "Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico", successivamente pubblicata, a cura di Giancarlo Deplano, da Edicom (2009).

² U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 3/2006, pp. 156 ss.; Idem, *La democrazia partecipativa nella "società liquida" e nella crisi della democrazia*, in G. Deplano (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del Piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom, 2009, pp. 17-28.

³ U. Allegretti, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 3/2006, p. 13.

⁴ G. Lutz, *Participation, Information and Democracy. The Consequences of Low Levels of Participation and Information for the Functioning of Democracy*, Hamburg, Lit Verlag, 2006, *passim*; H. Wainwright, *Sulla strada della partecipazione. Dal Brasile alla Gran Bretagna, viaggio nelle esperienze di nuova democrazia*, Roma, Ediesse, 2005, p. 169.

⁵ F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, p. 22; N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1991, pp. 33 ss. e 61.

⁶ J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 1998, *passim*.

cambiamento⁷ e di bilanciamento nei confronti degli interessi organizzati prevalenti.

2. La partecipazione nell'Unione Europea

La complessità delle strutture europee e l'«invasione» delle scelte dell'Unione Europea nella vita di ogni giorno fanno sì che i cittadini avvertano le istituzioni europee come troppo lontane, manifestando un sentimento di estraneità e disaffezione⁸, dovuto anche al fatto che il primo legame dei cittadini è quello con lo Stato di appartenenza e, difatti, il rapporto delle strutture sovranazionali con la collettività è pur sempre mediato dai singoli Stati membri.

L'Unione Europea ha così iniziato, da alcuni anni, una riflessione sulla legittimazione dei propri poteri⁹, guardando ai motivi che determinano l'accettazione delle decisioni assunte dagli organi europei¹⁰ da parte dei destinatari.

La prima ragione di legittimazione, in quanto organizzazione nata da un accordo fra Stati, è quella negoziale, poiché le scelte esprimono un accordo fra gli Stati membri.

La legittimazione negoziale è stata affiancata da quella funzionale-oggettiva, poiché intanto le decisioni delle istituzioni comunitarie potevano e possono trovare un riscontro positivo in quanto siano evidenti l'affidabilità tecnica e la rispondenza ai bisogni effettivi da soddisfare.

Infine, la legittimazione democratica si è fatta spazio grazie all'elezione diretta del Parlamento europeo, a partire dal 1979, (e attraverso il maggior ruolo acquisito da questo organo con l'introduzione ad opera del Trattato di Maastricht e il potenziamento con il Trattato di Amsterdam e con il Trattato di Nizza della c.d. procedura di codecisione, le prerogative parlamentari nella procedura di bilancio, i poteri di controllo attribuiti dai Trattati e la graduale parlamentarizzazione della Commissione) e a una pluralità disomogenea di istituti di diversa ispirazione che in differente misura ricercano un'investitura dal basso.

Nella prima fase di vita della Comunità Europea, è stata realizzata una gestione sostanzialmente consensuale, di garanzia per i singoli Stati membri, cercando tuttavia di contenere le fratture e le paralisi, attenuando l'indirizzo prettamente politico delle discussioni attraverso un approccio tecnocratico, di modo che le scelte operate riposavano su una legittimazione negoziale-funzionale.

Gradualmente, l'evidente *deficit* di democraticità¹¹, accentuato anche dall'introduzione del principio maggioritario nei processi decisionali ha intaccato questo equilibrio, rendendo evidente il problema della legittimazione democratica¹².

2.1 La legittimazione negoziale e funzionale

È sempre stata avvertita la necessità che la legittimazione negoziale fosse accompagnata da

⁷ U. Allegretti, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina, Città Aperta, 2002, pp. 253 ss.

⁸ M. Picchi, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 396 ss. (nota n. 20).

⁹ F. Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, New York, Oxford University Press, 1999, *passim*.

¹⁰ N. Verola, *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, Passigli, 2006, pp. IV ss.

¹¹ H. Abromeit, *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York-Oxford, Berghahn Books, 1998, pp. 11 ss.; T. R. Burns, S. Andersen, *L'Unione e la politica postparlamentare*, in *Il Mulino*, 1998, pp. 419 ss.; J. McNeill, *Process and Participation in the European Parliament: the F-Gas Directive*, in www.eusan.org/pdf/conf04/mcneill.pdf, 2004, pp. 1 ss.; W. Merkel, *Legitimacy and Democracy: Endogenous Limits of European Integration*, in J. J. Anderson (edited by), *Regional Integration and Democracy*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 1999, pp. 45 ss.; A. Moravcsik, *Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis*, in *Government and Opposition*, 2004, pp. 336 ss.; G. Nevola, *Democrazia, costituzione, identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*, Novara, Liviana, 2007, pp. 78 ss.

¹² A. J. Menendez, *The European Democratic Challenge*, in www.arena.uio.no, pp. 1 ss.

quella funzionale¹³: in difetto di una investitura democratica, occorre una legittimazione di risultato per giustificare nei confronti dei cittadini¹⁴ la creazione di una struttura sovranazionale.

Occorre dimostrare l'ottenimento di risultati tangibili, ovvero la capacità di risolvere i bisogni della collettività con maggiore efficacia: si comprende, allora, il ruolo di primo piano ricoperto dagli esperti e dalla tecnocrazia in genere all'interno delle istituzioni europee¹⁵.

La legittimazione funzionale ha, però, ulteriori conseguenze: innanzitutto, affinché i risultati che si vogliono conseguire rispettino i parametri dell'efficacia e dell'efficienza, occorre che l'UE (e in particolare la Commissione europea) acquisisca le informazioni necessarie, le conoscenze tecniche specialistiche dall'esterno per poter comprendere il reale interesse europeo che non può rispecchiare unicamente la posizione degli Stati membri. Tutte queste notizie possono essere assunte attraverso le rappresentanze degli interessi¹⁶, allo scopo di poter valutare in via preventiva la ricaduta delle possibili scelte, avendo acquisito consapevolezza delle reali esigenze da soddisfare e delle aspettative dei destinatari delle politiche europee. La legittimazione funzionale finisce, in taluni casi, con l'assumere però la valenza di legittimazione corporativa, poiché i relativi strumenti vengono calibrati sulle ragioni e in ragione dei soli interessi organizzati.

2.1.1 Il Comitato Economico e Sociale Europeo

In particolare, fin dalle origini è stata data voce agli interessi corporativi: l'art. 193 del Trattato di Roma prevedeva la creazione di un Comitato composto dai rappresentanti delle varie categorie della vita economica e sociale (Comitato Economico e Sociale Europeo) dotato di funzioni esclusivamente consultive¹⁷; l'art. 257, II par., TCE vigente prevede 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*»¹⁸. I componenti non possono essere più di trecentocinquanta¹⁹, sono ripartiti, in proporzione, tra i diversi Stati membri e restano in carica quattro anni.

Questo organo ha dimostrato molteplici limiti²⁰, taluni non superabili: in primo luogo, non può rappresentare tutti i molteplici interessi settoriali esistenti. La selezione di quelli rappresentati comporta, perciò, una scelta che ne esclude necessariamente alcuni, anche perché occorre contenere l'organismo affinché non assuma dimensioni ingovernabili: tuttavia, la composizione non è statica e viene modificata in occasione del rinnovo quadriennale in modo da rispecchiare l'evoluzione prodottasi nella società civile organizzata nei diversi Stati membri. In particolare, i componenti sono ripartiti in tre gruppi: quello dei datori di lavoro, quello dei lavoratori dipendenti e quello che ricomprende le altre categorie economiche e

¹³ E. O. Eriksen, J. E. Fossum, *Reconstituting European Democracy*, in www.arena.uio.no, pp. 1 ss.; C. M. Radaelli, *The public policy of the European Union: whither politics of expertise?*, in *Journal of European Public Policy*, 1999, pp. 757 ss.

¹⁴ N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., pp. 29 ss.

¹⁵ C. Lequesne, P. Rivaud, *The Committees of Independent Experts: expertise in the service of democracy?*, in *Journal of European Public Policy*, 2003, pp. 695 ss.; M. Shapiro, "Deliberative", "Independent" Technocracy v. Democratic Politics: will the Globe Echo the E.U.? in *Law and Contemporary Problems*, 2005, pp. 341 ss.

¹⁶ N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., pp. 40 ss.

¹⁷ G. Strozzi, *Diritto dell'Unione Europea. Dal Trattato di Roma al Trattato di Nizza*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 127 ss.; A. Varsori, *Per una storia del Cese*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 3 ss.

¹⁸ Il Trattato di Nizza ha modificato l'art. 257 TCE introducendo nella definizione del CESE il riferimento alle varie componenti «*della società civile organizzata*» e integrando la rappresentanza con le organizzazioni dei consumatori.

¹⁹ Al momento, i componenti sono 344.

²⁰ N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., pp. 42 ss.

sociali. Internamente è articolato in sei sezioni specializzate²¹ per i principali settori contemplati dal Trattato e in sottocomitati.

Il Trattato stabilisce i casi in cui il CESE deve essere consultato obbligatoriamente dal Consiglio o dalla Commissione²²: tuttavia, può essere sentito ogni volta che sia ritenuto opportuno anche da parte del Parlamento. Inoltre, il CESE può emanare pareri anche di propria iniziativa su ogni questione relativa alle materie di propria competenza e pareri esplorativi nei quali, su richiesta della Commissione, del Parlamento, del Consiglio o perfino della Presidenza di turno dell'Unione Europea, è incaricato di riflettere o formulare suggerimenti su un tema specifico, in vista di un'eventuale proposta della Commissione. Infine, può essere dato l'incarico ad una sezione specializzata di elaborare una relazione informativa per esaminare una questione d'interesse generale o di attualità; su proposta di un gruppo, il CESE può formulare risoluzioni su qualsiasi questione di competenza²³.

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 presentano tutte degli inconvenienti, dal momento che il criterio della maggioranza porta a poter sopravvalutare taluni interessi di minor rilievo e il criterio dell'unanimità a rendere impossibile qualsiasi decisione. Nonostante l'articolazione interna, la funzione consultiva è esercitata dal CESE come organo unitario²⁴.

Un ulteriore limite di questo organo è la sua debolezza, imputabile alla mancanza di un rapporto organico con le organizzazioni di provenienza dei componenti, poiché questi ultimi sono nominati dal Consiglio dei Ministri (dopo il Trattato di Nizza a maggioranza qualificata), previa consultazione con la Commissione e la possibilità di chiedere il parere delle organizzazioni europee rappresentative dei diversi settori economici e sociali interessati, sulla base di una lista presentata da ciascuno Stato membro (seppur redatta tenendo conto

²¹ I differenti ambiti sono: Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale (ECO); Mercato unico, produzione e consumo (INT); Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione (TEN); Occupazione, affari sociali, cittadinanza (SOC); Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente (NAT); Relazioni esterne (REX).

²² Il Consiglio e la Commissione, se lo ritengono opportuno, possono fissare un termine, non inferiore ad un mese, entro il quale il Comitato deve presentare il parere; decorso il termine, è possibile procedere in assenza del parere.

²³ M. Picchi, *Modelli di «governance»: i rapporti con la società civile*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 322 ss.

²⁴ Sebbene le singole sezioni siano chiamate a formulare i pareri di rispettiva competenza, questi dovranno poi essere approvati dal Comitato in seduta plenaria (nove all'anno), a maggioranza semplice: G. Strozzi, *Diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 128 ss. In particolare, le sezioni specializzate non deliberano congiuntamente; il loro parere, costituito dal testo adottato e dagli emendamenti respinti che hanno però ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, viene trasmesso al Presidente del Comitato per la procedura di approvazione. Se il testo non ottiene la maggioranza dei voti dell'assemblea, il Presidente del Comitato, con l'accordo dell'assemblea, può rinviare il parere alla sezione specializzata competente per un ulteriore esame, oppure può procedere alla designazione di un relatore generale incaricato di presentare un nuovo progetto di parere nel corso della stessa sessione plenaria o di una successiva. È possibile la presentazione di un controparere inteso ad esprimere una posizione globalmente divergente da quella enunciata nel parere della sezione specializzata. I pareri sono redatti da relatori, solitamente coadiuvati da un gruppo di studio composto da membri scelti nell'ambito dei tre gruppi, in ragione delle loro competenze specifiche e della necessità di garantire un certo equilibrio geografico. La dimensione dei gruppi di studio varia da tre a diciotto membri. Inoltre, i relatori possono avvalersi di esperti esterni. Su questioni di particolare rilevanza, il CESE può prevedere delle audizioni pubbliche allo scopo di ampliare il numero di informazioni. Ogni parere del Comitato comprende, oltre all'esposizione delle basi giuridiche, una motivazione e l'opinione del Comitato sul problema nel suo complesso; gli emendamenti respinti in sessione plenaria e le parti del testo del parere della sezione specializzata respinte in seguito ad emendamenti adottati dall'assemblea sono allegati quando abbiano ottenuto un numero di voti favorevoli pari almeno ad un quarto dei voti espressi. La posizione di un gruppo o di una delle categorie della vita economica e sociale, qualora sostengano tesi divergenti, può essere riassunta in una breve dichiarazione che viene inclusa al parere. Sezioni specializzate e *plenum* adottano i testi o le decisioni a maggioranza dei suffragi espressi, sebbene la prassi abbia affermato la regola del consenso. Al Consiglio e alla Commissione sono trasmessi il parere del Comitato, quello della sezione specializzata e un resoconto delle deliberazioni.

delle proposte avanzate dalle organizzazioni della società civile rappresentative a livello nazionale), comprendente un numero di candidati doppio rispetto ai seggi attribuiti e, quindi, sono privi di un reale mandato negoziale²⁵. Inoltre, si prevede che venga assicurata una rappresentanza adeguata delle diverse categorie: poiché il Trattato non contempla una precisa ripartizione dei seggi tra le diverse categorie, sarà il Consiglio a dover concretizzare questo parametro.

Gradualmente, il ruolo del CESE si è, comunque, notevolmente accresciuto²⁶, tanto che le istituzioni chiedono il parere non più su testi già elaborati, ma ancor prima in vista della elaborazione dei medesimi²⁷: in particolare, l'Atto Unico Europeo, il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato di Amsterdam hanno dato modo anche al CESE di partecipare all'elaborazione dei provvedimenti finalizzati al completamento del mercato interno in materia di istruzione, formazione professionale, protezione dei consumatori, industria, coesione economica e sociale, ambiente, ricerca e sviluppo tecnologico²⁸. L'aumentato peso di questo organo è da imputare, innanzitutto, all'effettivo valore aggiunto dovuto al patrimonio di competenze specialistiche dei componenti e al fatto che costituisce un luogo di prima elaborazione di soluzioni, frutto del confronto delle idee e della ricerca di un compromesso o di una sintesi, di modo che le istituzioni europee destinatarie del parere hanno una conoscenza approfondita delle esperienze, delle aspettative e delle proposte delle organizzazioni che rappresentano la società civile.

L'analisi delle relazioni della Commissione sul seguito riservato ai pareri del Comitato evidenziano come oltre i due terzi delle raccomandazioni espresse dal CESE vengano accolte e, nel 2005, addirittura l'81% dei pareri del CESE ha comunque inciso sui lavori degli organi comunitari. Inoltre, dal punto di vista della società civile organizzata, soprattutto nel caso dei pareri esplorativi, è data la possibilità alle diverse componenti di esprimere le necessità da soddisfare e le aspettative in uno stadio precoce, quando ancora vi sono ampi margini per incidere sulla decisione da adottare.

I canali informativi che si sono aggiunti nel tempo (consultazioni con le parti sociali, attività informali di *lobbying*) mostrano, tuttavia, come vi siano altre modalità più articolate e tempestive per accrescere le conoscenze necessarie alle istituzioni comunitarie, poiché la struttura del CESE rende i pareri, talvolta, vaghi dal momento che si va alla ricerca del consenso e le modalità di funzionamento comportano lentezza di espressione: difatti, non sono mancate voci che hanno prospettato l'opportunità di far venir meno questo organo²⁹.

Studi compiuti in materia hanno, comunque, evidenziato la qualità medio-alta dei pareri resi dal CESE e come questo organo abbia spesso inciso sul *decision-making* istituzionale, inducendo la Commissione a compiere degli emendamenti tecnici alle proposte elaborate, oppure conducendo le istituzioni comunitarie ad occuparsi di argomenti di interesse. Inoltre, è stato osservato come, inizialmente, il Parlamento fosse privo di una legittimazione popolare diretta e la sua funzione nel processo decisionale era meramente consultiva; l'accresciuto ruolo delle organizzazioni comunitarie ha evidenziato sempre più il *deficit* democratico

²⁵ N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., p. 42.

²⁶ M. E. Guasconi, *Il Cee e le origini della politica sociale europea, 1959-1965*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale*, cit., pp. 155 ss.; per una critica, si veda: P. C. Schmitter, *Come democratizzare l'Unione Europea e perché*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 105 ss. Inoltre, il CESE influisce sensibilmente sul ruolo della società civile organizzata nei Paesi extracomunitari, sviluppando un dialogo strutturato con le organizzazioni della società civile e promuovendo la creazione di strutture consultive soprattutto con i Paesi candidati all'adesione all'UE, i Paesi *partner* del bacino mediterraneo, i Paesi della zona "Africa-Caraibi-Pacifico", India, Cina, America Latina in genere e Brasile in particolare.

²⁷ G. Strozzi, *Diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 128.

²⁸ J. Magone, *La costruzione di una società civile europea: legami a più livelli tra Comitati economici e sociali*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale*, cit., pp. 228 ss.

²⁹ S. Weatherhill, P. Beaumont, *Ec Law: the Essential Guide to the Legal Workings of the European Community*, London, Penguin, 1995, *passim*.

portando all'introduzione del suffragio diretto e ad incrementare il ruolo del Parlamento europeo. Questi interventi non hanno comunque arrestato la delegittimazione delle istituzioni europee, non solo in termini di mancanza di partecipazione, ma anche di necessità di una maggiore trasparenza che il dialogo sociale, le consultazioni con i molteplici comitati³⁰ e l'attività di *lobbying* non consentono. Una parte della dottrina³¹ ha evidenziato come il CESE possieda, invece, «*un valore aggiunto*» per la pubblicità data alla propria attività e ai pareri resi; inoltre, il CESE dà voce ad un maggior numero di gruppi di interesse e, soprattutto, a quelli più deboli che non sono in grado di influenzare il processo decisionale attraverso l'azione di *lobbying*, adottando pronunce che, peraltro, non sono espressione prevalente dell'affiliazione politica.

2.1.2 Il dialogo con le parti sociali e le lobbies

La debolezza, soprattutto originaria, del CESE ha determinato la ricerca di formule di dialogo sociale al di fuori dei canali istituzionali³², fino ad arrivare al Protocollo Sociale allegato al Trattato di Maastricht, che 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*». In particolare, il Protocollo prevedeva che il dialogo fra le parti sociali a livello comunitario potesse condurre, se queste lo avessero desiderato, a vere e proprie relazioni contrattuali.

Le disposizioni del Protocollo sono state recepite nel sistema comunitario con il Trattato di Amsterdam, prevedendo tre strumenti: la consultazione, gli accordi liberi e gli accordi vincolati.

L'art. 138 TCE stabilisce 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.

L'art. 139 TCE conferisce 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*», senza bisogno dell'intermediazione delle istituzioni comunitarie, fatto salvo il controllo di legittimità da parte della Commissione. Altrimenti, le parti sociali possono stipulare degli accordi vincolati che acquistano rilevanza nell'ordinamento comunitario attraverso il recepimento in un atto formale delle istituzioni³³.

L'azione più incisiva svolta dalle parti sociali è nei settori elencati dall'art. 137 TCE; negli altri ambiti, invece, il peso è di minor rilievo e consiste nella partecipazione a meccanismi di consultazione secondo procedure definite in maniera generica. Il limite maggiore è, però, rappresentato dalla mancanza di rappresentatività delle parti sociali europee, dal momento che è la stessa Commissione a definire la rappresentatività³⁴ di queste e, dunque, l'investitura non

³⁰ M. Rhinard, *The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System*, in *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2/20002, pp. 185 ss.

³¹ S. Smismans, *La legittimità del Ces europeo: promuovere il suo carattere rappresentativo per rafforzare il suo ruolo consultivo*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale*, cit., pp. 269 ss. e 275 ss.

³² Primi tentativi, in questo senso, sono stati gli incontri di *Val Duchesse* promossi negli anni Ottanta da Jacques Delors su tematiche di carattere economico, ai quali erano stati invitati i rappresentanti dell'Unione delle Industrie della Comunità Europea, del Centro Europeo delle Imprese Pubbliche e della Confederazione Europea dei Sindacati. Ne dà conto: N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., p. 43.

³³ N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., p. 44.

³⁴ La giurisprudenza comunitaria, in tema, si è espressa nel senso che gli accordi con le parti sociali contenenti regolamentazione destinata ad essere recepita nel diritto comunitario devono essere conclusi con associazioni realmente rappresentative e, perciò, le istituzioni comunitarie hanno l'obbligo di verificare in via preliminare la rappresentatività (Tribunale di primo grado delle Comunità Europee, sez. I, sent. del 17/06/1998, UEAPME contro Consiglio, in causa T-135/1996, relativa alla domanda di annullamento di una direttiva in materia di politica sociale). In particolare, in un *obiter dictum* è stato affermato che, ove nel processo decisionale non sia

viene dal basso ovvero, né dai lavoratori, né dalle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale³⁵.

Gli interessi organizzati incidono sui processi decisionali comunitari più che attraverso un articolato dialogo sociale, per mezzo di una sistematica azione di *lobbying* che si svolge preferibilmente nella fase di analisi e proposta da parte degli organismi tecnici. Il lobbismo comunitario è particolarmente efficace presso la Commissione - sebbene negli ultimi anni si stia manifestando anche presso il Parlamento europeo, chiamato spesso a dover decidere su materie estremamente tecniche - poiché la pressione all'inizio del processo decisionale è di maggiore efficacia.

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.dd. "*Euroquango*" (*quasi-non governmental organizations*) - organi consultivi composti da rappresentanti delle organizzazioni di interessi e delle istituzioni comunitarie - si sono moltiplicati.

Attraverso questa sorta di coalizione con le organizzazioni di interesse europeo, la Commissione ha consolidato il proprio potere rispetto al Consiglio³⁶, poiché è in grado di raccogliere dati ed informazioni prospettando le soluzioni tecniche che meglio soddisfano le necessità esistenti, cercando di raccogliere il consenso più ampio possibile dai destinatari.

Una struttura di questo tipo, però, è chiaro che finisce con l'avvantaggiare quei gruppi di pressione in grado di organizzare la propria azione di *lobbying* presso molteplici sedi - nazionali e comunitarie - servendosi di esperti³⁷ e tecnici di livello elevato³⁸; al contrario, quei gruppi di difficile aggregazione in quanto portatori di interessi diffusi e di minore intensità, per lo più provvisti di minore risorse e, spesso, di argomentazioni più di principio che tecniche, avranno una minore forza dinanzi alla Commissione e, invece, maggiori possibilità di essere ascoltati presso una sede quale il Parlamento europeo, solitamente più attento, appunto, agli interessi diffusi³⁹.

È stato compiuto, comunque, il tentativo di garantire una maggiore trasparenza con l'adozione del Libro Verde 2006 da parte della Commissione al fine di promuovere la c.d. «*Iniziativa europea per la trasparenza*», cui hanno fatto seguito la Comunicazione del 21/03/2007⁴⁰ e quella del 27/05/2008⁴¹, prevedendo l'introduzione a partire dal 2008 di un nuovo registro su base volontaria e incoraggiando l'iscrizione dei lobbisti attraverso alcuni incentivi (in particolare, la segnalazione automatica⁴² delle consultazioni su temi di interesse). Inoltre, è stata decisa l'approvazione di un codice di condotta per tutti i lobbisti con l'indicazione dei requisiti minimi per l'iscrizione, nonché la creazione di un sistema di

coinvolto il Parlamento Europeo, in via alternativa è necessaria la partecipazione dei popoli attraverso le parti sociali. In merito, si veda: A. Cossiri, *L'esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale: "Europa di Stati" o Parlamento protagonista?*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 14.

³⁵ N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., pp. 45 ss.

³⁶ N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., p. 47.

³⁷ Å. Gornitzka, U. Sverdrup, *Who are the experts? The informational basis of EU decision-making*, in www.arena.uio.no, pp. 1 ss.

³⁸ A. Cossiri, *L'esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale*, cit., p. 14.

³⁹ N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., p. 48.

⁴⁰ Cfr. COM(2007)127 def., intitolata *Seguito del Libro verde "Iniziativa europea per la trasparenza"*.

⁴¹ Cfr. COM(2008)323 def., intitolata *Iniziativa europea per la trasparenza. Quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi (registro e codice di condotta)*.

⁴² Questa forma di incentivo è però stata ritenuta insufficiente, soprattutto per i gruppi di interesse con sede a Bruxelles che seguono quotidianamente le attività della Commissione: l'orientamento sembra essere dunque nel senso che le parti interessate a formulare osservazioni nell'ambito di consultazioni devono essere disposte a fornire alla Commissione e all'opinione pubblica in generale informazioni riguardanti i loro obiettivi e la loro struttura: in caso contrario, i commenti formulati saranno valutati come contributi individuali e non in funzione di rappresentanza di un determinato interesse.

controllo e sanzioni (sospensione o esclusione dal registro) in caso di violazione del codice di condotta. Infine, si è inteso aumentare la trasparenza attraverso un'applicazione rafforzata delle norme della Commissione in materia di consultazione, ricorrendo ad un sito *web standard* per le consultazioni via *internet*.

Si è così voluto ribadire il diritto per i cittadini europei di pretendere delle istituzioni pubbliche efficienti, trasparenti e improntate ad una cultura di servizio e di esigere che le risorse e i poteri affidati agli organi politici e pubblici siano utilizzati con cura e non formino l'oggetto di abusi per interessi personali, garantendo perciò che l'Unione sia «*aperta a un controllo pubblico e renda conto del proprio operato*»⁴³.

2.2 Il deficit di democraticità: le aperture al dialogo con la società civile

La necessità di una maggiore legittimazione democratica del sistema UE si è resa sempre più evidente soprattutto per due ordini di motivi: per un verso, l'aumento delle competenze dell'Unione e la progressiva riduzione dell'unanimità nelle decisioni; per un altro, è sempre più intenso il sentimento di sfiducia della società civile degli Stati membri nei confronti delle istituzioni europee, a causa della loro distanza e della mancanza di risposte alle aspettative rispetto alla domanda politica avanzata⁴⁴. La legittimazione negoziale e quella tecnocratico-funzionale (e corporativa) hanno incominciato a mostrare i propri limiti⁴⁵ evidenziando la necessità del controllo democratico oltre che di una maggiore responsabilizzazione⁴⁶.

Mentre in una fase iniziale il sistema comunitario europeo interagiva in via esclusiva con gli esponenti degli interessi economici poiché la propria attività era circoscritta alle relative tematiche, l'attività dell'UE è oramai (e sempre più) rivolta a molteplici settori che esulano da quello propriamente economico, basti pensare al campo della giustizia, dei diritti umani, della sicurezza, ecc.: di conseguenza, nell'ambito del *policy-making process*, occorre acquisire informazioni che consentano di tener conto degli interessi degli *stakeholders*, allo scopo di garantire il successo della scelta decisionale⁴⁷.

L'Organismo internazionale all'interno del quale le organizzazioni non governative sono state riconosciute per la prima volta vedendosi attribuite funzioni consultive è l'ONU; il ritardo a livello europeo può avere molteplici spiegazioni: innanzitutto, dal 1979, il Parlamento è eletto a suffragio universale diretto. Inoltre, per un verso, le originarie organizzazioni sopranazionali europee hanno individuato nei gruppi di interesse economici i soggetti con i quali interloquire mentre, per un altro, la maggior parte delle organizzazioni non governative hanno criticato il procedimento di integrazione europea paventandone la struttura verticistica, poiché funzionale alla logica capitalistica.

Le istituzioni comunitarie, in diversa misura, si sono gradualmente aperte al dialogo con la società civile⁴⁸: da alcuni anni la Commissione europea sta promuovendo un sistema organico di dialogo, sebbene il Parlamento europeo rimanga, attraverso i suoi componenti, le commissioni e i gruppi politici, l'organo al quale vengono rivolte le richieste in via preferenziale. Il Consiglio, a dispetto dell'iniziale atteggiamento di prudenza, si è aperto sensibilmente, negli ultimi anni, alla partecipazione della società civile⁴⁹.

⁴³ Libro Verde 2006, p. 2.

⁴⁴ M. Mascia, *La società civile nell'Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico*, Venezia, Marsilio, 2004, pp. 82 ss.

⁴⁵ N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., pp. 60 ss.

⁴⁶ O. Costa, N. Jabko, C. Lequesne, P. Magnette, *Introduction: Diffuse control mechanisms in the European Union: towards a new democracy?*, in *Journal of European Public Policy*, 2003, pp. 666 ss.; N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., pp. 62 ss.

⁴⁷ M. Picchi, *Modelli di «governance»: i rapporti con la società civile*, cit., pp. 325 ss.

⁴⁸ P. C. Schmitter, *Come democratizzare l'Unione Europea e perché*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 78 ss.

⁴⁹ Nel Trattato di adozione della Costituzione per l'Europa si era così giunti a riconoscere spazio alla democrazia partecipativa (art. I-47, *Principio di democrazia partecipativa*), a sottolineare nuovamente l'importanza del dialogo con le parti sociali (art. I-48, *Le parti sociali e il dialogo sociale autonomo*) e a ribadire il principio di

Gli interessi della società civile non possono essere compiutamente rappresentati dal CESE perché la designazione dei membri avviene ad opera dei Governi degli Stati membri ed è perciò nazionale. Inoltre, i tre gruppi che costituiscono il Comitato (imprenditori, lavoratori, attività diverse) non sono in grado di dar voce alle molteplici componenti della società civile.

Nonostante ciò, il CESE si è proposto di svolgere una funzione di ponte tra la società civile organizzata e le istituzioni UE: ha così previsto al proprio interno un *Osservatorio sul dialogo civile* ed istituito, nel 2004, un *Gruppo per la Cooperazione strutturata con le organizzazioni e i networks della società civile europea*. Le possibilità di sviluppo sono tuttavia limitate dal momento che il CESE non prevede alcun coinvolgimento delle organizzazioni senza fini di lucro nel processo di elaborazione dei pareri, mentre queste ultime chiedono di trasformare il terzo gruppo del CESE in maniera che le possa rappresentare in via esclusiva. Non è però pensabile di inserire soggetti *for profit* e *non profit* nel medesimo organo poiché, se è auspicabile un confronto costruttivo, è tuttavia una forzatura irrealizzabile quella di prevedere il raggiungimento di compromessi tra due categorie di attori assolutamente distinte⁵⁰.

All'interno dell'UE il dialogo con i *partners* sociali è finalizzato alla tutela degli interessi di natura corporativa ed è istituzionalizzato, come abbiamo visto, negli artt. 138 e 139 TCE, prevedendo un vero e proprio obbligo di consultazione per la Commissione. Il dialogo con la società civile riguarda, invece, interessi di portata generale e, nonostante la Comunicazione sui principi generali e i requisiti minimi per la consultazione delle parti sociali del 2002 (cfr. *infra*), le consultazioni sono rimesse alla discrezionalità della Commissione europea. Inoltre, mentre per i *partners* sociali (art. 138 TCE) la Commissione ha previsto un sistema di accreditamento, per le organizzazioni della società civile non è previsto un registro ufficiale, né alcun sistema di accreditamento⁵¹.

Passi avanti verso il riconoscimento di uno spazio per le organizzazioni non governative sono stati fatti, prima, con la Dichiarazione n. 23 *Sulla cooperazione con le associazioni di solidarietà sociale*, allegata al Trattato di Maastricht, evidenziando l'importanza, per il perseguimento degli obiettivi di politica sociale (art. 136 TCE), di una cooperazione tra la Comunità Europea e le associazioni e le fondazioni di solidarietà sociale, in quanto organismi responsabili di istituti e servizi sociali.

Successivamente, l'art. 30 del Protocollo *Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, allegato al Trattato di Amsterdam, ha disposto che «*la Commissione dovrebbe effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi e se necessario pubblicare i documenti delle consultazioni e giustificare la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà*», mentre con la Dichiarazione n. 38 *Sul volontariato*, allegata all'Atto Finale del Trattato di Amsterdam, sottolineando l'importante contributo delle attività di volontariato allo sviluppo della solidarietà sociale, è stato manifestato il proposito di incoraggiare la dimensione europea delle organizzazioni di volontariato, con particolare attenzione allo scambio di informazioni e di esperienze, nonché alla partecipazione dei

trasparenza dei lavori (art. I-50, *Trasparenza dei lavori delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione*). In merito, si vedano: C. Pinelli, *La vita democratica dell'Unione*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 75 ss.; F. Sipala, *La vie démocratique de l'Union*, in G. Amato, H. Bribosia, B. De Witte (edited by), *Genèse et destinée de la Constitution européenne. Commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 367 ss.

⁵⁰ Invece, per la tesi favorevole, si veda: S. Smismans, *La legittimità del Ces europeo*, cit., pp. 278 ss.

⁵¹ La rete CONECCS (Consultazione-Commissione europea e società civile) non costituisce un sistema di accreditamento, difatti fornisce soltanto informazioni sugli organismi creati dalla Commissione per la consultazione delle organizzazioni della società civile e sulle associazioni senza scopo di lucro che operano a livello europeo: si possono registrare le sole associazioni rappresentative, strutturate a livello europeo, senza scopo di lucro, in possesso di esperienza in uno o più settori di competenza della Commissione, con una organizzazione a base democratica, che abbiano accettato di rilasciare informazioni alla Commissione sul loro modo di operare e sui loro programmi di lavoro (cfr. *infra*).

giovani e degli anziani alle attività di volontariato⁵².

La Commissione, dal 1992 ad oggi, si è adoperata per delineare *standards* comuni in materia di consultazione, in una prospettiva di maggiore partecipazione funzionale alla trasparenza e alla responsabilità. Pur ritenendo che le relazioni con le organizzazioni non governative debbano continuare a svolgersi al di fuori di strutture formali⁵³, ne sono state evidenziate le funzioni: contribuire alla crescita della democrazia partecipativa, fornendo alle istituzioni europee informazioni sull'opinione pubblica e sugli effetti delle politiche europee; rappresentare gli interessi dei soggetti più deboli; contribuire alla definizione delle politiche dell'UE; contribuire alla gestione, al controllo e alla valutazione dei progetti finanziati dall'UE; contribuire a sviluppare il processo di integrazione europea⁵⁴.

Successivamente, la Commissione europea ha ribadito (COM(2002)704 def., intitolata *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*) che le parti interessate, pur esprimendo un'opinione e non un voto, devono avere tutte le stesse possibilità di accesso e di ascolto affinché tutti gli interessi presenti nella società possano essere espressi.

Le consultazioni svolte dalla Commissione precedono l'adozione di una decisione da parte della Commissione stessa, ovvero la definizione della proposta di atto normativo: le organizzazioni non governative intervengono, perciò, soltanto nella fase iniziale del *decision-making* istituzionale e sono, comunque, escluse dal processo di consultazione nei casi in cui l'iniziativa sia esercitata dal Consiglio o dagli Stati membri, nonché nella fase di monitoraggio sull'attuazione delle decisioni.

La Comunicazione del 2002 della Commissione europea ha definito i principi generali del processo di consultazione, richiamando quello di partecipazione, di apertura, di responsabilizzazione, di efficacia, di coerenza, già enunciati nel Libro Bianco in tema di *Governance europea*, e ha stabilito i requisiti minimi per parteciparvi: l'oggetto delle consultazioni deve essere comprensibile; tutti i soggetti interessati devono poter esprimere le proprie osservazioni; deve essere garantita la pubblicità di tutte le informazioni utili e degli esiti delle consultazioni; devono essere definiti i limiti temporali per partecipare. La disciplina descritta è stata applicata dal 1° gennaio 2003, pubblicizzando sul portale *La vostra voce in Europa* (cfr. *infra*) le procedure di consultazione⁵⁵.

2.2.1 Il Libro Bianco sulla Governance europea

La centralità del dialogo con la società civile come modo per colmare il *deficit* di democraticità è teorizzata dall'Esecutivo comunitario nel Libro Bianco sulla *Governance europea* del 2001⁵⁶, dove si legge che «*la credibilità dell'Unione (è) giudicata, in ultima analisi, dalla sua capacità di apportare valore aggiunto alle politiche nazionali e di affrontare le preoccupazioni dei cittadini con maggiore efficacia a livello europeo e mondiale*»⁵⁷, per questo motivo, «*il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall'alto, deve essere sostituito con un "circolo virtuoso", basato sul feedback, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione*»⁵⁸.

Tuttavia, per il Libro Bianco, la società civile è solo quella organizzata poiché «*comprende*

⁵² M. Mascia, *La società civile nell'Unione Europea*, cit., pp. 101 ss.

⁵³ COM(2000)11 def., intitolata *La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato*.

⁵⁴ M. Mascia, *La società civile nell'Unione Europea*, cit., pp. 105 ss.

⁵⁵ M. Picchi, *Modelli di «governance»: i rapporti con la società civile*, cit., p. 328.

⁵⁶ G. Tiberi, *Il Libro Bianco sulla Governance europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 163 ss.

⁵⁷ Cfr. p. 10.

⁵⁸ Cfr. p. 12.

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»⁵⁹; è perciò impropriamente che si attribuisce a questo documento l’obiettivo di descrivere modelli possibili di risoluzione del deficit democratico dell’Unione Europea⁶⁰: ovvero, il dialogo con la società civile, fra l’altro nella misura concepita, non può sopperire alla mancanza di legittimazione democratica perché, come vedremo, lo spazio di partecipazione per i singoli individui è contenuto e di scarsa rilevanza. Inoltre, mentre la legittimazione democratica attiene all’investitura degli organi, oppure alla possibilità di apporto nel processo decisionale rivolta a tutti, il rilievo dato ai portatori di interessi serve a far sì che le scelte operate siano funzionali⁶¹ alle esigenze da soddisfare e rilevano, quindi, unicamente sotto un profilo di legittimazione oggettiva: legittimazione democratica⁶² e legittimazione funzionale-oggettiva sono, però, due nozioni distinte sebbene complementari e, quindi, l’una non può sostituire o sopperire alle deficienze dell’altra⁶³, soprattutto quando la legittimazione funzionale assuma, in via prevalente o esclusiva, i connotati di una legittimazione corporativa.

2.2.2 Il possibile ruolo dell’ICT⁶⁴ nella partecipazione a livello europeo

Il grado di democraticità di un sistema è dato anche dalla divulgazione delle informazioni al suo interno⁶⁵; la trasparenza, tuttavia, costituisce la premessa per una effettiva partecipazione dei cittadini all’interno dell’organizzazione sociale e politica. Sia ai fini dell’informazione che dell’intervento dei cittadini, non solo a livello europeo, le tecnologie interattive hanno assunto sempre più importanza.

La partecipazione dei cittadini attraverso l’ICT costituisce un’iniziativa dell’Unione Europea per ampliare i canali di dialogo⁶⁶: in questo ambito si collocano molteplici iniziative come l’*Interactive Policy Making* (03.04.2001 C(2001)1014)⁶⁷ volta a sviluppare forme di consultazione dei cittadini su specifiche questioni, oppure a raccogliere commenti spontanei degli stessi.

La raccolta delle segnalazioni dei cittadini avviene in maniera continua e vengono analizzate da un gruppo di esperti, codificandole in archivi elettronici; l’accesso può essere aperto a tutto il pubblico, oppure circoscritto a categorie mirate.

La consultazione telematica ha luogo su materie individuate dalle diverse istituzioni e ha una durata prestabilita; è rivolta ai soggetti (individui o gruppi) interessati dalle decisioni e può consistere in un semplice sondaggio o in un questionario più complesso e aperto e si conclude con un rapporto sui risultati della consultazione.

Le forme di partecipazione ora descritte hanno luogo attraverso il portale *La vostra voce in*

⁵⁹ Cfr. p. 16.

⁶⁰ N. Verola, *L’Europa legittima*, cit., p. 49; di diverso avviso: S. Mangiameli, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, in www.issirfa.cnr.it, pp. 1 ss.

⁶¹ L. Ammannati, *Governance e regolazione attraverso reti*, in www.astrid-online.it, pp. 1 ss.; A. E. Stie, *Assessing Democratic Legitimacy from a deliberative perspective*, in www.arena.uio.no, pp. 1 ss.

⁶² D. Gaus, *Legitimate Political Rule Without a State? An Analysis of Joseph H. H. Weiler's Justification of the Legitimacy of the European Union Qua Non-statehood*, in www.arena.uio.no, pp. 1 ss.

⁶³ M. Picchi, *Della motivazione delle leggi statali e regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 117 ss.

⁶⁴ ICT è l’acronimo di *Information and Communication Technology*, usato comunemente per individuare l’intero settore dell’informatica, delle telecomunicazioni e della multimedialità.

⁶⁵ S. Rodotà, *Tecnologie e diritti*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 45 ss.

⁶⁶ D. Pennone, *Risorse, dall’Europa la spinta al cambiamento*, in *Guida agli Enti Locali*, 38/2007, pp. XXI ss.

⁶⁷ A. C. Freschi, *La partecipazione dei cittadini: un obiettivo emergente nelle politiche pubbliche per la governance democratica nella società dell’informazione*, in FORMEZ (a cura di), *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Roma, SUPEMA, 2004, pp. 28 ss.

Europa e si inseriscono in un contesto più ampio che vede, innanzitutto, la base dati CONECCS per l'attivazione di canali di comunicazione con le organizzazioni della società civile, ma che costituisce anche uno strumento di visibilità del tessuto associativo europeo, dal momento che l'iscrizione delle associazioni consente di rendere disponibile una breve scheda descrittiva di ciascuna.

Un altro esempio da ricordare è il portale *e-vote.eu*, inaugurato nel 2003, per la promozione di sondaggi *on-line* su tematiche di interesse europeo, attraverso questionari che prevedono, in genere, domande a risposta chiusa e uno spazio aperto per le segnalazioni dei cittadini.

Un'ulteriore iniziativa da segnalare è *Futurum*, il sito che promuove il dibattito sull'avvenire dell'Europa, creato dopo la Conferenza Intergovernativa di Nizza del 2000: all'interno del sito sono attivi *forum* di discussione, spazi di interazione fra politici e cittadini, studiosi, portavoci di associazioni e per la pubblicazione dei contributi inviati.

2.3 Democrazia e partecipazione nel Trattato di Lisbona

Il Titolo II del c.d. Trattato di Riforma (TRif), sulle *Disposizioni relative ai principi democratici*, riproduce con alcune modifiche il testo del Titolo VI, Parte I del Trattato di adozione di una Costituzione per l'Europa (TCost) dedicato a *La vita democratica dell'Unione*: una prima novità sta nel fatto che, mentre il Trattato di adozione di una Costituzione per l'Europa menzionava la democrazia partecipativa nella rubrica dell'art. I-47, adesso è rimasto soltanto un riferimento alla partecipazione in senso lato poiché, nel Trattato di riforma e nel Trattato per il funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), sono venuti meno i titoli degli articoli.

Il principio di democrazia rappresentativa (art. 8A TRif), per mezzo del Parlamento europeo⁶⁸, viene affiancato da quello di partecipazione e di trasparenza dell'azione pubblica, ai quali si collegano le previsioni sul dialogo con i *partners* sociali e sul ruolo dei partiti, nonché un embrionale riconoscimento di istituti di "democrazia diretta"⁶⁹.

In particolare, l'art. 8A, III par., TRif enuncia 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. Questo principio di apertura delle istituzioni e di prossimità ai cittadini, quale riflesso del principio di sussidiarietà, è specificato dall'art. 16A TFUE, che riproduce nella sostanza l'art. I-50 TCost., riconoscendo all'obbligo di trasparenza per le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione Europea la valenza di strumento per promuovere il buon governo oltre che per garantire la partecipazione della società civile.

La trasparenza è altresì perseguita attraverso la regola della pubblicità delle sedute che riguarda non solo il Parlamento europeo, ma anche il Consiglio, contrariamente all'esperienza precedente. Inoltre, sempre l'art. 16A TFUE sancisce il diritto di accesso ai documenti di qualsiasi apparato istituzionale, secondo le modalità che dovranno essere definite con un regolamento del Consiglio.

L'art. 8B, I par., TRif 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 della vita dell'Unione. Vengono poi individuati gli opportuni canali di partecipazione. In primo luogo, viene affermato l'impegno per le istituzioni a mantenere con le associazioni rappresentative e con la società civile un dialogo aperto, trasparente e regolare (art. 8B, II par., TRif): dobbiamo sottolineare, però, come in questa previsione non si parla più del singolo cittadino; inoltre, se per «*società civile*» dobbiamo intendere la definizione data dal Libro Bianco, allora il riferimento è rivolto

⁶⁸ Il rafforzamento della democrazia rappresentativa è compiuto sia attraverso l'attribuzione di maggiori poteri al Parlamento europeo, ma anche attraverso un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, ad esempio nel vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà (art. 8C).

⁶⁹ C. Pinelli, *Le disposizioni relative ai principi democratici*, in *www.astrid-online.it*, pp. 1 ss.

alla sola società civile organizzata.

Dopodiché, si prevede che la Commissione proceda ad ampie consultazioni delle parti interessate onde assicurare coerenza e trasparenza alle azioni dell'Unione (art. 8B, III par., TRif): anche in questo caso è venuto meno il riferimento al singolo cittadino.

Infine, l'art. 8B, IV par., TRif introduce in istituto definito da una parte della dottrina⁷⁰ di democrazia diretta: il potere di almeno un milione di cittadini di un numero rilevante di Stati membri di invitare la Commissione, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati. Questo istituto si affianca al già riconosciuto diritto di petizione di ogni cittadino al Parlamento europeo, ricompreso fra i diritti di cittadinanza dall'art. 17, II par., lett. d), TFUE.

3. Prime valutazioni: la partecipazione secondo l'Unione Europea

L'insufficienza del dialogo con la società civile anche organizzata ha portato alla realizzazione di occasioni di confronto non solo a livello UE, ma anche presso le rappresentanze delle istituzioni europee a livello nazionale, con delle sperimentazioni anche a livello regionale in alcuni Stati membri per saggiarne i risultati in vista di un'estensione agli altri Paesi dell'Unione.

In Italia, nel programma 2008 di consultazione delle parti sociali attraverso il tavolo di coordinamento UE/società civile - creato nel 2006 su iniziativa della Rappresentanza in Italia della Commissione europea - vi è, fra gli altri temi⁷¹, la riforma del bilancio europeo non solo in relazione alla struttura e agli orientamenti delle future priorità di spesa dell'Unione, ma anche nella prospettiva di introdurre forme di bilancio partecipativo a livello sovranazionale.

Queste ultime esperienze e, come abbiamo già detto, i contenuti e i propositi del Libro Bianco del 2001 non sono perciò volti a sopperire al *deficit* di democraticità, ma a consentire e istituzionalizzare i canali attraverso i quali gli interessi organizzati possono far valere le loro istanze. Già alle origini con il CESE e, successivamente, con i molteplici Comitati e le diverse forme di partecipazione della società civile organizzata e dei gruppi di interesse si è cercato di rafforzare la legittimazione del processo decisionale attraverso, però, strumenti non di democrazia partecipativa in senso proprio, ma piuttosto occasioni di partecipazione in senso lato, che fra l'altro si collocano in un determinato momento della procedura decisionale - abbiamo visto come, in alcuni casi, il CESE possa esprimersi non su testi già elaborati, ma nella fase di elaborazione di questi - e, quindi, non è rinnovato il coinvolgimento durante tutto l'arco decisionale, perciò il testo definitivo può discostarsi sensibilmente da quello oggetto d'esame e, comunque, viene dato spazio ai soli interessi corporativi.

Forme pur sempre di partecipazione aperte potenzialmente ai singoli individui sono i *forum* telematici che presentano, comunque, dei limiti: sono gli unici canali aperti, in taluni casi, potenzialmente a tutti, che però sortiscono effetti abbastanza contenuti, dal momento che hanno per oggetto temi veramente generali e, talvolta, generici. L'*electronic participation* dei cittadini è uno strumento che, seppure utilizzato, può non determinare un reale ampliamento della partecipazione politica⁷², poiché le possibilità di espressione della propria volontà sono condizionate dalle modalità di formulazione delle domande, dall'essere a risposta aperta o

⁷⁰ C. Pinelli, *Le disposizioni relative ai principi democratici*, cit., p. 2.

⁷¹ In vista delle elezioni europee del 2009 e del riassetto istituzionale dell'UE contemplato nel Trattato di Lisbona, si è inteso avviare una riflessione complessiva sul futuro dell'Europa per consentire alla società civile di avanzare delle proposte. Le priorità tematiche del tavolo di coordinamento UE/società civile individuate per il 2008 sono: Sistema politico europeo (Trattato di Lisbona e futuro delle riforme costituzionali, diritti e cittadinanza, democrazia partecipativa); Ambiente e energia (cambiamento climatico, sviluppo sostenibile, approvvigionamento energetico); Politica estera e di sicurezza, relazioni esterne (Euromediterraneo, Africa, America Latina) dialogo interculturale; Riforma del bilancio; Strategia di Lisbona (crescita e sviluppo, innovazione) e modello sociale europeo.

⁷² S. Rodotà, *Tecnologie e diritti*, cit., pp. 47 e 100.

chiusa, dai temi prescelti: in altre parole, i criteri utilizzati nel definire il sondaggio condizionano già ampiamente la partecipazione e il tipo di risposta che si potrà ricevere.

Gli ulteriori limiti sono legati al livello di partecipazione, ben differente a seconda del Paese di appartenenza e anche delle condizioni sociali, nonché del grado di sviluppo degli strumenti di partecipazione a livello statale e locale⁷³, ovvero della sensibilità e della cultura presenti nelle singole realtà⁷⁴, sebbene l'intervento dei cittadini appartenenti alle fasce sociali più deboli dovrebbe costituire lo scopo primario delle politiche di partecipazione.

Nel complesso, dobbiamo osservare come, nonostante le espressioni utilizzate (nello stesso art. 8A TRif) che riconoscono il diritto di ogni cittadino di partecipare alla vita democratica dell'Unione, gli strumenti che sono effettivamente in grado di incidere sulle politiche comunitarie sono quelli rivolti ai gruppi di interesse o alla società civile organizzata, mentre nei confronti dei singoli componenti della collettività europea siamo in presenza di forme di sondaggio d'opinione su ampie tematiche e niente più.

4. L'induzione di forme di partecipazione all'interno degli Stati membri

Le difficoltà nel realizzare un'effettiva partecipazione a livello comunitario ha fatto sì che l'Unione Europea abbia indotto gli Stati membri ad introdurre occasioni di confronto con i cittadini; due gli esempi che verranno analizzati per la loro importanza, entrambi volti a consentire la partecipazione del pubblico nelle politiche ambientali.

4.1 La partecipazione del pubblico in materia ambientale

La Direttiva 85/337/CEE, concernente «*la 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 (art. 5). Inoltre, gli Stati devono disciplinare le modalità attraverso le quali mettere a disposizione del pubblico le domande di autorizzazione e di informazione (art. 6.2), in maniera tale che il pubblico interessato, secondo la definizione data da ciascuno Stato, possa esprimere le proprie osservazioni prima dell'avvio del progetto. Spetta agli Stati disciplinare le modalità, in particolare fissando i termini delle diverse fasi della procedura per garantire che venga presa la decisione entro tempi ragionevoli.

Successivamente, la Direttiva 97/11/CE ha introdotto delle modifiche stabilendo che i risultati delle consultazioni e delle informazioni devono essere considerati nel quadro della procedura di autorizzazione, ponendo però attenzione ai tempi di consultazione pubblica che devono comunque essere definiti preventivamente. Inoltre, è stato introdotto l'obbligo di informazione ai cittadini in merito all'adozione di una decisione di rilascio o di diniego di un'autorizzazione, mettendo a disposizione la decisione e le relative motivazioni.

A seguito della sottoscrizione della Convenzione di Århus⁷⁵ del 1998, sono state approvate una serie di direttive: la 2001/42/CE sulla «*valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*» ha introdotto alcune novità. Ha previsto che la VIA debba essere espletata nel corso della fase preparatoria del piano o programma e anteriormente alla sua adozione o all'avvio della procedura legislativa. Questa direttiva ha dato un maggior peso alla

⁷³ J. Talpin, *Who Governs in Participatory Democracy Institutions? The Limited Impact of Citizen Participation in Municipal Participatory Budgets*, in P. Delwit, J. B. Pilet, H. Reynaert, K. Steyvers (edited by), *Towards DIY-Politics? Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Brugge, Vanden Broele Publishers, 2007, pp. 103 ss.

⁷⁴ J. B. Pilet, K. Steyvers, P. Delwit, H. Reynaert, *Participatory and Direct Democracy at the Local Level. DIY-Politics as a Cure for All Democratic Problems?*, in P. Delwit, J. B. Pilet, H. Reynaert, K. Steyvers (edited by), *Towards DIY-Politics?*, cit., pp. 347 ss.

⁷⁵ È stata sottoscritta dall'Unione Europea e dalla maggior parte degli Stati membri nel 1998 ed è entrata in vigore nel 2001; è stata approvata dall'UE con la decisione 2005/370/CE del Consiglio ed è stata applicata alle istituzioni comunitarie con il regolamento 2006/1367/CE.

consultazione del pubblico del quale viene data la definizione ed ha introdotto l'obbligo di dar conto delle decisioni assunte evidenziando gli esiti delle consultazioni compiute.

La Direttiva 2003/4/CE «*sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*» (attuazione del I pilastro di Århus) ha precisato che le autorità pubbliche - comprensive non solo delle Pubbliche Amministrazioni, ma anche di «*quei soggetti che esercitano responsabilità, funzioni pubbliche o erogano servizi in materia pubblica*» - sono tenute a garantire l'accesso all'informazione ambientale e alla sua diffusione. Inoltre, l'accesso alle informazioni è riconosciuto nei confronti di «*chiunque ne faccia richiesta, senza che il richiedente debba dichiarare il proprio interesse*». Questa direttiva ha altresì previsto che l'autorità pubblica debba garantire la divulgazione dell'informazione ambientale anche attraverso tecnologie telematiche ed ha ampliato la nozione di informazione ambientale - già contemplata nella Direttiva 90/313/CEE - ricomprendendo anche «*le autorizzazioni con un impatto significativo sull'ambiente*», gli accordi in materia di ambiente, gli studi sull'impatto ambientale e le valutazioni dei rischi relativi agli elementi ambientali.

Successivamente, la Direttiva 2003/35/CE sulla «*partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica delle direttive del Consiglio 85/335/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia*» (in attuazione del II pilastro di Århus) ha, innanzitutto, precisato che per pubblico si deve intendere una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone. Il pubblico deve essere informato tramite pubblici avvisi o altra forma adeguata anche telematica, in una fase precoce della procedura decisionale in materia ambientale. Dopodiché, viene distinto il pubblico interessato, intendendo con questa espressione quello che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha interesse in tali procedure. Gli Stati, precisandone le modalità, devono garantire al pubblico interessato l'accesso a qualsiasi informazione e l'opportunità di partecipare alle procedure decisionali attraverso osservazioni e pareri.

Inoltre, viene precisato che gli Stati devono fissare scadenze adeguate per le diverse fasi procedurali - in particolare, relativamente all'informazione e alla partecipazione - e devono informare tempestivamente il pubblico con mezzi adeguati della decisione e delle relative motivazioni, dando conto degli esiti della partecipazione.

4.2 Segue: il Piano nazionale delle quote di emissione dei gas

Un altro esempio di particolare interesse è dato dalla Direttiva 2003/87/CE del 25 ottobre 2003, che ha istituito un sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra in ambito comunitario: ciascuno Stato membro deve elaborare un Piano nazionale per determinare le quote totali di emissione da assegnare - prima in un arco temporale di tre anni e successivamente di cinque - e le relative modalità, tenendo conto delle osservazioni del pubblico. Il Piano deve essere notificato alla Commissione europea per l'approvazione; qualora venga respinto in tutto o in parte, dovrà essere modificato tenendo conto delle indicazioni impartite dalla Commissione.

Una volta che il Piano è stato approvato dalla Commissione, lo Stato procederà alla ripartizione delle quote fra i vari gestori di ciascun impianto: questa decisione è presa sulla base del Piano nazionale di assegnazione tenendo conto, ancora una volta, delle osservazioni del pubblico.

Di recente, la normativa indicata ha dato modo al Tribunale di primo grado delle Comunità Europee⁷⁶ di intervenire a seguito di un ricorso proposto dal Regno Unito contro la Commissione europea: il Regno Unito aveva dovuto presentare una seconda versione del Piano, poiché sulla prima aveva ricevuto osservazioni dalla Commissione. La Commissione aveva però deciso che il Regno Unito, in questa seconda fase, non poteva aumentare il

⁷⁶ Tribunale di primo grado delle Comunità Europee, sez. I, sent. del 23 novembre 2005, in causa T-178/05.

quantitativo complessivo di quote da assegnare, dal momento che la seconda consultazione avrebbe potuto riguardare la modificazione di alcuni dati o una diversa ripartizione delle quote nel rispetto, però, del quantitativo totale; di contro, il Regno Unito evidenziava come la consultazione del pubblico aveva portato a delle osservazioni sul quantitativo complessivo delle quote da assegnare, delle quali si era dovuto tener conto.

Il Tribunale europeo ha accolto il ricorso del Regno Unito, osservando come lo Stato sia tenuto, in base all'art. 11, I par., e al p.to 9 dell'Allegato III della Direttiva 2003/87/CE, a prendere in considerazione le osservazioni formulate dal pubblico dopo la notifica iniziale e prima della decisione finale, altrimenti verrebbe vanificata l'utilità della consultazione e delle osservazioni: il Tribunale europeo ha così adottato una decisione che valorizza la partecipazione⁷⁷.

5. Conclusioni e possibili linee di ricerca

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 atto⁷⁸, 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 partecipativa in senso proprio, volto cioè a completare, o meglio, ad ampliare⁷⁹ la insoddisfacente espressione di democrazia rappresentativa.

L'attenzione per un'informazione precoce, il più possibile completa e rivolta a tutti è perseguita a livello comunitario, ma anche imposta, come abbiamo rilevato da ultimo, agli Stati membri: tuttavia, vi è sempre il timore di una partecipazione democratica reale alle procedure decisionali. La conferma possiamo trovarla non tanto nel fatto che nelle procedure di consultazione e di proposta di osservazioni e pareri viene comunque richiesto che vengano ben scandite le diverse fasi procedurali (in particolare proprio relativamente all'informazione e alla partecipazione) - anzi queste indicazioni evidenziano la necessità che le decisioni vengano assunte tempestivamente in maniera tale da essere anche efficaci e prestano attenzione alla costruzione di procedure funzionali che, comunque, devono essere tali anche quando venga dato spazio agli strumenti della democrazia partecipativa - quanto dalla garanzia della partecipazione al solo pubblico interessato, inteso come coloro che subiscono degli effetti e che hanno quindi interesse alle relative procedure e, perciò, non tenendo conto del fatto che le scelte compiute (è particolarmente evidente in materia ambientale) hanno ripercussioni immediate nei confronti di taluni, ma si riflettono comunque sull'intera collettività.

L'approfondimento del tema oggetto del presente studio richiede, a questo punto, un'indagine più approfondita degli esiti del dialogo intrattenuto dalle istituzioni comunitarie con la società civile organizzata, ma soprattutto dei canali di partecipazione rivolti a tutti, sia a livello comunitario che in ambito nazionale attraverso i tavoli di coordinamento presso le rappresentanze delle istituzioni comunitarie, allo scopo di verificare la possibilità di un loro rafforzamento, qualora venga accertato come gli strumenti di democrazia partecipativa valgano a qualificare le scelte politiche, garantendo la trasparenza dell'attività istituzionale e

⁷⁷ *Amplius*, S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, pp. 29 ss.

⁷⁸ B. De Sousa Santos, *Il bilancio partecipativo a Porto Alegre: per una democrazia redistributiva*, in B. De Sousa Santos (a cura di), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Troina, Città Aperta, 2003, p. 443.

⁷⁹ B. De Sousa Santos - L. Avritzer, *Introduzione. Per un ampliamento del canone democratico*, in B. De Sousa Santos (a cura di), *Democratizzare la democrazia*, cit., pp. 21 ss.

determinando una maggiore responsabilizzazione dell'amministrazione e delle collettività coinvolte nel processo decisionale.

Inoltre, è di interesse verificare come la normativa comunitaria in materia ambientale sia stata attuata negli Stati membri relativamente agli aspetti della partecipazione, tenendo conto della cultura e della sensibilità verso questi istituti presenti nelle diverse realtà: ovvero, se sia stato dato un contributo ad incrementare la partecipazione favorendo l'educazione alla democrazia⁸⁰ e l'ampliamento delle sue forme.

6. Bibliografia

- Abromeit, Heidrun, *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York-Oxford, Berghahn Books, 1998;
- Allegretti, Umberto, *Diritto e Stato nella mondializzazione*, Troina, Città Aperta, 2002;
- Allegretti, Umberto, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 3/2006, pp. 151-166;
- Allegretti, Umberto, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 3/2006, pp. 7-13;
- Allegretti, Umberto, *La democrazia partecipativa nella "società liquida" e nella crisi della democrazia*, in G. Deplano (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del Piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom, 2009, pp. 17-28
- Ammannati, Laura, *Governance e regolazione attraverso reti*, in www.astrid-online.it, pp. 1-18;
- Avritzer, Leonardo, *Modelli di deliberazione democratica: un'analisi del bilancio partecipativo*, in B. De Sousa Santos (a cura di), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Troina, Città Aperta, 2003, pp. 448-477;
- Benvenuti, Feliciano, *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994;
- Bindi Calussi, Federiga, *Il Coreg e il Ces: due tipi di influenza posti a paragone*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 243-264;
- Bobbio, Luigi, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4/2006, pp. 11-26;
- Bobbio, Norberto, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1991;
- Breuillard, Michèle - Guerard, Stephane, *Partipative Democracy vs. Representative Democracy? The Referendum as a Tool for Local Government Reform in Britain and France*, in P. Delwit, J. B. Pilet, H. Reynaert, K. Steyvers (edited by), *Towards DIY-Politics? Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Brugge, Vanden Broele Publishers, 2007, pp. 51-65;
- Burns, Tom R. - Andersen, Svein, *L'Unione e la politica postparlamentare*, in *Il Mulino*, 1998, pp. 419-438;
- Calandri, Elena, *La genesi del Ces: forze professionali e strategie nazionali*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 47-65;
- Cassese, Sabino, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, pp. 13-41;
- Ciampani, Andrea, *L'integrazione europea e la questione della rappresentanza sociale*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 184-194;
- Cossiri, Angela, *L'esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale: "Europa di Stati" o Parlamento protagonista?*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, pp. 1-30;
- Costa, Olivier - Jabko, Nicolas - Lequesne, Christian - Magnette, Paul, *Introduction: Diffuse control mechanisms in the European Union: towards a new democracy?*, in *Journal of European Public Policy*, 2003, pp. 666-676;
- Curli, Barbara, *Il Ces e le origini dell'unione monetaria, 1961-1964*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 66-76;

⁸⁰ A. Magnaghi, *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, *passim*.

- Dahl, Robert A., *Democracy and its critics*, New Haven-London, Yale University Press, 1989;
- De Sousa Santos, Boaventura, *Il bilancio partecipativo a Porto Alegre: per una democrazia redistributiva*, in B. De Sousa Santos (a cura di), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Troina, Città Aperta, 2003, pp. 359-447;
- De Sousa Santos, Boaventura - Avritzer, Leonardo, *Introduzione. Per un ampliamento del canone democratico*, in B. De Sousa Santos (a cura di), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Troina, Città Aperta, 2003, pp. 19-56;
- Dehousse, Renaud - Boussaguet, Laurie (edited by), *The Transformation of EU Policies - Governance at Work*, Mannheim, Connex, 2008;
- Dewey, John, *Comunità e potere*, Firenze, La Nuova Italia Editrice, 1971;
- Di Giorgi, Piero, *Persona, globalizzazione e democrazia partecipativa*, Milano, Franco Angeli, 2004;
- Eriksen, Erik Oddvar - Fossum, John Erik, *Reconstituting European Democracy*, in www.arena.uio.no, pp. 1-42;
- Featherstone, Kevin, *Jean Monnet and the «Democratic Deficit» in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2/1994, pp. 149-170;
- Freschi, Anna Carola, *La partecipazione dei cittadini: un obiettivo emergente nelle politiche pubbliche per la governance democratica nella società dell'informazione*, in FORMEZ (a cura di), *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Roma, SUPEMA, 2004, pp. 13-51;
- Gala, Marilena, *Il Ces e la nascita della politica agricola comune*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 77-88;
- Gaus, Daniel, *Legitimate Political Rule Without a State? An Analysis of Joseph H. H. Weiler's Justification of the Legitimacy of the European Union Qua Non-statehood*, in www.arena.uio.no, pp. 1-28;
- Gornitzka, Åse - Sverdrup, Ulf, *Who are the experts? The informational basis of EU decision-making*, in www.arena.uio.no, pp. 1-30;
- Guasconi, Maria Eleonora, *Il Ces e le origini della politica sociale europea, 1959-1965*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 155-167;
- Habermas, Juergen, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997;
- Habermas, Juergen, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 1998;
- Held, David, *Global challenges: accountability and effectiveness*, in www.opendemocracy.net, pp. 1-5;
- Hix, Simon, *The Study of the European Union II. The «New Governance» Agenda and its Rival*, in *Journal of European Public Policy*, 1998, pp. 38-65;
- Huntington, Samuel P., *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1995;
- Ikeda, Ken'ichi - Kobayashi, Tetsuro - Hoshimoto, Maasa, *Does political participation make a difference? The relationship between political choice, civic engagement and political efficacy*, in *Electoral Studies*, 27/2008, pp. 77-88;
- Keane, John, *Global Civil Society?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003;
- Kelsen, Hans, *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998;
- Kohler Koch, Beate - De Bievre, Dirk - Maloney, William (edited by), *Opening EU-Governance to Civil Society. Gains and Challenges*, Mannheim, Connex, 2008;
- Kohler Koch, Beate - Larat, Fabrice (edited by), *Efficient and Democratic Governance in the European Union*, Mannheim, Connex, 2008;
- Kooiman, Jan (edited by), *Modern Governance: New Government - Society Interactions*, London, Sage, 1993;
- Lequesne, Christian - Rivaud, Philippe, *The Committees of Independent Experts: expertise in the service of democracy?*, in *Journal of European Public Policy*, 2003, pp. 695-709;
- Leyenaar, Monique, *Political Decision-Making through Deliberation*, in P. Delwit, J. B. Pilet, H. Reynaert, K. Steyvers (edited by), *Towards DIY-Politics? Participatory and Direct Democracy at the*

- Local Level in Europe*, Brugge, Vanden Broele Publishers, 2007, pp. 297-320;
- Lutz, Georg, *Participation, Information and Democracy. The Consequences of Low Levels of Participation and Information for the Functioning of Democracy*, Hamburg, Lit Verlag, 2006;
- Magnaghi, Alberto, *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000;
- Magone, Jose', *La costruzione di una società civile europea: legami a più livelli tra Comitati economici e sociali*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 222-242;
- Mangiameli, Stelio, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, in www.issirfa.cnr.it, pp. 1-12;
- Marchese, Silvia, *Modelli di «governance» regionale: i rapporti con le autonomie funzionali*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 357-375;
- Mascia, Marco, *La società civile nell'Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico*, Venezia, Marsilio, 2004;
- McNeill, Jeffrey, *Process and Participation in the European Parliament: the F-Gas Directive*, in www.eusanz.org/pdf/conf04/mcneill.pdf, 2004, pp. 1-19;
- Mechi, Lorenzo, *Il Comitato consultivo della Ceca*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 34-46;
- Menendez, Agustin Jose', *The European Democratic Challenge*, in www.arena.uio.no, pp. 1-36;
- Merkel, Wolfgang, *Legitimacy and Democracy: Endogenous Limits of European Integration*, in J. J. Anderson (edited by), *Regional Integration and Democracy*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 1999, pp. 45-67;
- Moravcsik, Andrew, *Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis*, in *Government and Opposition*, 2004, pp. 336-363;
- Naldini, Manuela, *Le politiche sociali in Europa: trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Roma, Carocci, 2006;
- Neri Gualdesi, Marinella, *Esiste un modello sociale europeo? Il contributo del Ces all'elaborazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 195-208;
- Neves, Jose' Pinheiro - Felizes, Joel, *E-Participation in Local Governments: The Case of Portugal*, in P. Delwit, J. B. Pilet, H. Reynaert, K. Steyvers (edited by), *Towards DIY-Politics? Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Brugge, Vanden Broele Publishers, 2007, pp. 277-295;
- Nevola, Gaspare, *Democrazia, costituzione, identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*, Novara, Liviana, 2007;
- Panunzi, Gian Matteo, *Governance ed e-governance europea*, Roma, Aracne, 2007;
- Pasquali, Giancarlo, *Parti sociali e Regioni nella Comunità Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1993;
- Pasquino, Gianfranco, *Lo Stato sociale: una formula in evoluzione*, in A. Baldassarre, A. A. Cervati (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Bari, Laterza, 1982, pp. 143-174;
- Pennone, Domenico, *Risorse, dall'Europa la spinta al cambiamento*, in *Guida agli Enti Locali*, 38/2007, pp. XXI-XXII;
- Picchi, Marta, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2005;
- Picchi, Marta, *Modelli di «governance» regionale: i rapporti con la società civile*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 303-356;
- Picchi, Marta, *Modelli di «governance» regionale: i referendum*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 377-414;
- Picchi, Marta, *Della motivazione delle leggi statali e regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 117-139;
- Pilet, Jean Benoit - Steyvers, Kristof - Delwit, Pascal - Reynaert, Herwig, *Participatory and Direct*

Democracy at the Local Level. DIY-Politics as a Cure for All Democratic Problems?, in P. Delwit, J. B. Pilet, H. Reynaert, K. Steyvers (edited by), *Towards DIY-Politics? Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Brugge, Vanden Broele Publishers, 2007, pp. 347-359;

Pinelli, Cesare, *La vita democratica dell'Unione*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 75-79;

Pinelli, Cesare, *Le disposizioni relative ai principi democratici*, in www.astrid-online.it, pp. 1-3;

Radaelli, Claudio M., *The public policy of the European Union: whither politics of expertise?*, in *Journal of European Public Policy*, 1999, pp. 757-774;

Raffaelli, Fulvia, *Il Parlamento europeo ed il Ces: organi complementari o antagonisti?*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 168-183;

Rhinard, Mark, *The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System*, in *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2/2002, pp. 185-210;

Richardson, Jeremy, *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge, 1996;

Rodota', Stefano, *Tecnologie e diritti*, Bologna, Il Mulino, 1995;

Rosenau, James N. - Czempiel, Ernst Otto, *Governance without Government*, New York, CUP, 1992;

Scharpf, Fritz, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, New York, Oxford University Press, 1999;

Schmitt, Carl, *Parlamentarismo e democrazia*, Cosenza, Marco Editore, 1999;

Schmitter, Philippe C., *Come democratizzare l'Unione Europea e perché*, Bologna, Il Mulino, 2000;

Segreto, Luciano, *Gli imprenditori europei e il Ces*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 139-154;

Sipala, Floriana, *La vie démocratique de l'Union*, in G. Amato, H. Bribosia, B. De Witte (edited by), *Genèse et destinée de la Constitution européenne. Commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 367-387;

Smismans, Stijn, *La legittimità del Ces europeo: promuovere il suo carattere rappresentativo per rafforzare il suo ruolo consultivo*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 265-283;

Shapiro, Martin, *"Deliberative", "Independent" Technocracy v. Democratic politics: will the Globe Echo the E.U.?* in *Law and Contemporary Problems*, 2005, pp. 341-356;

Sørensen, Georg, *Democracy and democratization. Processes and Prospects in a Changing World*, Boulder-Cumnor Hill, Westview Press, 1998;

Stie, Anne Elizabeth, *Assessing Democratic Legitimacy from a deliberative perspective*, in www.arena.uio.no, pp. 1-19;

Strozzi, Girolamo, *Diritto dell'Unione Europea. Dal Trattato di Roma al Trattato di Nizza*, Torino, Giappichelli, 2001;

Talpin, Julien, *Who Governs in Participatory Democracy Institutions? The Limited Impact of Citizen Participation in Municipal Participatory Budgets*, in P. Delwit, J. B. Pilet, H. Reynaert, K. Steyvers (edited by), *Towards DIY-Politics? Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Brugge, Vanden Broele Publishers, 2007, pp. 103-125;

Tiberi, Giulia, *Il Libro Bianco sulla Governance europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 163-170;

Varsori, Antonio, *Per una storia del Ces*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 3-23;

Verola, Nicola, *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, Passigli, 2006;

Wainwright, Hilary, *Sulla strada della partecipazione. Dal Brasile alla Gran Bretagna, viaggio nelle esperienze di nuova democrazia*, Roma, Ediesse, 2005;

Walter Rogg, Melanie - Gabriel, Oscar W., *Direct Democracy at the Local Level in Germany*, in P. Delwit, J. B. Pilet, H. Reynaert, K. Steyvers (edited by), *Towards DIY-Politics? Participatory and*

Direct Democracy at the Local Level in Europe, Brugge, Vanden Broele Publishers, 2007, pp. 155-189;

Weatherhill, Stephen - Beaumont, Paul, *Ec Law: the Essential Guide to the Legal Workings of the European Community*, London, Penguin, 1995.