

Una Unione di cittadini

La costruzione della cittadinanza europea
attraverso la partecipazione e la formazione

a cura di

Adelina Adinolfi e Nicole Lazzerini



Giappichelli

Introduzione

Adelina Adinolfi *

La conoscenza da parte dei cittadini delle caratteristiche dell'Unione europea e del suo metodo di funzionamento è senza dubbio assai carente, spesso fondata su convinzioni erranee, e ben poco noti sono anche gli strumenti previsti ai fini della partecipazione democratica e civica. La mancanza di informazioni corrette accentua la distanza tra i cittadini e l'Unione, pregiudica lo svolgimento di un dibattito politico ben informato e fattivo, ostacolando altresì la costruzione di un'effettiva cittadinanza dell'Unione che, a trent'anni dalla sua istituzione, stenta a creare un reale sentimento di appartenenza.

Da questa constatazione muove il Convegno, del quale si pubblicano gli atti, che costituisce l'evento conclusivo di un progetto triennale Erasmus+ cofinanziato dalla Commissione europea. Si è voluto anzitutto, con tale ricerca, sviluppare una riflessione scientifica multidisciplinare, condotta nell'ambito del Centro di eccellenza Jean Monnet dell'Ateneo fiorentino, sulle ragioni che ostacolano una visione corretta dell'Unione e che limitano la partecipazione democratica e civica dei cittadini; d'altra parte, attraverso una serie di iniziative concrete, descritte nella terza parte del volume, ci si è proposti, anche attraverso la sperimentazione di tecniche di didattica innovativa, di contribuire a colmare la carenza di informazioni, favorendo l'acquisizione, da parte delle persone destinatarie del progetto, degli strumenti conoscitivi necessari per individuare le affermazioni non veritiere e per acquisire la capacità di valutare e discutere l'azione dell'Unione, le sue strategie e potenzialità, negli ambiti più significativi per i cittadini.

È una considerazione evidente che sebbene l'Unione sia ormai collocata, nel contesto nazionale, al centro dell'attenzione politica, essa lo è talora per imputarle decisioni impopolari o, al contrario, per lamentarne l'assenza e invocarne l'intervento nella soluzione dei più svariati problemi ed emergenze; tali rilievi critici non sono accompagnati da valutazioni che consentano di accertare in modo appropriato se l'Unione disponga della competenza necessaria ad agire, né considerano la complessità dei meccanismi necessari per l'esercizio del potere normativo, in particolare l'esigenza che sia raggiunto un consenso sufficiente tra gli Stati membri. La visione restituita ai cittadini è, per un verso, molto semplicistica e

* Professoressa di *Diritto dell'Unione europea* nell'Università di Firenze.

spesso accentua una volontà “autonoma” attribuita all’Unione, trascurando la rilevanza che il ruolo degli Stati membri presenta sia nell’attribuzione delle competenze, sia ai fini del loro esercizio. D’altra parte, spesso si raffigura l’Unione come una sede nella quale ottenere il più possibile risorse e vantaggi, dipingendone i meccanismi di funzionamento come una contesa tra governi volta a salvaguardare e promuovere l’interesse nazionale.

Tale quadro fa anzitutto emergere una carenza di comunicazione da parte dell’Unione, le cui ragioni sono ampiamente mostrate nel contributo di Fabio Raspadori. L’attività dell’Unione giunge negli Stati membri attraverso il “filtro” della politica nazionale, rendendo evidente la difficoltà che essa trova nello stabilire un nesso diretto con i cittadini, anche a causa di un atteggiamento di *self-restraint* delle istituzioni, tradizionalmente ispirato alla volontà di non entrare nel dibattito politico nazionale. È verosimilmente a motivo di tale atteggiamento che persino una recente affermazione politica secondo la quale i commissari europei dovrebbero avere un occhio di riguardo nei confronti dello Stato che “rappresentano” non ha determinato da parte della Commissione una reazione critica, diffusa dai media nazionali, a tutela del requisito dell’indipendenza dell’istituzione.

L’esigenza di stabilire un’informazione corretta e di diffondere il dialogo con i cittadini dovrebbe, peraltro, contribuire a rispondere alle attese, assai diffuse nell’opinione pubblica, di un intervento dell’Unione per affrontare una serie di questioni, come quelle relative alla tutela ambientale, all’immigrazione o alla politica estera e di difesa. Ciò vale anche per la partecipazione democratica che, a sei mesi dalle elezioni europee del 9 giugno 2024, già definisce la campagna elettorale con i contorni di una lotta politica nazionale – spesso ridotta ad un atteggiamento “pro o contro l’Europa” – senza che le decisioni di voto mettano in luce in modo adeguato le scelte strategiche da sostenere a livello dell’Unione; in questo contesto, i partiti politici europei sembrano ancora configurarsi come una sorta di rete e di mero riflesso di quelli nazionali, invece di realizzare il compito che il TUE affida loro, contribuendo a “formare una coscienza politica europea” e “ad esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione”.

La comunicazione è altresì un presupposto indispensabile affinché gli strumenti che garantiscono la partecipazione dei cittadini siano resi noti e, di conseguenza, utilizzati. Anzitutto, per l’iniziativa dei cittadini (ICE) riguardo alla quale appare un quadro di luci e ombre, come ben spiegato nel contributo di Marco Inglese; se dopo la riforma del 2019 vi è stato un intensificarsi delle iniziative, forse anche a motivo delle diverse situazioni di crisi per le quali è auspicato l’intervento dell’Unione, i nodi problematici emersi, anche sulla base della giurisprudenza, restano tuttora irrisolti; in particolare, ci si chiede in quale misura la discrezionalità della Commissione possa essere limitata, al fine di valorizzare l’iniziativa dei cittadini, senza tuttavia stravolgere l’equilibrio istituzionale dell’ordinamento, che vede il ruolo di proposta della Commissione salvaguardato anche nei confronti del Consiglio e del Parlamento europeo. Il quadro è ancor meno incoraggiante se si guarda allo strumento delle petizioni, approfondito anche con riguardo alla prassi nel contributo di Stefano Montaldo; risulta uno scarso successo di tale strumento

per ragioni che attengono sia alla mancanza di risorse – che ostacola una trattazione rapida e una chiusura efficace delle richieste – sia ai nodi istituzionali che rivelano come la petizione, utile a valorizzare il ruolo politico di controllo del Parlamento, sia poco efficace dal punto di vista della tutela delle persone, che possono, peraltro, attivare meccanismi più idonei, come le denunce alla Commissione europea.

I risultati dell'analisi che mettono in luce le criticità degli attuali strumenti e il loro limitato utilizzo portano ad interrogarsi su un processo di riforma che passa anzitutto attraverso la necessità di sfruttare, a Trattati invariati, le potenzialità esistenti; come pure inducono a guardare con attenzione alle proposte di revisione attualmente oggetto di dibattito istituzionale, prescindendo dalle limitate possibilità di successo che queste potranno avere, soprattutto se dovessero affermarsi nella prossima consultazione elettorale forze politiche euroscettiche o francamente contrarie ad un rafforzamento dell'Unione. Un elemento nodale di collegamento tra la partecipazione civica e il processo di riforma è dato dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, menzionata trasversalmente nei vari contributi ma approfondita in quello di Susanna Cafaro. Se la Conferenza è stata un esperimento di democrazia partecipativa e deliberativa di grande significato politico, essa tuttavia ha coinvolto un'esigua minoranza di cittadini e non ha prodotto negli Stati membri un'eco paragonabile alla sua rilevanza; neppure in questo caso si è attivato un adeguato circuito di trasmissione delle informazioni, nonostante gli sforzi profusi attraverso la piattaforma. Il metodo inaugurato con la Conferenza potrebbe, tuttavia, avere un seguito nel sistema istituzionale dando luogo a una modifica della procedura di revisione dei Trattati oppure aprendo la strada, secondo la visione sostenuta con convinzione e passione nell'intervento di Kalypso Nikolaïdis, all'istituzione di assemblee permanenti di cittadini, individuati a rotazione, dando vita a una nuova dimensione della *governance* dell'Unione.

In ogni caso, l'esperimento di partecipazione deliberativa attivato con la Conferenza richiederebbe di dare un seguito alle aspettative suscitate e alle proposte emerse da un anno di lavoro e da un ingente impegno organizzativo. Anche a questo fine tende la proposta di revisione dei Trattati adottata dal Parlamento europeo il 22 novembre scorso che, con una maggioranza ristretta e quasi a fine legislatura, chiede al Consiglio europeo di convocare una Convenzione di riforma dei Trattati. La proposta – esaminata in modo sistematico, nei suoi aspetti istituzionali, nel contributo di Francesca Martines – vuole non solo (come prevedibile) rafforzare il ruolo del Parlamento nel sistema istituzionale, ma altresì aprire nuovi spazi di partecipazione democratica. La riforma potrebbe contribuire ad affrontare alcuni punti nodali emersi nell'esame dell'assetto attuale degli strumenti di partecipazione, anche mediante un'interrelazione tra i diversi aspetti innovativi; così, tra l'altro, il conferimento al Parlamento europeo del potere di iniziativa potrebbe "aggirare" i limiti del monopolio di iniziativa della Commissione che ostacolano l'efficacia dell'ICE, mentre il riferimento generico agli strumenti di partecipazione che si propone di inserire nei Trattati potrebbe giustificare, basandosi sul modello dei panel, l'ingresso all'interno del circuito decisionale di un organo composto da cittadini.

Emerge da tutti i contributi come l'Unione sia in cerca di forme adeguate di partecipazione dei cittadini e come essa sperimenti una pluralità di soluzioni difficilmente inquadrabili in una strategia compiuta. È quella "strada con una destinazione ignota" della quale parla Renaud Dehousse nel suo *keynote speech* e che è, del resto, una costante del processo evolutivo della vecchia Comunità europea e oggi dell'Unione. Le caratteristiche peculiari che questa presenta – non essendo uno Stato ma neppure una "ordinaria" organizzazione internazionale – richiedono di individuare una diversa modulazione dei principi democratici e delle forme di legittimazione. Un percorso nuovo, e per questo affascinante, che può beneficiare delle esperienze nazionali senza che, tuttavia, il livello di democrazia dell'Unione possa essere misurato alla luce dei medesimi parametri; ed è una sperimentazione che, per altro verso, può costituire un modello, come oggi già avviene riguardo al contenuto di alcuni atti normativi, per la realizzazione di strumenti partecipativi anche in contesti extraeuropei. Aspetti sui quali la riflessione scientifica e la prassi applicativa possono procedere di pari passo e, proprio nella relazione tra tali due dimensioni, individuare nuovi percorsi di democrazia partecipativa.

Un sentito ringraziamento va agli autori dei contributi del volume, per la loro disponibilità anche nei tempi stretti richiesti dalla pubblicazione, e a tutti i colleghi, ricercatori e dottorandi dell'Ateneo di Firenze e dell'Istituto universitario europeo per la condivisione – non scontata tra chi si occupa di materie assai diverse – di obiettivi e di strumenti che hanno reso possibile la realizzazione del progetto.

Alle dott.sse Alessandra Favi e Martina Coli un particolare ringraziamento per l'aiuto fornito, rispettivamente, nello svolgimento del progetto e nella preparazione del volume.

Firenze, 21 dicembre 2023

Parte Prima

**Gli strumenti attuali
di partecipazione democratica**

Comunicare l'Europa dei cittadini

Fabio Raspadori *

Sommario: 1. Comunicare l'Unione europea. – 2. Perché è indispensabile. – 3. Perché è difficile. – 4. Perché serve se si vogliono modificare i Trattati.

1. Comunicare l'Unione europea

La comunicazione non rientra tra le competenze dell'Unione europea (UE). O meglio, non fa parte del catalogo di materie che gli Stati membri hanno affidato alle istituzioni di Bruxelles a partire dal 1957 e poi, riforma dopo riforma, negli anni a seguire. Se infatti scorriamo gli articoli, dal 2 al 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che ci dicono in quali ambiti l'Unione può intervenire per realizzare gli obiettivi che le sono stati affidati, non troviamo alcun riferimento alla comunicazione¹.

In realtà, come è stato osservato, l'Unione europea al pari di ogni ente di governo di una certa dimensione, non può fare a meno di informare sulle attività che svolge e di acquisire informazioni che possono essere utili a indirizzare le proprie attività; in definitiva, deve occuparsi necessariamente di comunicazione². Tuttavia, l'Unione è un'organizzazione di diritto internazionale e per questo è tenuta ad attenersi al principio di attribuzione, in forza del quale se un settore non le viene esplicitamente affidato quale ambito di intervento, essa deve astenersi da misure o iniziative che hanno effetti di rilievo, in particolare nei confronti degli Stati membri.

Per tale ragione, l'Unione in questo ambito ha sempre operato in maniera limitata e "asettica". Fin dagli albori del processo di integrazione, infatti, le istituzioni

* Professore di *Diritto dell'Unione europea* nell'Università degli Studi di Perugia.

¹ Sulle competenze dell'Unione e la loro natura, come stabilito dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si vedano L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea, sistema istituzionale-ordinamento-tutela giurisdizionale-competenze*, Milano, 2014, 404 ss. e U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, 75 ss.

² Si veda, in merito all'evoluzione delle attività informative delle istituzioni europee, P. ADONNINO, *Il potere della comunicazione nella costruzione di una unità politica dell'Europa*, in *Studi economici e sociali*, 2006, 4, 91 ss.

comuni si sono impegnate a rendere noto ciò che facevano e da un certo momento in poi – ossia da quando è iniziato ad apparire chiaro, che la Comunità europea non si stava occupando solo di commercio ed agricoltura – hanno anche iniziato ad entrare in contatto con enti e cittadini. Sempre mantenendo la massima attenzione all’equidistanza ed alla mera descrizione dei fatti, cercando costantemente di evitare opinioni e prese di posizioni di parte³.

Questo approccio è stato mantenuto anche dopo lo shock dei referendum di respingimento del 2005, quando Francia ed Olanda, attraverso consultazioni popolari, voltarono le spalle al Trattato sulla Costituzione europea impedendone di fatto l’adozione. Quell’evento fece capire drammaticamente come l’Unione avrebbe dovuto dedicare maggiori sforzi a comunicare, in particolare con i propri cittadini. Frutti di questa consapevolezza furono una serie di atti emanati dalla Commissione europea, che ancora oggi costituiscono l’impalcatura della cosiddetta politica di comunicazione dell’Unione, ossia: la Comunicazione del 2005 sul piano D (dibattito, dialogo, democrazia)⁴, il Libro bianco del 2006, che la Commissione europea ha intitolato proprio “Politica di comunicazione europea”⁵, la Comunicazione del 2007 sulla comunicazione in partnership⁶, e la Comunicazione del 2008 sul riesame del piano D⁷.

Sostanzialmente dai documenti citati possono trarsi tre linee direttrici che ispirano la politica di comunicazione dell’Unione, ossia:

- a) informare i cittadini e gli attori nazionali sulle attività svolte dall’Unione;
- b) promuovere un dibattito sulle principali tematiche legate al processo di integrazione, puntando soprattutto a stabilire un dialogo con i cittadini e con gli altri attori delle comunità nazionali;
- c) evidenziare i vantaggi e l’utilità della presenza e dello sviluppo del processo di integrazione⁸.

Un importante stimolo per un rinnovato sforzo comunicativo dell’Unione, soprattutto con i cittadini, è fornito dal Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009.

³ Sull’evoluzione della politica di comunicazione europea si rimanda a S. FILIPPI, *Unione europea: da una politica d’informazione alla comunicazione. Breve analisi storica*, in *Informazione della Difesa*, 2, 2012, 30 ss.

⁴ Commissione europea, *Comunicazione sul contributo della Commissione al periodo di riflessione e oltre: Un Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito*, Bruxelles 13.10.2005, COM(2005) 494 def.

⁵ *Libro Bianco su Una Politica europea di comunicazione*, 1° febbraio 2006, COM(2006) 35 def.

⁶ Commissione europea, *Comunicazione Insieme per comunicare l’Europa*, Bruxelles, 3.10.2007, COM(2007) 568 def.

⁷ Commissione europea, *Comunicazione Debate Europe - Valorizzare l’esperienza del Piano D per la Democrazia, il Dialogo e il Dibattito*, Bruxelles, 2.4.2008, COM(2008) 158 def.

⁸ Sul quadro strategico che sovrintende all’azione della Commissione europea in materia di comunicazione, si veda L. D’AMBROSI, *La comunicazione pubblica dell’Europa, Istituzioni, cittadini e media digitali*, Bari, 2019.

Tra le tante importanti novità vi è l'introduzione nel Trattato sull'Unione europea (TUE) del titolo II contenente "Disposizioni relative ai principi democratici" (artt. 9-12)⁹. In particolare, per ciò che qui più ci interessa, nell'art. 11, par. 1 TUE è disposto che "le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione"; mentre nel successivo par. 2 si aggiunge che "le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile". Dai due paragrafi citati, dunque, emerge un chiaro impegno, preso dall'Unione al massimo livello, ad acquisire informazioni dai cittadini, unito a quello di comunicare costantemente con loro.

È, quindi, da circa venti anni che si è compresa l'importanza del coinvolgimento dei cittadini nella comunicazione; ma ciononostante non si è mai abbandonato il metodo dell'"informazione di servizio". Metodo in base al quale, l'Unione cerca di fornire il maggior numero possibile di informazioni, evitando però categoricamente di entrare nel merito del dibattito sulla sua azione; ritenendo che sia compito dell'opinione pubblica europea schierarsi a favore o contro le scelte prese dalle istituzioni. In questo senso è rarissimo leggere sui principali quotidiani europei o ascoltare dalle maggiori reti televisive, commenti del presidente di turno della Commissione europea o di singoli commissari che sostengono a spada tratta un provvedimento europeo contro critiche sollevate a livello nazionale. Le istituzioni europee preferiscono non scendere nell'agone del confronto mediatico e affidano a circostanziati comunicati stampa il compito di chiarire la loro posizione, convinti che basteranno numeri e dati per evidenziare i vantaggi e l'utilità del processo di integrazione¹⁰.

Questo approccio comunicativo "neutro" risulta evidente anche nel sistema escogitato per coinvolgere il grande pubblico. La UE per comunicare dispone di un budget che – usando un eufemismo – si può definire esiguo¹¹. A differenza degli Stati membri, perciò, le istituzioni di Bruxelles non possono disporre di reti televisive e radiofoniche con le quali raggiungere un numero significativo di cittadini.

Per far fronte a questa condizione, la Commissione europea, soprattutto a partire dal Piano D del 2005, ha creato una rete di "antenne" o "reti" presenti in maniera diffusa sul territorio degli Stati membri, alle quali ha affidato il compito di informare i cittadini sulle più rilevanti novità del processo di integrazione. Tra le reti più note ricordiamo: gli Europe Direct Information Center (EDIC), i Centri di documentazione europea (CDE), gli Enterprise Europe Network (EEN), gli Euro

⁹ Si veda in argomento U. DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2008, 513 ss.

¹⁰ Sull'approccio "timido" della comunicazione istituzionale della UE si veda F. RASPADORI, *Parlare d'Europa, Perché un'efficace comunicazione può salvare l'Unione europea*, Perugia, 91 ss.

¹¹ Sul budget della UE riservato alla comunicazione, *ibidem*, 85 s.

Desk¹². Tali antenne sono istituite in base a convenzioni concluse tra l'esecutivo europeo ed enti, soprattutto pubblici, presenti a livello locale e regionale (comuni, province, regioni, università). Enti che si assumono l'onere di mettere a disposizione strutture e personale, avendo dalla Commissione un supporto minimo, spesso solo di mero coordinamento (come è il caso dei Centri di documentazione europea, che non godono di alcun contributo finanziario).

L'idea di fondo, in astratto anche condivisibile, è quella di favorire un flusso di informazioni "dal basso", che partono dagli enti più vicini ai cittadini, che quindi, dovrebbero essere in grado di cogliere le esigenze specifiche di ciascuna realtà territoriale. Inoltre, essendo le antenne soggetti autonomi, ci si aspetta che esse realizzino forme di comunicazione non istituzionale, più comprensibili da cittadini poco avvezzi ai tecnicismi unionisti ed idonee a intercettarne le specifiche sensibilità.

Il problema è che in concreto il sistema non funziona. E questo per tre ragioni.

La prima, è che le antenne sono formate da personale in prestito¹³. Gli Europe Direct, al pari dei Centri di documentazione e delle altre reti non dispongono di risorse per assumere personale dedicato, e per assolvere ai loro compiti si affidano a dipendenti degli enti che ospitano le antenne¹⁴. Dipendenti che quasi mai hanno il mandato di seguire esclusivamente le questioni attinenti all'antenna europea, ma che anzi in via prioritaria devono occuparsi di prevalenti incombenze dell'ente al quale appartengono. In più, nonostante la grande passione con la quale molti di loro affrontano l'incarico europeo, sovente le conoscenze e competenze di cui dispongono relativamente alle complesse modalità di funzionamento dell'ordinamento europeo sono molto limitate. Questi due aspetti, uniti alla già citata carenza di risorse, fanno sì che le reti non sempre riescono a offrire servizi quantitativamente e qualitativamente significativi.

Il secondo limite delle antenne consiste nel fatto che esse sul piano informativo si limitano a diffondere notizie e dati che provengono dalla Commissione eu-

¹² Sul sistema delle reti europee di informazione al cittadino, si veda European Commission, *Europe Direct Information Centres: Good practices in co-operation between EDICs, and EC networks*, 2012, http://www.sardegna.istruzione.it/allegati/2015/Edicuro_pe%20Direct%20Provincia%20di%20Sassari%20GOOD%20PRACTICES%20IN%20COOPERATION.pdf.

¹³ Relativamente alle modalità mediante le quali si istituiscono le antenne territoriali, si veda il *Bando per la selezione di centri EUROPE DIRECT in Italia per il periodo 2021-2025*, https://www.obiettivoeuropa.com/bandi/bando-per-la-selezione-di-centri-europe-direct-in-italia_per-il-periodo-2021-2025.

¹⁴ Si vedano sul punto i dati sulle reti europee rilevati nel Rapporto commissionato dall'Unione Province Italiane (UPI) sul personale delle Province e sulle attività da esso svolte F. RASPADORI, M. BARTOLI, D. PAOLETTI, *Le Province ed il "Servizio Europa" a favore dei Comuni e degli attori del territorio*, in *Rapporto per UPI – Unione Province Italia, "Le Province come 'Casa dei comuni' e Piattaforma del Sistema amministrativo territoriale"*, Progetto Province & Comuni, "Le Province e il Sistema dei servizi a supporto dei Comuni", 2021, <https://aliautonomie.it/wp-content/uploads/2021/11/Universita-di-Perugia-La-provincia-come-casa-dei-comuni-e-piattaforma-RAPPORTO-UPI.pdf>.

ropea (più in particolare dalla Rappresentanza della Commissione presente nello Stato membro dove ciascuna rete opera). È molto raro, infatti, che un EDIC, un CDE o un EEN svolgano attività informative autonome, reperendo e diffondendo informazioni sul territorio sul quale operano. E ancora più raro è che da esse provengano analisi e commenti su come a livello locale o regionale si stia dando attuazione a quanto stabilito dall'Unione. A differenza di quanto ci si potrebbe attendere quindi, le reti europee diffondono un tipo di comunicazione definibile istituzionale, quindi poco comprensibile dal grande pubblico e poco "ritagliata" su esigenze informative territoriali.

Infine, vi è il sistema di valutazione delle iniziative svolte, che poggia su criteri di tipo essenzialmente formale. In genere la Commissione, per verificare se sono stati raggiunti i risultati attesi da una campagna comunicativa, si basa su dati di tipo quantitativo¹⁵. Un caso emblematico può essere quello di un evento al quale hanno assistito cento persone, come dichiarato dall'antenna in fase preparatoria, e l'iniziativa si dica da parte degli organizzatori che abbia goduto di una copertura mediatica locale. Il fatto che le cento persone fossero studenti condotti in orario scolastico e senza alcuna preparazione all'evento e che i media si siano limitati a richiamare l'incontro citandone titolo e luogo di svolgimento, sono aspetti che per la Commissione europea non hanno alcun peso sulla valutazione finale dell'efficacia o meno dell'attività realizzata. Questa modalità di valutazione "autoreferenziale", difficilmente permette di comprendere come correggere il tiro delle iniziative per renderle più efficaci.

I tre elementi richiamati – sotto-dimensionamento, mancanza di autonomia informativa, valutazione superficiale – fanno del sistema delle antenne europee di comunicazione un fatto sostanzialmente marginale. Contro di esso tuttavia è difficile rivolgere delle critiche, vista l'esiguità di risorse messe in campo, sia dall'Unione, che dagli Stati e dagli enti del territorio, che, a nostro avviso, sono i veri responsabili della scarsa e cattiva informazione sull'Unione.

2. Perché è indispensabile

Nonostante i limiti di cui si è detto, ed anzi proprio in considerazione di tali limiti, risulta sempre più chiaro come una comunicazione efficace sia elemento vitale per il processo di integrazione europea. Lo è principalmente per tre motivi.

Il primo riguarda la democrazia. Una delle maggiori critiche rivolte al processo di integrazione, è quella del presunto deficit di democraticità del sistema di go-

¹⁵ Questo approccio emerge dal documento della DG Comunicazione sull'attività svolta dalle reti civiche, *Annual Activity Report 2021, Directorate-General for Communication*, COMM_aar_2021, https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/annual-activity-report-2021-communication_en.pdf.

verno dell'Unione. Questo, in via riassuntiva, deriverebbe principalmente: dagli scarsi poteri del Parlamento, dalla natura tecnocratica della Commissione, e dalla mancanza di identificazione dei cittadini con il progetto unionista¹⁶.

Non è questa la sede per entrare nel merito del deficit di democraticità, che a nostro avviso è sostanzialmente infondato se riferito alle caratteristiche ed al metodo di funzionamento del sistema di governo della UE. I dubbi sull'effettiva democraticità, invece, hanno un loro fondamento se si guarda al coinvolgimento dei cittadini.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, il principale problema deriva da un equivoco di fondo, ricollegabile alla natura *sui generis* della UE. Da un lato infatti – lo abbiamo ricordato nel precedente paragrafo – l'Unione è chiamata ad attenersi al principio di attribuzione, come accade per tutte le organizzazioni internazionali. Dall'altro lato però, i poteri e la quantità dei compiti affidati ad essa, uniti alla capacità dell'Unione d'imporre agli Stati membri norme e comportamenti ai quali essi sono tenuti a conformarsi, ne fanno sempre di più un ente di tipo sovranazionale. In sostanza, l'Unione appare nei fatti un soggetto tendenzialmente sovrano, e in quanto tale tenuto a dar conto di quanto propone e realizza ai titolari della sovranità europea, ossia i cittadini. Però tale ruolo non le viene riconosciuto, anzi al contrario si prevede nei Trattati istitutivi, che le sovranità statali debbano rimanere intatte (art. 4 TUE)¹⁷.

In questo quadro, ancora confuso sul piano giuridico, ma percepito in tutta la sua drammaticità sul piano politico, il problema del ruolo dei cittadini, quindi, si impone quale aspetto centrale. Risulta, infatti, ormai pacifico e comunemente condiviso, che una delle componenti della democrazia sia la presenza di una sfera pubblica che discuta e si confronti costantemente sulle principali vicende che riguardano la politica di una determinata comunità sociale e del suo ente di governo¹⁸. Per sfera pubblica si intende il coinvolgimento attivo nel dibattito pubblico di: politici, opinionisti, giornalisti, sindacalisti, formatori, esponenti di associazioni e movimenti, rappresentanti di categoria e più in generale cittadini. Tutti loro dovrebbero avere a disposizione informazioni che consentano di formarsi un'opinione e la possibilità di sostenere le proprie convinzioni in un confronto pubblico.

¹⁶ Sul deficit di democraticità dell'Unione europea, si veda F. RASPADORI, *Il deficit democratico della UE visto attraverso le lenti stato-centriche*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, 651 ss.

¹⁷ Secondo l'art. 4, par. 2 del TUE "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro".

¹⁸ Sulla sfera pubblica europea e sulla sua importanza per soddisfare i criteri di democraticità, si veda T. RISSE, *European Public Spheres. Politics Is Back*, Cambridge, 2014.

Effettivamente, però, questa componente manca oggi nella vita politica dell'Unione. Ma a differenza di quanto accade in regimi autoritari, non vi è alcuna volontà da parte degli organi di governo dell'Unione di reprimere il dibattito pubblico. Al contrario, l'Unione, come abbiamo visto, da anni cerca con grande impegno, ma ahimè senza successo, di dare vita ad una sfera pubblica europea.

Il punto è che con il crescere delle responsabilità politiche in capo alle istituzioni europee, la creazione di un dibattito al quale partecipi effettivamente una parte significativa della società civile è un'esigenza che deve essere assolutamente soddisfatta. Visto che, giustamente, ci si attende che temi quali le migrazioni, il clima, la crescita economica, l'energia, la pace trovino delle soluzioni nelle stanze di Bruxelles, bisogna fare in modo che quanto avviene in quelle stanze diventi argomento di discussione. Se non in tutte le famiglie ed i bar d'Europa, almeno e per iniziare, nei principali quotidiani e reti radio-televisive dei Paesi membri. Ne va della democraticità del sistema e della possibilità che i cittadini vedano nel governo europeo un ente pienamente legittimato ad esercitare poteri sovrani.

Il secondo motivo della irrinunciabilità a comunicare efficacemente le vicende europee riguarda la qualità delle norme dell'Unione.

La qualità della norma, nota ai tecnici con la formula inglese della *Better Regulation*¹⁹, è un tema sul quale da anni l'Unione si impegna a fondo, rappresentando un modello di riferimento, oltre che per gli Stati membri, per il mondo intero. Questo ruolo le è riconosciuto da un'altra importante organizzazione internazionale specializzata in materia, ossia l'OCSE che ritiene l'Unione il sistema più avanzato in materia di qualità normativa²⁰.

Che la comunicazione abbia un peso notevole in argomento deriva dalla centralità degli stakeholder e dei cittadini nella strategia della *Better Regulation*. Uno dei principi cardine per ottenere una buona norma, infatti, è conoscere *ex-ante* il parere dei destinatari di un provvedimento ed *ex-post* sapere sempre da loro se quello strumento normativo ha funzionato o meno. Si ritiene infatti, che solo i destinatari ultimi di una proposta normativa siano in grado di valutare se questa possa risolvere effettivamente i problemi esistenti, nonché prospettare soluzioni utili per far sì che il provvedimento risulti sostenibile in termini di oneri finanziari e di altro genere. E saranno sempre loro a rendersi conto se quella misura, una volta divenuta norma, abbia soddisfatto o meno le aspettative attese.

Per facilitare il coinvolgimento di stakeholder e cittadini nell'iter procedurale delle norme europee, in particolare la Commissione europea si è data un gran da fare, creando la piattaforma online "Di la Tua" ("Have Your Say"), dalla quale

¹⁹ Sulla *Better Regulation*, si veda B. VIMERCATI, *La better regulation come strumento politico dell'integrazione regionale nel federalizing process europeo*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018, <http://jmcurel.unipg.it/wp-content/uploads/2019/05/better-regulation-e-mlg.pdf>.

²⁰ La UE raggiunge i più alti livelli di performance guardando agli indicatori sulla politica di regolamentazione e *governance*, come risulta nel rapporto *OECD (2021), OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.

chiunque può accedere agli iter procedurali dei più importanti provvedimenti europei e presentare commenti ²¹.

Oltre alla piattaforma “Di la Tua”, l’Unione ha nella sua faretra molte altre frecce per sollecitare la partecipazione pubblica alla vita politica europea. Tra queste, come si vedrà meglio nei contributi seguenti, le petizioni al Parlamento europeo, le comunicazioni alla Commissione sul mancato rispetto di obblighi europei, il ricorso al Mediatore europeo e l’iniziativa dei cittadini europei.

L’impegno c’è, ma anche in questo caso purtroppo i livelli di conoscenza ed effettivo ricorso agli strumenti di partecipazione civica richiamati non sono entusiasmanti. Il motivo della scarsa utilizzazione è ancora una volta ascrivibile ad una comunicazione non efficace, che in questo caso potenzialmente si traduce in potenziali limiti nella qualità normativa.

Infine, e forse potremmo dire soprattutto, la terza ragione che depone a favore di una migliore comunicazione europea ha a che fare con il futuro dell’Unione.

Ricollegandoci a quanto detto in merito al deficit di democraticità, il fatto che il dibattito pubblico sull’azione della UE sia limitato a pochi circoli di addetti ai lavori, non compromette solo la partecipazione popolare al processo decisionale europeo. Un basso livello di informazione fa sì che l’idea stessa che noi cittadini abbiamo dell’Unione, dei suoi obiettivi e del ruolo che essa può svolgere nel futuro, risulti distorta. Soprattutto, si corre il rischio che una parte considerevole dell’opinione pubblica si formi la convinzione che le istituzioni europee svolgano un ruolo marginale, di tipo tecnico e che per risolvere i grandi problemi che ci attendono dietro l’angolo non ci si possa affidare all’Unione.

L’Unione in questo senso resta per molti un ente che si occupa solo di commercio ed economia, una specie di agenzia di *rating* internazionale, per giunta occhiuta e poco flessibile, pronta a dare brutti voti in pagella a quei paesi che non assolvono ai compiti che vengono assegnati, spesso prescindendo dai veri bisogni della gente. Un’informazione più ampia e corretta non avrebbe difficoltà a fugare questi luoghi comuni. Ma ancora non l’abbiamo, ed i pregiudizi sull’Unione rischiano ogni giorno di più di compromettere non solo il presente, ma anche la capacità di puntare sull’Unione per promuovere nel mondo i nostri valori e conseguentemente la nostra soluzione per affrontare e vincere le sfide del futuro.

²¹ Sugli strumenti di partecipazione civica alla formazione dei provvedimenti europei, si veda F. RASPADORI, *La partecipazione dei cittadini all’Unione europea e lo spettro della democrazia*, in *Federalismi.it*, 2, 2022, 220-240, <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=47076&dpath=document&dfile=20042022161007.pdf&content=La%2Bpartecipazione%2Bdei%2Bcittadini%2Ball%E2%80%99Unione%2Beuropea%2Be%2Blo%2Bspettro%2Bdella%2Bdemocrazia%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>.

3. Perché è difficile

A questo punto ci si potrebbe chiedere come mai, visto che comunicare l'Europa è così importante, e considerando i limiti che ha l'Unione a farlo, non ci pensino gli Stati, le regioni e soprattutto il sistema dei media che operano a livello nazionale ed internazionale.

In generale questo non avviene perché comunicare l'Europa è complicato. Lo è anzitutto perché, come in parte abbiamo accennato, l'Unione europea è un soggetto strano e perciò molto difficile da classificare. Non è uno Stato, ma neppure un'organizzazione internazionale come le altre²². A volte ci appare incredibilmente forte e in grado di comandare a bacchetta gli Stati. È il caso delle verifiche sui conti pubblici e della loro conformità ai famigerati requisiti di Maastricht, che se non rispettati possono sfociare in procedure sanzionatorie.

In altri contesti, invece, ci sembra incapace di fare sentire la sua voce proprio su questioni che sembrano fatte apposta per una comune risposta europea. Come avviene ad esempio in materia di immigrazione o ancor di più nel settore della politica estera in generale, dove l'Unione sembra costantemente il grande assente della comunità internazionale.

Il motivo di questa condizione "ibrida" – un po' gigante e un po' gnomo – non è semplice da spiegare, e in generale risiede nel fatto che il percorso verso una federalizzazione dell'Unione è bloccato in una fase intermedia. Il risultato è la sensazione di trovarsi al cospetto con uno strano ente; e si sa, ciò che appare strano in genere suscita diffidenza.

Un'altra ragione, forse quella più dannosa per l'immagine dell'Unione, consiste nel fatto che le istituzioni di Bruxelles sembrano essere concepite proprio per fungere da capro espiatorio²³. In particolare, lo diventano quando, soprattutto a livello nazionale, si vuole evitare la responsabilità di misure impopolari, oppure quando si vogliono giustificare delle cattive performance interne; in entrambi i casi una pratica comune è addebitare la colpa all'Unione europea. Così ad esempio accade per: l'innalzamento dell'età pensionabile (che deve tenere conto della costante crescita dell'età media), l'adozione di misure di efficientamento energetico degli edifici (necessaria per evitare un riscaldamento climatico ingestibile), il contenimento delle spese pubbliche poco sostenibili (soprattutto per i paesi più indebitati), la crisi di alcuni settori produttivi (si pensi al comparto del latte in Italia), l'introduzione di divieti e restrizioni che possono creare problemi per l'economia nazionale (come i bandi per l'assegnazione di concessioni pubbliche), e molto altro ancora.

Il vantaggio di addossare la colpa di misure impopolari all'Unione europea sta

²² Sulle difficoltà di classificare la natura della UE, si veda L.F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto*, Bari, 2021.

²³ Sulle varie modalità ed occasioni nelle quali l'Unione è utilizzata come capro espiatorio, si veda D. PARENZO, *I falsari. Come l'Unione europea è diventata il nemico perfetto per la politica italiana*, Venezia, 2019.

nel fatto che l'Unione difficilmente reagisce in maniera adeguata per smentire l'accusa di responsabilità che non le appartengono. Sia per quella timidezza comunicativa di cui abbiamo parlato, sia perché non dispone di canali per far sentire la propria voce al pari di quella di chi l'ha scelta quale capro espiatorio. Inoltre, vista la poca familiarità che i cittadini hanno con le caratteristiche ed il *modus operandi* dell'Unione, non è poi difficile convincere il grande pubblico che la colpa è dell'Europa anche se non è poi davvero così.

In aggiunta, una ragione di fondo che concorre a rendere difficile comunicare l'Europa concerne l'istruzione e la formazione. Se da un lato è vero che anche per l'ordinamento giuridico nazionale, guardando all'Italia, c'è poco spazio nei programmi scolastici; dall'altro lato, le caratteristiche ed il funzionamento del sistema di governo interno e, in misura minore regionale e locale, sono parte rilevante del dibattito pubblico. Quindi, chi intende documentarsi attraverso giornali ed altri mezzi di informazione non avrà grandi difficoltà a comprendere, sia pure per grandi linee, quali siano, ad esempio, i poteri del Presidente della Repubblica, quali quelli del Parlamento o del Governo. Per l'Unione europea le cose stanno diversamente. Nelle scuole come anche nelle università, l'insegnamento dei tratti caratteristici delle istituzioni europee viene impartito con il contagocce o è del tutto assente²⁴. Quindi, solo un'esigua quota di cittadini esce dai percorsi scolastico-universitari disponendo di un bagaglio di conoscenze sufficiente a comprendere cosa sia l'Unione. A peggiorare la situazione, i mass media si occupano in modo saltuario ed incidentale delle istituzioni europee. E ciò avviene perché anche nei percorsi formativi di chi aspira alle professioni giornalistiche, l'Unione europea è quasi sempre assente dalle materie di studio.

Questa condizione di sostanziale assenza di istruzione e formazione sull'integrazione europea costituisce il substrato ideale per maturare un generale disinteresse per l'Unione (ciò che non si conosce interessa poco), come per garantire libero corso a informazioni e notizie distorte sull'Unione.

Infine, il problema più difficile da risolvere, ossia l'*imprinting* nazionalista che tutti noi ci portiamo dietro da almeno duecento anni di retorica patriottica. Non che l'amor di patria sia da considerare di per sé un difetto. Essere affezionati alla propria lingua madre, alla letteratura nazionale, alle tradizioni e agli usi con i quali si è cresciuti, il tifare gli atleti italiani nelle competizioni sportive, sono tutti aspetti sui quali non c'è molto da eccepire. A meno che questi non formino la base per diffidare e respingere tutto ciò che non è nazionale.

Non si tratta di dover essere per forza dei sostenitori dell'europeismo o del cosmopolitismo. Ma, riprendendo quanto si è accennato in tema di sovranità, oggi dovrebbe risultare chiaro pure al più affezionato patriota che il miglior modo per difendere i valori ed i caratteri di ciascun paese europeo è dare più potere alle Istituzioni della UE. Fosse per altro, per evidenti ragioni dimensionali: un

²⁴ Sulla ridotta presenza o totale assenza di insegnamenti sull'Unione europea nelle scuole europee si veda, EUROPEAN EDUCATION AND CULTURE EXECUTIVE AGENCY, *Recommended Annual Instruction Time in Full-time Compulsory Education in Europe – 2022/2023*, 2023.

paese di media o piccola entità (demografica, economica, linguistica, ecc.) come lo sono tutti i paesi europei, avrà poche chances di successo in un mondo sempre più globalizzato.

Ma nonostante l'ovvietà di questo assunto, molti non sembrano rendersene conto e preferiscono inseguire un idealizzato ritorno ad un nuovo passato.

Tutto quanto abbiamo fin qui ricordato: la natura *sui generis* della UE, istituzioni europee capro espiatorio, carenti istruzione e formazione, patriottismo anti-europeista; sono tutti fattori che rendono molto difficile parlare seriamente e correttamente d'Europa e dei suoi sviluppi.

4. Perché serve se si vogliono modificare i Trattati

Uno degli effetti negativi di cui a breve potremmo sperimentare le conseguenze, riguarda la revisione dei Trattati. Chi segue le vicende europee, sa che uno dei principali eventi di questi ultimi anni è costituito dalla Conferenza sul futuro dell'Europa (COFE), oggetto di approfondimento nel contributo di Susanna Cafaro. Si è effettivamente trattato di un evento unico non solo nella storia dell'integrazione europea, e dei suoi stati membri. Mai prima della COFE infatti dei semplici cittadini, rappresentanti nessun altro se non loro stessi, sono stati chiamati nell'ambito di un processo istituzionale formale a elaborare delle proposte, che nelle intenzioni dovrebbero dare avvio ad un processo "costituzionale" di revisione dei Trattati istitutivi dell'Unione.

Senza entrare nel dettaglio di un processo particolarmente complesso²⁵, in breve la COFE ha riunito 800 cittadini europei divisi in 4 Panel e scelti secondo un rigoroso criterio statistico, che ha evitato di sovra o sotto rappresentare le principali categorie socio-etno-professionali (tra i criteri presi in considerazione l'età, la nazionalità, il sesso, la professione, ecc.). Gli 800 cittadini selezionati (assistiti da esperti e da rappresentanti delle istituzioni europee) hanno avuto un anno di tempo (dal 9 maggio 2021 al 9 maggio 2022) per avanzare delle richieste sull'Unione europea che avrebbero voluto. Tale lavoro è sfociato nella presentazione di 49 proposte e 326 misure, che spaziano dal tema dell'ambiente a quello dell'economia, dalla democrazia alla salute, dall'istruzione alle migrazioni, dai valori comuni alla politica estera.

A rendere ancora più coinvolgente la COFE, oltre ai lavori dei Panel europei dei cittadini, assi portanti del processo di partecipazione civica sono stati: i Panel nazionali dei cittadini e la Piattaforma multilingue. Quest'ultima, in particolare, ha consentito a circa 700mila persone di prendere parte al processo di riflessione

²⁵ Sulla Conferenza, si veda F. RASPADORI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole della lontananza dei cittadini*, in *BlogDUE online*, 24 giugno 2022, 1-11 <https://www.aisdue.eu/fabio-raspadori-la-conferenza-sul-futuro-delleuropa-e-le-colonne-dercole-della-lontananza-dei-cittadini/>.

sul futuro dell'Europa, offrendo la possibilità di seguire i tanti eventi nazionali organizzati per l'occasione, presentare commenti e proposte individuali e seguire l'iter della COFE nel suo anno di attività. Per di più la maggior parte dei materiali disponibili sulla Piattaforma poteva essere tradotta automaticamente in una delle 24 lingue ufficiali dell'Unione.

Insomma, una straordinaria e storica esperienza di cui, però, al di fuori della piccola bolla dorata dei sostenitori del processo di integrazione, si è saputo poco o nulla. Infatti, dell'esistenza, dei lavori e delle conclusioni alle quali è giunta la COFE praticamente non c'è traccia nei principali mezzi di informazione nazionali ed internazionali.

In questo senso, i 700mila partecipanti alla Piattaforma multilingue e alle migliaia di iniziative create con la COFE, probabilmente rappresentano l'intero universo di chi è a conoscenza di questa straordinaria *chermes*. Un universo decisamente ridotto, visto che 700mila persone equivalgono a circa lo 0,15% della popolazione dell'Unione. Se poi pensiamo che questa percentuale corrisponde a coloro che hanno aderito alla COFE nell'arco di un intero anno, la media giornaliera equivalente ad un paese come l'Italia e di circa 252 persone al giorno, ossia poco più degli studenti presenti in una singola aula universitaria del primo anno.

Il risultato finale, come si è detto, sono le 49 proposte che in buona parte sono state fatte proprie dal Parlamento europeo, il quale si è impegnato ad avviare la procedura formale di revisione dei Trattati come previsto nell'art. 48 del TUE, di cui si occupa in questo volume Francesca Martines.

Tuttavia, che le proposte della COFE si trasformino realmente in riforme è cosa per nulla scontata. *In primis*, perché già alcuni Stati membri hanno sollevato obiezioni, in secondo luogo perché il prosieguo della procedura di revisione è fortemente condizionato dall'esito delle ormai prossime elezioni del Parlamento europeo del giugno 2024. Un esito favorevole ai partiti euroscettici potrebbe compromettere il sostegno parlamentare alle proposte della COFE in sede di Convenzione di revisione dei Trattati.

Ma soprattutto, se a quei 700mila non si sommeranno altri milioni di cittadini fermamente convinti che la riforma dei Trattati deve andare nel senso delle proposte della COFE, ossia di assegnare maggiori poteri e compiti alla UE per riuscire a salvaguardare e promuovere i nostri valori ed i nostri interessi, negli Stati membri, in Europa e nel mondo intero; se non si raggiungerà questa massa critica allora difficilmente la COFE potrà essere ricordata come un evento unico nella storia.

Come riuscirci? Investendo in una migliore e più efficace comunicazione europea.

La democrazia partecipativa e l'iniziativa dei cittadini europei: mutamenti essenziali a Trattati invariati

Marco Inglese *

Sommario: 1. Introduzione: la democrazia partecipativa e l'iniziativa dei cittadini europei. – 2. Le tre fasi costitutive di un'iniziativa dei cittadini. – 3. *Segue:* e le due crisi di un'iniziativa dei cittadini. – 4. Il principio dell'equilibrio istituzionale e il ruolo della Commissione. – 5. Il diritto fondamentale a una buona amministrazione e il ruolo della Commissione. – 6. Conclusioni: disillusioni, funzionalismo e realismo a Trattati invariati.

1. Introduzione: la democrazia partecipativa e l'iniziativa dei cittadini europei

L'iniziativa dei cittadini europei¹ (ICE) è uno strumento di democrazia partecipativa² introdotto per la prima volta nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea dal Trattato di Lisbona dopo un primo inserimento nel progetto, poi fallito in seguito agli esiti negativi delle consultazioni referendarie in Francia e nei Paesi Bassi, di Trattato-Costituzione³. L'art. 11(4)⁴ del Trattato sull'Unione europea (TUE) prevede che “cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribu-

* Ricercatore di *Diritto dell'Unione europea* nell'Università degli Studi di Parma, Dipartimento di Giurisprudenza, Studi Politici e Internazionali, Dipartimento di Eccellenza 2023-2027, finanziato con fondi del Ministero dell'Università e della Ricerca.

¹ Si rinvia immediatamente a A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, Napoli, 2019.

² Per un'esaustiva distinzione tra democrazia rappresentativa e partecipativa, si rimanda integralmente a C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Napoli, 2016.

³ A. PETERS, *European Democracy After the 2003 Convention*, in *Common Market Law Review*, 2004, 37 ss. V. anche A. AUER, *European Citizens' Initiative: Article I-46.4 Draft Convention*, in *European Constitutional Law Review*, 2005, 79 ss.

⁴ J. MENDES, *Participation and the Role of Law After Lisbon: A Legal View on Article 11 TEU*, in *Common Market Law Review*, 2011, 1489 ss.

zioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati". La norma rimanda, poi, all'art. 24 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale costituisce la base giuridica del regolamento 788/2019⁵ (il Regolamento del 2019) che ha, dopo un'intensa opera di revisione⁶, abrogato il regolamento 211/2011⁷ (il Regolamento del 2011).

Mentre l'ICE costituisce una novità significativa per l'Unione, altre forme di iniziative cosiddette popolari non lo sono affatto per gli ordinamenti degli Stati membri⁸. In linea di massima, esse prevedono, seppur, naturalmente, con meccanismi diversi e sfumature differenti, la possibilità che un numero congruo di cittadini ovvero di comunità territoriali possano proporre al potere legislativo oppure a quello esecutivo un progetto di atto normativo. Spetta, poi, all'organo investito della richiesta stabilire come rispondere all'invito dei propri (con)cittadini, con ciò distinguendosi tra l'obbligatorietà, quanto meno, di un'analisi e quella, invece, di provvedere nel senso auspicato dalla proposta.

Nonostante vi siano alcuni tratti di continuità con l'impostazione testé descritta, l'ICE presenta sue proprie caratteristiche peculiari. La parziale diversità si manifesta nel fatto che essa è indirizzata solo alla Commissione, in quanto istituzione depositaria del c.d. quasi monopolio di iniziativa legislativa, a tenore dell'art. 17(2) TUE. Per contro, i due cosiddetti co-legislatori, il Parlamento e il Consiglio, non sono mai coinvolti, se non per alcuni aspetti del tutto marginali. Sul punto si tornerà *infra*⁹, soprattutto per quanto concerne una potenziale alterazione del prin-

⁵ Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei *GUL* 130 del 17.5.2019, 55-81.

⁶ Non si possono approfondire in questa sede i molteplici profili di continuità e di discontinuità nel passaggio dal Regolamento del 2011 a quello del 2019. Basti però ricordare che già con la Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Relazione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini, COM(2015) 145 final, 31 marzo 2015 e con la Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Relazione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini, COM(2018) 157 final, 28 marzo 2018, la prassi restrittiva della Commissione e, più in generale, la difficoltà del dialogo tra quest'ultima e i gruppi di organizzatori era stata ampiamente evidenziata. V. anche M. BALLESTREROS, S. FIORENTINI, *Towards a Revision of the European Citizens' Initiative?*, Study for the PETI Committee, PE 519.240, 2015. In letteratura, si rimanda a A. DAMATO, *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2017, 39 ss.

⁷ Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini *GUL* 65 dell'11.3.2011, 1–22.

⁸ F. MENDEZ, R. ZWICKY, D. KÜBLER, *The European Citizens Initiative from Comparative Perspective*, in F. VAN WARDE, D. LEVI-FAUR (eds), *Democratic Empowerment in the European Union*, Cheltenham, 2018; M. QVORTRUP, *The Legislative Initiative: A Comparative Analysis of the Domestic Experiences in EU Countries*, in M. DOUGAN, N. NIC SHUIBHNE, E. SPAVENTA (eds), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizenship*, Oxford, 2012; M. SOUSA FERRO, *Popular Legislative Initiative in the EU: Alea Iacta Est*, in *Yearbook of European Law*, 2007, 355 ss.

⁹ *Infra*, par. 4.

cipio dell'equilibrio istituzionale e per l'assenza di coinvolgimento del Parlamento, a Trattati invariati, unica istituzione deputata a rappresentare i cittadini secondo l'art. 14(2) TUE.

Per quanto attiene ai caratteri costitutivi dell'ICE, viene in rilievo l'articolazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri. Mentre una proposta indirizzata a un parlamento (o governo) nazionale ben può avere qualunque oggetto – fatte salve eventuali materie che per la loro delicatezza possono esserne sottratte ovvero richiedere il coinvolgimento di qualche altro potere dello Stato – l'ICE può solo riguardare una materia di competenza dell'Unione, in ossequio al principio di attribuzione sancito dall'art. 5(1) TUE. Questa duplicità di elementi, ossia, da un lato, l'essere rivolta solo alla Commissione e, dall'altro, avere per oggetto una materia di competenza dell'Unione, letti anche alla luce della procedura amministrativa dettata, da ultimo, dal Regolamento del 2019, costituisce il tratto saliente dell'ICE come l'unico istituto di democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

A tal proposito, occorre rilevare che “il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa” (art. 10(1) TUE) e che quella partecipativa ne diventa un complemento di recente introduzione. Infatti, l'esigenza di avere diverse forme di democrazia e di rappresentatività – diretta, come per il Parlamento, e indiretta, come per il Consiglio e il Consiglio europeo – sembra configurarsi come uno degli sviluppi ordinamentali volti a contrastare la narrazione del deficit democratico dell'Unione, vero o presunto che sia¹⁰. In proposito, secondo una dottrina particolarmente convincente, questa molteplicità di forme contribuirebbe a una “*different views of the cathedral*”¹¹. In altre parole, la democrazia rappresentativa e partecipativa dell'Unione non dovrebbe essere vista (o percepita ed esaminata) secondo le lenti delle esperienze domestiche ma in linea con il fatto che l'Unione costituisce un'organizzazione di nuovo genere nel panorama del diritto internazionale¹², para-

¹⁰ In questa sede non si può dar conto delle diverse posizioni che, negli ultimi 60 anni, hanno esaminato il concetto di deficit democratico, tanto più poiché si tratta di un dibattito che, di volta in volta, oltre ad appassionare, ha coinvolto diverse branche delle scienze umanistiche e sociali, quali la filosofia, la storia e la scienza politica. Ci si limita, dunque, a evidenziare il contributo seminale di P. PESCATORE, *Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 1974, 499 ss. e gli sviluppi ad esso offerti da K. LENAERTS, *The Principle of Democracy in the Case Law of the European Court of Justice*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2013, 271 ss.; L. POTVIN-SOLIS, *La Cour de justice et la démocratie*, in C. HAGUENAU-MOIZARD, C. MESTRE (sous la direction de), *La démocratie dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2018. Per le scienze politiche, si rimanda a Y. MÉNY, *Can Europe Be Democratic? Is It Feasible? Is It Necessary? Is the Present Situation Sustainable?*, in *Fordham Law Review*, 2011, 1287 ss.; G. PASQUINO, *The Democratic Deficit*, in G. AMATO, E. MOAVERO MILANESI, G. PASQUINO, L. REICHLIN (eds), *The History of the European Union – Constructing Utopia*, Oxford, 2018.

¹¹ P. CRAIG, *Integration, Democracy and Legitimacy*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (eds), *The Evolution of EU Law*, 3^a ed., Oxford, 2021, 30.

¹² Sembra utile, sul punto, richiamare anche lo studio di A. VON BOGDANDY, *The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9-12 EU Treaty for International Organizations*, in *European Journal of International Law*, 2012, 315 ss.

frasando la celebre sentenza *Van Gend en Loos*¹³. L'ICE si inserisce precisamente, e con particolare pregnanza, in questa dialettica.

L'ICE è configurata come un istituto di democrazia partecipativa che si sviluppa in tre fasi¹⁴, rigidamente separate ma strettamente interconnesse secondo lo schema seguente.

Nella prima fase, avviene la costituzione del gruppo di organizzatori, il quale deve essere composto da un minimo di sette persone fisiche che abbiano la residenza di almeno sette diversi Stati membri (art. 5(1) e (2) del Regolamento del 2019); inoltre, nessuno di costoro può essere un membro del Parlamento europeo. Ciò contribuisce a rimarcare la diversità o, se si vuole, la divaricazione tra la democrazia rappresentativa e quella partecipativa. Il gruppo di organizzatori correttamente costituitosi chiede alla Commissione di registrare l'ICE. La Commissione, dal canto suo, opera una prima analisi per verificare che l'ICE, o meglio, il suo oggetto, rientri nelle proprie competenze per la proposta di un atto giuridico volto ad attuare il Trattato e che essa non sia contraria ai valori dell'Unione e ai diritti fondamentali sanciti dalla Carta e che, ancora, non sia ingiuriosa, futile o vessatoria (art. 6(3) del Regolamento del 2019). Si può già anticipare che il contenzioso sviluppatosi nell'ultima decade è stato originato dal diniego di registrazione da parte della Commissione di ICE non ritenute manifestante rientranti nelle proprie competenze ovvero che non intendevano attuare il Trattato. Con la registrazione si chiude la prima fase. Ad ogni modo, è anche previsto che il gruppo di organizzatori possa ritirare l'ICE.

La seconda fase si apre, invece, nel momento in cui gli organizzatori scelgono la data a decorrere dalla quale inizia la raccolta del milione di dichiarazioni di sostegno (i.e. *firme*) (art. 8(1) del Regolamento del 2019) provenienti da almeno un quarto degli Stati membri. Il numero minimo di firmatari è stabilito con un criterio degressivamente proporzionale secondo quanto già in uso per la determinazione dei seggi del Parlamento¹⁵. Sul punto non si registra alcun contenzioso ma, per contro, alcuni interventi da parte del Mediatore¹⁶.

Nell'ipotesi in cui il gruppo di organizzatori riesca a raccogliere le dichiarazioni di sostegno necessarie, si apre la terza fase nella quale essi sono ricevuti dal Parlamento (art. 14 del Regolamento del 2019), alla presenza della Commissione, mentre quest'ultima "definisce in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche relative all'iniziativa, l'azione che intende eventualmente intraprendere e i suoi motivi per intervenire o meno" (art. 15 del Regolamento del 2019). Più di re-

¹³ Corte giust. causa 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte*, sentenza del 5 febbraio 1963. Sul punto si rimanda anche al contributo di R. DEHOUSSE, in questo volume.

¹⁴ A. MAFFEO, *Il procedimento dell'iniziativa dei cittadini europei tra presente e futuro*, in R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015.

¹⁵ L'allegato I del Regolamento del 2019 indica le soglie per ciascuno Stato membro. Per l'Italia, occorrono 54823 dichiarazioni di sostegno.

¹⁶ *Infra*, par. 5.

cente, la terza fase ha dato origine a un interessante contenzioso volto a comprendere cosa il gruppo di organizzatori si attenda da parte della Commissione e, di conseguenza, quanto margine di discrezionalità essa conservi.

Gli obiettivi e l'idea di una ICE *di successo* sono stati al centro di un ampio dibattito, anch'esso contraddistinto da due momenti. In un primo tempo, quando l'ICE era stata da poco introdotta, la letteratura si era lungamente interrogata su cosa essa potesse davvero ottenere¹⁷, alla luce della complessità delle tre fasi presentate in precedenza. In un secondo tempo, invece, la dottrina si è concentrata principalmente sull'emergere della giurisprudenza del Tribunale¹⁸ e sulle condizioni di registrazione¹⁹. In merito si riscontrano, approssimativamente, una visione minimalista e una massimalista. Secondo la visione minimalista, propugnata soprattutto quando non erano disponibili dati empirici, un'ICE sarebbe già di successo per il semplice fatto di essere riuscita a completare tutta la procedura amministrativa gestita dalla Commissione, a prescindere da quanto o da cosa quest'ultima decida di proporre. In questo contesto, l'ICE è considerata, in fin dei conti, alla stregua di uno strumento di c.d. *agenda setting*, nella misura in cui essa riesce ad attirare l'attenzione e a instaurare un dialogo costruttivo su temi altrimenti negletti o, eventualmente, al di fuori dell'agenda politica della Commissione. Secondo la visione massimalista, invece, l'ICE di successo è quella che porta alla concreta proposta, da parte della Commissione, dell'atto giuridico voluto dal gruppo degli organizzatori. Occorre ugualmente notare che anche questa visione non sembra essere in grado di descrivere la realtà nella misura in cui, finora, la Commissione non ha ancora proposto alcun atto giuridico basato integralmente su un'ICE. Cionondimeno, alcuni atti contengono nei considerando alcuni riferimenti all'ICE che presentava un oggetto simile²⁰.

Comunque la si veda, entrambe le posizioni sembrano eccessivamente rigide rispetto alla realtà dell'istituto in esame. Pertanto, il presente contributo, intende esaminare l'ICE con una prospettiva maggiormente realista, inquadrandola all'inter-

¹⁷ M. DOUGAN, *What Are We to Make of the Citizens' Initiative?*, in *Common Market Law Review*, 2011, 1807 ss.; F. FERRARO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, 727 ss.; N. LEVRAT, *L'iniziativa citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique?*, in *Cahiers de droit européen*, 2011, 53 ss.

¹⁸ Sia consentito un primo rinvio a M. INGLESE, *Recent Trends in European Citizens' Initiatives: The General Court Case Law and the Commission's Practice*, in *European Public Law*, 2018, 335 ss.

¹⁹ N. ATHANASIADOU, *The European Citizens' Initiative: Lost in Admissibility*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2019, 251 ss.; A. KARATZIA, *The European Citizens' Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns*, in *European Law Review*, 2015, 509 ss.; A. KARATZIA, *Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives: The Evolution of the Legal Admissibility Test*, 2019, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 147 ss.

²⁰ Ad esempio, l'ICE "Right2Water". In letteratura si rimanda a R. PALLADINO, *Iniziativa legislativa dei cittadini dell'Unione europea e democrazia partecipativa: a proposito dell'iniziativa Right2Water*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2014, 493 ss.

no dell'ordinamento giuridico dell'Unione e in ossequio ai principi dell'equilibrio istituzionale e di attribuzione delle competenze. In questo contesto, come si osserverà, assume particolare rilievo l'obbligo di motivazione, il quale, a sua volta, rappresenta uno degli elementi essenziali del diritto a una buona amministrazione garantito dall'art. 41 della Carta.

Alla luce di queste premesse, il presente contributo è strutturato come segue. Innanzitutto, la prima fase di un'ICE viene contestualizzata e criticamente discussa partendo dalla ormai consolidata giurisprudenza del Tribunale e della Corte di giustizia, seguendo il tracciato che ha portato all'abrogazione del Regolamento del 2011 in favore di quello del 2019. Nel far ciò, si presta particolare attenzione alle criticità emerse sia nella fase di registrazione sia in quella in cui la Commissione presenta le proprie conclusioni politiche e giuridiche. Seguendo il quadro legislativo e giurisprudenziale di riferimento, l'ICE è collocata nella cornice istituzionale in ragione del fatto che il primo considerando del Regolamento del 2019 la equipara, sostanzialmente, al potere di c.d. pre-iniziativa attribuito al Parlamento e al Consiglio, secondo gli artt. 225 e 241 TFUE, con ciò, di fatto, avallando una visione probabilmente poco ambiziosa dell'ICE. Ma, come si vedrà meglio e come già anticipato, così non potrebbe non essere ricordando il ruolo dei principi dell'equilibrio istituzionale e di attribuzione delle competenze. Ci si concentra, poi, sull'obbligo di motivazione quale espressione particolarmente rilevante, nel contesto di cui si discorre, del diritto fondamentale a una buona amministrazione. Da ultimo, si conclude sostenendo che la visione realista è in grado di interpretare correttamente l'ICE contribuendo a creare una dinamica virtuosa di dialogo tra i cittadini e la Commissione, offrendo anche alcuni cenni relativi all'ICE – al momento in cui si scrive nella sua seconda fase – intitolata “*Taxing great wealth to finance the ecological and social transition*”²¹ (c.d. *Tax the Rich!*).

2. Le tre fasi costitutive di un'iniziativa dei cittadini

Come anticipato nel paragrafo precedente, il percorso amministrativo di un'ICE può essere idealmente scomposto in tre fasi, rigidamente concatenate.

Nella prima fase è necessario che si costituisca un gruppo di organizzatori²², composto da almeno sette persone fisiche, che hanno raggiunto l'età minima per

²¹ Decisione di esecuzione (UE) 2023/1487 della Commissione dell'11 luglio 2023 relativa alla richiesta di registrazione dell'iniziativa dei cittadini europei dal titolo “Tassare i grandi patrimoni per finanziare la transizione ecologica e sociale” a norma del regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio [notificata con il numero C(2023) 4751] C/2023/4751 GU L 182 del 19.7.2023, 197–198 (il testo in lingua francese è il solo facente fede). La raccolta delle dichiarazioni di sostegno è stata aperta il 9 ottobre 2023.

²² Sulle motivazioni politiche che possano spingere un gruppo di organizzatori a lanciare un'ICE, si rinvia a A. KANDYLA, S. GHERGHINA, *What Triggers the Intention to Use the European*

votare alle elezioni del Parlamento europeo, e che siano residenti di almeno sette diversi Stati membri. Il capoverso dell'art. 5(1) del Regolamento del 2019 aggiunge che "i deputati al Parlamento europeo non sono conteggiati ai fini del raggiungimento di questo numero minimo". Non è chiaro, però se costoro possano essere presenti in sovrannumero, fermo restando, ovviamente, il diritto di offrire la loro dichiarazione di sostegno. Sebbene possa apparire pleonastica, la precisazione ha, in realtà, lo scopo di tenere separata la democrazia rappresentativa, sulla quale si fonda il funzionamento dell'Unione secondo l'art. 10(1) TUE, da quella partecipativa, introdotta dall'art. 11(4) TUE. Il gruppo di organizzatori può anche costituirsi, secondo l'art. 5(7) del Regolamento del 2019, come "entità giuridica" al fine di una più efficace gestione dell'ICE, fatta sempre salva la responsabilità in solido delle sette persone fisiche. Il gruppo di organizzatori è soggetto a obblighi di trasparenza nella misura in cui deve comunicare le fonti di finanziamento che superino EUR 500 (art. 17 del Regolamento del 2019) e, contestualmente, il rappresentante non solo ha il compito di relazionarsi direttamente con la Commissione ma è anche il titolare del trattamento dei dati personali (art. 19 del Regolamento del 2019).

Il gruppo di organizzatori, dunque, può chiedere alla Commissione di registrare un'ICE. La Commissione è tenuta a registrare l'ICE se, e solo se, le seguenti condizioni sono cumulativamente rispettate: i) nessuna parte dell'iniziativa esula manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati; ii) l'iniziativa non è presentata in modo manifestamente ingiurioso, o non ha un contenuto futile o vessatorio; iii) l'iniziativa non è manifestamente contraria ai valori dell'Unione quali stabiliti nell'art. 2 TUE e ai diritti sanciti dalla Carta. La Commissione, dunque, effettua un controllo sull'oggetto dell'ICE per verificarne la compatibilità con le tre suesposte condizioni. Se detto controllo è positivo, la Commissione adotta una decisione con la quale l'ICE è registrata e, contestualmente, la pubblica in un apposito registro disponibile *online*.

Il c.d. *legal admissibility test* è stato al centro di un ricco dibattito dottrinale²³, sul quale ci si soffermerà compiutamente *infra*. È noto, infatti, che i dinieghi di registrazione siano stati al centro di un aspro contenzioso, fondato sull'azione di annullamento *ex art.* 263 TFUE, che ha visto contrapporsi i gruppi di organizzatori e la Commissione. In prima battuta, occorre notare che le condizioni *sub* ii) e iii) non sono state mai oggetto di contenzioso e, in realtà, sembrano configurarsi come classiche norme poste a salvaguardia della coerenza dell'intero istituto. Esempi di scuola potrebbero riguardare un'ICE volta a persuadere la Commissione a proporre un atto giuridico contrario al principio di parità salariale tra uomo e don-

Citizens' Initiative: The Role of Benefits, Values and Efficacy, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, 1223 ss.

²³ *In primis*, J. ORGAN, *Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, 422 ss.