

# LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI EUROPEI AL PROCESSO LEGISLATIVO: RIFLESSIONI E PROSPETTIVE DI UN DIALOGO INCOMPLETO\*.

di Claudio Di Maio\*\* e Giuseppe Laneve\*\*\*

**Sommario.** 1. Cenni introduttivi. – 2. L’iniziativa dei cittadini europei nella sua evoluzione normativa e giurisprudenziale. – 2.1 – Le peculiarità dell’ICE. – 3. Il meccanismo di partecipazione ibrida attraverso le piattaforme. – 4. La Conferenza sul Futuro dell’Europa: *back to the future?* – 5. Considerazioni conclusive. – 6. Riferimenti bibliografici.

CXXVII

## 1. Cenni introduttivi.

Le crisi polisenso e multiformi del nostro tempo (Morrone, 2014) scorrono a velocità e profondità diverse, alimentando (e a loro volta alimentandosi attraverso) un contesto globale ad altissima complessità, peraltro pervaso da assetti di potere che sempre più vanno conformandosi attorno all’economia, alla scienza e alla tecnologia, con ricadute evidenti sui terreni tanto delle forme di governo che delle stesse forme di stato, e investono in pieno il circuito democratico-rappresentativo (Balaguer Callejón, 2022), il senso di fiducia dei cittadini, i luoghi e i soggetti della decisione politica, le istituzioni nel loro complesso (Laneve, 2021). Sono le categorie fondative dello stesso Stato costituzionale liberal-democratico ad avvertire una significativa fragilità proprio nei meandri di quel terreno nel quale si sono a fatica insinuate nel corso degli ultimi due secoli, con una straordinaria accelerazione impressa a partire dalla seconda metà del Novecento (Ruggeri, 2021, 2014; Morrone, 2014). Esse, pertanto, non sono più solo indotte a riplasmarsi di continuo seguendo i virtuosi flussi rigenerativi che scorrono tra esse e le evoluzioni del tessuto sociale nel quale costantemente devono sperimentare la loro tenuta, quanto costrette a rimettersi seriamente e profondamente in discussione. Non devono quindi più sorprendere gli studi che già prima della crisi pandemica denunciavano la sofferenza delle democrazie,

---

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Docente a contratto in Diritto dell’Unione europea – Università della Calabria.

\*\*\* Professore Associato di Diritto costituzionale – Università di Macerata.

una sofferenza che non può circoscriversi alle sole democrazie incerte ma che investe anche quelle mature (Issacharoff, 2018; Graber, Levinson, Tushnet, 2018; Vedaschi, 2020; Di Gregorio, 2020; Benvenuti, 2021).

L'Unione europea – nel suo manifestarsi ancora come un autentico laboratorio costituzionale – non può essere da meno rispetto a questi processi che, invero, offrono, proprio in questa dimensione del tutto peculiare, profili, criticità, ma anche prospettive e terreni di sperimentazione in qualche modo inediti. Il fermento intorno all'UE, che non anima solo le sue istituzioni e la sua governance, ma la sua stessa natura o se si preferisce la sua semantica, si alimenta continuamente anche in ragione della sempre più crescente attenzione che gli stessi cittadini europei prestano, supportati dalla inarrestabile evoluzione dei mezzi di circolazione delle idee e dall'affermazione di nuove piattaforme di discussione nello spazio pubblico europeo (per gli studi da parte della dottrina statunitense, cfr. Post, 2011; Weinstein, 2011), nei confronti di tematiche a loro modo nuove (la sostenibilità dell'ecosistema e quella verso le generazioni future, il valore della scienza, la convivenza con culture profondamente diverse, la trasformazione digitale etc.). Un'attenzione che non può, a sua volta, ripercuotersi sulle pretese di competenza, capacità e responsabilità da parte dei decisori politici. Tutto questo riporta con prepotenza al centro dell'analisi scientifica il tema della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali europei che rappresenta uno dei piani di azione di quella cittadinanza europea che, a trent'anni dalla firma del Trattato di Maastricht, non sembra aver esaurito il suo processo di definizione. Anche qui non ci si deve troppo sorprendere solo se si considera, con la migliore dottrina, quanto il concetto stesso di cittadinanza rimandi a una condizione di appartenenza politica, individuando in modo specifico “la relazione esistente tra un individuo e una comunità organizzata in senso politico” (Morrone, 2015: 306).

Partendo da queste premesse, il presente contributo si propone di offrire una prima analisi dei meccanismi che consentono ai cittadini europei di partecipare – in senso ampio – al procedimento legislativo e decisionale dell'UE. Trattandosi di tematiche che attingono da diversi ambiti scientifici, è stato scelto un approccio multidisciplinare, che tiene conto anche degli ultimi eventi consultivi che hanno coinvolto i principali attori politici e sociali in ambito europeo. Partendo, quindi, dagli istituti più tipici dell'ordinamento europeo, si cercherà di sondare pregi, potenzialità e limiti di queste interazioni, con un particolare riguardo alle ricadute che scaturiscono dalla trasformazione digitale (Balaguer Callejón, 2022).

## 2. L'iniziativa dei cittadini europei nella sua evoluzione normativa e giurisprudenziale.

La partecipazione dei cittadini all'interno del processo decisionale e di *governance* dell'Unione europea costituisce, per certi versi, una grande sfida già presente sin dalle prime fasi del processo di integrazione ma anche il presupposto necessario per le scelte più importanti e la cura che, secondo alcuni studiosi, può far uscire l'UE da quel patologico *deficit* democratico a cui sarebbe opportuno che gli Stati Membri ponessero rimedio. Per un versante della dottrina, infatti, l'UE sconta una mancanza strutturale – ben oltre la semplice democraticità delle sue istituzioni – generata dall'insolita mancanza di “una corrispondenza biunivoca tra funzione ed istituzione: il più importante organo legislativo, il Consiglio dei Ministri, ha anche importanti poteri in campo esecutivo, ed è composto da rappresentanti degli esecutivi nazionali; la Commissione, che aspira ad essere l'unico esecutivo europeo, ha un ruolo strategico (che intende assolutamente mantenere) nel processo legislativo grazie al suo esclusivo potere di iniziativa” (Majone, 2010: 613). Per un altro gruppo di studiosi, invece, “l'architettura istituzionale e il processo decisionale dell'Unione europea riflettono semplicemente la duplice legittimità dell'UE come un'unione di Stati e di cittadini a cui sono state conferite competenze per raggiungere obiettivi comuni” (Pech, Peers, 2016); in altri termini, il principio democratico per l'UE andrebbe ricercato *in primis* (e non solo) nella rappresentanza in seno agli organi decisionali e nella atipicità di azioni e obiettivi che, per loro natura, debbono tener conto di una pluralità di Stati e di soggetti.

Per quanto riguarda, invece, il concetto di partecipazione, esso può assumere differenti sfaccettature se si osserva dal punto di vista dei Trattati istitutivi, non sempre assimilabili a quelle relative alla dimensione statale: rispetto ai metodi di inclusione dei cittadini e delle associazioni da parte delle istituzioni europee, è necessario operare una “distinzione tra il dialogo ‘civile’ sancito dall'art. 11, paragrafi 1 e 2, TUE e quello ‘sociale’ previsto nell'art. 152 TFUE. Entrambi, infatti, costituiscono modalità essenziali di espressione del principio di democrazia partecipativa” (Morgese, 2011: 42). Insieme a questi due esempi, vale la pena ricordare che il paragrafo 3 del medesimo articolo stabilisce che «[a]l fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea

procede ad ampie consultazioni delle parti interessate». Sia nei primi due casi, che nel terzo, ci troviamo dinanzi ad un diritto non direttamente attivabile dai destinatari – siano essi organi, società civile o *stakeholders* – poiché è un preciso compito delle istituzioni quello di assicurare la conoscenza e stimolare il dibattito pubblico per lo scambio di opinioni. Su questo punto – come vedremo più avanti – sono molte le iniziative che vedono direttamente coinvolte le massime istanze europee nel dialogo con i cittadini; tuttavia, rimane sempre un accesso alla discussione “*by grace and favour*” (Friedrich, 2006: 12) e comunque vincolata ad una certa discrezionalità dei funzionari europei.

Ciò che invece appare come strumento specifico e dedicato alla partecipazione diretta dei cittadini è l’iniziativa dei cittadini europei (ICE) che conferisce la possibilità per un milione di residenti nell’Unione – provenienti da almeno un quarto degli Stati membri – di presentare un atto sotto forma di proposta alla Commissione europea. Pur con le dovute specificità, si tratta di un diritto desumibile dagli artt. 10 e 11, par. 4, TUE, così come rintracciabile anche in quanto disposto dall’art. 24, par. 1 TFUE.

Senza dubbio, questo è un istituto che spicca per la sua innovatività, specie se si considera la specifica natura del sistema di *governance* europeo. In tal senso, la dottrina ha avuto modo di sottolineare alcuni caratteri distintivi: da un lato, c’è chi evidenzia che tale strumento conferisce la possibilità al *demos* europeo di *suggerire* questioni rilevanti alle istituzioni che esercitano il potere legislativo, annoverando l’ICE all’interno del più ampio insieme dei meccanismi di democrazia partecipativa (Raspadori, 2010: 675); altri studiosi, invece, sono stati più propensi nell’ accostarlo ad esempi più concreti di democrazia diretta (Pinelli, 2010: 138). Certo è che l’istituto offre un sicuro canale di espressione delle istanze particolari, pur non conferendo ai cittadini europei quella potestà *strictu sensu* di esprimere una volontà ultima sulle norme europee.

### 2.1. Le peculiarità dell’ICE.

L’ICE, dapprima disciplinata dal Regolamento n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio del 2011 e poi dal più recente Regolamento n. 788/2019, entrato in vigore il 1° gennaio 2020 – cui si è giunti grazie anche alle sollecitazioni provenienti dallo stesso Parlamento europeo (vedi ad esempio la Risoluzione del 28 ottobre 2015) – è un istituto attivatosi negli ultimi anni con una certa frequenza pur senza raggiungere in

molti casi risultati concreti. Intorno ad esso si è incanalata una certa attenzione scientifica da parte non solo degli studiosi del diritto dell'Unione europea (Auer, Mastroianni-Maffeo, Santini), ma anche di quelli del diritto costituzionale (Politi, 2021, Simoncini-Longo, Simoncini, Vipiana).

L'ICE offre una serie di spunti di interesse soprattutto se inserita in un contesto più ampio in cui vivo è il dibattito che promuove la necessità per i sistemi rappresentativi di confrontarsi con elementi dinamizzanti, che impediscano la sclerosi dei meccanismi decisionali e contengano, per quanto è possibile, il fenomeno dell'autoreferenzialità della classe politica.

Sia chiaro: l'orizzonte non deve essere quello di una democrazia rappresentativa che via via lascia la scena a quella diretta (digitale?), quanto un modello "estroverso" di democrazia partecipativa (Laneve, 2021), multidirezionale e a raggiera, in cui le forme di partecipazione trovino nuovi e ulteriori sbocchi senza dimenticare che proprio la ricchezza e la pluralità dei contenuti, per nulla omogenei, anzi frequentemente divergenti, delle società complesse necessita sempre, forse a maggior ragione, di forme procedimentalizzate di compensazione, negoziazione e riflessione, che solo le istituzioni rappresentative sono in grado di assicurare.

Forti di questa premessa, uno sguardo ad altri ordinamenti può essere di aiuto.

Di sicuro interesse è l'esperienza sudafricana e, in particolare, quanto detto dalla nota decisione della Corte costituzionale nel caso *Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly and Others* (Case CCT 12/05) che, collegando la partecipazione al concetto di dignità civica, ha riconosciuto l'opportunità di una dialettica reciproca tra gli elementi rappresentativi e partecipativi della democrazia secondo un modello di «*mutually supportive*» (così par. 115, sulla decisione v. Loots).

Nel dettaglio, secondo la Suprema Corte, così come le elezioni generali, fondamento della democrazia rappresentativa, non avrebbero senso senza una massiccia partecipazione degli elettori, allo stesso modo «*the participation by the public on a continuous basis*» fornisce vitalità al funzionamento della democrazia rappresentativa, incoraggiando i cittadini del Paese a essere attivamente coinvolti negli affari pubblici, a identificarsi con le istituzioni di governo, rafforzando la dignità civica di coloro che partecipano, facendo sì che la loro voce sia ascoltata e presa in considerazione. La partecipazione altresì rafforza la legittimità della legislazione agli occhi delle persone (così par. 115).

Ancora, secondo la Corte, che richiama anche il Patto internazionale dei diritti civili e

politici del 1966, vi è un dovere non solo a fornire opportunità significative per la partecipazione della popolazione al processo legislativo, ma anche di adottare misure per garantire che le persone abbiano la capacità di sfruttare le opportunità offerte. Sebbene il Parlamento abbia la facoltà di stabilire la forma che tali opportunità di partecipazione devono assumere, la stessa Corte costituzionale può essere chiamata a verificare, secondo ragionevolezza e nel caso concreto, il bilanciamento tra l'autonomia dell'istituzione parlamentare e il diritto alla partecipazione (par. 146). Significativo è – tra gli altri – il riferimento al valore che il coinvolgimento della popolazione assume a tutela delle minoranze che, proprio grazie agli strumenti di partecipazione attiva ai processi decisionali, pur se soccombenti rispetto alle idee espresse dalla maggioranza, «*continue to be part of the body politic with the full civic dignity that goes with citizenship in a constitutional democracy*» (par. 234).

Si tratta, come noto, di decisione storica le cui argomentazioni, pur se affievolite nella giurisprudenza successiva (Loots, p. 270), mettono bene in evidenza come la democrazia partecipativa, piuttosto che minare la democrazia rappresentativa, se ben pensata e strutturata, sia capace di rispondere ad alcuni suoi *deficit* funzionali.

Anche la Colombia si mostra ordinamento particolarmente attento alle forme di partecipazione popolare, quantomeno a livello costituzionale – visto che il riscontro sul piano attuativo e pratico si è dimostrato, per diverse ragioni, ben più problematico (Ramírez Nárdiz, 2016). Sin dai primissimi articoli della Costituzione del 1991 (in part. art. 2), la partecipazione popolare viene riconosciuta – si veda la sentenza della Corte costituzionale C-180/1994 – come uno degli elementi fondamentali del modello costituzionale colombiano (Thomas-Acuna, 2008; Güiza-Suárez - Rodríguez-Barajas, 2015) e i suoi strumenti, indicati nell'art. 103 Cost. – *el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato*, attuati tramite la ley n. 131/1994 così come modificata dalla ley n. 741/2002 e n. 1757/2015 – sono citati congiuntamente a quelli della democrazia rappresentativa nei meccanismi partecipativi attraverso i quali i cittadini colombiani prendono parte, esercitano e controllano il potere politico (art. 40 Cost.). Con particolare riguardo al tema qui in oggetto, va segnalato che la ley n. 134/1994 ha previsto la possibilità per i cittadini che hanno presentato un'iniziativa legislativa popolare, poi non approvata dalla *corporacion* corrispondente, di richiedere sulla stessa un referendum.

La Corte costituzionale colombiana, sin dalla prima pronuncia del 1994 già citata e poi

nella giurisprudenza successiva, ha costantemente difeso, sostenuto e promosso la democrazia partecipativa, insistendo sulla necessità di un ampliamento quantitativo unito a una ricomposizione qualitativa della stessa, e riconoscendola come strumento che completa e arricchisce la democrazia rappresentativa senza che di quest'ultima voglia esserne il sostituto (sentenza C-141/2010).

Guardando a latitudini ben più prossime alle nostre, un cenno può farsi – seppur in una prospettiva più circostanziata – al *Grand Débat National* promosso dal governo francese – sulla scia dell'esperienza del *débat public* (Politi, 2021) – attorno a quattro macro-temi (fisco e spesa pubblica, organizzazione dei servizi pubblici, transizione ecologica, democrazia e cittadinanza). Se è vero che l'organizzazione complessiva di tale strumento non è stata esente da critiche e che comunque non ha trasferito alcun potere decisionale finale in capo ai partecipanti, è altresì vero che qualche ricaduta in ambito parlamentare vi è stata – con la riforma del Regolamento dell'Assemblea Nazionale (Risoluzione n. 281 del 4 giugno 2019) che subito all'esito del *Grand Débat National*, ha stabilito che le petizioni che raggiungono le centomila sottoscrizioni sono messe on line sul sito dell'Assemblea Nazionale e assegnate alla commissione di merito che le esamina alla presenza dei primi firmatari (Piciacchia, 2019) –, ma, soprattutto, si è trattato, comunque, di un'esperienza di grande mobilitazione partecipativa significativamente sintomatica della richiesta di partecipazione proveniente dal corpo elettorale (Politi).

Sul fronte interno, autorevole dottrina ha parlato della esigenza di innestare proprio sul tronco della rappresentanza – che non può relegarsi a mero *second best* – i rami della partecipazione (Luciani, 206, vedi anche Bifulco).

Di certo, l'ICE va letta alla luce del contesto ordinamentale nel quale si inserisce e non già solo con le lenti utilizzate negli ordinamenti statali visto che qui si conoscono istituti simili ma non al primo sovrapponibili, come dimostra ad esempio il caso della nostra iniziativa legislativa popolare (Vipiana, 2020).

Due, in particolare, sono infatti i rilevanti distintivi degni di interesse: da un lato il fatto, non certo secondario, per cui l'ICE è espressamente prevista per l'adozione non già di un predeterminato e specifico provvedimento normativo, come avviene con la legge nel caso ex art. 71 Cost., quanto, in maniera più generica e ampia, di un *atto giuridico* dell'UE ritenuto necessario per l'attuazione dei Trattati; dall'altro, e se si vuole ancora più significativamente, l'ICE tecnicamente non potrebbe annoverarsi tra le iniziative così come le conosciamo, dal momento che l'organo cui è rivolta non è quello titolare del potere di

adottare direttamente l'atto *auspicato* bensì quello, la Commissione europea, titolare del potere di iniziativa nei confronti del Parlamento e del Consiglio: si tratterebbe, pertanto, più che di un'iniziativa, di una "richiesta di attivazione di un'iniziativa" (Vipiana, 2020: 555).

Il ruolo della Commissione è pertanto centrale e si snoda in due momenti essenziali: un primo, di tipo preliminare e funzionale alla registrazione dell'iniziativa presentata da almeno sette persone fisiche (*gruppo di organizzatori*) residenti in sette Paesi membri e volta ad evitare soprattutto che la materia oggetto di proposta dei cittadini esuli manifestamente dalla competenza della Commissione a proporre iniziative legislative; un secondo momento, successivo all'eventuale registrazione, e alla conseguente raccolta delle dichiarazioni necessarie (almeno un milione), di risposta nel merito sull'iniziativa presentata.

In dottrina, vi è chi ha approfondito questo momento di decisione in capo all'istituzione centrale di Bruxelles che, in un certo senso, assumerebbe quel ruolo ricercato di attore sovranazionale, capace di ascoltare sia gli interessi pubblici che le parti interessate (Bunea, Nørbech, 2022). Altri studiosi, invece, nel sondare l'effettività del processo di partecipazione democratica e nel cercare di comprendere se si reggesse su un efficace meccanismo bottom-up, hanno altresì evidenziato come, più in generale, gli strumenti di cui si discute siano più inerenti all'educazione politica dei partecipanti e quindi promuovono la democrazia, se non altro, solo indirettamente: più in concreto, L'ICE appare a tale dottrina come un mezzo capace di mobilitare i cittadini per un determinato obiettivo e incanalare il loro contributo nel processo politico; tuttavia, la sua utilità è fortemente legata alla capacità della Commissione di trovare un equilibrio tra le richieste interposte e gli altri obiettivi legittimi dell'UE. (Marxsen, 2015, Karatzia, 2017).

Su molti aspetti relativi all'ammissibilità delle proposte e il conseguente perimetro di azione delle istituzioni coinvolte, la Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi. Senza alcuna pretesa di scendere a fondo nelle diverse questioni, tenteremo di abbozzare un ordine sistematico di passaggi che aiutino a comprendere la difficoltà nell'esaminare queste questioni che gli stessi giudici hanno riscontrato, attraverso alcune decisioni di rilievo. Ad esempio, con riferimento alla registrazione, con la decisione del Tribunale dell'Unione europea resa nella causa T-646/13, il giudice europeo ha annullato il rifiuto di registrazione da parte della Commissione riscontrando in questo il difetto di adeguata motivazione (sulla decisione, cfr. Simoncini, 2017; Inglese, 2018). A seguito di tale

pronuncia, la Commissione ha nuovamente riesaminato la proposta disponendo la registrazione di nove atti sugli undici proposti. Quest'ultima decisione è stata poi oggetto di ulteriore impugnazione da parte del Governo rumeno con la motivazione, in primo luogo, che le proposte registrate esulassero manifestamente dalla competenza della Commissione di proporre atti legislativi, in violazione di quanto previsto dall'allora vigente Regolamento n. 211/2011 (art. 4, par. 2, lett. b)) e dal principio di attribuzione delle competenze (art. 5, par. 2, TUE). In secondo luogo, lo Stato ricorrente sosteneva che la Commissione avesse violato l'obbligo di motivazione degli atti di cui all'art. 296, par. 2, TFUE, per non aver adeguatamente motivato le ragioni secondo cui essa sarebbe stata competente a proporre gli atti oggetto dell'ICE. Con sentenza del 24 settembre 2019, il Tribunale ha respinto il ricorso ritenendo infondati entrambi i motivi.

La stessa Corte di Giustizia, con sentenza 20 gennaio 2022, *caso Romania/Commissione*, Causa C-899/19, ha confermato la decisione del Tribunale, intanto ribadendo che il principio per cui la disposizione regolamentare che vuole la registrazione subordinata alla condizione che l'ICE non esuli manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo, deve essere interpretata e applicata dalla Commissione stessa «in modo da assicurare una facile accessibilità all'ICE» (punto 44). Quindi, la Corte, nel solco di quanto già affermato dal Tribunale, ha ritenuto che la Commissione possa presentare proposte di atti legislativi anche laddove siano – a seguito dell'ICE, come nel caso di specie – destinati a completare l'azione dell'Unione nei settori di competenza di quest'ultima al fine di garantire il rispetto dei valori enunciati all'art. 2 TUE e la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica», senza per questo alterare il principio di attribuzione delle competenze. Ancora, secondo la Corte, in presenza delle condizioni di registrazione previste dal Regolamento n. 211/2011 (art. 4, par. 2, corrispondente all'art. 6, par. 3, Regolamento n. 2019/788), deve ritenersi che la Commissione sia «tenuta a procedere» alla registrazione e, pertanto, «non [sia] investita di un ampio potere discrezionale quanto alla registrazione di una proposta di ICE». Compito della Commissione, in sede di registrazione, è quello di verificare se «da un punto di vista oggettivo» le misure proposte possano essere adottate sulla base dei trattati» (punto 76). L'*affaire Minority Safe Pack*, che fa da base a tutte queste decisioni si è comunque risolto – dopo diverse vicissitudini e per il momento – con un sostanziale riconoscimento delle prerogative in capo alla Commissione, specie ove sussistano possibili attinenze tra l'oggetto della proposta e altri atti giuridici emanati nel frattempo dall'UE o, parimenti,

con altri dispositivi di natura internazionale (Jacob-Owens, Willis, 2023).

Per quel che concerne, invece, la fase successiva, e dunque la decisione della Commissione nel merito dell'ICE registrata, la Corte di Giustizia (19 dicembre 2019, causa C-418/18), chiamata a giudicare sul ricorso di alcuni cittadini avverso la sentenza del Tribunale dell'Unione europea (*One of Us a. c/Commissione*, T-561/14) che aveva ritenuto legittima la decisione della Commissione di non dare seguito a un'ICE proposta (in tema di protezione del diritto alla vita e dell'integrità di ogni essere umano), ha confermato la decisione del Tribunale, fissando però alcuni elementi essenziali. In particolare, all'interno di un sistema di equilibri tra poteri come quello delineato dai Trattati, di cui è parte il potere di iniziativa legislativa spettante alla Commissione, la finalità dell'ICE è quello di invitare la stessa Commissione a presentare una proposta appropriata e non a obbligare tale istituzione a intraprendere l'azione prospettata (p. 57). Ciò detto, la Corte ha ritenuto l'ICE capace di «conferire ai cittadini dell'Unione un diritto paragonabile a quello di cui dispongono il Parlamento e il Consiglio» di chiedere alla Commissione di presentare qualsiasi proposta appropriata ai fini dell'attuazione dei Trattati (p. 61.). In entrambi i casi, pertanto, cioè proposta proveniente da Parlamento o Consiglio e dai cittadini tramite ICE, la Commissione conserva intatto il suo potere di iniziativa e dunque la libertà di non presentare alcuna proposta, a condizione che fornisca le ragioni all'istituzione interessata. La Corte ha altresì statuito che la democrazia rappresentativa, che costituisce uno dei valori su cui si fonda l'Unione, è stata completata, ad opera del Trattato di Lisbona, attraverso strumenti di democrazia partecipativa, come il meccanismo dell'ICE, i quali hanno come obiettivo quello di favorire la partecipazione dei cittadini al processo democratico e di promuovere il dialogo tra i cittadini e le istituzioni dell'Unione. Come rilevato dall'Avvocato generale nelle Sue Conclusioni, tale obiettivo si iscrive nell'equilibrio istituzionale preesistente e si esercita nei limiti delle attribuzioni che sono conferite a ciascuna istituzione dell'Unione dai Trattati, dovendosi considerare che gli autori di questi ultimi non hanno inteso, con l'instaurazione di tale meccanismo, privare la Commissione del potere di iniziativa legislativa che le è riconosciuto dall'articolo 17 TUE.

Ma il fatto che la Commissione non sia tenuta ad intraprendere un'azione a seguito di un'ICE non significa che un'iniziativa siffatta sia privata di effetto utile (Pallotta, 2020). Anzi: un'ICE che sia stata registrata in conformità alle previsioni regolamentari e che rispetti la procedura ivi stabilita fa sorgere una serie di obblighi specifici in capo alla Commissione (pubblicazione senza indugio nel registro previsto a questo scopo, al fine di

portare a conoscenza del pubblico le questioni, prospettate dall'ICE; ricezione, a un livello appropriato, degli organizzatori di un'ICE che abbia raccolto il sostegno di almeno un milione di firmatari, al fine di consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate; esposizione delle proprie conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'ICE, corredata dall'eventuale azione che intende intraprendere, nonché le ragioni che essa ha per intraprendere o non intraprendere tale azione).

Il valore aggiunto dell'ICE, come riconosciuto sempre dall'Avvocato generale nelle Conclusioni, non sta nella certezza dell'esito, bensì nelle possibilità e nelle opportunità che esso crea per i cittadini dell'Unione di dar vita a un dibattito politico in seno alle istituzioni di quest'ultima senza dover attendere l'avvio di un procedimento legislativo (par. 70). L'ICE è insomma uno strumento che garantisce ai cittadini un accesso privilegiato alle istituzioni dell'Unione (par. 69).

Le pronunce dei giudici europei “si caratterizzano per un approccio attento [...] alla correttezza, formale e sostanziale della procedura amministrativa di registrazione (Inglese, 2020: 203), ma sono certamente essenziali per comprendere quali siano i reali margini di sviluppo di questo e “la dimensione intrinsecamente politico-partecipativa dell'iniziativa dei cittadini europei e conseguentemente [...] la funzione propulsiva all'interno dell'UE” (Zicchittu, 2022: 182).

### 3. Il meccanismo di partecipazione ibrida attraverso le piattaforme.

Oltre all'ICE, nel contesto dell'Unione europea, i meccanismi partecipativi cominciano ad assumere una connotazione certamente più ampia, fortemente influenzate dalle diverse sfaccettature che può assumere il cittadino nell'agorà digitale, attualmente riassumibile in *cyber-idealists* e *cyber-realists*. (Monti, 2020). Questa diversa concezione della partecipazione, però, si evince anche dall'analisi delle fonti primarie europee, giacché “prendendo in considerazione il Trattato sull'Unione europea (TUE), il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e la Carta sui diritti fondamentali dell'Unione europea, sono ben 14 le disposizioni nelle quali sono contenuti riferimenti alla partecipazione dei cittadini alla vita dell'Unione” (Raspadori, 2022: 224). Questa importanza che viene riservata ai cittadini non va sottovalutata, specie se si considera la crescente pressione esercitata dai movimenti di opinione all'interno degli Stati membri,

forieri di altrettante interazioni tra la società europea e le stesse istituzioni statali e sovranazionali. Del resto, è ben dimostrato che i cittadini percepiscono sempre più la natura transnazionale delle sfide che l'Unione si trova ad affrontare, alimentando una crescente richiesta, ancora non rilevata, di partecipazione che va al di là delle mere elezioni (Alemanno, 2020: 37).

Tuttavia, se da un lato i Trattati ci forniscono una definizione abbastanza nitida di quali siano i meccanismi partecipativi, risulta molto più delicato l'aspetto che riguarda il modo in cui il singolo può interagire con i suddetti processi. Talvolta, infatti, sarebbe opportuno circoscrivere il campo dei destinatari di taluni sistemi di partecipazione: come alcuni studiosi hanno osservato, è bene distinguere quei diritti per cui è possibile configurare perfettamente la capacità del singolo di agire autonomamente da quelli in cui, per evidenti necessità procedurali, ci si deve attendere un coinvolgimento più concreto dei cittadini in quanto appartenenti a formazioni sociali (comitati, *think tank* o gruppi di interesse); in tal senso, l'aspettativa è piuttosto che questi strumenti possano trasformare il ruolo e gli atteggiamenti delle organizzazioni della società civile, il che potrebbe avere effetti positivi democratici anche sui loro membri (Bouza Garcia, 2012: 258).

Ciò nonostante, la capacità di influenzare le decisioni in capo al singolo cittadino, in particolar modo per ciò che concerne la possibilità di intavolare una sorta di dialettica informata e costruttiva con la Commissione europea, è stata ricercata anche attraverso la realizzazione di programmi e piattaforme che pretendono stimolare l'inclusione di pareri e opinioni da parte di soggetti attivi e relative parti interessate: un esempio concreto è il programma *Legiferare meglio*<sup>1</sup> che, al momento in cui si scrive, è uno dei progetti considerati di maggiore impatto per quanto concerne l'inclusione di *stakeholder* nelle fasi decisionali (OECD, 2019: 265). Questa attività, che in realtà si compone di diversi ambiti e che vede la compartecipazione anche delle altre due istituzioni che esercitano il potere legislativo, prevede la possibilità per ogni cittadino – in possesso di un metodo di riconoscimento univoco denominato EULOGIN – di presentare opinioni, idee e approfondimenti su una delle proposte che sono in fase di presentazione da parte della stessa Commissione. La raccolta di questi dati avviene attraverso il portale web *Have Your Say*, nelle 24 lingue ufficiali dell'UE e disponibile anche per le persone in possesso di

---

<sup>1</sup> Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea del 13 aprile 2016, [http://data.europa.eu/eli/agree\\_interinst/2016/512/oj](http://data.europa.eu/eli/agree_interinst/2016/512/oj).

disabilità<sup>2</sup>. Il programma, lanciato nel 2017, ha ottenuto una recente riforma<sup>3</sup> che ha senza dubbio incrementato le possibilità di interazione, soprattutto per ciò che riguarda l'invito da parte della Commissione a fornire esempi concreti su come migliorare la legislazione dell'UE<sup>4</sup>.

Nel medesimo programma, con l'intento di rinforzare l'azione di monitoraggio degli oneri derivanti dalla legislazione dell'UE, trova spazio anche una sorta di misurazione della *performance* denominata REFIT<sup>5</sup> che, più recentemente, è stata affiancata dall'istituzione di un'ulteriore piattaforma di consultazione denominata *Fit For Future*: quest'ultima, sebbene persegua gli stessi fini, è orientata alla partecipazione dei portatori di interessi che rappresentano imprese e organizzazioni non governative e ai componenti delle PMI, che hanno la possibilità di intavolare una dialettica di confronto con autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri, con il Comitato delle regioni e con il Comitato europeo economico e sociale.

L'utilizzo del metodo consultivo tramite piattaforma è certamente semplice, intuitivo e immediato. Tuttavia, a nostro avviso, comporta anche il protrarsi di alcune questioni critiche che investono direttamente il sistema di *governance* e il rispetto della democraticità nelle decisioni: tralasciando i possibili problemi relativi alla comunicazione istituzionale, in cui Commissione e Parlamento sono ampiamente impegnati con proprie strutture nazionali<sup>6</sup>, è opportuno tenere presente che tali iniziative presuppongono non solo la conoscenza di determinati ambiti, del funzionamento delle istituzioni europee, nonché degli spazi di competenza entro cui possono agire le istituzioni sovranazionali (Damato, 2017); rispetto alla piattaforma ICE, ad esempio, questo limite si manifesta in modo più evidente, soprattutto perché diventa essenziale il raggiungimento di un "corretto equilibrio tra i poteri di iniziativa della Commissione e quelli dei cittadini europei" (Ferraro, 2017). Un ulteriore elemento critico, talvolta tralasciato, riguarda la c.d. *digital literacy* che, all'interno dell'Unione europea, ha raggiunto livelli senza dubbio più confortanti, ma con ricadute asimmetriche rispetto ad ogni Stato membro: come dato assoluto, infatti, possiamo assumere che il 54% delle persone nell'UE di età compresa tra i 16 e i 74 anni possiede abilità digitali di base (Eurostat, 2022) ma è altrettanto vero che i dati più alti sono

<sup>2</sup> Per come previsto nella *Strategia europea 2021-2030 del 3 marzo 2021*, COM(2021) 101 final.

<sup>3</sup> A partire dalle considerazioni presenti nella Comunicazione della Commissione, *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno del 15 aprile 2019*, COM(2019) 178 final.

<sup>4</sup> Sul punto, si veda il Documento di lavoro del 15 aprile 2019, SWD(2019)156, sezione 4.

<sup>5</sup> COM(2012)746 del 12 dicembre 2012.

<sup>6</sup> Sul punto, si rinvia a EUROPEAN COMMISSION (2022).

apprezzabili solo in alcuni Stati membri (Paesi Bassi e Finlandia) mentre il resto del territorio dell'Unione rimane ancora con qualche *deficit* strutturale e con necessità di *empowerment*.

Un'altra questione di grande importanza è la fiducia che i cittadini ripongono nella sfera digitale e, ancor di più, il grado di conoscenza e percezione dei loro diritti in rete: dal punto di vista normativo – benché si tratti di una *declaration* – è certamente positiva la proposta lanciata dalla Commissione europea<sup>7</sup> che, nei fatti, corrisponde ad una sorta di *Bill of Rights* per il consolidamento di una più solida cittadinanza digitale europea; allo stesso modo, questo strumento potrebbe favorire - anche in ambito giurisdizionale – “un ripristino di un equilibrio costituzionale che, negli ultimi decenni, ha visto prevalere le libertà economiche sui diritti fondamentali”, assumendo che “i valori europei non solo proteggono i diritti, ma migliorano anche il mercato interno e le libertà” (De Gregorio, 2022). Dal punto di vista più pratico, il rapporto tra gli strumenti digitali e i cittadini degli Stati membri sembra sostanzialmente orientato verso la fiducia, ma restano sullo sfondo alcune forme di scetticismo: secondo un recente studio, infatti, l'82% della popolazione dei 27 Stati membri è sostanzialmente favorevole alla promozione di un quadro comune per i diritti e i doveri digitali (Eurobarometro, 2021) ma, allo stesso tempo, il 43% degli intervistati asserisce che i vantaggi derivanti dall'utilizzo dei mezzi informatici possono equipararsi agli svantaggi. Questo non significa che le piattaforme non siano funzionali, né tantomeno che la visione elaborata dalle istituzioni europee non sia da apprezzare: le nuove agorà digitali sono (e saranno) sempre più parte della c.d. *infosfera*, ovvero sono strumenti capaci di cambiare, interpretare e rivoluzionare la realtà, essendo sempre in rapida evoluzione (Floridi, 2017). Tuttavia, è compito delle istituzioni preposte (e del diritto) identificare i limiti di questa interazione, ponendo il cittadino al centro di queste dinamiche, assicurando che “il progresso tecnologico si svolga in armonia con le esigenze di tutela individuali e collettive, nel rispetto di una dimensione antropocentrica” (Pajno *et al.*, 2019: 206).

Infine, per quanto riguarda la fiducia e lo stimolo ad utilizzare la dimensione digitale come naturale prolungamento della realtà *analogica*, si può facilmente ipotizzare che le scelte dei cittadini futuri e, di conseguenza, le richieste di partecipazione saranno sempre più complesse. Qualsiasi remora, a nostro avviso, non si supera rendendo ancora più complicato il rapporto tra istituzioni e individui, bensì tenendo presente sin da ora il ruolo sociale che può rivestire la tecnologia: più sinteticamente, “since technology will be

<sup>7</sup> COM(2022) 27 final del 26 gennaio 2022

essential, the democratization of the processes of design and development of new technologies becomes a requirement” (Laouris, 2015: 132).

#### 4. La Conferenza sul Futuro dell’Europa: *back to the future?*

Nell’ultimo anno, il dibattito a livello sovranazionale è stato senza alcun dubbio arricchito da questioni cruciali per la vista dell’UE e degli stessi Stati Membri ma, quasi a voler rimarcare la necessità di un momento di riflessione, la grande platea dei cittadini è stata chiamata a raccolta per esprimere le proprie idee attraverso la Conferenza sul Futuro dell’Europa (CoFoE): una piattaforma di consultazione ad ampio raggio, simile a quella già descritta per le altre consultazioni che – diversamente dai precedenti tentativi – offriva la possibilità di raccogliere idee, eventi e discussioni sui temi considerati rilevanti per l’evoluzione del processo di integrazione europea.

Prescindendo dalle volontà politiche di questo grande evento di consultazione pubblica<sup>8</sup>, è bene considerare sin da ora che questo processo di coinvolgimento ad ampio raggio costituisce uno degli sforzi più profondi introdotti dalle istituzioni europee. Benché alcuni studiosi abbiano subito espresso pareri negativi o discordanti sulle reali possibilità di successo (Thierse, 2021; Palacio, 2021; Nguyen, 2021), resta innegabile che la Conferenza – la quale si reggeva in realtà su più livelli di azione, tra essi articolati – ha registrato un grado di partecipazione apprezzabile e degno di nota. Il fulcro di questo dialogo tra cittadini e Componenti della Plenaria, come detto, è stato veicolato attraverso una piattaforma multilingue che, dal momento del lancio e fino al 9 maggio 2022, ha raccolto 48.530 contributi, con 18.955 idee, 22.570 commenti e 7.005 eventi che hanno riguardato tutti i 10 argomenti raggruppati per la consultazione (Kantar Public, 2022).

Questi dati, certamente, possono risultare modesti ma costituiscono un buon terreno di analisi se letti alla luce dell’intero meccanismo di funzionamento della Conferenza. Tutti questi interventi sulla piattaforma – inclusi quelli derivanti dagli eventi fisici di discussione – sono stati poi raccolti e analizzati per fungere da input al lavoro dei cc.dd. *Panel di cittadini*: questi gruppi intermedi, ciascuno costituito da 200 cittadini europei scelti in modo casuale e provenienti dai 27 Stati membri, si sono occupati di sintetizzare le proposte per

---

<sup>8</sup> Desumibili dalla lettera di Emmanuel Macron, *Pour une Renaissance européenne*, 2019, consultabile su <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne>

poi inviarle alla Conferenza plenaria. Quest'ultimo consesso, al quale spettava il compito di dibattere in piena parità le risultanze derivanti dalle fasi precedenti, si componeva di 108 rappresentanti del Parlamento europeo, 54 per conto del Consiglio e 3 provenienti dalla Commissione europea; a questi, si aggiungevano ulteriori 108 rappresentanti di tutti i parlamenti nazionali e 108 cittadini. La società chiamata a partecipare veniva selezionata includendo 80 rappresentanti dei panel europei di cittadini, 27 membri dei *panel* che si sono celebrati a livello nazionale o provenienti da eventi di discussione (uno per Stato membro), unitamente al presidente del Forum europeo della gioventù. Per ogni incontro, debitamente organizzato con ritrasmissione in diretta, hanno fatto seguito le relazioni intermedie, le relazioni redatte dagli Stati membri e una relazione conclusiva.

Vista in questi termini, la CoFoE non può che essere considerata alla luce di tutti i livelli decisionali coinvolti. È bene, altresì, rimarcare che la consultazione si è svolta in un periodo di particolari restrizioni – incluso alla libera circolazione – ma anche di grande centralità per il dibattito europeo. È altrettanto vero che questo metodo per l'aggregazione dei massimi attori coinvolti nel processo di integrazione europea è già stata utilizzata in passato (Fabbrini, 2020: 6) ma non attraverso la commistione di mezzi fisici e digitali, né tantomeno in un clima di profonda attenzione da parte dell'opinione pubblica. Dal punto di vista funzionale, infine, è opportuno considerare altre due questioni rilevanti: analizzando la CoFoE come *processo* e rispetto al tema della selezione dei cittadini, si rileva senza dubbio un punto di possibile criticità che – a nostro parere – difficilmente avrebbe potuto trovare un rimedio in tempi così brevi; è bene ricordare che la partecipazione, per sua natura, deve essere intesa come *prendere parte* ad un dato procedimento (Peter, 2013: 11), senza alcuna discriminazione, ma non necessariamente con la medesima intensità. Pensando, invece, alla CoFoE come “luogo” di partecipazione, è evidente che quest'ultima ha assunto una dimensione inedita, sia per il diretto coinvolgimento del più ampio ventaglio possibile di attori istituzionali, sia per la presenza costante di rappresentanti ammessi a dialogare direttamente con un “trilogo” ampliato, alla stregua di un possibile “organismo interistituzionale” (von Ondarza, Ålander, 2021).

L'ultima Conferenza plenaria, tenutasi il 29 e 30 aprile 2022 ha adottato 49 proposte, accompagnate da circa 300 misure che dovrebbero aiutarne l'adozione. Raggruppate in nove macro-temi – che spaziano dal cambiamento climatico alla giustizia sociale e all'occupazione, dal ruolo dell'UE nel mondo alla trasformazione digitale – le conclusioni possono sintetizzarsi in alcune azioni e punti chiave: la richiesta di un decisivo

avanzamento nella produzione e nell'utilizzo delle energie rinnovabili, un approccio comune alle politiche sanitarie e all'assistenza sanitaria per tutti i cittadini dell'UE, l'estensione – come da tempo richiesto anche in altre occasioni – del diritto di iniziativa per il Parlamento europeo, la rimozione dell'unanimità in seno al Consiglio sulla politica estera e il miglioramento delle politiche educative in materia di ambiente, nuove tecnologie, aspetti sociali e valori europei.

Le suddette proposte descrivono bene le risultanze di una consultazione così ampia ma va altresì ricordato che la Conferenza plenaria non aveva nei suoi presupposti il compito di elaborare progetti di revisione sostanziale dei Trattati, bensì di coadiuvare, dibattere e facilitare la conclusione dei lavori dei diversi livelli di dialogo con i cittadini e le parti interessate, in piena parità, con i rappresentanti delle istituzioni europee. A queste ultime, è stato riservato il compito di prendere atto e dar seguito alle proposte ritenute attuabili e necessarie.

Se da un lato, è certamente vero che il peso decisionale rimane ancora in capo a coloro che posseggono la potestà legislativa nell'UE, è altrettanto innegabile che l'enorme processo consultivo, caratterizzato da un apprezzabile grado di trasparenza, consente a tutti gli attori coinvolti (nonché a tutti i cittadini interessati) di sondare e verificare il grado di adozione delle proposte formulate e delle misure ad esse collegate che – va ulteriormente ribadito – non sono tutte bisognose di una modifica dei Trattati istitutivi<sup>9</sup>. A nostro avviso, solo un'analisi complessiva di quest'azione partecipativa consente di determinare l'elemento innovativo della CoFoE che, pur con tutti i difetti che si addicono ad un primo esperimento di questa portata, è un'occasione che ha contribuito a creare un livello senza precedenti di responsabilità politica, in un moderno “embrione di spazio pubblico europeo” (Martines, 2022: 15) che – se fosse mantenuta in modo permanente - potrebbe promuovere non solo nuove conversazioni tra i popoli europei e le istituzioni pubbliche<sup>10</sup> - sia comunitarie che nazionali - ma anche tra i popoli stessi (Alemanno, 2022).

---

<sup>9</sup> In tal senso, il Parlamento europeo ha presentato una richiesta ai sensi dell'art. 48 TUE, con risoluzione del 9 giugno 2022 sulla richiesta di una Convenzione per la revisione dei trattati (2022/2705(RSP) ha accolto alcune delle raccomandazioni proposte dalla Conferenza plenaria. Sui profili procedurali si rinvia a L. Gianniti, ). *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*. In Azzariti, G. et al. (a cura di), Studi in onore di Franco Modugno. Editoriale Scientifica, Napoli, 2011.

<sup>10</sup> Alcune desumibili già nel *Preliminary technical assessment* del Consiglio (Doc. 10033/22) e nella comunicazione valutativa della Commissione (COM(2022) 404 final).

## 5. Considerazioni conclusive.

CXLIV

La cittadinanza dell'Unione europea, a più di trent'anni dalla sua nascita, è certamente ben diversa da ciò che gli stessi estensori del Trattato di Maastricht potevano immaginare. Benché si sia deciso di mantenere il suo caratteristico profilo accessorio, ovvero subordinato allo *status civitatis* dei Paesi membri, lo spazio in cui essa ha trovato realizzazione piena e concreta è molto più ampio delle aspettative. Negli ultimi anni, anche in funzione dell'importanza che le fonti dell'UE hanno voluto riservarle, la partecipazione dei cittadini ha subito importanti passi in avanti sul piano del dialogo con le istituzioni, l'espressione di idee e opinioni, in parte coadiuvate dal sempre più crescente utilizzo di piattaforme e meccanismi di coinvolgimento che uniscono la dimensione fisica a quella digitale. Pertanto, alla luce di quanto discusso, ci sembra che alcuni quesiti rimangano centrali in questo dibattito: quale impatto rivestono le iniziative e le idee promosse dai cittadini nel processo legislativo europeo? Quale legame intercorre, oggi, tra cittadinanza e partecipazione? Quale funzione può assumere la commistione e l'utilizzo di strumenti tradizionali e nuove tecnologie?

Rispetto al primo punto, è abbastanza chiaro che gli strumenti già definiti dai Trattati istitutivi (es. ICE) e quelli che derivano dall'implementazione di nuove piattaforme (es. *Have your Say*) sono di enorme rilevanza sul piano giuridico poiché offrono un canale di influenza diretta sull'operato della Commissione che, dal canto suo, continua a mantenere un ruolo centrale in tutto il processo legislativo. Un ruolo che, talvolta, potrebbe sembrare orientato a giustificare l'adozione di talune misure e, quindi, offrire maggiore legittimazione a tutto il processo (Organ, 2014) ma che inevitabilmente dovrà tenere conto di nuovi possibili sviluppi dettati anche dagli ultimi accadimenti che hanno riportato il tema della trasparenza e la possibile influenza di attori stranieri anche nell'operato del co-legislatore europeo (Korkea-aho, 2022).

Dal punto di vista pratico, se da un lato il rinnovato assetto normativo di alcuni istituti e i progressi nella comunicazione istituzionale dell'UE sono da considerarsi come un dato positivo, è pur vero che le risultanze di tutti questi processi si traducono in un formale invito a prendere in considerazione le questioni sollevate, che – come qualcuno ha già osservato – possono avere le capacità di spostare l'attenzione degli attori decisionali e degli Stati membri relativamente ad alcune questioni considerate cruciali nell'opinione pubblica europea (Terpan, 2015; Petropoulou, 2021) dando anche maggiore trasparenza alle misure

di implementazione delle politiche europee, verso cui l'attenzione delle consultazioni rimane sempre preminente.

Rispetto al secondo punto, è evidente che il rapporto tra questi due concetti che sono costitutivi del costituzionalismo europeo sta mutando anche (ma non solo) per effetto dei cambiamenti socio-giuridici di cui è protagonista l'Unione europea. Ciò nonostante, riteniamo sia opportuno concentrarsi non solo sulle regole positive, bensì innescare uno sforzo culturale e sociale: il collegamento tra cittadinanza e rappresentanza politica sposta il focus sull'esigenza di ri-costituire o ri-plasmare le forme politiche di organizzazione degli interessi e i correlativi canali di partecipazione delle *parti*, in cui è (sempre di più) frammentata la società contemporanea, alle istituzioni democratiche (Morrone, 2015).

Rispetto al rapporto tra partecipazione e tecnologie, oltre a quanto si è già argomentato, va comunque segnalata una enorme centralità della Commissione sia nell'incentivare l'utilizzo di queste forme, sia nel tentare di fornire più visibilità al processo di negoziazione che è proprio del funzionamento istituzionale europeo (Kreppel, Oztas, 2017). Tuttavia, tutto ciò porta ad una contingente convivenza tra metodi di partecipazione tradizionali con nuove modalità che, però, forse non hanno ottenuto ancora il risultato più difficile, ovvero quello creare nuove reti transfrontaliere, rafforzare il sistema democratico dell'UE e sensibilizzare i media sulle tematiche europee (Longo, 2019). Siamo ben propensi all'utilizzo di tutti i nuovi meccanismi di coinvolgimento sociale e di comunicazione tra cittadini, sempre che questi ultimi rimangano al centro della sfera di tutela di quei diritti – come quelli di partecipazione politica – che trovano solo un nuovo spazio nell'arena digitale: sembra che il web possa giovare, senza dubbio, al funzionamento della sfera pubblica ma non come motore autonomo, bensì come strumento di ausilio, sia rispetto alla organizzazione di movimenti sociali (che però agiscono nella vita reale), sia in vista della predisposizione di arene partecipative attraverso le quali i cittadini possano seguire e discutere l'approvazione di iniziative e progetti dei pubblici poteri (Manetti, 2018).

Concludendo, quindi, è bene ritornare allo stesso concetto di partecipazione politica e di democrazia partecipativa, assumendo che quest'ultima non rappresenta una mera consultazione, ma neppure sfocia in una vera codecisione. Il vantaggio, dal punto di vista della sfera pubblica, è la possibilità non solo di mantenere un dialogo informato con i cittadini, bensì di renderli agenti della discussione (Post, 2011), dando luogo all'espressione da parte di ognuno del proprio punto di vista ma anche ad ammettere la possibilità di modificarlo, grazie al confronto con gli altri, riequilibrando il proprio senso

di anonimato e di isolamento con la percezione dell'interesse comune (Allegretti, 2015: 333).

## 6. Riferimento bibliografici.

A. Alemanno, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être*. *European Law Journal*, 26, 2022, pp. 484-508.

Alemanno, A., *Europe's Democracy Challenge: Citizen Participation in and Beyond Elections*. *German Law Journal*, 21, 2020, pp. 35–40.

Allegretti, U., *Democrazia partecipativa*. *Enc. Dir. Annali*, IV, 2015.

Balaguer Callejón, F., *La crisi della democrazia rappresentativa di fronte alla democrazia digitale*. *La cittadinanza europea*, 2/2022, 55-70.

Benvenuti, S., *L'emergenza pandemica come innesco della crisi delle democrazie illiberali negli ordinamenti costituzionali ungherese e polacco*. *Democrazia e sicurezza*, 3/2021, 43-88.

Bifulco, R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive"*, Firenze, 2-3 aprile 2009, in Astrid Online.

Bunea, A., *Understanding the European Commission's use of politicisation in the negotiation of interinstitutional agreements: the role of consultations and issue framing*, *Journal of European Public Policy*, 3, 2020.

Bunea, A, Nørbech, I., *Preserving the old or building the new? Reputation-building through strategic talk and engagement with stakeholder inputs by the European Commission*, *Journal of European Public Policy*, 2022.

Di Gregorio, A. (2020), *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini "democrazia" e costituzionalismo*, in *DPCE On-line*, 3, pp. 3923-3944.

De Gregorio, G., *The Declaration on European Digital Rights and Principles. A First Analysis from Digital Constitutionalism*. *The Digital Constitutionalist*. 2022, <https://digi-con.org/the-declaration-on-european-digital-rights-and-principles-a-first-analysis-from-digital-constitutionalism/>

Eurobarometro, *Digital rights and principles*, 2021,

<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2270>

European Commission, *Europe Direct Contact Centre. Annual Activity Report 2021.*

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/edcc\\_annual\\_activity\\_report\\_2021.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/edcc_annual_activity_report_2021.pdf)

Eurostat, *Individuals' level of digital skills (from 2021 onwards).*

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC\\_SK\\_DSKL\\_I21\\_\\_custom\\_2397093/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=dc481686-c938-4e07-b03c-8e039f532857](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_SK_DSKL_I21__custom_2397093/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=dc481686-c938-4e07-b03c-8e039f532857)

Fabbrini, F., *The Conference on the Future of Europe: A New Model to Reform the EU?* DCU Brexit Institute – Working Paper, 12, 2020.

Ferraro, F., *Il Tribunale dell'Unione si pronuncia nuovamente sull'iniziativa dei cittadini europei: solo luci o anche qualche ombra?* Il diritto dell'Unione Europea, 2017, [http://www.dirittounioneuropea.eu/Tool/Evidenza/Single/view\\_html?id\\_evidenza=120](http://www.dirittounioneuropea.eu/Tool/Evidenza/Single/view_html?id_evidenza=120)

Ferri, M., *La Corte di Giustizia, confermando la decisione della Commissione di registrare la proposta di iniziativa dei cittadini europei «Minority SafePack», precisa il rapporto tra valori e competenze dell'Unione.* Osservatorio sulle fonti, 1, 2022, <http://www.osservatoriosullefonti.it>

Floridi, L., *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo.* Raffaele Cortina Editore. Milano, 2017.

Friedrich, D., *Participatory Democracy in the European Union? European Governance and the Inclusion of Civil Society Organisations in Migration and Environmental Policies.* Relazione presentata al Fifteenth International Conference of the Council for European Studies, 2016.

García Bouza, L., *How Could the New Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU's Democratic Malaise?* In Dougan, M; Nic Shuibhne, N.; Spaventa, E. (Eds.), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen.* Hart publishing. Oxford, 2012.

Gianniti, L., *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei.* In Azzariti, G. et al. (a cura di), *Studi in onore di Franco Modugno.* Editoriale Scientifica. Napoli, 2011.

Graber, M.A. – Levinson, S. – Tushnet, M. (eds.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, New York, 2018.

Grimm, D., *Una Costituzione per l'Europa?* In Zagrebelsky, G; Portinaro, A.; Luther, J. (a cura di), *Il futuro della Costituzione.* Einaudi. Torino, 1996.

Güiza-Suárez, L. - Rodríguez-Barajas, C., *El papel de las autoridades territoriales en la definición de zonas de exclusión o restricción minera.* Universitas, 2015, pp. 323-362.

Habermas, J., *Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*. In Zagrebelsky, G; Portinaro, A.; Luther, J. (a cura di), *Il futuro della Costituzione*. Einaudi. Torino, 1996.

Issacharoff, S., *Democracy's Deficits*. In *The University of Chicago Law Review*, Vol. 85, No. 2, March 2018, pp. 485-520.

Kantar Public. *Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe. Final Report*. <https://www.politicheeuropee.gov.it/media/6468/kantar-final-report-cofoe.pdf>, 2022.

Inglese, M. *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni dal Trattato di Lisbona: tra consolidate criticità e inesplorate prospettive*. *Federalismi.it*, 19, 2020, pp. 194-215.

Jacob-Owens, T., Willis, C., *Case T-158/21 Minority SafePack: No hope for minority rights in EU law?*, *European Law Blog*, 30 gennaio 2023, <https://europeanlawblog.eu/2023/01/30/case-t-158-21-minority-safepack-no-hope-for-minority-rights-in-eu-law/>

Korkea-aho, E., *The Qatar Scandal and Third Country Lobbying*, *VerfBlog*, 15 dicembre 2022, <https://verfassungsblog.de/the-qatar-scandal-and-third-country-lobbying/>

Kreppel, A., Oztas, B., *Leading the Band or Just Playing the Tune? Reassessing the Agenda-Setting Powers of the European Commission*. *Comparative Political Studies*, 8, 2017.

Petropoulou, I. D., *Habemus Legitimacy? The European Commission Opens Public Consultation for a Guidance Document*, *European Journal of Risk Regulation*, 12, 2021, pp. 861–65.

Laneve, G., *Pluralismo e limite (al potere e per l'altro): declinazioni della Costituzione come modo di guardare al mondo*. In AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Antonio Ruggeri, III*, Editoriale Scientifica. Napoli, 2021, pp. 2249-2470.

Laouris, Y. *Commentary*. In Floridi, L. (a cura di), *The Onlife Manifesto: Being Human in a Hyperconnected Era*, Springer, New York, 2014.

Longo, E., *The European Citizens' initiative: Too much democracy for EU polity?*, *German Law Journal*, 2, 2019.

Loots, B.E., *Civic Dignity as the Basis for Public Participation in the Legislative Process Chapter*. In *Das Ende des repräsentativen Staates? Demokratie am Scheideweg - The End of the Representative State? Democracy at the Crossroads. Eine Deutsch-Südafrikanische Perspektive - A German-South African Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH,

Baden Baden, 2016, pp. 257-272.

Luciani, M., *“Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale”*, intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, Osservatoriocostituzionale.it., 1-2/2019, 200-209.

Manetti, M., *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*. Rivista AIC, 3, 2018, pp. 375-401.

Majone, G., *Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico*. Rassegna Italiana di Sociologia, 4, 2010, pp. 599-625.

Martines, F. *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?*. I Post di AISDUE, 2, 2021, pp. 9-29.

Marxsen, C., *Participatory Democracy in Europe – Article 11 TEU and the Legitimacy of the European Union*, in F. Fabbrini, E. Hirsch Ballin, H. Somsen (eds), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Hart Publishing, 2015.

Monti, M., *Introduzione: la disinformazione online e il ruolo degli esperti nell'agorà digitale*, Federalismi.it, 11, 2020.

Morgese, G., *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*. In Triggiani, E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*. Cacucci. Bari, 2011.

Morrone, A. *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*. Quaderni costituzionali, 1/2014.

Morrone, A. *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*. Quaderni costituzionali, 2, 2015, pp. 303-323.

Nguyen, T. *Time to be honest. The future will not be decided by the Conference on the Future of Europe*. Policy Position. Jaques Delors Centre, 2021.

OECD. *Prospettive OCSE 2018 sulla politica della regolazione*. OECD Publishing. Parigi

Organ, J., *Decommissioning Direct Democracy? A critical analysis of Commission decision making on the legal admissibility of European Citizens Initiative proposals*, EU Const 422, 2014

Palacio, A. (2021). *The EU Is Still Flying Blind*. Project Syndicate, 2019.

Pallotta, O., *«A rabbit remains a rabbit»? L'ultima parola della Corte di giustizia sull'iniziativa dei cittadini europei “One of Us” (nota a Puppinck e a. c. Commissione europea, causa C-418/18 P)*, Osservatorio costituzionale AIC, 3, 2020.

Pech, L.; Peers, S., *Referendum Briefing 3: Does the EU have a 'democratic deficit'?*, 2019, <http://eulawanalysis.blogspot.com>

Peter, F., *The Human Right to Political Participation*. Journal of Ethics and Social Philosophy, 2, 2013, pp. 2-16.

Piciacchia, P. *Oltre il Grand Débat National: la proposta di modifica del Regolamento dell'Assemblea Nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*. Nomos – Le attualità nel diritto, 2019, n. 1, 1 ss.

Pinelli, C., *Le «disposizioni relative ai principi democratici»*. In Bassanini, F.; Tiberi, G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*. Il Mulino. Bologna, 2010.

Politi, F., *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*. Dirittifondamentali.it, 1/2021, 518-546.

Post., R., *Participatory Democracy and Free Speech*. Virginia Law Review, 2011, vol. 97, no. 3, pp. 477-489.

Ramírez Nárdiz, A., *Análisis de la democracia participativa colombiana. A propósito del plebiscito por la paz de 2016*. Revista española de derecho constitucional, enero/abril 2019, 115, 2019, pp. 171-204.

Raspadori, F., *La democrazia partecipativa e il diritto di iniziativa dei cittadini europei*. Studi sull'integrazione europea, 3, 2010, pp. 675-689.

Raspadori, F., *La partecipazione dei cittadini all'Unione europea e lo spettro della democrazia*. Federalismi.it, 12, 2022, pp. 220-240.

Rubechini, P. *La regolamentazione dell'iniziativa dei cittadini europei*. Giornale di diritto amministrativo, 7, 2011, pp. 709-717.

Ruggeri, A., *Lo Stato costituzionale e le sue "mutazioni genetiche"*. Quaderni costituzionali, 4/2014, 837 ss.

Ruggeri, A., *La democrazia: una risorsa preziosa e imperdibile ma anche un problema di assai ardua ed impegnativa soluzione*. Dirittifondaemntali.it, 1/2021, 325-354.

Scarlatti, P. *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo-Lisbona*. Rivista AIC, 1, 2012.

Terpan, F., *Soft Law in the European Union. The Changing Nature of EU Law*, European Law Journal, 1, 2015, pp. 68-96.

Thierse, S., *The Conference on the Future of Europe – Finally, an opportunity for more*

*top-down bureaucracy?* Verfassungsblog, 2021, <https://verfassungsblog.de/cofoe-bureaucracy/>

Thomas-Acuna, E., *Colombia: entre la crisis de la representatividad y la democracia directa*, Zürich, C2D, 2008.

Vedaschi, A., *Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in *DPCE Online*, 2, 2020, 1453-1489.

Vipiana, P., *L'iniziativa dei cittadini europei e l'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento italiano: due istituti a confronto*. *Dirittifondamentali.it*, 2, 2020, <http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2020/12/Vipiana-L'iniziativa-dei-cittadini-europei-e-l'iniziativa-legislativa-popolare-nell'ordinamento-italiano.pdf>

Von Ondarza, N.; Ålander, M., *The Conference on the Future of Europe, Obstacles and Opportunities to a European Reform Initiative That Goes beyond Crisis Management*. SWP Comment, C 19, 2021.

Weinstein, J., *Participatory Democracy as the Basis of American Free Speech Doctrine. A Reply*. *Virginia Law Review*, 2011, Vol. 97, No. 3, pp. 633-679.

Zicchittu, P., *La svolta politica dell'iniziativa dei cittadini europei*. *Quaderni costituzionali*, 1, 2022, pp. 167-186.

**Abstract:** La cittadinanza dell'Unione europea, pur nella sua accezione accessoria, si prefissa di realizzare una partecipazione transnazionale dei cittadini al procedimento legislativo e democratico delle istituzioni sovranazionali nell'UE. L'art. 10(3) del TUE, infatti, stabilisce che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione, dovendo far derivare ogni decisione da meccanismi che siano il più possibile aperti e vicini ai suoi destinatari. Il presente contributo cerca di rispondere ad alcuni interrogativi relativi alla partecipazione del cittadino europeo attraverso i recenti meccanismi che cercano di intavolare una dialettica proficua con le istituzioni europee, con un approccio prevalentemente giuridico e comparato, includendo anche le principali risultanze derivanti dall'analisi politologica, statistica e sociale. Oltre alle evidenze già emerse dalla dottrina in questa materia, si concentra sui risultati provenienti dalla Conferenza sul Futuro dell'Europa e sulle raccomandazioni elaborate dai panel dei cittadini, dalle parti interessate e dai rappresentanti istituzionali cercando di delineare il perimetro di uno scenario che risulta ancora incerto e da completare.

**Abstract:** EU citizenship, even in its ancillary concept, aims to achieve transnational citizen participation in the legislative and democratic process of EU supranational institutions. Article 10(3) of the TEU, in fact, states that every citizen has the right to participate in the democratic life of the Union, and that every measure must derive from mechanisms that should be open and close to its recipients. This paper seeks to address some of the questions related to the participation of the European citizens through the recent mechanisms that are trying to engage a fruitful dialogue with the EU institutions, with a mainly legal and comparative approach, also including the main findings from political, statistical and social analysis. In addition to the emerging doctrine on this topic, it also focuses on the findings coming from the Conference on the Future of Europe and the recommendations elaborated by citizens' panels, stakeholders and institutional representatives, trying to outline the perimeter of a scenario that is still uncertain and to be completed.

**Parole chiave:** Cittadinanza – Partecipazione – Legislazione – ICE – CoFoE.

**Key words:** Citizenship – Participation – Legislation – ECI – CoFoE.