

Una Unione di cittadini

La costruzione della cittadinanza europea
attraverso la partecipazione e la formazione

a cura di

Adelina Adinolfi e Nicole Lazzerini



Giappichelli

Una Unione di cittadini

La costruzione della cittadinanza europea
attraverso la partecipazione e la formazione



Una Unione di cittadini

La costruzione della cittadinanza europea
attraverso la partecipazione e la formazione

a cura di

Adelina Adinolfi e Nicole Lazzerini



Giappichelli

© Copyright 2023 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0501-8

ISBN/EAN 979-12-211-5508-2 (ebook - pdf)

Il sostegno della Commissione europea alla produzione di questa pubblicazione non costituisce un'approvazione del contenuto, che riflette esclusivamente il punto di vista degli autori, e la Commissione non può essere ritenuta responsabile per l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.



Cofinanziato dal
programma Erasmus+
dell'Unione europea



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su
carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Introduzione</i> (Adelina Adinolfi)	XI

Parte Prima **Gli strumenti attuali** **di partecipazione democratica**

Comunicare l'Europa dei cittadini

Fabio Raspadori	3
1. Comunicare l'Unione europea	3
2. Perché è indispensabile	7
3. Perché è difficile	11
4. Perché serve se si vogliono modificare i Trattati	13

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

Marco Inglese	15
1. Introduzione: la democrazia partecipativa e l'iniziativa dei cittadini europei	15
2. Le tre fasi costitutive di un'iniziativa dei cittadini	20
3. <i>Segue</i> : e le due crisi di un'iniziativa dei cittadini	23
4. Il principio dell'equilibrio istituzionale e il ruolo della Commissione	29
5. Il diritto fondamentale a una buona amministrazione e il ruolo della Commissione	31
6. Conclusioni: disillusioni, funzionalismo e realismo a Trattati invariati	33

Le petizioni al Parlamento europeo: potenziale inespresso e proposte per il futuro

Stefano Montaldo	37
1. Introduzione. L'evoluzione delle petizioni ed il loro legame con il principio di democrazia nell'Unione europea	37
2. Le petizioni al Parlamento europeo: profili procedurali	39
2.1. La presentazione di una petizione	39
2.2. La procedura per la trattazione delle petizioni	40
3. I tentativi di rafforzamento del diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo attraverso l'interpretazione estensiva dei criteri oggettivi e soggettivi di accesso a questo istituto	41
4. I fattori che evidenziano l'odierno insuccesso delle petizioni al Parlamento europeo	43
4.1 Le criticità evidenziate dalle statistiche	43
4.2 Le cause di natura istituzionale	45
4.3 La scarsa effettività delle petizioni e delle azioni disponibili per darvi seguito	47
5. Il diritto di presentare petizioni preso sul serio: misure in atto e proposte per il futuro	49
5.1. Misure centralizzate: il rafforzamento operativo della commissione petizioni e il miglioramento del coordinamento interistituzionale	49
5.2. Un nuovo ruolo per le università e gli enti locali	51
6. Conclusioni	53

Parte Seconda

Le prospettive di riforma

La Conferenza sul futuro dell'Europa, laboratorio di democrazia partecipativa e deliberativa

Susanna Cafaro	57
1. Le nuove frontiere della democrazia partecipativa/deliberativa e la loro applicazione in sede europea	57
2. La Conferenza sul futuro dell'Europa	63
3. Cosa ha funzionato e cosa potrebbe funzionare meglio: perfezionare lo strumento	68
3.1. Partecipazione e visibilità	68
3.2. Buon funzionamento	70

	<i>pag.</i>
3.3. Impatto	72
4. Creatività e <i>path dependency</i> nel processo di integrazione europea: perché i panel dei cittadini rimarranno nell'ordinamento dell'Unione	73

Le proposte di modifica dei Trattati presentate dal Parlamento europeo

Francesca Martines	77
1. Introduzione	77
2. Le ragioni addotte dal Parlamento a sostegno della sua richiesta di attivare la procedura di revisione ordinaria dei Trattati	80
3. Le proposte riguardanti il Parlamento europeo e le sue funzioni	84
3.1. La funzione legislativa	85
3.2. La funzione di bilancio	88
3.3. La funzione di controllo	89
4. Le proposte relative alle regole di voto in Consiglio.	92
5. Le proposte riguardanti gli strumenti della democrazia partecipativa	93
6. Osservazioni conclusive	96

Keynote Speech

L'Unione europea alla ricerca di nuovi modi di legittimazione

Renaud Dehousse	101
-----------------	-----

Parte Terza

La rilevanza della didattica nella costruzione della cittadinanza europea: esperienze interdisciplinari di diffusione delle conoscenze sull'attività e i meccanismi istituzionali dell'Unione

Obiettivi e azioni del progetto Erasmus+ "TrustEU" dell'Università di Firenze

Nicole Lazzarini	109
1. "TrustEU": uno <i>short title</i> per un obiettivo	109
2. Le collaborazioni e le principali attività realizzate	110
3. Uno sguardo al futuro (molto vicino)	112

	<i>pag.</i>
<i>EU Talks. Dialoghi sul futuro dell'Europa</i>	
Enrico Borghetto	115
1. Introduzione	115
2. Origini e ispirazioni	116
3. Proposte concrete e un approccio sperimentale	116
4. Conclusione	117
La logica subordinativa nella costruzione della cittadinanza europea	
Francesca Ditifeci	119
1. Introduzione	119
2. Cittadinanza linguistica	119
3. Strutture logiche e globalizzazione	121
4. Crisi della logica subordinativa occidentale	123
5. Semplificazione linguistica	124
6. Intelligenza artificiale	125
6.1. <i>Top-down</i> e <i>Bottom-up</i> nell'intelligenza umana e nell'intelligenza artificiale in una prospettiva europea	126
7. Conclusioni	128
Geografia come incontro. L'esperienza del laboratorio urbano "I live in Florence"	
Panos Bourlessas, Mirella Loda, Matteo Puttilli	129
1. Introduzione	129
2. Lo spazio pubblico urbano come luogo dell'incontro	130
3. Il laboratorio urbano "I live in Florence"	132
4. Geografie dell'incontro nello spazio pubblico fiorentino	135
5. Conclusioni	137
Citizenship, education and democracy	
Kalypso Nicolaïdis	139

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. QVORTUP, *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'initiative 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.

na (art. 157 TFUE) e, quindi, contemporaneamente in violazione dell'art. 2 TUE e dell'art. 21 della Carta. In secondo luogo, e sul punto si tornerà diffusamente nel paragrafo successivo, in seguito a una consistente e consolidata giurisprudenza, sia del Tribunale sia della Corte in appello, la Commissione ha accettato la c.d. registrazione parziale o qualificata, originariamente non prevista dall'art. 4 del Regolamento 2011 ma che ora rappresenta uno dei punti di forza del Regolamento del 2019.

Entro sei mesi dalla registrazione, “tutte le dichiarazioni di sostegno sono raccolte entro un periodo non superiore a 12 mesi a decorrere da una data scelta dal gruppo di organizzatori” (art. 8 del Regolamento del 2019). Si tratta di una significativa novità introdotta dal Regolamento del 2019 poiché quello del 2011 si limitava a prevedere, nel proprio art. 5(5) che “tutte le dichiarazioni di sostegno sono raccolte dopo la data di registrazione della proposta d’iniziativa dei cittadini”, con ciò suscitando diverse perplessità. Infatti, era stato sottolineato che il gruppo di organizzatori potesse non essere immediatamente pronto a iniziare la raccolta delle dichiarazioni e che, quindi, sarebbe stato più efficiente un sistema che permettesse loro di individuare autonomamente il *dies a quo*. Del resto, se l’obiettivo è garantire la maggior partecipazione e il miglior dialogo, è necessario prevedere che sia il gruppo di organizzatori a gestire l’intera procedura, sempre nel rispetto delle prerogative della Commissione. La raccolta delle dichiarazioni di sostegno può avvenire interamente tramite sistemi informatici e saranno, poi, gli Stati membri, attraverso controlli sistematici oppure a campione, a verificare l’identità delle firme.

Assumendo che, quindi, siano state raccolte almeno un milione di dichiarazioni di sostegno in almeno un quarto degli Stati membri, si apre la terza fase, tramite una pubblicazione in tal senso a cura della Commissione. Di conseguenza, il Parlamento organizza un’audizione pubblica durante la quale il gruppo di organizzatori presenta l’ICE, la Commissione vi partecipa “a un livello appropriato” (art. 14(2) del Regolamento del 2019); anche il Consiglio, altri organi consultivi e i parlamenti nazionali possono presenziare. Significativamente, l’art. 14(3) del Regolamento del 2019 aggiunge che “in seguito all’audizione pubblica, il Parlamento europeo valuta il sostegno politico dell’iniziativa”. Dal canto suo, secondo l’art. 15(2) del Regolamento del 2019, “la Commissione 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” ed eventualmente preparare anche un calendario delle proposte e delle azioni da porre in essere. In seguito, il Parlamento valuta le misure adottate dalla Commissione (art. 16 del Regolamento del 2019). È evidente che il coinvolgimento del Parlamento abbia un carattere squisitamente politico, non potendosi configurare in questo momento un supporto di tipo giuridico alle richieste del gruppo di organizzatori. Come ipotesi di scuola potrebbero, però, presentarsi due scenari distinti. Nel primo, dopo aver sostenuto politicamente l’ICE, il Parlamento potrebbe esercitare il proprio potere di controllo nei confronti della Commissione, ad esempio, tramite interrogazioni del Commissario competente. Ancora, ma sempre in via teorica,

il Parlamento potrebbe spingersi sino a esperire un'azione in carenza se la Commissione, gravata dall'obbligo di adottare le proprie conclusioni giuridiche e politiche, non lo facesse entro il termine stabilito. Più significativamente, sotto un profilo tanto giuridico quanto politico, il Parlamento potrebbe intervenire a supporto del gruppo di organizzatori in un'azione di annullamento volta a censurare una comunicazione ritenuta insufficiente. Nessuno di questi scenari si è mai verificato finora, a ulteriore dimostrazione che il ruolo del Parlamento sia particolarmente debole.

Il quadro d'insieme delle tre fasi dell'ICE consente alcune osservazioni preliminari. Da un lato, il diniego di registrazione ha, da sempre, costituito il punto nodale delle controversie giunte all'attenzione del Tribunale e della Corte. Dall'altro lato, inizia a sostanzarsi un contenzioso volto a censurare le comunicazioni della Commissione nella misura in cui quest'ultima decida di non dare seguito a un'ICE che abbia raccolto le necessarie dichiarazioni di sostegno. Rimane, invece, da verificare se la registrazione parziale sia riuscita, almeno parzialmente, ad alleviare il *gap* che si era creato tra il numero delle ICE presentate e quelle registrate.

Da ciò discendono le due crisi sistemiche che attraversano l'ICE, ossia, il diniego di registrazione e le azioni intraprese dalla Commissione. Essi hanno provocato frustrazione e delusione nei gruppi di organizzatori.

3. *Segue*: e le due crisi di un'iniziativa dei cittadini

Secondo quanto discusso nel paragrafo precedente, l'ICE soffre di due momenti di crisi, rispettivamente annidati nella prima e nella terza fase.

Nella prima fase, infatti, al gruppo di organizzatori è essenzialmente chiesto di conoscere gli elementi costitutivi dell'ordinamento giuridico dell'Unione e, nello specifico: i) la delimitazione dei poteri della Commissione nelle materie di competenza dell'Unione; ii) la nozione di atto giuridico nella sua più onnicomprensiva accezione, includendo quelli vincolanti, non vincolanti, atipici e preparatori; iii) il concetto di attuazione del Trattato. La giurisprudenza del Tribunale e della Corte è riuscita, nel tempo, a chiarire la portata di questi tre elementi. Nella terza fase, invece, al gruppo di organizzatori è richiesta l'accettazione delle conclusioni politiche e giuridiche della Commissione, anche quando queste non rispecchiano l'oggetto dell'ICE e, naturalmente, non tengono conto dello sforzo profuso per concludere la procedura amministrativa.

Le due crisi dell'ICE hanno largamente contribuito a un generale senso di frustrazione e delusione; ciò, in ultima analisi, innerva le visioni minimaliste e massimaliste. Su questi punti si tornerà nelle conclusioni del presente contributo, in favore di una visione genuinamente realista.

La prima crisi è rappresentata dall'aspro contenzioso volto a contestare, tramite azioni di annullamento *ex art. 263 TFUE*, i dinieghi di registrazione opposti dalla

Commissione nei confronti di ICE ritenute manifestamente al di fuori delle competenze di quest'ultima di proporre un atto giuridico per l'attuazione del Trattato.

In tale contesto, la giurisprudenza del Tribunale e della Corte in appello è particolarmente solida. A partire dal caso *Anagnostakis*²⁴, il Tribunale ha evidenziato alcuni punti fermi. Innanzitutto, l'obbligo di motivazione da parte della Commissione deve estrinsecarsi attraverso decisioni che siano in grado di indicare ai gruppi di organizzatori tutti gli elementi di fatto e di diritto che hanno portato al diniego. In secondo luogo, la verifica da parte della Commissione deve sforzarsi di includere tutte le basi giuridiche astrattamente idonee a fondare la competenza dell'Unione; ivi compreso l'art. 352 TFUE²⁵. In terzo luogo, ma di maggior pregnanza, è il fatto che la Commissione debba arrestare la propria analisi a quanto di manifesto è presente nella proposta di ICE. In altre parole, il controllo sull'oggetto in relazione alla competenza non può spingersi nella prima fase fino a valutare l'astratta fattibilità della proposta di ICE²⁶. Il Tribunale e la Corte, infatti, hanno ripetutamente affermato che la fattibilità della proposta di ICE, in astratto e in concreto, è demandata alla terza fase, ossia, quando la Commissione presenta le proprie conclusioni politiche e giuridiche.

Questa prima giurisprudenza, sviluppatasi in un arco temporale di appena due anni, assume un carattere marcatamente pionieristico. Infatti, vista la novità dell'ICE e, più in generale, della democrazia partecipativa, il Tribunale ha affrontato le controversie sottoposte al suo giudizio attraverso un solido aggancio al generale obbligo di motivazione derivante dall'art. 296 TFUE e da esso ha inferito, nei singoli casi di specie, la bontà della condotta della Commissione. Parimenti, in questa prima fase, anche le ICE proposte non spiccavano per la chiara identificazione degli obiettivi che intendevano raggiungere, anzi, faticavano a trovare un ancoraggio convincente nelle norme del Trattato²⁷.

Il punto di svolta, destinato a modificare l'assetto regolatorio dell'ICE, avviene con le sentenze *MinoritySafePack*²⁸ e *Izsák*²⁹. Infatti, in *MinoritySafePack*, per la prima volta, il Tribunale ha annullato la decisione di diniego di registrazione. Nella sentenza in esame, l'ICE era composta da undici proposte distinte e, di conseguenza, la Commissione avrebbe dovuto motivare il diniego per ognuna di esse per permettere al gruppo di organizzatori di comprendere la *ratio* della decisione. In seguito all'annullamento per via giurisdizionale della propria decisione, la

²⁴ Trib. causa T-450/12, *Alexios Anagnostakis c. Commissione europea*, sentenza del 30 settembre 2015.

²⁵ Trib. causa T-44/14, *Costantini e a. c. Commissione europea*, sentenza del 19 aprile 2016.

²⁶ Trib. causa T-361/14, *HB e c. c. Commissione europea*, sentenza del 5 aprile 2017.

²⁷ Trib. *Anagnostakis*, cit., punto 31. La medesima carenza di chiarezza emerge anche in Corte giust. causa C-589/15 P, *Anagnostakis c. Commissione europea*, sentenza del 12 settembre 2017.

²⁸ Trib. causa T646/13, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe c. Commissione europea*, sentenza del 3 febbraio 2017.

²⁹ Trib. causa T-529/13, *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione europea*, sentenza del 10 maggio 2016.

Commissione ha registrato nove delle undici proposte. Ciò ha avviato la c.d. registrazione parziale o, secondo le parole dell'Avvocato generale Emiliou, "qualificata"³⁰, ossia, il fatto che la Commissione, sempre nell'ambito di un'analisi sulla non manifesta estraneità dell'oggetto dell'ICE rispetto ai propri poteri, può limitarsi a registrarne una parte. È, ancora, significativo sottolineare che la registrazione parziale è ora espressamente prevista dall'art. 6 del Regolamento del 2019. Parallelamente, la Corte ha annullato in appello la sentenza *Izsák*³¹, sulla base delle medesime argomentazioni e, di conseguenza, in seguito a un nuovo esame, la Commissione ha registrato l'ICE intitolata "*Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali*". In questo contesto, la Romania ha impugnato sia la decisione della Commissione di registrare l'ICE "*MinoritySafePack*"³² sia quella relativa all'ICE "*Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali*"³³. L'argomento principale della Romania riguarda l'assenza nel Regolamento del 2011 di qualsivoglia indicazione in merito e, quindi, una violazione del regolamento stesso. Le già anticipate conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou sconsigliano questo argomento alla luce di una lettura sistemico-teleologica dell'ICE e del Regolamento del 2011. Infatti, l'obiettivo è registrare più ICE possibili al fine di rafforzare la democrazia partecipativa. Al momento in cui si scrive, la Corte non ha ancora reso la propria sentenza e non è dato sapere se le conclusioni dell'Avvocato generale saranno seguite.

Ad ogni modo, si può immediatamente osservare un deciso cambio di passo nella giurisprudenza. Mentre, all'inizio, i giudici di Lussemburgo avevano interpretato in maniera letterale e restrittiva le condizioni di registrazione, con l'aumento della complessità delle ICE proposte non era più possibile basarsi esclusivamente sull'obbligo di motivazione. Effettivamente, una linea argomentativa maggiormente aperta alle esigenze della democrazia partecipativa e, quindi, della registrazione, è seguita anche nella sentenza *Efler*³⁴ nella quale il Tribunale ha annullato il diniego di registrazione dell'ICE intitolata "*Stop TTIP*" poiché l'ICE può essere usata anche per chiedere alla Commissione di raccomandare al Consiglio di non proseguire i negoziati in materia di commercio internazionale. Ciò a prescindere dal fatto che l'atto richiesto avesse una mera valenza preparatoria o endoprocedimentale. Nella sentenza *Moerenhout*³⁵, invece, il Tribunale ha annullato il di-

³⁰ Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou presentate il 5 ottobre 2023, causa C-54/22 P, Romania contro Commissione europea, punto 67.

³¹ Corte giust. causa C-420/16 P, *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione europea*, sentenza del 7 marzo 2019.

³² Trib. causa T-391/17, *Romania c. Commissione europea*, sentenza del 24 settembre 2019; Corte giust. causa C-899/19 P, *Romania c. Commissione europea*, sentenza del 20 gennaio 2022.

³³ Trib. causa T-495/19, *Romania c. Commissione europea*, sentenza del 10 novembre 2021; Corte giust. causa C-54/22 P, pendente.

³⁴ Trib. causa T-754/14, *Michael Efler e a. c. Commissione europea*, sentenza del 10 maggio 2017.

³⁵ Trib. causa T-789/19, *Tom Moerenhout e a. c. Commissione europea*, sentenza del 12 maggio 2021.

niego di registrazione dell'ICE intitolata “*Garantire la conformità della politica commerciale comune con i trattati dell'UE e con il diritto internazionale*” nella misura in cui il gruppo di organizzatori la intendeva come ricadente nella politica commerciale comune – quindi, di competenza esclusiva dell'Unione e in cui la Commissione ha un ruolo precipuo – mentre quest'ultima la intendeva come afferente alla politica estera e di sicurezza comune dove, come noto, i suoi poteri sono limitati. Infine, nella sentenza *Derecho de la UE*³⁶ il Tribunale ha chiarito che l'oggetto dell'ICE deve necessariamente riguardare un atto giuridico che la Commissione deve proporre alle altre istituzioni e non già un atto che essa può adottare autonomamente come, nel caso di specie, il dialogo con uno Stato membro nell'ambito del meccanismo volto alla verifica del rispetto dello stato di diritto.

Si è visto, dunque, come il Tribunale e la Corte abbiano interpretato gli aspetti sostanziali e procedurali della prima fase. In seguito all'applicazione del Regolamento del 2019, a far data dal 1° gennaio 2020, non si segnalano sentenze in materia di registrazione. Ciò non significa, però, che il contenzioso si sia arrestato poiché, adesso, è essenzialmente concentrato sulle conclusioni giuridiche e politiche della Commissione.

Per quanto riguarda la terza fase, la crisi sistemica è dovuta all'ormai nota controversia *One of Us*. Decisa prima dal Tribunale³⁷ e poi dalla Corte in appello³⁸, il punto nodale della questione concerne il margine di discrezionalità lasciato alla Commissione quando comunica le proprie conclusioni giuridiche e politiche. Infatti, il gruppo di organizzatori aveva visto frustrate le proprie aspettative nella misura in cui la Commissione aveva comunicato di non voler intraprendere alcuna azione legislativa, con ciò, secondo loro, vanificando l'intera ICE. Ora, lasciando le questioni inerenti la legittimazione da parte del gruppo di organizzatori a impugnare *ex art. 263 TFUE* un atto giuridico atipico, non vincolante e, per giunta, non ad essi immediatamente e direttamente indirizzato, la Corte, seguendo le conclusioni dell'Avvocato generale Bobek³⁹, fa salva la più ampia discrezionalità della Commissione. Infatti, se da un lato essa è espressamente prevista dall'art. 10 del Regolamento del 2011, applicabile *ratione temporis*, dall'altro lato, ciò che conta è come l'intellegibilità dell'iter argomentativo delle conclusioni si manifesti nei confronti della collettività dei cittadini. Parallelamente, le stesse argomentazioni sono presenti anche nell'ennesima sentenza derivante dal-

³⁶ Trib. causa T-611/19, *Derecho de la UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas c. Commissione europea*, sentenza del 9 giugno 2021 [disponibile solo in francese e spagnolo].

³⁷ Trib. causa T-561/14, *European Citizens' Initiative One of Us c. Commissione europea*, sentenza del 23 aprile 2018.

³⁸ Corte giust. causa C-418/18 P, *Puppinck c. Commissione europea*, sentenza del 19 dicembre 2019.

³⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek presentate il 29 luglio 2019, causa C-418/18 P, *Puppinck c. Commissione europea*.

l'ICE "*MinoritySafePack*"⁴⁰. In altre parole, il fatto che la Commissione non dia alle ICE che hanno completato le tre fasi il seguito voluto dal gruppo di organizzatori contribuisce a creare un sentimento di diffusa delusione. Nonostante le conclusioni adottate ben si prestino a spiegare il punto di vista della Commissione e siano ricche di informazioni, soprattutto per quanto riguarda la prassi istituzionale sulla scelta della base giuridica, non si può non notare il rischio di un appiattimento su considerazioni tecniche che deludono le legittime aspettative del gruppo di organizzatori. A titolo di esempio, la comunicazione⁴¹ in risposta all'ICE "*End the Cage Age*" prevede una proposta legislativa entro l'ultimo trimestre del 2023 volta a "abolire gradualmente e infine vietare l'utilizzo delle gabbie per tutte le specie e le categorie di animali contemplate dall'iniziativa"⁴². Però, siffatta proposta rientra nel più ampio quadro del *Green Deal*⁴³ e della Strategia dal produttore al consumatore⁴⁴, saldamente legati alle priorità politiche della Commissione e di cui è noto che sarà difficile rispettare il cronoprogramma. Probabilmente, per accentuare l'impatto della democrazia partecipativa sul processo decisionale sarebbe stato più opportuno tentare di avviare subito una procedura legislativa ordinaria invece di ancorarla a quelle già in corso d'opera. Parimenti, anche la comunicazione⁴⁵ in risposta all'ICE "*Salviamo api e agricoltori! Verso un'agricoltura favorevole alle api per un ambiente sano*" si limita ad affermare che la Commissione "anziché proporre nuovi atti legislativi"⁴⁶ garantirà la rapida adozione di quelli già in corso di discussione con i co-legislatori. Dall'analisi della comunicazione rispetto all'ICE "*Stop Finning – Stop the Trade*"⁴⁷ non emerge, invece, la volontà di proporre alcun atto legislativo ma una più cauta valutazione

⁴⁰ Trib. causa T-158/21, *Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative "Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe"* c. Commissione europea, sentenza del 9 novembre 2022. Al momento in cui si scrive, la sentenza è oggetto di appello, Corte giust. causa C-26/23 P, pendente.

⁴¹ Comunicazione della Commissione sull'iniziativa dei cittadini europei (ICE) "*End the Cage Age*" COM(2021) 4747 final, 30 giugno 2021.

⁴² *Ivi*, 18.

⁴³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Il *Green Deal* europeo, COM(2019) 640 final 11 dicembre 2019.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Una strategia "dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, COM(2020) 381 final, 20 maggio 2020.

⁴⁵ Comunicazione della Commissione sull'iniziativa dei cittadini europei (ICE) "*Salviamo api e agricoltori! Verso un'agricoltura favorevole alle api per un ambiente sano*", COM(2023) 2320 final, 5 aprile 2023.

⁴⁶ *Ivi*, 17.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione sull'iniziativa dei cittadini europei (ICE) "*Stop the Finning – Stop the Trade*", COM(2023) 4489 final, 5 luglio 2023.

d'impatto sulle possibili azioni da intraprendere. Lo stesso dicasi per la comunicazione in risposta all'ICE "Salvare i cosmetici cruelty-free: impegnarsi per un'Europa senza sperimentazione animale"⁴⁸, dalla quale si nota che la Commissione, al momento, non ritiene che una proposta legislativa sia lo strumento più adatto per perseguire gli obiettivi dell'ICE.

Sembra quindi potersi affermare che i sentimenti di frustrazione e delusione dei gruppi di organizzatori siano ben presenti sia nella dinamica giurisdizionale⁴⁹ – esaminata attraverso le azioni di annullamento contro i dinieghi di registrazione e le comunicazioni della Commissione – sia per quanto riguarda gli obiettivi attesi. Certo, il dato incontrovertibile è che alcune di queste tematiche erano assenti o, almeno, solo indirettamente presenti nell'agenda politica della Commissione. Le ICE hanno, quindi, avuto il merito di attirare l'attenzione e di creare un dialogo su temi altrimenti negletti. Di più, per quanto un milione di dichiarazioni di sostegno provenienti da almeno un quarto degli Stati membri sia un numero oggettivamente minimo rispetto alla popolazione complessiva dell'Unione, non si può sottovalutare che, per la prima volta, si sia creato un consenso di matrice genuinamente transnazionale.

Entrambi i profili critici dell'ICE fin qui evidenziati, però, non devono trarre in inganno. Innanzitutto, dopo un primo momento di stasi (2012-2015) e un secondo periodo di diminuzione di proposte presentate (2015-2018), l'interesse verso l'ICE non è scemato come ci si sarebbe potuti aspettare. Infatti, seppur lentamente, il numero di ICE introdotte ha ripreso ad aumentare e, nel frattempo, il Regolamento del 2019, che prevede espressamente la registrazione parziale, ha iniziato a essere applicato dal 1° gennaio 2020. Al momento in cui si scrive ci sono nove ICE nella fase di raccolta delle dichiarazioni di sostegno, cinque sono in procinto di iniziare la fase di raccolta delle dichiarazioni di sostegno, due sono nella fase di verifica delle dichiarazioni di sostegno raccolte e una è sottoposta allo scrutinio della Commissione⁵⁰. Al contempo, il contenzioso si è di fatto azzerato poiché le uniche cause pendenti riguardano la registrazione parziale nel periodo del previgente regolamento del 2011.

Se, in proposito, sia possibile esprimere un giudizio di positiva cautela sull'istituto dell'ICE come meccanismo di democrazia partecipativa rimane, tuttavia, da capire. In proposito, si segnala che la Commissione dovrà presentare il primo *report* sull'applicazione del Regolamento del 2019 entro il 1° gennaio 2024.

⁴⁸ Comunicazione della Commissione sull'iniziativa dei cittadini europei (ICE) "Salvare i cosmetici *cruelty-free*: impegnarsi per un'Europa senza sperimentazione animale", COM(2023) 5041 final 25 luglio 2023.

⁴⁹ L. NAVEL, *Prémices de la juridictionnalisation de l'initiative citoyenne européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, 285 ss.

⁵⁰ I dati sono estrapolati dalla pagina web https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_en, ultima consultazione: 17 novembre 2023.

4. Il principio dell'equilibrio istituzionale e il ruolo della Commissione

La condotta della Commissione nelle tre fasi dell'ICE rappresenta una delle maggiori questioni ancora irrisolte e che, fin dall'inizio, ha contribuito ad alimentare le critiche rispetto al suo operare⁵¹. Il punto nodale, come si è già anticipato, è che un corpo intermedio, costituito da sette individui aventi la residenza in sette diversi Stati membri che riescono a raccogliere almeno un milione di firme in un quarto degli Stati membri, potrebbe alterare, da un lato, il principio dell'equilibrio istituzionale⁵² e, dall'altro, creare una procedura potenzialmente in concorrenza con i poteri di c.d. pre-iniziativa del Parlamento e del Consiglio a norma degli artt. 225 e 241 TFUE.

A ben vedere, anche questi profili dovrebbero essere esaminati con un maggiore realismo. Innanzitutto, il c.d. quasi-monopolio di iniziativa legislativa della Commissione non è intangibile come a prima vista appare.

Ad esempio, il Parlamento aveva adottato una risoluzione attraverso la quale chiedeva alla Commissione di presentare una proposta di regolamento per un'amministrazione aperta, efficace e indipendente⁵³ che avrebbe essenzialmente portato alla promulgazione di un codice amministrativo dell'Unione. La Commissione non ha dato seguito positivo alla risoluzione nella misura in cui ha stimato che detto codice amministrativo avrebbe rischiato di rimuovere la flessibilità necessaria nel trattare la molteplicità delle istanze sottoposte alla propria azione amministrativa⁵⁴. Nonostante una risposta di carattere negativo, il Parlamento, più di recente, si è esposto nuovamente, chiedendo l'adozione di un regolamento che coniughi digitalizzazione e amministrazione⁵⁵. Per contro, al momento, non si registrano inviti ad adottare atti legislativi da parte del Consiglio.

Seppur in un contesto parzialmente diverso, la Corte di giustizia dell'Unione europea può attivarsi autonomamente per modificare il proprio statuto secondo il disposto dell'art. 281(2) TFUE. Secondo la procedura stabilita dalla norma, la Corte di giustizia dell'Unione europea può chiedere al Parlamento e al Consiglio di deliberare secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione della Com-

⁵¹ 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.

⁵² Sullo sviluppo del principio dell'equilibrio istituzionale si veda, inizialmente, J.-P. JACQUÉ, *The Principle of Institutional Balance*, in *Common Market Law Review*, 2004, 383 ss.

⁵³ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2016 per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente (2016/2610(RSP)). V. anche F. ROLANDO, *La proposta del Parlamento europeo di adozione di un regolamento per un'amministrazione dell'Unione europea aperta, efficace e indipendente*, in *Osservatorio – Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, reperibile online.

⁵⁴ *Follow up to the European Parliament resolution for an open, efficient and independent European Union administration*, adottato dalla Commissione il 4 ottobre 2016.

⁵⁵ *Report with recommendations to the Commission on Digitalisation and Administrative Law* (2021/2161(INL)), 26 ottobre 2023.

missione in merito alla modifica del proprio statuto; in alternativa, su proposta della Commissione e previa consultazione della Corte. Ed è esattamente in questo primo scenario che si inserisce la recente proposta di attribuire una competenza pregiudiziale al Tribunale in alcune materie ben definite⁵⁶.

I due esempi testé menzionati si muovono nella direzione di verificare come il quasi monopolio di iniziativa legislativa della Commissione subisca dei temperamenti di carattere istituzionale che rispecchiano le necessità di una modifica e/o di un'introduzione, a Trattati invariati, di ulteriori meccanismi volti a garantire il perseguimento degli obiettivi dell'Unione. Sembra, però, non potersi dire lo stesso per quanto riguarda l'equilibrio istituzionale e l'ICE.

Infatti, come si è visto nei paragrafi precedenti, l'intera *gestione* dell'ICE è demandata alla Commissione, sia nelle tre fasi costitutive ma anche per quanto riguarda quelle di carattere squisitamente tecnico, come la creazione della piattaforma collaborativa ad uso dei gruppi di organizzatori e dei *software* per la raccolta delle firme. Le altre istituzioni sono del tutto assenti o, al più, assumono un ruolo marginale.

Il Consiglio è solamente informato della registrazione di un'ICE (art. 6(8) del Regolamento del 2019), la Commissione gli trasmette un'ICE valida (art. 14(1) del Regolamento del 2019), può partecipare all'audizione organizzata presso il Parlamento (art. 14(2) del Regolamento del 2019) e gli viene notificata la comunicazione (art. 15 del Regolamento del 2019). Eppure, se la Commissione decidesse di proporre un atto legislativo – con la procedura ordinaria ovvero con una speciale – il Consiglio si troverebbe a legiferare su un atto derivante da un'ICE.

Analoghe considerazioni possono essere svolte rispetto al ruolo del Parlamento che, come evidenziato *supra*, può, però, sia valutare se dare un sostegno politico all'ICE (art. 15(3) del Regolamento del 2019) sia esaminare le misure adottate dalla Commissione a seguito della comunicazione (art. 16 del Regolamento del 2019). Si è già detto che, quantomeno finora, il Parlamento non ha utilizzato queste due disposizioni come, del resto, non l'aveva fatto neanche nel periodo di vigenza del Regolamento del 2011⁵⁷. Si tratta, in ogni caso, di un esercizio di tipo politico che, semmai, a seconda delle particolarità del caso di specie, potrà essere trasformato in un più incisivo controllo di carattere giuridico.

Si ritorna, quindi, al punto di partenza. L'intera ICE è schiacciata sulla Commissione e il principio dell'equilibrio istituzionale non riesce, quantomeno in detto contesto, a dispiegare la propria efficacia, né tramite le altre istituzioni – tutt'al più silenti – né, tantomeno, con la buona volontà della Commissione nel dare l'esito desiderato dai gruppi di organizzatori⁵⁸. Ora, naturalmente, l'approccio te-

⁵⁶ Sul punto, C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, 501 ss.

⁵⁷ A. IANNIELLO-SALICETI, *Initiative citoyenne européenne et Parlement européen: un premier bilan*, in J. AUVRET-FINCK (sous la direction de), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne*, Brussels, 2013.

⁵⁸ A. KARATZIA, *The European Citizens' Initiative and the EU Institutional Balance: on Realism*

nuto dalla Commissione è certamente in linea con il disposto dell'art. 15 del Regolamento del 2019 nella misura in cui essa stabilisce il seguito da dare a un'ICE, sotto il profilo politico e giuridico. Ciononostante, è parimenti evidente come la delusione sia palpabile. Con ciò non si vuole sostenere che la Commissione debba essere vincolata all'ICE di successo poiché, così facendo, si finirebbe nel paradosso di attribuire poteri maggiori a un gruppo di organizzatori rispetto a quelli del Parlamento, del Consiglio e della Corte. Infatti, la discrezionalità della Commissione è stata salvaguardata proprio dalla Corte nella misura in cui non ha annullato le comunicazioni in risposta alle ICE *"One of Us"* e *"MinoritySafePack"*. Il tema si presta a ulteriori considerazioni che, però, potranno essere sviluppate solo se la Corte, prima o poi, annullerà una delle comunicazioni. In questo momento non sembra un'ipotesi facilmente avverabile, non tanto per i limiti dell'azione di annullamento *ex art.* 263 TFUE quanto, piuttosto, per l'estrema ampiezza della discrezionalità di cui gode la Commissione stessa.

Il principio dell'equilibrio istituzionale, dunque, sembra giocare in favore delle attribuzioni della Commissione, precludendo un intervento da parte delle altre istituzioni. Per provare ad alleviare i sintomi della delusione occorre, in ultima analisi, valorizzare il diritto fondamentale a una buona amministrazione in favore di un dialogo quanto più costruttivo possibile tra la Commissione e i gruppi di organizzatori, superando l'asetticità giurisdizionale dell'obbligo di motivazione.

5. Il diritto fondamentale a una buona amministrazione e il ruolo della Commissione

Il Tribunale e la Corte di giustizia hanno in più occasioni rimarcato l'obbligo di motivazione da parte della Commissione, obbligo particolarmente aggravato nel momento in cui ci sia stata una decisione di diniego. Tuttavia, come già esaminato, tale obbligo, nella fase di registrazione, deve limitarsi a consentire al gruppo di organizzatori di comprendere la *ratio* del provvedimento della Commissione senza, per contro, spingersi a verificare la fattibilità dell'ICE. Questa ulteriore verifica avviene solo nel momento in cui la Commissione pubblica le proprie conclusioni politiche e giuridiche.

Sebbene questi due profili siano immediatamente visibili, non sono, naturalmente, gli unici da tenere in considerazione in un'analisi del diritto fondamentale a una buona amministrazione. Esso, infatti, è composto da un ventaglio di ulterio-

and the Possibilities of Affecting EU Lawmaking, in *Common Market Law Review*, 2017, 177 ss.; J. HIRY-LESCH, *The European Citizens' Initiative – Caught between Executive Dominance and Judicial Restraint?*, in D. JANČIĆ (ed.), *The Changing Role of Citizens in EU Democratic Governance*, Oxford, 2023; N. VOGIATZIS, *Between Discretion and Control: Reflections on the Institutional Position of the Commission within the European Citizen's Initiative Process*, in *European Law Journal*, 250 ss.

ri diritti che ne sostanziano la natura, secondo l'art. 41 della Carta. In particolare, quest'ultimo esige che le questioni che riguardano un individuo siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole (art. 41(1)) e prevede altresì il diritto di rivolgersi alle istituzioni in una delle lingue dei Trattati (art. 41(4)). A ciò si aggiunge anche il diritto di sottoporre al Mediatore europeo (art. 43 della Carta) casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni⁵⁹. Si tratta, a ben vedere e per gli obiettivi del presente contributo, di profili che informano il dialogo tra il gruppo di organizzatori e la Commissione. Significativamente, alcuni si attagliano alla prima fase e altri, invece, sono più presenti nella seconda. Inoltre, anche il Mediatore è dovuto intervenire – sia su segnalazione di parte, sia tramite le proprie indagini strategiche – per verificare che un'asserita condotta di cattiva amministrazione da parte della Commissione non frustrasse le legittime aspettative del gruppo di organizzatori.

Innanzitutto, le condotte della Commissione possono certamente essere valutate con la lente del diritto a una buona amministrazione e possono essere oggetto di scrutinio da parte del Mediatore poiché la Carta si applica a istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Sul punto, quindi, si possono esaminare due profili solo parzialmente coincidenti.

Tra le più significative indagini strategiche del Mediatore, si segnala proprio quella sull'ICE⁶⁰. Sebbene, *ratione temporis*, non sia presente un'analisi dettagliata della prassi della registrazione parziale, di matrice giurisprudenziale ma immediatamente avallata da parte della Commissione, l'indagine evidenzia come il ruolo di quest'ultima debba adattarsi alle esigenze specifiche della democrazia partecipativa. Sul punto, ad esempio, è rilevante notare che il Mediatore richiama l'attenzione sul *dies a quo* della raccolta delle dichiarazioni di sostegno, il quale può essere anche scelto da parte del comitato di organizzatori ma entro sei mesi dalla registrazione. Entrambi i profili sono stati poi inclusi nel Regolamento del 2019.

Invece, per la loro importanza sistemica, si segnalano due casi di indagine stimolati da richieste *ex parte* per asserite condotte di cattiva amministrazione. Da un lato, la questione del *dies a quo* della raccolta delle dichiarazioni di sostegno era stata introdotta come un'ipotesi di cattiva amministrazione da parte della Commissione; in questo contesto, il Mediatore si limita a rimarcare, ancora una volta *ratione temporis*, che la norma sarà modificata dal Regolamento del 2019⁶¹.

⁵⁹ *Amplius*, F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Bari, 2018. Sia consentito un rinvio anche a M. INGLESSE, *Il Mediatore europeo e il diritto a una buona amministrazione: recenti sviluppi nel rapporto tra i cittadini e le istituzioni dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, 309 ss.

⁶⁰ Closing note on the Strategic Initiative with the European Commission on the revision of the European citizens' initiative (ECI) regulation (SI/6/2017/KR), case SI/6/2017/KR – opened on Tuesday 11 July 2017 – decision on Tuesday 28 May 2019 [*disponibile solo in inglese*].

⁶¹ Decision in case 1086/2017/PMC on the European Commission's legal interpretation of the one-year period for collecting signatures of support in a European Citizens' Initiative, Case 1086/2017/PMC – opened on Wednesday 04 October 2017 – decision on Wednesday 04 October 2017 [*disponibile solo in inglese*].

Dall'altro lato, il Mediatore⁶² è stato chiamato a verificare se la Commissione avesse violato il diritto a una buona amministrazione non proponendo nuova legislazione in risposta all'ICE "Stop Vivisection"⁶³. La risposta è stata negativa nella misura in cui, come più volte sottolineato, è sufficiente che la comunicazione renda edotto il gruppo di organizzatori sia delle azioni da intraprendere sia di quelle da non avviare, purché detto obbligo di motivazione sia adempiuto in modo chiaro, trasparente e preciso. In altre parole, anche il Mediatore ammette la discrezionalità assoluta della Commissione, limitandosi a sottolinearne il necessario esercizio nel rispetto del diritto fondamentale a una buona amministrazione.

Il combinato intervento giurisdizionale del Tribunale e della Corte, insieme all'analisi di potenziali ipotesi di cattiva amministrazione da parte del Mediatore nei confronti della Commissione, hanno evidenziato le lacune di un meccanismo ancora percepito come eccessivamente complesso, burocratico e in cui il conflitto di interesse appare lampante. Tuttavia, non si può non negare come il Regolamento del 2019 abbia apportato miglioramenti significativi, sia per quanto riguarda la prima fase, con la registrazione parziale, sia nella seconda, attribuendo al gruppo di organizzatori la scelta del *dies a quo* per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno. Ciononostante, a Trattati invariati, nel rispetto del principio di attribuzione, dell'equilibrio istituzionale e dell'obbligo di motivazione, la delusione rimane per quanto concerne la terza fase.

6. Conclusioni: disillusioni, funzionalismo e realismo a Trattati invariati

Si sono, finora, illustrate le criticità e le potenzialità dell'ICE come strumento e meccanismo di democrazia partecipativa, tenendo in considerazione il dato giurisprudenziale emerso dalle sentenze del Tribunale e della Corte, che ha portato a una incisiva revisione della legislazione, nella transizione dal Regolamento del 2011 a quello del 2019.

Come parzialmente anticipato nell'introduzione e secondo il ragionamento sviluppato sin qui, occorre operare una rivalutazione complessiva dell'ICE. La chiave di lettura che, ammorbidendo le delusioni e le frustrazioni dei gruppi di organizzatori ma anche di parte della dottrina, sembra più appropriata affonda le radici nelle conclusioni nella sentenza *Anagnostakis*. Così si esprime l'Avvocato generale Mengozzi a proposito dell'ICE: "Si tratta di uno strumento fondamentale per la democrazia partecipativa europea la cui applicazione può rivelarsi delicata. In-

⁶² Decision in case 1609/2016/JAS on the European Commission's response and follow-up to the European Citizens' Initiative "Stop Vivisection" case 1609/2016/JAS – opened on Tuesday 18 April 2017 – decision on Tuesday 18 April 2017.

⁶³ Comunicazione della Commissione sull'Iniziativa dei cittadini "Stop Vivisection", COM (2015) 3773 final, 3 giugno 2015.

fatti, da una parte, se l'idea è quella di riconoscere ai cittadini un ruolo attivo nella costruzione del diritto dell'Unione, occorre fare in modo che il suddetto diritto di iniziativa non sia vincolato a condizioni, formali o sostanziali, troppo restrittive o complesse – e quindi, in definitiva, poco comprensibili – da soddisfare per chi non sia esperto del diritto europeo; dall'altra, tuttavia, non si può ignorare che l'ordinamento giuridico dell'Unione è retto dal principio di attribuzione delle competenze e che la democrazia partecipativa, cui l'articolo 11, paragrafo 4, TUE tenta di dare vita, può essere esercitata solo entro tali limiti⁶⁴. Ciò consente di affermare che la democrazia partecipativa deve essere *organizzata* nei limiti previsti dal Trattato e secondo i principi che regolano l'ordinamento giuridico dell'Unione, segnatamente, l'equilibrio istituzionale e l'attribuzione delle competenze. In questo contesto specifico, infatti, sarebbe irrealistico pretendere che la Commissione fosse obbligata ad adottare un atto legislativo quando, *mutatis mutandis*, essa non lo è neanche in seguito all'esercizio dei poteri di pre-iniziativa del Parlamento o del Consiglio.

Per altro verso, per quanto ormai il dibattito sul funzionalismo o, *rectius*, sul c.d. neo-funzionalismo, si sia assopito, sembra doversi sottolineare come l'intero istituto dell'ICE sia *funzionalmente* orientato a garantire un ruolo – certo, si può ancora discutere se rilevante o meno – alla democrazia partecipativa in un ordinamento giuridico il cui funzionamento è, invece, espressamente basato su quella rappresentativa. In altre parole, al netto di analisi comparative che hanno mostrato la presenza di istituti diversi nella maggior parte degli Stati membri, non si sono trovate soluzioni migliori. E, di conseguenza, l'unica funzionalmente orientata garantisce alla Commissione un ruolo predominante nella prima e nella terza fase, mentre nella seconda essa si limita a coadiuvare il gruppo di organizzatori tramite, se necessario, l'aiuto nella traduzione o nella creazione della piattaforma collaborativa. Sebbene, dunque, sia evidente un conflitto di interesse per la Commissione la quale, prima, decide cosa rientri nelle proprie competenze⁶⁵ e, poi, l'*an* e il *quomodo* dell'ICE di successo, e nonostante possa addirittura configurarsi un'astratta ipotesi di violazione del principio generale del diritto *nemo iudex in re sua*, altre ipotesi non sarebbero state probabilmente adeguate a superare questi ostacoli. Occorre, ad ogni buon conto, ricordare che in seguito al fallimento del Trattato Costituzione, l'ICE fu trasportata nel Trattato di Lisbona senza alcun ulteriore approfondimento. Di più, le consultazioni intercorse al tempo dell'adozione del Regolamento del 2011 avevano messo in guardia dal conflitto di interesse ma nessuna soluzione prospettata sembrava efficace. Ad esempio, il Parlamento aveva suggerito di aggiungere un filtro sull'oggetto dell'ICE al raggiungimento di 300.000 dichiarazioni di sostegno ma ciò avrebbe potuto generare ulteriori frustrazioni in caso di diniego di registrazione. Al momento, occorre ancora valutare l'impatto quan-

⁶⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi presentate il 7 marzo 2017, causa C-589/15 P, *Anagnostakis c. Commissione europea*, punto 2.

⁶⁵ V. MICHEL, *Initiative citoyenne et limites des compétences de l'Union européenne*, in E. DUBOUT, F. MARTUCCI, F. PICOD (sous la direction de), *L'initiative citoyenne européenne*, Brussels, 2019.

titativo del Regolamento del 2019, sul quale si avranno i primi dati con la relazione di applicazione, che la Commissione è chiamata a pubblicare entro il 1° gennaio 2024 (art. 25 del Regolamento del 2019).

Quindi, una visione maggiormente realistica dell'ICE porta a ridimensionare, seppur parzialmente, le critiche riportate. Vero, l'istituto risente di un dialogo non sempre fruttuoso tra la Commissione e il gruppo di organizzatori, per definizione cittadini non esperti dell'ordinamento giuridico dell'Unione, ma occorre riconoscere una certa ritrovata vitalità. Dall'entrata in vigore del Regolamento del 2019 sono state registrate molte ICE e ciò, probabilmente, è anche frutto di una maggiore attenzione da parte dei vari gruppi di organizzatori. Ancora, molti dei temi toccati ricalcano la crescente sensibilità dei cittadini dell'Unione su tematiche quali l'ambiente, i trasporti, il benessere animale, la cittadinanza attiva, la tutela della salute. La recente ICE "*Tax the Rich*", introdotta con il fine di invitare la Commissione a proporre un atto giuridico volto a tassare i grandi patrimoni e, con il ricavato, finanziare la transizione ecologica e creare meccanismi di redistribuzione, sembra andare proprio nella direzione di intercettare, tanto funzionalmente quanto nel rispetto dei principi regolatori dell'ordinamento giuridico dell'Unione, le sensibilità dei cittadini dell'Unione. Probabilmente si tratta di un ennesimo e ulteriore piccolo passo verso la creazione di un *demos* che insista in uno spazio pubblico transnazionale sebbene, probabilmente, questo spazio non sia ancora pronto a impegnarsi così a fondo⁶⁶. Ma, a ben vedere, in un momento di crisi dovuto a conflitti bellici, cambiamenti climatici, migrazioni è con i piccoli passi, secondo la celebre dichiarazione di Schuman del 9 maggio 1950, che si contribuirà non solo a formare l'Europa ma anche a creare uno spazio pubblico di confronto e democrazia transnazionale orientato al consolidamento del finora debole *demos* europeo⁶⁷. Peraltro, sembra già un progresso degno di nota che l'art. 11 TUE⁶⁸ possa contribuire, ancorché parzialmente, attraverso l'ICE a disinnescare la retorica del deficit democratico e ad accentuare la legittimità democratica della Commissione⁶⁹.

⁶⁶ E. LONGO, *The European Citizens' Initiative: Too Much Democracy for EU Polity?*, in *German Law Journal*, 2019, 181 ss.

⁶⁷ S. CAFARO, *The European Politeia – Democracy and Citizenship without a State*, in D. JANČIĆ (ed.), *The Changing Role of Citizens in EU Democratic Governance*, Oxford, 2023; E. DUBOUT, *Transnationaliser la démocratie?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, 589 ss.; R. SCHÜTZE, *Democracy in Europe: Some Preliminary Thoughts*, in *European Law Review*, 2022, 24 ss.

⁶⁸ L. BOUZA GARCIA, *How Could the New Article 11 TEU Contribute to reduce the EU's Democratic Malaise?*, in M. DOUGAN, N. NIC SHUIBHNE, E. SPAVENTA (eds), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizenship*, Oxford, 2012.

⁶⁹ N. LEVRAT, *La Commission européenne peut-elle gagner en légitimité par la mise en œuvre des initiatives citoyennes européennes?*, in J. AUVRET-FINCK (sous la direction de), *La Commission européenne en voie de redynamisation*, Paris, 2017.

Le petizioni al Parlamento europeo: potenziale inespresso e proposte per il futuro

Stefano Montaldo*

Sommario: 1. Introduzione. L'evoluzione delle petizioni ed il loro legame con il principio di democrazia nell'Unione europea. – 2. Le petizioni al Parlamento europeo: profili procedurali. – 2.1. La presentazione di una petizione. – 2.2. La procedura per la trattazione delle petizioni. – 3. I tentativi di rafforzamento del diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo attraverso l'interpretazione estensiva dei criteri oggettivi e soggettivi di accesso a questo istituto. – 4. I fattori che evidenziano l'odierno insuccesso delle petizioni al Parlamento europeo. – 4.1. Le criticità evidenziate dalle statistiche. – 4.2. Le cause di natura istituzionale. – 4.3. La scarsa effettività delle petizioni e delle azioni disponibili per darvi seguito. – 5. Il diritto di presentare petizioni preso sul serio: misure in atto e proposte per il futuro. – 5.1. Misure centralizzate: il rafforzamento operativo della commissione petizioni e il miglioramento del coordinamento interistituzionale. – 5.2. Un nuovo ruolo per le università e gli enti locali. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione. L'evoluzione delle petizioni ed il loro legame con il principio di democrazia nell'Unione europea

Il diritto di formulare petizioni al Parlamento europeo simboleggia in maniera efficace il percorso verso il rafforzamento del principio di democrazia nell'ordinamento dell'Unione europea.

Esso evoca una prassi inaugurata nel 1958, con la prima petizione presentata all'allora Assemblea parlamentare europea, e consolidatasi negli anni nonostante l'assenza di una base giuridica nel testo originario dei Trattati o nel diritto derivato¹.

* Professore associato di *Diritto dell'Unione europea* nell'Università degli Studi di Torino. Lo scritto è frutto delle attività didattiche e di ricerca condotte nell'ambito della Cattedra Jean Monnet "Civic Engagement, Rights and Remedies in EU Law" – CERR – 2023-2026, di cui l'autore è titolare e che beneficia del supporto del Programma Erasmus+ dell'Unione europea.

¹ Come sottolineato in dottrina, il diritto di presentare petizioni prese gradualmente forma "because citizens had the idea to send petitions to the European Parliament, not because officials or politicians in Brussels or Strasbourg thought that petitions would be a good thing". Cfr. J. HARDEN, *What future for centralized enforcement of Community law?*, in *Current Legal Problems*, 2002, 507 ss.

Sebbene le cronache testimonino un numero complessivo di sole 128 petizioni presentate sino al 1979², la loro natura spontanea motivò i membri del primo Parlamento europeo eletto a suffragio universale e diretto a formalizzare questo istituto, nell'ottica di assicurare una forma di dialogo con la base elettorale e di contribuire così a rafforzare la legittimazione democratica del Parlamento europeo stesso. Non a caso, il Parlamento scelse di codificare lo strumento in esame nel proprio regolamento interno, in modo da procedimentalizzarne le condizioni per la presentazione di petizioni e le modalità di trattazione da parte dell'Assemblea. A questo riguardo, considerata la tendenza ad un aumento delle interlocuzioni, nel 1987 il Parlamento europeo istituì una commissione permanente dedicata in via esclusiva alle petizioni e dotata di un segretariato amministrativo rafforzato³.

A suggello di questo percorso evolutivo, il Trattato di Maastricht superò l'originario silenzio del diritto primario, consacrando le petizioni e inquadrandole fra le prerogative collegate alla neo-istituita cittadinanza europea. Nell'odierno contesto normativo, le petizioni godono di un triplice fondamento nel diritto primario dell'UE, in quanto sono disciplinate all'art. 227 TFUE, ma sono altresì richiamate all'art. 24 TFUE e all'art. 44 della Carta dei diritti fondamentali fra le prerogative che arricchiscono la cittadinanza europea.

La rilevanza dello strumento in parola nella sistematica del diritto primario testimonia la sua centralità fra gli istituti posti a presidio della democrazia partecipativa nell'Unione. Esso, pertanto, è una manifestazione dell'art. 10 TUE, a mente del quale ogni cittadino e cittadina ha il diritto di partecipare attivamente alla vita democratica dell'Unione e, di riflesso, le istituzioni europee sono chiamate ad assicurare che i processi decisionali siano quanto più possibile aperti, trasparenti e vicini ai cittadini e alle cittadine. Se dunque la graduale formalizzazione delle petizioni è stata letta come un tentativo di colmare per via indiretta le lacune originarie della democrazia rappresentativa europea⁴, il sensibile rafforzamento della posizione del Parlamento europeo nel corso dei decenni rende questo istituto un prezioso complemento all'elezione diretta del Parlamento europeo stesso, in quanto "canale per trasmettere le preoccupazioni e idee [dei cittadini europei] ai rappresentanti eletti"⁵.

Al netto della rilevanza teorica dello strumento in esame, occorre però chiedersi se l'afflato che ha condotto alla sua formalizzazione e regolamentazione nell'ordinamento europeo sia ancora attuale e, di conseguenza, se le ambizioni alla base delle petizioni abbiano riscontro nella prassi. L'analisi che segue muove dunque da un inquadramento sulla natura, e sull'ambito operativo delle petizioni,

² Cfr. A. PLIAKOS, *Les conditions d'exercice du droit de petition*, in *Cahiers de Droit européen*, 3-4, 1993, 317 ss.

³ In precedenza, il mandato della commissione investita della trattazione delle petizioni si estendeva anche ad altri profili, come l'immunità parlamentare ed il regolamento interno.

⁴ In questo senso si veda N. VOGIATZIS, *The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament*, in *Yearbook of European Law*, 2021, 82 ss.

⁵ Cfr. le Linee guida del Parlamento europeo per le petizioni, documento PE575.044v06-00, 2018, reperibile all'indirizzo internet <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/185811/1184468IT.pdf>.

nonché sulla procedura per la loro presentazione e trattazione da parte della commissione parlamentare competente (par. 2). Il terzo paragrafo analizza brevemente le misure istituzionali e operative adottate per incentivare un ricorso diffuso a questa forma di dialogo con il Parlamento europeo. In senso contrario, la sezione successiva, muovendo dalle statistiche ufficiali, discute le attuali criticità che caratterizzano le petizioni e ne affronta le cause. Infine, in ottica propositiva, il par. 5, prima di alcune riflessioni conclusive, si sofferma sulle possibili soluzioni alle problematiche rilevate. Da un lato, il contributo presenta le strategie istituzionali e accentrate poste in essere o programmate dalla commissione petizioni del Parlamento europeo. Dall'altro lato, vengono avanzate proposte innovative sul ruolo proattivo che altri soggetti qualificati – università *in primis* – possono svolgere a beneficio del funzionamento del sistema di trattazione delle petizioni. In questa ottica, particolare attenzione è dedicata allo sportello Europa, diritti e opportunità, recentemente avviato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

2. Le petizioni al Parlamento europeo: profili procedurali

2.1. La presentazione di una petizione

La consacrazione delle petizioni nel testo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE evidenzia la duplice natura dell'istituto in esame. Da un lato, esso costituisce un veicolo di democrazia partecipativa; dall'altro lato, si è nel tempo affermato come una delle prerogative tipiche riconosciute – sebbene non in via esclusiva – ai cittadini e alle cittadine europee. La combinazione di queste due anime spiega l'estensione del diritto di presentare una petizione anche a coloro che risiedono in uno Stato membro e che dunque, indipendentemente dalla loro cittadinanza, possano avere interesse a manifestare le proprie esigenze o opinioni, in virtù del legame qualificato con lo spazio politico e giuridico europeo. Essa offre altresì una chiave di lettura della dimensione collettiva di questo istituto: le petizioni, infatti, possono essere proposte anche da singoli in rappresentanza di una pluralità di soggetti, così come da persone giuridiche che abbiano sede nell'Unione. Inoltre, anche petizioni formulate in via individuale possono essere *ex post* supportate da terzi che ne condividano lo spirito e la sostanza. Sebbene nella prassi il numero più rilevante di interlocuzioni venga avviato da singole persone fisiche, usualmente le petizioni presentate da persone giuridiche – ed in particolare da associazioni o enti della società civile diversamente qualificati dal punto di vista giuridico – sono espressione di iniziative di sensibilizzazione e *civic mobilisation* su più ampia scala, volte a sollecitare il Parlamento europeo ad assumere la responsabilità politica e a adottare le necessarie misure in rapporto a urgenti questioni di attualità⁶.

⁶ In questa prospettiva, v. C. MORINI, *Dialogo e partecipazione nella governance dell'Unione europea*, Bari, 2020, 65 ss.

La duplice natura delle petizioni è inoltre alla base degli sforzi condotti nel corso degli anni per rendere l'accesso a questo istituto più agevole e la trattazione dei casi da parte della commissione competente lineare e rapida. In questo senso, l'avvio di una interlocuzione con il Parlamento europeo non presuppone alcuna formalità e poggia sul solo presupposto sostanziale di una compiuta e corretta spiegazione delle questioni sulle quali si intende attrarre l'attenzione dei rappresentanti eletti, anche attraverso il sostegno di un eventuale corredo documentale.

Se in origine era previsto l'invio delle petizioni cartacee mediante posta ordinaria, oggi il canale elettivo è rappresentato da un portale online, inquadrato nel sito del Parlamento europeo⁷. Previa creazione di un profilo personale, chiunque può consultare la sintesi di tutte le petizioni presentate da terzi – ivi comprese quelle dichiarate irricevibili – sostenere petizioni altrui o avviarne di proprie. A quest'ultimo fine il portale offre un dettagliato supporto informativo e la procedura telematica consta di una serie di successivi passaggi volti a scongiurare petizioni irricevibili. Mediante varie domande con opzione di risposta sì/no, il proponente è guidato a verificare se la petizione riguardi effettivamente temi che ricadono nel campo di intervento dell'Unione e se la doglianza debba essere formulata mediante altri rimedi, come le denunce al Mediatore europeo o l'iniziativa dei cittadini europei.

Esauriti questi passaggi preliminari, è possibile compilare alcuni campi mediante scelta di varie opzioni predefinite, riguardanti lo Stato di provenienza del proponente, la lingua utilizzata, la politica UE coinvolta, l'apertura o meno della petizione al sostegno libero di terzi. La fase conclusiva consente di definire il titolo della petizione e di redigerne il testo. Quest'ultimo deve essere contenuto entro un limite massimo di 32.000 caratteri, con la possibilità di integrare le informazioni accludendo eventuali allegati.

2.2. La procedura per la trattazione delle petizioni

Una volta che la petizione è stata presentata, la procedura di trattazione annovera anzitutto la sua registrazione, numerazione ed eventuale anonimizzazione da parte dei servizi amministrativi del Parlamento europeo. Il proponente riceve un riscontro scritto, unitamente ad eventuali richieste di integrazione o precisazione delle informazioni trasmesse.

Tutte le petizioni registrate vengono in via preliminare analizzate dal segretariato della commissione parlamentare, che predispose una sintesi e formula raccomandazioni in merito alla decisione circa la ricevibilità e alle ulteriori azioni da intraprendere. Sulla scorta di queste indicazioni, i componenti della commissione decidono quali petizioni inserire all'ordine del giorno e assumono una determinazione

⁷ Il portale petizioni si trova al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/petitions/it/home>.

sulla loro ricevibilità. A questo punto, le petizioni meritevoli di trattazione vengono aperte al sostegno di terzi.

La trattazione delle petizioni ricevibili non è improntata a termini perentori. Al netto dei limiti dettati dai principi di leale cooperazione e di buona amministrazione, che impongono tempi di risposta ed intervento ragionevoli anche in base alla complessità della questione sollevata, il Parlamento europeo gode dunque di amplissima discrezionalità.

Lo stesso si dica per la decisione circa le misure da adottare. Non è infatti possibile predeterminare in via esaustiva il novero di azioni che la commissione competente può intraprendere, sia perché né le basi giuridiche di riferimento né il regolamento parlamentare dispongono una elencazione, sia perché, appunto, la relativa scelta dipende *in toto* dall'apprezzamento della commissione stessa.

In linea generale, essa può impostare la fase di trattazione in forma orale o cartolare. Nella prima ipotesi, la petizione viene discussa in occasione di una riunione alla quale può essere invitato a partecipare il proponente. Negli altri casi, invece largamente maggioritari, si dà seguito ad una petizione mediante – ad esempio – trasmissione di informazioni al proponente, redazione di una relazione finale inviata all'interessato e alle istituzioni nazionali o europee coinvolte, trasmissione alla Commissione europea ai fini dell'avvio di un'indagine, suggerimento di altri mezzi di ricorso. In casi eccezionali, la commissione parlamentare può anche organizzare un sopralluogo presso le istituzioni nazionali eventualmente chiamate in causa. A questa visita, a norma dell'art. 228 del regolamento del Parlamento europeo, non prendono parte i parlamentari eletti nello Stato membro in questione. Sebbene illustrativa della prassi preponderante, questa sintetica elencazione non esaurisce lo strumentario disponibile, tant'è che nelle informazioni ai potenziali proponenti il sito del Parlamento si premura di precisare, con una formula di chiusura, che la commissione petizioni può in ogni caso adottare ogni ulteriore iniziativa che ritenga necessaria ed opportuna.

In ogni caso, tutte le decisioni adottate sulla ricevibilità e sul merito della petizione sono rese note per scritto al proponente e devono essere corredate da una motivazione.

3. I tentativi di rafforzamento del diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo attraverso l'interpretazione estensiva dei criteri oggettivi e soggettivi di accesso a questo istituto

Nel corso degli anni, la commissione competente del Parlamento europeo ha tentato varie strategie per valorizzare le petizioni. Molte misure hanno riguardato l'accessibilità di questo strumento, la cui attivazione non richiede dati personali o formalità di sorta e prevede il diritto di utilizzare la propria lingua d'origine, purché si tratti di una delle lingue ufficiali dell'Unione. In particolare, un cambiamento di rotta decisivo è intervenuto con la predisposizione di un portale online, che

consente di interloquire con il Parlamento o di supportare petizioni altrui mediante la agevole creazione di un profilo personale, dal quale è possibile accedere al semplice formulario elettronico per la preparazione e l'invio della petizione.

Sebbene l'importanza pratica di queste misure di accessibilità non vada sottovalutata, in questa sede si intende dare brevemente conto di un altro e parimenti significativo *genus* di interventi, che ha riguardato l'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo dell'istituto in esame.

Dal primo punto di vista, si segnala la progressiva riconsiderazione del legame fra l'oggetto della petizione ed il proponente. Il testo originario del regolamento parlamentare, infatti, stabiliva che solo le problematiche che riguardassero "direttamente e individualmente" il proponente potessero essere portate all'attenzione del Parlamento. In tutta evidenza, questo duplice requisito echeggiava le condizioni in presenza delle quali i ricorrenti non privilegiati non destinatari formali di un atto UE possono legittimamente lamentarne l'invalidità in sede di ricorso per annullamento, ai sensi dell'odierno art. 263, par. 4, TFUE. Questa corrispondenza testuale pareva precludere ad una lettura restrittiva dei requisiti di ammissibilità delle petizioni. Come noto, infatti, il duplice criterio in esame rappresenta una barriera spesso decisiva ai fini di determinare il *locus standi* dei ricorrenti non privilegiati dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. In particolare, il criterio materializzato dall'avverbio "individualmente", così come enucleato nella celebre formula *Plaumann*⁸, è stato diffusamente discusso e non di rado ritenuto idoneo a frustrare le istanze di tutela che promanano dalla relativa categoria di ricorrenti⁹.

Tuttavia, nella consapevolezza della profonda diversità fra i due istituti in parola, i requisiti di ammissibilità delle petizioni hanno nel tempo seguito una traiettoria propria, in senso progressivamente estensivo. Anzitutto, l'avverbio "individualmente" è stato espunto dal testo del regolamento parlamentare. Inoltre, il residuo richiamo all'interesse diretto è stato oggetto di una interpretazione viepiù generosa. In particolare, è stato evidenziato come l'avverbio sia testualmente ricollegato alla parola "materia", a dimostrazione della volontà di filtrare petizioni avventate o del tutto inattendibili o ipotetiche, più che non di dare rilevanza prioritaria alla sfera giuridica del proponente¹⁰. In effetti, nella prassi, la commissione conferma usualmente l'ammissibilità di petizioni che rispondono a un interesse generale o che hanno ad oggetto questioni di attualità o di rilevanza politica collettiva, anche in assenza di un chiaro ed immediato collegamento con il proponente¹¹. Questo approccio è stato almeno in parte fatto proprio anche dal diritto primario: se infatti

⁸ Corte giust., 15 luglio 1963, causa 25/62.

⁹ *Ex multis*, v. A. ALBORS-LLORENS, *The standing of private parties to challenge Community measures: Has the European Court missed the boat?*, in *The Cambridge Law Journal*, 1, 2003, 72 ss.

¹⁰ C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Napoli, 2016, 169 ss.

¹¹ C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017.

l'art. 227 TFUE prevede che il tema alla base di una petizione debba riguardare direttamente colui che attiva questo strumento, l'art. 44 della Carta dei diritti fondamentali omette del tutto tale requisito.

Per quanto riguarda il profilo soggettivo, il Parlamento europeo ha superato almeno in parte l'originaria scelta di riservare l'accesso alle petizioni ai cittadini e alle cittadine UE, a coloro che risiedano in uno Stato membro e alle persone giuridiche aventi sede nel territorio dell'Unione. Ad oggi, infatti, la legittimazione attiva di cittadini e cittadine di Stato terzo non residenti nell'Unione o di persone giuridiche prive di sede europea non è esclusa in assoluto. L'art. 226, comma 15, del regolamento interno del Parlamento europeo dispone a tal proposito che le petizioni presentate da questi soggetti siano raccolte in un registro dedicato e sottoposte mensilmente dalla Presidente del Parlamento europeo alla commissione competente. Quest'ultima può decidere in via discrezionale se approfondire l'analisi di tali petizioni. Nella prassi, questa opportuna correzione di rotta ha inciso in particolare sulle petizioni che riguardano la politica migratoria e di asilo.

Da ultimo, è ormai consolidata la prassi di petizioni presentate, di fatto, per conto di soggetti che non avrebbero avuto legittimazione a formularle. Queste interlocuzioni vengono talvolta impostate come doglianze rispetto a questioni di attualità¹², mentre in altri casi si registra un riferimento espresso a taluni non residenti ritenuti vittime di episodi di non corretta applicazione del diritto dell'Unione o di conseguenze lesive di eventuali scelte normative adottate a livello europeo o nazionale¹³. In molti casi, si tratta di petizioni formulate da associazioni e sono frutto di iniziative di mobilitazione civile.

4. I fattori che evidenziano l'odierno insuccesso delle petizioni al Parlamento europeo

4.1. Le criticità evidenziate dalle statistiche

La progressiva estensione del campo di applicazione oggettivo e soggettivo dell'istituto pare precludere a un suo utilizzo quantitativamente significativo, oltre che ad ampi margini di incidenza qualitativa sulla definizione delle politiche europee e sulla soluzione di criticità legate all'attuazione del diritto UE a livello nazionale.

¹² A titolo esemplificativo, si pensi ad una serie di petizioni presentate da associazioni e da cittadini per denunciare il trattamento dei migranti alla frontiera esterna UE con la Bielorussia, in occasione della crisi legata alla c.d. strumentalizzazione dei migranti provenienti da tale Stato terzo. V. ad es. la petizione 1252/2021.

¹³ Si pensi alle molte petizioni riguardanti il riconoscimento dello *status* di rifugiato a talune categorie di persone o alle petizioni presentate in relazione allo *status* dei cittadini ucraini sfollati a seguito dell'aggressione all'Ucraina da parte della Federazione Russa. V. ad es., con riferimento alla prima categoria di casi, la petizione 0489/2022.

Nondimeno, le statistiche annualmente elaborate dalla commissione petizioni evidenziano un profondo iato tra teoria e realtà. Come mostrato nella tabella riassuntiva che segue, il numero di petizioni presentate ogni anno è esiguo.

Tabella 1 – Stato delle petizioni

Anno	Numero di petizioni	Petizioni aperte		Petizioni chiuse	
2021	1392	433	31,1%	959	68,9%
2020	1573	493	31,3%	1080	68,7%
2019	1357	322	23,7%	1035	76,3%
2018	1220	290	23,8%	930	76,2%
2017	1271	243	19,1%	1028	80,9%
2016	1569	462	29,4%	1107	70,6%
2015	1431	186	13,0%	1245	87,0%
2014	2715	223	8,2%	2492	91,8%
2013	2891	285	9,9%	2606	90,1%
2012	1986	126	6,3%	1860	93,7%
2011	1414	68	4,8%	1346	95,2%
2010	1656	34	2,1%	1622	97,9%
2009	1924	14	0,7%	1910	99,3%
2008	1886	18	1,0%	1868	99,0%
2007	1506	22	1,5%	1484	98,5%
2006	1021	4	0,4%	1017	99,6%
2005	1016	3	0,3%	1013	99,7%
2004	1002	2	0,2%	1000	99,8%
2003	1315	0	0%	1315	100,0%

Fonte: Commissione per le petizioni del Parlamento europeo, relazione annuale del 2022.

La rilevazione riguardante l'anno 2022, da poco completata dal segretario della commissione petizioni, riporta dati simili, per un totale di 1217 petizioni. Beninteso, il giudizio di valore sulla modestia di queste statistiche è formulato in senso assoluto, in ragione del novero complessivo di potenziali proponenti – ben superiore ai 500 milioni – ed in rapporto alla accessibilità dello strumento, che si caratterizza per l'assenza di formalità o di ostacoli pratici di rilievo. Un diverso ordine di valutazioni riguarda invece la narrazione istituzionale e la capacità della struttura amministrativa della commissione petizioni di fare fronte efficacemente a questo volume di interlocuzioni e, in definitiva, ad un loro eventuale aumento futuro. Invero, se si muove da questa diversa ottica lo scenario muta sensibilmente.

Da un lato, la presentazione di una petizione online è preceduta da una serie di avvisi riguardanti l'elevato numero di casi portati all'attenzione del Parlamento ogni anno e la spesso lunga, dispendiosa e complessa trattazione che essi comportano. In questa prospettiva, come segnalato nel paragrafo precedente, una serie di quesiti sull'oggetto della petizione e sulla legittimazione del proponente anticipa la compilazione del formulario, onde richiamare l'attenzione sui limiti operativi di questo istituto e sulla disponibilità di rimedi e strumenti differenti come le denunce al Mediatore europeo o l'iniziativa legislativa dei cittadini europei.

Dall'altro lato, i dati evidenziano che negli anni il tempo medio di trattazione dei casi è aumentato in maniera sostanzialmente costante e, di conseguenza, è cresciuta la mole di lavoro arretrato, come dimostra il rapporto tra l'incremento di petizioni aperte e la diminuzione delle trattazioni concluse al momento della rilevazione dei dati annuali.

Questa circostanza è quasi paradossale, se si considera che, stando alle statistiche elaborate dalla commissione parlamentare competente, annualmente, pur con una certa variabilità, circa il 25% delle petizioni è dichiarato irricevibile, in molti casi per carenza di dimostrato legame con gli ambiti di intervento dell'Unione. Inoltre, una percentuale stabilmente superiore al 30% delle interlocuzioni avviate è considerata ricevibile ma immediatamente archiviata, poiché soddisfatta attraverso una semplice trasmissione di informazioni al firmatario. Nel 2021 – ultimo anno di rilevazione ad oggi disponibile – questo dato ha superato il 41%, per un totale di 573 archiviazioni rapide su 1392 petizioni formulate.

In definitiva, si registrano due tendenze opposte e parimenti problematiche: per un verso, il numero di petizioni presentate annualmente appare, quantomeno in astratto, ben inferiore al potenziale che questo strumento potrebbe esprimere; d'altro canto, la commissione petizioni e la struttura amministrativa che la supporta non paiono sufficientemente equipaggiate per fare fronte con puntualità alla mole di lavoro esistente. A questo riguardo, il numero considerevole di petizioni che non integrano i requisiti di ricevibilità o che celano semplici richieste di informazioni non solo getta ombre circa i possibili esiti qualitativi di molte delle interlocuzioni, ma determina altresì un'inutile e assai cospicua dispersione di tempo ed energie.

4.2. Le cause di natura istituzionale

Queste considerazioni portano a evidenziare una prima ragione alla base dell'attuale – insoddisfacente – stato dell'arte. Le periodiche relazioni della commissione petizioni del Parlamento europeo, infatti, evidenziano sistematicamente la carenza delle risorse umane in dotazione alla rispettiva struttura amministrativa, acuita da disponibilità finanziarie limitate. Sul punto, peraltro, le numerose doglianze formulate nel corso degli anni si sono dimostrate sinora del tutto infruttuose¹⁴.

¹⁴N. VOGIATZIS, *The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*, Heidelberg, 2018, 255 ss.

Questa circostanza ha generato ricadute negative di breve e lungo periodo. Dal primo punto di vista, oltre alla segnalata difficoltà di fare fronte all'arretrato, essa si riverbera negativamente su vari aspetti dell'attività della commissione competente, a cominciare dalla gestione della natura multilingue del suo lavoro e dalla conseguente necessità di fare continuo affidamento su servizi di traduzione e interpretariato.

Le ricadute di lungo periodo riguardano anzitutto la programmazione dei modelli di gestione dei casi: nella relazione sull'attività svolta nel 2021¹⁵, invero, la commissione petizioni stessa ha evidenziato l'esigenza di modificare il proprio "approccio strategico" alla pianificazione del lavoro e alla trattazione dei casi, poiché il *modus operandi* in uso, in assenza di chiari ordini di priorità, ha determinato la mancata trattazione "di questioni relative a gravi violazioni del diritto dell'UE che pregiudicano la tutela dei diritti dei cittadini".

Più in generale, inoltre, la penuria di risorse frustra lo sforzo informativo e di sensibilizzazione richiesto non solo per promuovere l'istituto, ma anche per orientare al meglio i potenziali proponenti, allo scopo di assicurare che le petizioni integrino i requisiti di ricevibilità e siano efficacemente redatte, con conseguente beneficio per la gestione del carico di lavoro della Commissione parlamentare. La sensibilizzazione circa l'istituto in esame appare peraltro strategica, in quanto si riscontra negli anni una considerevole disomogeneità geografica quanto al ricorso a questo strumento. Una percentuale largamente preponderante di petizioni, infatti, proviene da Spagna, Italia, Germania e Polonia o, comunque, da firmatari di queste nazionalità, mentre in numerosi Stati membri la prassi è pressoché assente o del tutto marginale¹⁶.

Non mancano poi considerazioni critiche in merito alla conformazione funzionale delle petizioni. In via preliminare, in dottrina è stato evidenziato come il loro impatto sia strutturalmente limitato dal fatto che esse sono in via elettiva utilizzate come strumento di dialogo diretto e individuale con le istituzioni, mentre la propugnanza di più ambiziosi e sistemici obiettivi di *civic mobilisation* è a oggi secondaria o viene devoluta ad altri istituti¹⁷. In questo senso, sotto il profilo operativo, le petizioni al Parlamento europeo paiono soffrire di una crisi di identità, dovuta anzitutto al loro ampio campo di applicazione e alla difficoltà di definirne chiaramente i contorni operativi ed i possibili sviluppi pratici. A questa criticità contribuisce altresì la parziale sovrapposizione con altri istituti e strumenti di coinvolgimento diretto – individuale o collettivo – dei cittadini¹⁸. Questioni di in-

¹⁵ Cfr. la Relazione sui risultati delle deliberazioni della commissione petizioni per il 2021, 2022/2024(INI), del 10 novembre 2022, reperibile all'indirizzo internet https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0271_IT.html.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ S. ROSENBERGER, *What Are Petitions Good for? Institutional Design and Democratic Functions*, in *Parliamentary Affairs*, 1, 2022, 217 ss., e R. HOUGH, *Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship Between Parliament and Citizen?*, in *Journal of Legislative Studies*, 3, 2012, 479 ss.

¹⁸ N. VOGIATZIS, *The Past and Future*, cit., 92. L'Autore elabora una approfondita analisi com-

teresse collettivo o criticità in tema di tutela dei diritti umani possono – e talora devono – invero intraprendere strade diverse, quali l’iniziativa dei cittadini europei¹⁹ o le denunce alla Mediatrice europea²⁰, in special modo nel contesto delle indagini avviate in modo autonomo o delle indagini di natura strategica²¹. Lo stesso si dica per ulteriori approdi istituzionali in sede nazionale come, a titolo meramente esemplificativo, difensori civici o garanti.

Il tema della possibile sovrapposizione con altri rimedi si registra anche per le doglianze che abbiano a oggetto casi di impropria attuazione del diritto dell’Unione da parte degli Stati membri. Premessa la disponibilità di rimedi domestici, ivi compresa l’interlocuzione con le istituzioni locali, regionali o nazionali coinvolte, la commissione parlamentare stessa ha talora evidenziato la concorrenza con l’operato della Commissione europea, la quale, nella veste di guardiana dei Trattati, riceve regolarmente segnalazioni individuali. In questa prospettiva, è stato rilevato come le richieste di tutela presentate per mezzo di petizioni e aventi a oggetto possibili violazioni del diritto UE siano talora “treated as an inconvenient intrusion into a privileged relationship between the Commission and national governments”²².

4.3. La scarsa effettività delle petizioni e delle azioni disponibili per darvi seguito

Talune criticità riguardano altresì la fase successiva alla formulazione di una petizione. In primo luogo, lo scrutinio giurisdizionale sulle decisioni adottate dalla commissione petizioni è intrinsecamente limitato. Da un lato, un’eventuale decisione di irricevibilità per mancanza dei requisiti oggettivi e soggettivi codificati nel diritto primario – ed in particolar modo all’art. 227 TFUE – deve poter essere soggetta a sindacato di legittimità, poiché capace di determinare effetti giuridici sulla sfera del proponente. A questo fine, è richiesto che tale provvedimento sia motivato, in modo da consentire all’interessato di comprendere appieno le ragioni

parativa – alla quale si rimanda – in ordine all’ambito operativo e ai requisiti di accesso alle petizioni, alle denunce al Mediatore europeo e all’iniziativa dei cittadini europei, evidenziando pur limitate convergenze. In questa ottica, l’Autore sostiene che gli strumenti di partecipazione diretta nell’Unione siano complessivamente complementari, più che non in concorrenza fra loro.

¹⁹ Sul punto, si veda il contributo di Marco Inglese in questo volume.

²⁰ Peraltro, è storicamente dimostrato che la commissione petizioni del Parlamento europeo abbia per lungo tempo avvertito la creazione dell’ufficio del Mediatore europeo, proprio in ragione del rischio di perdita di centralità nel baricentro dei rimedi non giurisdizionali europei. Cfr. J.-P. JARRY, *The European Parliament and the Establishment of a European Ombudsman: Twenty Years of Debate, 1974-1995*, in *Historical Archives Unit*, PE 538.885, 2015.

²¹ Sul punto, F. MARTINES, *The European Union External Action, Administrative Function and Human Rights Protection under the Lens of the EU Ombudsman and a Recent Strategic Initiative*, in *Freedom, Security and Justice*, 3, 2022, 39 ss.

²² I. HARDEN, *What future*, cit.

del diniego oppostogli e, se del caso, di porlo nelle condizioni di contestarlo in sede di ricorso per annullamento. Al contempo, con orientamento costante sin dalle prime pronunce in materia, la giurisprudenza considera sufficiente una motivazione sommaria, che sintetizzi in maniera essenziale la carenza rilevata in ordine ai criteri di ricevibilità.

Dall'altro lato, la Corte di giustizia ha chiarito che la trattazione delle petizioni giudicate ricevibili è improntata ad un'ampia discrezionalità politica, che sfugge alle maglie del sindacato giurisdizionale. In altre parole, la commissione competente del Parlamento europeo può dare a ciascuna petizione il seguito che ritiene più opportuno, rimanendo in ogni caso al riparo da un eventuale scrutinio *ex post* dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. In senso ulteriore, la giurisprudenza sinora intervenuta ha assunto una posizione talmente netta da non contemplare neppure – come avviene invece usualmente in altri settori in cui venga in rilievo il bilanciamento tra esercizio di discrezionalità politica e controllo giurisdizionale – l'ipotesi di errore manifesto o di un utilizzo palesemente e gravemente fallace dell'ampio margine di intervento accordato alla commissione petizioni²³.

A ciò si ricollega l'assenza, già segnalata²⁴, di una elencazione finanche di natura esemplificativa dei mezzi disponibili per dare seguito a una petizione, di talché la commissione parlamentare può adottare ogni misura che ritenga necessaria all'uopo. Lo strumentario è dunque ampio e garantisce una flessibilità connaturata ad un dialogo fra istituzione e singolo i cui contenuti si contraddistinguono *in nuce* per considerevole variabilità.

Allo stesso tempo, il denominatore che accomuna questi rimedi è la loro natura elettivamente politica. Si tratta dunque di strumenti che, complessivamente, non sono idonei a generare obblighi in capo alle istituzioni ed agli organi nazionali o UE interessati, né sono corredati da sanzioni o da ulteriori meccanismi di *enforcement*.

A ciò si aggiunga che, per quanto il progresso dell'*iter* di trattazione di una petizione sia consultabile online, le relative informazioni non chiariscono quali esiti una o più petizioni sulla medesima questione abbiano eventualmente determinato. Sul punto, in effetti, nella relazione sull'attività del 2021 la commissione parlamentare competente ha evidenziato la mancanza di un "registro pubblico che colleghi le petizioni a tutte le azioni di *follow-up* adottate al riguardo".

Inoltre il medesimo documento, peraltro sulla scia di analoghi testi relativi alle annate precedenti, lamenta la scarsa efficacia del legame istituzionale fra Parlamento europeo e Commissione. Quest'ultima, infatti, nel suo approccio strategico all'*enforcement* del diritto UE indica una netta priorità per casi-pilota di violazione del diritto UE in sede nazionale, che abbiano dunque portata sistemica o riverberino le proprie conseguenze negative su una pluralità di soggetti. Questa circostanza, per quanto in linea con una ragionevole scala di priorità nella gestione del flusso di la-

²³ Tribunale UE, 7 marzo 2013, causa T-186/11, *Schönberger c. Parlamento*, EU:T:2013:111.

²⁴ V. *supra*, par. 2.

voro, determina in alcuni casi che petizioni formulate da singoli ed inoltrate dal Parlamento all'istituzione guardiana dei Trattati non ricevano tempestivo riscontro o fronteggino l'impossibilità da parte della Commissione di prenderle in carico.

In definitiva, come unanimemente evidenziato in dottrina, il contributo qualitativo al miglioramento delle politiche europee e alla loro attuazione a livello nazionale sotteso all'istituto delle petizioni dimostra ampi margini di rafforzamento²⁵.

5. Il diritto di presentare petizioni preso sul serio: misure in atto e proposte per il futuro

5.1. Misure centralizzate: il rafforzamento operativo della commissione petizioni e il miglioramento del coordinamento interistituzionale

Alla luce del quadro ora delineato, occorre volgere lo sguardo alle misure già in atto per fronteggiare le criticità esistenti e alle proposte per un possibile miglioramento dello stato dell'arte. La posta in gioco è alta, poiché non è limitata alle soluzioni tecniche più opportune per mitigare le difficoltà e potenziare le virtù di uno strumento che, non diversamente da altri, non dispiega appieno il proprio potenziale. Invero, come recentemente osservato dal Parlamento europeo, "la commissione per le petizioni è l'organo più indicato per mostrare ai cittadini che cosa l'Unione europea fa per loro e quali soluzioni è in grado di offrire a livello europeo, nazionale o locale"²⁶. Al netto delle rime obbligate di una comprensibile narrativa istituzionale, si è già avuto modo di evidenziare l'inequivocabile scarto tra questa affermazione e la realtà. Una frattura che ha cause profonde e multiformi, a cominciare dalla conformazione dell'istituto e del complesso dei rimedi disponibili nell'ordinamento dell'Unione, ma che in senso più generale attinge all'ampio spettro di motivazioni alla base della crisi della partecipazione diretta dei cittadini alla vita democratica, non solo a livello europeo²⁷. Nell'alveo di questa crisi, le criticità palesate dallo strumento in esame rischiano di determinare conseguenze di più ampio spettro. È stato infatti evidenziato come ogni esperienza di partecipazione diretta che frustri le aspettative dei suoi promotori sia capace di generare un effetto moltiplicatore negativo²⁸. È dunque opportuno guardare al futuro del

²⁵ N. VOGIATZIS, *The European Ombudsman*, cit.

²⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2022 sui risultati delle deliberazioni della commissione per le petizioni nel corso del 2021 (2022/2024(INI)).

²⁷ Sul punto, v. il contributo di Susanna Cafaro in questo volume. G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa dell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011.

²⁸ A. ALEMANNI, *Towards a permanent citizens' participatory mechanism in the EU*, Study requested by the AFCO Committee of the European Parliament, 2022.

diritto di petizione con approccio realistico, ma al tempo stesso costruttivo.

Al riguardo, si ritiene poco credibile che misure “centralizzate” sortiscano effetti significativi. L’incremento del budget e della dotazione di personale della commissione petizioni è una *vexata* quaestio che non può da sola risolvere in via strutturale ogni criticità. Anzi, come già evidenziato, le reiterate istanze formulate in proposito nel corso degli anni sono cadute nel vuoto, circostanza che sollecita un opportuno realismo. D’altra parte, la variabilità nel tempo del numero di petizioni e l’imprevedibilità del lavoro che la loro trattazione richiede rischiano di rendere il solo rafforzamento della capacità operativa della commissione competente una opzione in ogni caso rigida e poco efficace in termini di rapporto tra costi e benefici.

Analoghe considerazioni si estendono all’idea – più volte espressa dal Parlamento europeo – di dover potenziare le campagne di sensibilizzazione sul tema in esame. Anche in questo caso, infatti, un’impostazione centralizzata fronteggia il rischio tangibile di disperdere lo sforzo comunicativo e di non incidere sulla qualità del lavoro della commissione petizioni.

Appare invece più promettente la pianificazione di nuove modalità di gestione del lavoro, che muova dall’analisi dei flussi e delle tipologie di istanze, per delineare misure organizzative *ad hoc*, sia in ordine alla promozione dell’istituto in esame, sia rispetto alla trattazione delle petizioni formulate. Oltre alla ridefinizione dei modelli di lavoro interni, a cominciare dal *trriage* sulla priorità da accordare ai casi, questo approccio potrebbe sostanziarsi in forme di collaborazione operativa tra la commissione petizioni e ulteriori soggetti.

Da questo punto di vista, già oggi la Commissione per le petizioni non opera in un *vacuum*. Essa infatti partecipa alla rete europea dei mediatori, un *network* informale costituito nel 1966 che vede il coinvolgimento dell’ufficio del Mediatore europeo – responsabile per il suo coordinamento – e dei difensori civici nazionali e regionali degli Stati membri, dei Paesi candidati e di altri Stati dello spazio economico europeo. La rete si pone l’obiettivo di promuovere lo scambio di informazioni e la condivisione di buone prassi tra gli organi che la compongono, in vista del rafforzamento dei diritti dei cittadini. Sebbene ad oggi essa abbia un mandato operativo limitato, ci si chiede se proprio la rete europea dei mediatori non possa costituire, in ottica futura, un’affidabile sede di condivisione o ripartizione del carico di lavoro, ad esempio nell’ipotesi non infrequente di petizioni aventi oggetto simile e uguale origine geografica. Lo stesso dicasi per la promozione dell’istituto e, soprattutto, per una efficace divulgazione dei principali esiti maturati in seguito alla presentazione di una petizione.

D’altro canto, la collaborazione *in continuum* nella rete europea dei mediatori rischia di fronteggiare, ai diversi livelli della sua capillare ramificazione, problematiche decisive, a cominciare, a titolo esemplificativo, da comuni problemi di carenza di risorse, sino a giungere a diverse priorità istituzionali e operative degli organi coinvolti.

Sempre nell’ottica di migliorare il coordinamento istituzionale, la commissione petizioni e il Mediatore europeo hanno ormai da tempo instaurato un dialogo permanente, che trova riscontro costante nelle rispettive relazioni annuali.

5.2. Un nuovo ruolo per le università e gli enti locali

Per quanto lo scambio di buone prassi e il miglioramento dei meccanismi di collaborazione e dialogo reciproco anche in ottica multilivello appaiano imprescindibili, persistono i dubbi di fondo circa la loro effettiva idoneità a fare fronte ad alcune delle cause primigenie dello scarso successo quantitativo e qualitativo delle petizioni. Ci si chiede dunque se altri soggetti qualificati, in virtù della loro dimostrata competenza di settore e della capillare diffusione territoriale, possano fornire un utile contributo. A prima vista, questo richiamo evoca i centri di documentazione europea e i centri Europe Direct, unitamente alla struttura a rete che ne anima il coordinamento, il cui quotidiano operato di informazione alla cittadinanza concorre in maniera significativa ad incrementare la coscienza europea e la consapevolezza circa la centralità del processo di integrazione per cittadini e cittadine dell'Unione. Spingendo oltre lo sguardo, però, ci si intende riferire alle università, le quali, peraltro, almeno in Italia, condividono non di rado il doppio cappello di centri Europe Direct e/o di centri di documentazione europea o sono caratterizzate da forme progredite e spesso istituzionalizzate di cooperazione con tali antenne territoriali europee. Infatti, il patrimonio di competenze e conoscenze dell'accademia, sublimato in chiari obiettivi di didattica esperienziale e nel crescente impegno verso la diffusione del sapere sotto l'egida delle iniziative di terza missione, può tradursi in una preziosa risorsa per le istituzioni UE e per la cittadinanza, in rapporto agli strumenti di *civic engagement*, a cominciare dalle petizioni al Parlamento europeo. Questa convinzione si traduce in proposte che seguono due linee direttrici principali: una prospettiva ascendente e una discendente.

Il primo approccio può essere utilmente esemplificato attraverso una iniziativa da poco avviata dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino e dall'ufficio Europe Direct della Città Metropolitana di Torino, sulla base di una convenzione siglata da Ateneo e Città Metropolitana stessa. Si tratta dello sportello EDO - Europa, Diritti e Opportunità, un servizio gratuito di informazione, orientamento e supporto in favore di coloro che vogliano o abbiano necessità di comunicare con le istituzioni e gli organi dell'Unione o che, più semplicemente, cerchino informazioni qualificate e affidabili sull'azione dell'Unione. Il mandato dello sportello spazia dunque dal supporto informativo immediato all'assistenza nella redazione di petizioni al Parlamento europeo o in relazione a ulteriori forme di interazione con le istituzioni e gli organi dell'UE, quali le consultazioni "Di la Tua" (*Have your say*) sulle iniziative normative della Commissione europea o le denunce al Mediatore europeo.

L'attività, che è accessibile sia in presenza sia nella veste di sportello online (www.edo.unito.it), si segnala per due principali aspetti. Da un lato, essa è in grado di assicurare una funzione di filtro rispetto – ad esempio – alle molte istanze che la commissione petizioni stessa dichiara irricevibili o archivia rapidamente a seguito di semplici trasmissioni di informazioni. Il potenziale sgravio del carico di lavoro della commissione petizioni è ulteriormente arricchito dalla immediata accessibilità dello sportello, dalla rapidità della risposta e dalla possibilità di un più

approfondito dialogo con il cittadino coinvolto. L'assistenza mira inoltre ad assicurare maggiore qualità, precisione e completezza delle richieste formulate dai cittadini, a cominciare dalla dimostrazione del legame col campo di applicazione del diritto UE e dalla esaustività degli argomenti e della documentazione allegata, con beneficio indiretto per la gestione del lavoro in seno al Parlamento europeo. Parimenti, lo sportello amplifica l'opera di diffusione delle politiche europee propria dei centri Europe Direct, così contribuendo in maniera mirata ed efficace alla sensibilizzazione della cittadinanza sui diritti derivanti dall'ordinamento dell'Unione e sui rimedi per tutelarli.

Dall'altro lato, lo sportello EDO attiva un circolo formativo virtuoso. L'attività è infatti condotta attraverso una diretta cooperazione tra docenti di diritto dell'Unione e studenti e studentesse, coinvolti a vario titolo in ogni aspetto dello sportello. Da attività di *learning by doing* complementari ai corsi di diritto UE di base a progetti strutturati rivolti agli studenti più esperti, le varie forme di didattica esperienziale implicano redazione di materiale informativo, co-gestione dei casi, promozione e disseminazione, attivazione di collaborazioni con soggetti del territorio, formazione di altri studenti e studentesse o di utenti in forma individuale o collettiva. La terza missione diviene così occasione di didattica esperienziale, di acquisizione di c.d. *soft skills* e di promozione del valore sociale delle conoscenze giuridiche.

Allo stesso tempo, il beneficio per l'efficace trattazione delle petizioni derivante da iniziative come quella appena richiamata è soltanto indiretto e difficilmente misurabile, anche perché il legame con le istituzioni interessate è meramente eventuale e, se del caso, episodico. Ci si chiede dunque se, in prospettiva discendente, non siano maturi i tempi per immaginare soluzioni più promettenti e strutturate di valorizzazione dell'opera di terza missione dell'università. Il riferimento è, in particolare, alla possibilità che le università siano formalmente valorizzate nel modello di gestione di alcune delle interlocuzioni con le istituzioni europee. A titolo esemplificativo, gli atenei, in forma individuale o nel contesto di reti, potrebbero essere invitati a partecipare a un bando competitivo per l'erogazione di un servizio o la conduzione di un progetto nel quadro di una cooperazione operativa pluriennale simile a quella già attiva nel contesto dei finanziamenti del programma Giustizia dell'UE o dei tender a supporto delle capacità operative delle istituzioni e degli organi dell'Unione. La commissione petizioni del Parlamento europeo manterrebbe ovviamente il baricentro decisionale e di responsabilità, beneficiando però di un solido supporto – a titolo esemplificativo – su un vaglio preliminare sulle petizioni o sulla predisposizione di contenuti informativi.

Per altra via, le università potrebbero essere coinvolte in forza di convenzioni o protocolli d'intesa con le rappresentanze dell'Unione negli Stati membri o con i centri di documentazione europea o i centri Europe Direct. In questo contesto, la commissione petizioni potrebbe ad esempio investire tali centri territoriali, sotto la sua diretta supervisione e responsabilità, di aspetti quali l'analisi preliminare delle petizioni provenienti da un certo Stato membro o il lavoro di preparazione delle risposte per le petizioni suscettibili di archiviazione rapida, con possibilità di un ce-

lere controllo *ex post* prima della formalizzazione della risposta al firmatario. Questi *hub* universitari nazionali, inoltre, potrebbero assicurare assistenza e un contatto diretto con i firmatari anche in una fase successiva alla presentazione di un'istanza, così da risolvere le criticità segnalate a questo riguardo nelle relazioni periodiche dell'organo parlamentare competente. Basti pensare a una più esaustiva spiegazione delle ragioni per le quali una petizione è stata dichiarata inammissibile, del seguito dato a una petizione o dei rimedi alternativi che il cittadino potrebbe (o avrebbe dovuto sin dal principio) esperire. Da ultimo, essi potrebbero costituire ramificazioni territoriali per la disseminazione di campagne di sensibilizzazione o promuovere essi stessi iniziative efficacemente mirate all'uditorio nazionale, alleviando così lo sforzo comunicativo del quale è gravato il Parlamento europeo.

6. Conclusioni

Sebbene fortemente radicate nella storia del processo di integrazione e rafforzate nel tempo in parallelo alla progressiva maturazione democratica dell'UE, le petizioni al Parlamento europeo evidenziano ancora oggi significativi margini di miglioramento, sotto il profilo quantitativo e qualitativo. La limitata diffusione dell'istituto pone il tema della scarsa consapevolezza della società civile e solleva interrogativi circa la qualità dei percorsi di democrazia partecipativa nell'Unione, al di là delle elaborazioni teoriche o delle narrazioni istituzionali. Specularmente, essa denuncia l'atavica penuria di mezzi, personale e budget della commissione parlamentare competente e del relativo segretariato.

Stretto fra altri strumenti di partecipazione come "Dì la Tua" (*Have your say*) e l'iniziativa dei cittadini europei e la maggiore effettività di ulteriori rimedi quali le denunce al Mediatore europeo o i ricorsi giurisdizionali, l'istituto qui analizzato conserva limiti e virtù della propria elettiva natura politica. Da un lato, essa rende generalmente poco efficace l'operato della commissione petizioni, il cui strumentario non consente di intraprendere azioni idonee a vincolare altre istituzioni europee o nazionali; dall'altro lato, offre al Parlamento la possibilità di dispiegare appieno la propria funzione di controllo politico e di onorare il mandato democratico attraverso un interessamento diretto in rapporto alle istanze individuali.

Ad oggi, le misure approntate per consentire alla commissione petizioni di rafforzare il proprio operato e di focalizzare le risorse sulle petizioni di maggiore rilevanza e portata politica hanno solo parzialmente colto nel segno dei risultati auspicati. È dunque opportuno che soggetti qualificati della società civile, in maniera informale o mediante forme di collaborazione ufficiale con il Parlamento europeo, contribuiscano a questo sforzo. Tale contributo può assumere la forma di iniziative di supporto alla redazione di petizioni o ad attività di filtro preliminare di petizioni irricevibili o che si risolvano in semplici richieste di informazioni. A questo riguardo, le università possono costituire attori strategici, in ragione del ba-

gaglio qualificato di competenze delle quali sono istituzionalmente promotrici e depositarie.

Per quanto questa possibile evoluzione in senso discendente del ruolo delle università necessiti senz'altro più approfondita riflessione, l'auspicio è che queste brevi riflessioni possano almeno sollecitare l'avvio di un dialogo sulle esperienze positive di terza missione e sulle iniziative di virtuosa fusione tra terza missione e didattica universitaria esperienziale, a beneficio della collettività. Un confronto sui progressi raggiunti, sulle iniziative meritevoli di essere replicate o sulle criticità affrontate è infatti l'essenziale punto di partenza per la piena valorizzazione del ruolo delle università nella società, anche in chiave europea.

Parte Seconda
Le prospettive di riforma

La Conferenza sul futuro dell'Europa, laboratorio di democrazia partecipativa e deliberativa

Susanna Cafaro *

Sommario: 1. Le nuove frontiere della democrazia partecipativa/deliberativa e la loro applicazione in sede europea. – 2. La Conferenza sul futuro dell'Europa. – 3. Cosa ha funzionato e cosa potrebbe funzionare meglio: perfezionare lo strumento. – 3.1. Partecipazione e visibilità. – 3.2. Buon funzionamento. – 3.3. Impatto. – 4. Creatività e *path dependency* nel processo di integrazione europea: perché i panel dei cittadini rimarranno nell'ordinamento dell'Unione.

1. Le nuove frontiere della democrazia partecipativa/deliberativa e la loro applicazione in sede europea

La Conferenza sul futuro dell'Europa (di seguito COFE) svoltasi dal 9 maggio 2021 al 9 maggio 2022 è stata un esercizio democratico senza precedenti su scala europea. Sicuramente la sua visibilità poteva essere maggiore, il suo impatto più significativo sull'opinione pubblica, tuttavia, la portata dell'esperienza e le sue conseguenze e implicazioni per l'ordinamento europeo non possono essere sottovalutate: siamo davanti ad una reale evoluzione degli strumenti democratici su scala continentale con ricadute sul futuro dell'Unione ed innegabilmente anche – per la consueta osmosi tra ordinamenti – anche sul futuro dei suoi Stati membri. I nuovi strumenti testati con la COFE sono destinati a rimanere nell'ordinamento dell'Unione arricchendo di spessore la sua democraticità e confermandone il ruolo di laboratorio del mondo per quanto attiene alla democrazia sovranazionale.

La materia della democrazia partecipativa e deliberativa è ampiamente esplorata dalla dottrina politologica, poiché offre strumenti per impegnare attivamente i cittadini nella vita politica dell'ordinamento superando quel gap verticale – la di-

* Professoressa di *Diritto dell'Unione europea* nell'Università del Salento. Il presente contributo è una versione riveduta e aggiornata del capitolo *Il ruolo dei cittadini nella Conferenza sul futuro dell'Europa: passi avanti in tema di democrazia partecipativa e deliberativa*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza nazionale e cittadinanza europea. Sviluppi normativi e approcci giurisprudenziali*, Napoli, 2023.

stanza dalla classe politica – e orizzontale – l’arco temporale tra una tornata elettorale e la successiva, che contribuiscono ad accrescere fenomeni di disaffezione, astensionismo, fino ad arrivare all’antipolitica.

L’interesse per questi temi si è ulteriormente accresciuto a seguito della regressione democratica in atto in molti paesi del mondo, attestata da numerosi indici di riconosciuto prestigio¹. Anche nelle democrazie mature, i rischi di manipolazione e di polarizzazione sono crescenti, alimentati dalla profilazione politica sui *social media* e da comportamenti come la diffusione di *fake news* e l’uso di *hate speech*.

L’Unione europea ha subito, come i suoi Stati membri, la crisi della democrazia prima di poter giungere ad essere una democrazia matura: le elezioni del Parlamento europeo scontano un effetto di trascinamento da parte delle elezioni e dei dibattiti politici nazionali, anche per la presenza di leggi elettorali diverse da Paese a Paese e di uno spazio politico frammentato in cui non sono ancora emersi dei veri partiti transnazionali². Proprio per compensare tali carenze, tuttavia, la democrazia partecipativa ha acquisito vigore a livello europeo³.

Analisi e potenziali rimedi si concentrano, per lo più, in letteratura sui livelli nazionali di governo. Crisi della democrazia e sviluppo di nuovi modelli democratici hanno però implicazioni altrettanto significative nell’ordinamento europeo, in cui la riflessione si presta ad evidenziarne le peculiarità anche in relazione all’evoluzione dell’istituto della cittadinanza europea, ancora oggi percepito come incompiuto.

¹ Il declino è ben rappresentato dall’*Economist Intelligence Unit* (EIU) che documenta nella 2021 *edition* un netto calo della democrazia anche solo rispetto all’anno precedente, con meno della metà del mondo in un qualche tipo di democrazia (45.7%) dal 49.4% dell’anno prima e solo il 6.4% della popolazione risiede in una “piena democrazia”, era l’8.4% nel 2020. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>.

² E ciò, nonostante i ripetuti tentativi del Parlamento europeo (che ne ha competenza *ex art.* 223 TFUE) di proporre una legge elettorale europea o quantomeno una significativa armonizzazione delle leggi elettorali nazionali, si veda in tal senso la proposta di Decisione del Consiglio che modifica l’atto relativo all’elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976 del 14 giugno 2018, 9425/18 e, più recentemente, Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 3 maggio 2022 sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo all’elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione del Consiglio (76/787/CECA, CEE, Euratom) e l’Atto relativo all’elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (2020/2220(INL), entrambe non (ancora) approvate dal Consiglio.

³ Si vedano, *inter alia*, A. ALEMANNI, *Europe’s Democracy Challenge: Citizen Participation in and beyond Elections*, in *German Law Journal*, 1, 2020, 35-40; F. CENGİZ, *Bringing the Citizen Back into EU Democracy: Against the Input-Output Model and Why Deliberative Democracy Might Be the Answer*, in *European Politics and Society*, 5, 2018, 577-594; K. NICOLAÏDIS, R. YOUNGS, *Europe’s Democracy Trilemma*, in *International Affairs*, 6, 2014, 1403-1419; G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell’Unione europea*, in E. TRIGGIANI, *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, 37-60; C. MORINI, *Dialogo e Partecipazione nella Governance dell’Unione europea*, Bari, 2020.

La democrazia partecipativa e la democrazia deliberativa sono strumenti antichissimi e allo stesso tempo molto moderni. Essi sono descritti o come strumenti differenti o in un rapporto di genere a specie per cui la deliberativa sarebbe una delle possibili forme della partecipativa; in ogni caso, sono nettamente differenziati dalla democrazia diretta. Quest'ultima, rappresentata soprattutto dallo strumento del referendum, affida il momento deliberativo a tutti i cittadini, senza filtri né intermediari ed in quanto diretta si pone come alternativa alla democrazia rappresentativa che vede il momento decisionale ospitato in un parlamento.

Gli strumenti di democrazia partecipativa e deliberativa invece sono, il più delle volte, in un rapporto di complementarità con la democrazia rappresentativa. Quest'ultima, su cui la stessa Unione si fonda (*ex art. 10 TUE*), non è messa in discussione né minacciata dai nuovi strumenti democratici, che mirano invece ad arricchirla, essendo finalizzati ad includere i cittadini nei processi che rimangono caratterizzati dalla legittimazione per rappresentanza.

In cosa differiscono, se differiscono, le due è presto detto. La democrazia partecipativa, che risale agli anni '60 e '70 del secolo precedente, ha per obiettivo il coinvolgimento del più gran numero di cittadini attraverso consultazioni, assemblee aperte, petizioni, iniziative legislative popolari ed ogni altro strumento che si possa inventare. Oggi, gli strumenti digitali rendono particolarmente agili questi meccanismi in versione *e-democracy*. L'obiettivo del coinvolgimento dei cittadini è fortemente perseguito – anche se non altrettanto sfruttato – nell'ambito dell'ordinamento europeo e trova una codificazione tra i principi democratici all'art. 11 del TUE⁴ nonché specifica applicazione in una serie di siti e piattaforme *online* in cui i cittadini europei possono “dire la loro”⁵.

La democrazia deliberativa, si basa invece sulla discussione pubblica: essa richiede assemblee (anche dette panel o agorà) in cui un numero dato di persone (non elette) si riunisce per raggiungere insieme delle conclusioni⁶. L'esito di tale momento deliberativo, che ha l'obiettivo di smussare le differenze attraverso il

⁴“1. 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. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. 4. 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 attribuzioni, 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”.

⁵Il riferimento è al portale “Di la tua” (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it), ma possiamo menzionare in questa sede il sito dedicato all'Iniziativa dei cittadini europei (https://europa.eu/citizens-initiative/_it) o la piattaforma *Futurium* (<https://futurium.ec.europa.eu/en>).

⁶Si vedano V. JACQUET, *The Role and the Future of Deliberative Mini-publics: A Citizen Perspective*, in *Political Studies*, 3, 2019, 639-657; K. GRÖNLUND, A. BÄCHTIGER, M. SETÄLÄ, *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process*, Colchester, 2014.

dialogo e la comprensione delle ragioni dell'altro, è quello di portare ai rappresentanti eletti un prodotto "semilavorato" che tenga conto e magari componga una varietà di interessi in conflitto. Il risultato è tanto più utile quanto più si riesce a rappresentare questa diversità all'interno del panel, anche definito un *mini-public*. Questo strumento, frutto di un autonomo filone di riflessione sviluppatosi soprattutto negli ultimi decenni, ma di origini antichissime⁷, propone il sorteggio come modalità imparziale di selezione dei partecipanti all'assemblea. I recenti strumenti digitali consentono di orientare il sorteggio attraverso un algoritmo che garantisca un risultato finale per il quale i componenti in numero più o meno maggiore siano estratti all'interno di categorie diverse di persone, così da rappresentare al meglio le diversità sociologiche e rendere particolarmente utile il momento del dialogo e del confronto⁸. Nulla vieta che a seconda dell'obiettivo da raggiungere l'algoritmo muti o determinate categorie siano sovrarappresentate, come nella Conferenza sul futuro in cui un terzo di componenti dei panel erano sotto i 25 anni, perfettamente in coerenza con l'idea di futuro oggetto dell'esercizio democratico.

Una nuova primavera della democrazia deliberativa fondata sul sorteggio risale agli ultimi due decenni. Importanti esperimenti condotti a livello locale e nazionale su questioni di primaria importanza hanno dimostrato l'efficacia della formula. In Europa, dopo la crisi finanziaria del 2008 sia l'Irlanda che l'Islanda hanno sperimentato modalità di revisione costituzionale in questo modo⁹. In Belgio, nella minoranza di lingua tedesca, un esperimento di questo tipo ha assunto natura permanente, con la denominazione *G1000 Citizens' Summit*¹⁰. Un'*Assemblée Citoyenne* permanente esiste a Parigi dal novembre 2021¹¹. Non manca una lettera-

⁷ Alle origini della democrazia deliberativa per sorteggio vi è l'esperienza ateniese dell'epoca classica. Non solo una serie di funzionari pubblici e magistrati – a cominciare dagli arconti nel 487-486 a.C. – venivano estratti a sorte – ma la stessa *Boulé*, il Consiglio dei 500, era composta all'esito di un sorteggio. L'istituto del sorteggio si fondava sull'uguaglianza dei cittadini e mirava ad evitare le interferenze che censo o posizione sociale avrebbero esercitato su altre modalità di selezione. Le leggi venivano votate dall'*Ecclesia*, ma solo su iniziativa legislativa della *Boulé* che di fatto le scriveva (in questo caso una combinazione di democrazia deliberativa e diretta). Anche una serie di funzioni esecutive era affidata a dei gruppi di cittadini estratti a sorte.

⁸ Particolarmente significativi, in materia, gli studi condotti in sede OCSE: OECD *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions Catching the Deliberative Wave*, 10 giugno 2020; ID., *Eight ways to institutionalise deliberative democracy*, in *OECD Public Governance Policy Papers*, n. 12, 14 dicembre 2021, 2021, consultabili online.

⁹ Si tratta tuttavia di un *trend* globale, si vedano, tra le altre, l'esperienza della British Columbia in Canada nel 2004 e dell'Australia nel 1998. Per un approfondimento si rinvia al Rapporto del l'OCSE, *Innovative Citizen Participation* cit., consultabile online al seguente link <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da-en/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en>. Si veda anche G. SGUEO, *The Practice of Democracy. A selection of civic engagement initiatives*, Brussels, 2020 reperibile al seguente link [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2020\)651970](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)651970).

¹⁰ <https://www.g1000.org/en>.

¹¹ <https://www.paris.fr/pages/assemblee-citoyenne-20187>.

tura sul tema¹², che in maggioranza si dimostra favorevole a coniugare questi strumenti con quelli della democrazia rappresentativa, laddove l'esito delle assemblee funge da lavoro preparatorio ad un dibattito parlamentare, o diretta, qualora vi sia una successiva ratifica per referendum. Vi è tuttavia chi asserisce che la *lottery democracy* possa integralmente soppiantare le assemblee elettive¹³.

Una variante del panel è la piattaforma *multistakeholder* in cui sono presenti individui non in quanto cittadini, ma in quanto portatori di interesse e quindi espressione di corpi intermedi della società: lobby, sindacati, categorie produttive, società civile. La democrazia deliberativa, vista come strumento di coinvolgimento dei cittadini nella cosa pubblica, potrebbe anche essere considerata come sottocategoria della democrazia partecipativa; ci sembra tuttavia che essa abbia negli ultimi anni assunto una dignità autonoma. Un esempio efficace di questa modalità è rappresentato dalla Alleanza europea per l'IA, un'iniziativa della Commissione europea volta a istituire un dialogo politico aperto sull'intelligenza artificiale¹⁴.

Da questo primo tentativo di inquadramento affiorano già alcune riflessioni, sulla multiformità della democrazia, sullo spessore differente che essa può assumere coniugando e addizionando strumenti diversi e convogliando un crescente numero di persone e di interessi nel processo decisionale. È sempre più evidente come la democraticità di un sistema possa essere valutata solo tenendo conto dell'insieme degli strumenti e dei canali di partecipazione, come anche dell'insieme delle garanzie, dei contrappesi e dei meccanismi di controllo. Certamente alcuni requisiti sono indispensabili perché di democrazia si possa parlare (rispetto dei diritti fondamentali, nonché civili e politici a partire dall'uguaglianza davanti alla legge, rispetto della *rule of law*, libere elezioni), ma nell'ambito della categoria dei Paesi democratici assistiamo ad una minore o maggiore e più compiuta democraticità, ad una costante evoluzione degli strumenti così come del nostro ideale di democrazia che risente dell'evoluzione giuridica, sociale e tecnologica.

La lista degli strumenti evolve man mano che la riflessione politologica e la sperimentazione sul campo avanzano. Come si vedrà, tali strumenti sono "scalabili", vale a dire possono applicarsi con pochi ritocchi, ad ogni livello di governo dal locale al nazionale all'europeo e, perché no, al globale. La scelta di concentrare l'analisi al livello europeo non riduce la rilevanza delle considerazioni di cui sopra con riguardo agli altri livelli.

La Conferenza sul futuro dell'Europa si colloca bene in questo contesto, come

¹² Si vedano, *ex multis*, D. VAN REYBROUCK *Against Elections: A Case for Democracy*, Random House, 2016; H. LANDEMORE *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton, 2022.

¹³ Si rinvia al sito della ONG *Democracy Next* per la ricchezza delle informazioni e la varietà degli esempi. L'associazione fondata e animata da Claudia Chwalis, autrice del primo studio OCSE sull'argomento, si avvale di prestigiose collaborazioni.

¹⁴ Dal suo lancio nel 2018, l'Alleanza per l'IA ha coinvolto circa 6000 parti interessate attraverso eventi regolari, consultazioni pubbliche e scambi di forum online. Si veda <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-ai-alliance>.

tentativo – su scala mai tentata prima – di dare voce ai cittadini dell’Unione coinvolgendoli in un doppio percorso partecipativo e deliberativo finalizzato, seppure in termini molto vaghi, a ripensare l’ordinamento europeo perché possa meglio rispondere ai loro bisogni e desideri.

L’iniziativa risale ad una prima idea del Presidente francese Emmanuel Macron manifestata in una lettera agli europei nel marzo del 2019¹⁵; vi fa eco, dando il là all’intero processo, la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nel suo discorso di insediamento e programma di lavoro¹⁶. Seguiranno poi le adesioni del Consiglio e del Parlamento¹⁷.

Della Conferenza sul futuro si è scritto già molto¹⁸. Sulle luci ed ombre di questo processo, la sua capacità o meno di innescare un processo di revisione e, soprattutto, di alterare in maniera irreversibile la democrazia europea si darà conto nelle prossime pagine.

¹⁵ Si veda la sua lettera “Per un Rinascimento europeo” pubblicata sul sito dell’Eliseo il 4 marzo e sulle maggiori testate giornalistiche europee il 5 marzo 2019.

¹⁶ In U. VON DER LEYEN *A Union that Strives for More: My agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024*, Bruxelles, possiamo leggere: “I want Europeans to build the future of our Union. They should play a leading and active part in setting our priorities and our level of ambition. I want citizens to have their say at a Conference on the Future of Europe, to start in 2020 and run for two years. The Conference should bring together citizens, including a significant role for young people, civil society and European institutions as equal partners”, 19.

¹⁷ Per il Consiglio dell’Unione si veda *Conference on the Future of Europe – Revised Council Position*, doc. 5911/21, 3 febbraio 2021. Per il Parlamento europeo si veda *Conference on the future of Europe, Main outcome of the Working Group*, 19 dicembre 2019, doc. PE 644.153/CPG.

¹⁸ Tra gli altri, segnaliamo F. RASPADORI, *La Conferenza sul futuro dell’Europa e le colonne d’Ercole della distanza dai cittadini*, in *BlogDUE* del 24 giugno 2022, reperibile online; G. ROMEO, *La Conferenza sul futuro dell’Europa e la comunità politica dell’Unione che (ancora) non c’è*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2021, 701-705; P. SEVERINO, *La Conferenza sul futuro dell’Europa. Prospettive di un modello di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2022, 167-170; G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati per conservare i valori dell’Unione*, in *I Post di AISDUE, Focus “Conferenza sul futuro dell’Europa”*, 18 giugno 2021, reperibile online; A. VON BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell’Europa*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, 699-701; A. ALEMANNI, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d’être*, in *European Law Journal*, 5-6, 2020, 484-508; L. EYMARD, *From the French Citizens’ Convention on Climate to the Conference on the Future of Europe: A Participatory Science and Democracy Perspective*, in *European Law Journal*, 1-2, 2020, 136-140; B. NASCIBENE, *Dalla “paura” all’“ambizione”*. *L’iniziativa per una Conferenza sul futuro dell’Unione europea*, in *Eurojus*, 2, 2020, 160-164; F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe: Process and Prospects*, in *European Law Journal*, 5-6, 2020, 401-414; L. LIONELLO, *Gli esiti della Conferenza sul futuro dell’Europa e le prospettive di revisione dei Trattati*, in *BlogDUE*, 29 maggio 2022, reperibile online; F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell’Europa: prime valutazioni sugli strumenti di partecipazione, il processo deliberativo e il follow up*, in *I Post di AISDUE, Focus “Conferenza sul futuro dell’Europa”*, 29 luglio 2021, reperibile online.

2. La Conferenza sul futuro dell'Europa

La Conferenza sul futuro dell'Europa è stata lanciata con forte ritardo a causa della pandemia di coronavirus, ma anche della necessità di trovare una formula che mettesse d'accordo le tre istituzioni politiche dell'Unione, che sono egualmente rappresentate nella *governance* della Conferenza stessa.

Nel marzo 2021, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione e la Commissione europea concordavano, in una Dichiarazione comune, le regole e i principi comuni su cui l'esercizio democratico sarebbe stato fondato¹⁹ – a cui promettevano un seguito²⁰ – e convenivano su una gestione della COFE condivisa tra le tre istituzioni, a partire dalla presidenza. I partecipanti alla piattaforma e gli organizzatori di eventi ad essa collegati si impegnavano a rispettare una Carta della Conferenza, che evidenzia anzitutto i diritti fondamentali e i principi democratici imprescindibili nell'esercizio di queste facoltà, ma anche gli standard di trasparenza, protezione dei dati e rispetto dell'identità visiva che li riconduce alla campagna europea²¹.

È stato poi costituito un Comitato esecutivo, composto da una rappresentanza paritaria del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione con il compito di occuparsi della gestione della Conferenza. Hanno partecipato al Comitato, in qualità di osservatori, la Troika presidenziale della COSAC²², il Comitato delle Regioni e il Comitato economico e sociale, rappresentanti di altri organismi dell'UE e delle parti sociali. Il Comitato ha deciso per consenso in merito alla preparazione, ai lavori e alla supervisione della Conferenza.

Il lancio dell'iniziativa è stato simbolicamente il 9 maggio 2021 – la conclusione il 9 maggio 2022 – tuttavia la piattaforma multilingue era *online* già dal 21 aprile precedente ed una serie di attività correlate hanno preceduto o seguito queste date. Il processo è stato immaginato su un doppio binario, di fatto due diversi percorsi destinati a convergere: uno di democrazia partecipativa in senso stretto, una piattaforma multilingue in cui i cittadini potevano caricare idee e proposte, ma anche promuovere eventi dedicati nell'ambito di una delle nove aree temati-

¹⁹ *Dichiarazione comune sulla conferenza sul futuro dell'Europa. Dialogo con i cittadini per la democrazia – Costruire un'Europa più resiliente* https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/14/IT_-_DICHIARAZIONE_COMUNE_SULLA_CONFERENZA_SUL_FUTURO_DELL.pdf.

²⁰ Così nel sesto capoverso: “Noi, presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea desideriamo che i cittadini prendano parte al dibattito e dicano la loro sul futuro dell'Europa. Ci impegniamo congiuntamente ad ascoltare gli europei e a dare seguito alle raccomandazioni formulate dalla conferenza, nel pieno rispetto delle nostre competenze e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dai trattati europei. Coghieremo l'occasione per sostenere la legittimità democratica e il funzionamento del progetto europeo e per consolidare il sostegno dei cittadini dell'UE a favore di obiettivi e valori comuni, dando loro ulteriori opportunità di esprimersi”.

²¹ *Carta della Conferenza*, <https://futureu.europa.eu/it/pages/charter?locale=it>.

²² Ovvero la Conferenza delle Commissioni Parlamentari dedicate agli affari europei nei Parlamenti nazionali degli Stati membri.

che previste, più un testo libero (“altre idee”)²³; un secondo, ascrivibile al modello della democrazia deliberativa costituito da quattro panel di cittadini, ciascuno composto da 200 persone sorteggiate tra i 27 Stati membri, rappresentative della diversità sociologiche dell’Unione per origine geografica (cittadinanza e contesto urbano/rurale), per genere, età, estrazione socioeconomica e livello di istruzione. Un terzo di ogni panel era composto da giovani di età compresa tra i 16 e i 25 anni. I panel corrispondevano a 4 aree tematiche: (i) Un’economia più forte, giustizia sociale e occupazione/Istruzione, cultura, gioventù e sport/Trasformazione digitale; (ii) Democrazia europea/valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza; (iii) Cambiamento climatico e ambiente/Salute; (iv) L’UE nel mondo/Migrazione. I 4 panel si sono incontrati tre volte, di cui una online, per sessioni di due giorni ciascuna. A conclusione dei rispettivi percorsi hanno formulato una serie di raccomandazioni.

Ai panel europei si sono aggiunti panel nazionali in alcuni Stati membri (Belgio, Germania, Francia, Italia, Lituania e Paesi Bassi); anche le raccomandazioni di questi ultimi sono confluite nella Plenaria della Conferenza.

Quest’ultima si può inquadrare anch’essa nel metodo deliberativo, ed è stata la sede in cui cittadini, istituzioni ed altri *stakeholder* hanno dialogato e si sono confrontati tra loro. Dei 449 componenti in tutto, 108 erano membri del Parlamento europeo e altrettanti dei Parlamenti nazionali (su un piano di parità), 54 del Consiglio dell’Unione – due per Stato – 3 della Commissione, 18 del Comitato delle Regioni, 18 del Comitato economico e sociale, 8 in rappresentanza delle parti sociali, 8 della società civile, 108 cittadini, di cui 80 rappresentanti (sorteggiati anch’essi) dei panel dei cittadini, 27 membri dei panel nazionali o di eventi della Conferenza e il Presidente del Forum europeo della gioventù.

La plenaria è stata il collettore delle raccomandazioni dei panel, delle proposte e dei contributi giunti online, raggruppati per temi. Cruciale è stato il ricorso all’intelligenza artificiale nella raccolta e organizzazione delle idee – espresse da singoli utenti della piattaforma o nell’ambito dei panel attraverso l’analisi quantitativa e qualitativa supportata da un programma di *text mining*²⁴. Questa enorme quantità di sollecitazioni è stata oggetto di dibattito in sette sessioni di due giorni ciascuna, e in gruppi di lavoro. Al termine dei lavori, la plenaria ha inviato le sue proposte al comitato esecutivo il quale, in piena collaborazione e trasparenza con la plenaria, ha elaborato una relazione²⁵.

La Conferenza si è conclusa il 9 maggio con la presentazione della Relazione finale ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea dai Copresidenti del Comitato esecutivo della Conferenza. La relazione

²³ <https://futureu.europa.eu>.

²⁴ Si rinvia in proposito a F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell’Europa: prime valutazioni...*, cit., in particolare p. 15.

²⁵ La relazione sul risultato finale è disponibile al *link* https://www.politicheeuropee.gov.it/media/6698/20222472_it_04.pdf.

include 49 proposte che comprendono più di 300 provvedimenti articolati su 9 temi, basate su 178 raccomandazioni dei panel dei cittadini europei, sui contributi dei panel ed eventi nazionali, e sui contributi e le idee raccolte sulla piattaforma online.

Dopo la conclusione della Conferenza, le istituzioni dell'Unione hanno iniziato una riflessione sul seguito da dare alle proposte. Il 10 giugno 2022 il Consiglio – in realtà il suo segretariato – ha pubblicato una prima valutazione tecnica delle proposte a giugno ed un aggiornamento a novembre²⁶: si tratta di un testo imparziale che per ogni proposta verifica lo stato dell'arte e ciò che può essere fatto nell'ambito delle competenze e delle basi giuridiche esistenti, e di ciò che invece richiede revisioni ai trattati. Il 4 maggio 2022 il Parlamento aveva già adottato una risoluzione sul seguito da dare alla Conferenza²⁷, e poco dopo, il 17 giugno, si sarebbe espressa la Commissione con una Comunicazione²⁸. Il tono delle due istituzioni sovranazionali era ben diverso da quello del Consiglio che in sede tecnica faceva l'inventario delle richieste e delle possibili basi giuridiche, poiché entrambe manifestavano a chiare lettere l'intenzione di schierarsi dalla parte dei cittadini e di rispondere alle loro aspettative. La Commissione, infatti, predisponeva un'analisi analoga a quella del Consiglio, ma in una prospettiva più politica, pubblicando in allegato le 49 proposte divise in aree tematiche e suddividendole in categorie a seconda che vi fossero iniziative legislative già in itinere, azioni pianificate per dar seguito alle proposte (ma non ancora o non necessariamente allo stadio dell'iniziativa) e nuove iniziative, ma anche richieste che necessitassero di revisione dei Trattati, accompagnate dall'intenzione di darvi seguito. Precisava inoltre come attuare le proposte attraverso gli strumenti esistenti e rivedere i Trattati non fossero opzioni in alternativa, ma che quanto potesse essere fatto senza ricorrere alla revisione dovesse essere fatto. Dichiarava anche la propria intenzione di promuovere il ricorso alla procedura di revisione semplificata *ex art. 48, par. 6 del TUE* per passare dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata in una serie di ipotesi e di rimanere comunque “dalla parte di chi vuol riformare l'Unione per farla funzionare meglio”, anche attraverso la riforma dei Trattati, se necessario, come potrebbe occorrere nei settori della salute e della sicurezza.

Il Parlamento è stato ancor più diretto: ha lodato la partecipazione innovativa

²⁶ Doc 1033/22 e Doc 10033/1/22 REV 1, reperibili *online*. La tabella allegata ai due documenti contiene tre colonne, che rispettivamente: i) elencano tutte le proposte e le misure specifiche correlate, ii) illustrano in che misura le istituzioni dell'UE vi stanno già lavorando (ovvero: che cosa si sta facendo?) e iii) spiegano in che modo tali misure potrebbero essere eventualmente attuate e su quale base giuridica (valutazione della fattibilità). Nei casi in cui una misura richiederebbe modifiche dei trattati per essere attuata, ciò è indicato in grigio nella terza colonna iii).

²⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 4 maggio 2022 sul seguito da dare alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa (2022/2648(RSP)).

²⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Conference on the Future of Europe. Putting Vision into Concrete Action*, 17 June 2022, COM(2022) 404 final.

dei cittadini alla Conferenza e ha chiesto la revisione dei trattati. È del successivo 9 giugno una Risoluzione del Parlamento europeo che contiene la richiesta formale di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati²⁹, quale atto di iniziativa ai sensi dell'art. 48 del TUE. Nello stesso atto si suggeriva una prima serie di revisioni³⁰. Un'analisi più dettagliata delle proposte è seguita nell'ambito della Commissione Affari Costituzionali (AFCO) ed approdata ad una proposta concreta di revisione che contiene in dettaglio i contenuti di quest'ultima, il 25 ottobre 2023, approdata in plenaria nel novembre successivo³¹.

Il Presidente di turno Macron, in occasione della cerimonia conclusiva della Conferenza³², ha richiesto una discussione in sede di Consiglio europeo sulla possibilità di lanciare una Convenzione. Questa istituzione, tuttavia, si è dimostrata a dir poco tiepida e sicuramente reticente nelle sue Conclusioni del 23-24 giugno³³ ed ha avuto altro di cui occuparsi negli incontri successivi, anche a causa delle gravi crisi internazionali in atto. Il sito web del Consiglio, aggiornato al novembre 2023³⁴, ci informa del fatto che il Consiglio e i suoi organi preparatori, in particolare nella sua formazione "Affari generali", ha discusso del seguito della Conferenza, tra l'altro della possibilità di utilizzare "clausole passerella" laddove possi-

²⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022 sulla richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati (2022/2705(RSP)), questa si pone in una linea di continuità con le precedenti risoluzioni del 16 febbraio 2017 sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea e del 13 febbraio 2019 sullo stato del dibattito sul futuro dell'Europa.

³⁰ Queste sono: voto a maggioranza qualificata per le decisioni del Consiglio anziché all'unanimità nei settori pertinenti (sanzioni, clausole passerella e situazioni di emergenza); l'adeguamento delle competenze dell'Unione nei settori della salute e delle minacce sanitarie transfrontaliere, nel completamento dell'Unione dell'energia basata sull'efficienza energetica e sulle energie rinnovabili, nella difesa e nelle politiche sociali ed economiche; attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e integrazione del progresso sociale nell'art. 9 del TFUE, in collegamento con un protocollo sul progresso sociale nei trattati; sostenere il rafforzamento della competitività e della resilienza dell'economia dell'UE, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese e ai controlli della competitività, e promuovere investimenti orientati al futuro incentrati sulle transizioni giuste, verdi e digitali; conferire al Parlamento pieni diritti di codecisione sul bilancio dell'Unione e il diritto di avviare, modificare o abrogare atti legislativi; rafforzare la protezione dei valori dell'Unione e rendere più efficace l'impegno degli Stati a rispettarli.

³¹ *Motion For A European Parliament Resolution on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties* (2022/2051(INL)).

³² https://multimedia.europarl.europa.eu/de/video/-conference-on-the-future-of-europe---closing-event-testimonials-by-citizens-of-the-national-citizens-panels_I224701.

³³ In particolare, al punto VI dedicato alla COFE si legge: "27. Il Consiglio europeo prende atto delle proposte contenute nella relazione sui risultati della Conferenza presentata ai tre copresidenti. La Conferenza ha rappresentato un'opportunità unica per dialogare con i cittadini europei. 28. Le istituzioni devono garantire un seguito efficace alla relazione, ciascuna nell'ambito delle rispettive competenze e conformemente ai trattati. Il Consiglio europeo prende atto che sono già stati intrapresi lavori al riguardo. 29. Ricorda l'importanza di garantire che i cittadini siano informati del seguito dato alle proposte formulate nella relazione".

³⁴ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/conference-on-the-future-of-europe/>.

bile per passare dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata. Tale discussione non è approdata ad alcun documento formale.

Il *follow-up* più significativo, di cui si dirà in seguito, è stato prospettato nel programma di lavoro della Commissione per il 2023³⁵. Basti anticipare che il ricorso ai panel di cittadini non si è esaurito con la Conferenza sul futuro.

Ancor più sorprendente è stato il ruolo proattivo che i cittadini europei coinvolti nel processo deliberativo hanno esercitato dopo la COFE. Il 2 dicembre 2022 si è tenuto presso il Parlamento europeo a Bruxelles un evento “di *feedback*” sul seguito da dare alla COFE. L'incontro ha riunito i cittadini che hanno preso parte ai panel, i rappresentanti delle istituzioni ed altri componenti della Plenaria. All'esito di questo incontro, una lettera aperta è stata indirizzata al Consiglio – l'unica istituzione politica che non si è ancora pronunciata sulle proprie intenzioni – intitolata “*Usage of the Conference proposals*”. Il 21 dicembre, il Consiglio, rispondendo a questa lettera con una risposta altrettanto aperta – “*Reply to citizens' open letter*”³⁶ – a firma della Presidenza ceca, ringraziava i cittadini per l'impegno profuso e assicurava di aver già avviato un percorso per dare seguito ad una serie di proposte nell'ambito delle proprie competenze (riportando diversi esempi di atti e procedure in fase già avanzata). Quanto alla revisione dei Trattati, però, faceva presente ai cittadini la procedura prevista dall'art. 48 TUE per la revisione e la competenza a decidere in merito del Consiglio europeo, senza fare mistero del lungo percorso e dell'esito incerto nel caso tale passo fosse compiuto. Rispondendo al (fondato) timore espresso dai cittadini che i loro stessi Stati ne tradissero le aspettative, la Presidenza si soffermava con tono rassicurante sulle migliori intenzioni dell'istituzione e sul fatto che la procedura legislativa prevede nella maggior parte dei casi il voto a maggioranza qualificata. Lo scambio di lettere tra Consiglio e cittadini è un surreale inedito nell'esperienza democratica europea.

L'incertezza su una futura revisione dei Trattati, che pure sarebbe necessaria per dare seguito a tutte quelle proposte che prevedono un'estensione o un rafforzamento delle competenze esistenti o alterazioni al processo decisionale, a partire dai criteri di voto, sembra alquanto improbabile con le attuali regole che impongono l'unanimità ai fini della revisione ordinaria. Le soluzioni alternative, che pure esistono, si pongono in una prospettiva di rottura rispetto al quadro istituzionale unico esistente e presentano pro e contro³⁷. Richiedono comunque un numero congruo di autorevoli Stati membri e una forte volontà politica di questi. Come si dirà, questo non vanifica l'esercizio democratico, destinato comunque a produrre conseguenze importanti.

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Programma di lavoro della Commissione per il 2023 Un'Unione salda e unita*, del 18 ottobre 2022, COM (2022) 548 def.

³⁶ Si tratta del documento SGS22/05516, tanto questo che la lettera sono disponibili sul sito del Consiglio, seppure non menzionati nella pagina dedicata alla conferenza sul futuro e quindi non particolarmente in evidenza.

³⁷ Si rinvia sul punto a L. LIONELLO, *Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa*, cit.

3. Cosa ha funzionato e cosa potrebbe funzionare meglio: perfezionare lo strumento

3.1. Partecipazione e visibilità

L'analisi critica di questo percorso complesso si può suddividere in quattro aree specifiche: partecipazione, visibilità, buon funzionamento, impatto.

Anzitutto, è bene chiedersi, se la Conferenza abbia “funzionato” nel coinvolgere i cittadini europei, ovvero se i numeri relativi alla partecipazione ne abbiano dimostrato l'utilità e il successo. In secondo luogo, se essa abbia contribuito a costruire quello spazio politico europeo ritenuto essenziale ai fini della partecipazione democratica. Ancillare rispetto ai due obiettivi è proprio una prima analisi della sua visibilità.

I numeri finali non sono eccezionalmente buoni, né mostrano un completo fallimento: una valutazione onesta sta in qualche modo nel mezzo. Quasi 5 milioni di visitatori individuali, oltre 750.000 partecipanti, 18.000 idee dibattute e oltre 6.500 eventi organizzati non sono poi così tanti per un'Unione di circa 450 milioni di cittadini. Tuttavia, non sono tali da renderlo irrilevante. Va detto poi che il numero di eventi registrati lascia intendere un più ampio impatto offline.

Un ruolo proattivo dei governi nazionali era particolarmente auspicabile e utile nella promozione della partecipazione dei cittadini alla piattaforma online. Era, in ultima analisi, nelle mani dei governi nazionali promuovere o ignorare questo processo, diffondendo informazioni efficaci e fornendo un reale incoraggiamento per indurre i cittadini a parteciparvi. A poco servono i processi partecipativi, infatti, se non sono realmente partecipati. In ogni Stato membro dell'Unione questo esercizio democratico è stato modellato in modo diverso; in Italia la partecipazione è stata l'oggetto di una strategia nazionale articolata³⁸.

³⁸ Il Governo italiano ha istituito due organismi temporanei dedicati ad amplificare l'invito europeo ai cittadini a contribuire alla piattaforma online. Il quadro di *governance* è stato creato con Decreti del Presidente del Consiglio che istituiscono un Comitato Scientifico per il futuro dell'Europa, un Comitato Organizzativo – copresieduto e cogestito dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) e dal Dipartimento per le Politiche europee (DPE) – e una Segreteria tecnica: DPCM del 20 aprile 2021, modificato il 2 luglio 2021, DPCM del 15 luglio, riportati come allegati 2, 3 e 4 al volume Conferenza sul futuro dell'Europa, Relazione del Governo sul contributo italiano (https://www.politicheeuropee.gov.it/media/6373/futuroeuropa_volume_web.pdf). Attraverso questa struttura di *governance* si perseguivano due finalità: (1) promuovere il caricamento sulla piattaforma di un numero quanto più elevato di contributi, anche attraverso l'organizzazione di eventi dedicati; (2) diffondere nella popolazione la consapevolezza dell'esercizio democratico in corso affinché, anche senza una diretta sollecitazione, chiunque fosse interessato – individui, società civile e altri corpi intermedi della società – potesse di propria iniziativa contribuire nei modi e nelle forme che avesse ritenuto opportuni, anche attraverso una strategia di marketing sui social media, la produzione e proiezione di uno spot pubblicitario e l'assunzione di *influencer*. Tutte le iniziative della campagna sono riportate dettagliatamente nel volume Conferenza sul futuro dell'Europa, Relazione del Governo sul contributo italiano, liberamente scaricabile online dal sito <https://www.politicheeuropee.gov.it/comunicazione/pubblicazioni/COFE-relazione-ita/>.

La partecipazione, tuttavia, in Italia come altrove, non è andata molto oltre le iniziative frutto direttamente e indirettamente delle iniziative europee, delle campagne eventualmente promosse dagli Stati membri – a vari livelli di governo – e di quelle dei movimenti europeisti e da altre nicchie interessate – come le cattedre universitarie di studi europei. Si tratta, peraltro, di ambiti – questi ultimi – in cui l'attenzione sull'Unione e le sue iniziative è di per sé già elevata.

La Conferenza, quindi non ha sfondato il muro del grande pubblico e dei media nazionali³⁹. Non solo è mancata una consapevolezza generale sulla piattaforma, ma quasi nulla è stato riportato sull'attività dei panel nei notiziari e nei programmi di attualità. Ciò sembra riflettere un *deficit* europeo più generale nella comunicazione, come riportato dall'Eurobarometro. In media solo 1 europeo su 4 riferiva di aver sentito parlare della COFE nel settembre– ottobre 2021⁴⁰, quindi, la mancanza di informazione mediatica è e un problema di comunicazione europeo, o forse la somma di problemi nazionali⁴¹.

La grande maggioranza dei cittadini europei è rimasta fuori da questo processo, dimostrando così, ancora una volta, come partecipazione e visibilità vadano di pari passo e di come i grandi mezzi di comunicazione – televisione, radio, giornali – siano essenziali nella costruzione di uno spazio politico integrato⁴². Si può solo sperare che l'adozione auspicata di una legge elettorale uniforme e l'eventuale creazione di liste transnazionali contribuiscano a spingere verso una maggiore visibilità che non andrebbe solo a vantaggio di iniziative specifiche, per quanto importanti, ma anche di una maggiore consapevolezza dei cittadini europei di appartenenza allo spazio politico dell'Unione.

Significativamente, i contributi caricati sulla piattaforma COFE mostrano una forte similarità anche al di là delle provenienze nazionali, il che lascia presumere che tutto sommato, se non una sfera politica europea, esistano almeno numerose preoccupazioni ed esigenze condivise. Soprattutto tra i giovani cittadini, c'è un'at-

³⁹ *Conference on the Future of Europe: What Worked, What Now, What Next?*, High-Level Advisory Group Report, Conference on the Future of Europe Observatory, 22 february 2022, https://conference-observatory.eu/wp-content/uploads/2022/03/High_Level_Advisory_Group_Report.pdf. Sul tema si veda anche G. ABELS (ed.), *The Conference on the Future of Europe. National and Regional Participation in an Innovative Reform Process*, Baden-Baden, 2023.

⁴⁰ Cfr. lo speciale Eurobarometro 517 del 2022. Va specificato che l'Eurobarometro sull'argomento è stato pubblicato nel marzo 2022 e ha riguardato il periodo settembre-ottobre 2021. Alla domanda "Ha letto di recente sulla stampa, visto su Internet o in televisione o sentito alla radio qualcosa sulla Conferenza sul futuro dell'Europa", hanno risposto in media 1 cittadino su 4 (media UE 23%) "Sì, ma non so davvero di cosa si tratta". *Eurobarometro 2022: Future of Europe 2021. Speciale Eurobarometro 517*, gennaio 2022. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2554,QA6>.

⁴¹ *Conference on the Future of Europe: What worked, What Now, What Next?*, cit.

⁴² A. MICHAILIDOU, A.H.J. TRENZ, *The Future of Europe debate needs the intermediary power of journalism*, in *EUI transnational democracy blog*, 7 March 2022, <https://blogs.eui.eu/transnational-democracy/the-future-of-europe-debate-needs-the-intermediary-power-of-journalism/>.

tenzione diffusa per gli obiettivi ambientali così come per l'occupazione, l'inclusione e la giustizia sociale.

Vi è qualche ulteriore perplessità sulla scarsa partecipazione degli euroscettici alla consultazione, agli eventi e forse all'intero processo. Certo, anch'essi potevano accedere alla piattaforma e sollecitare eventi per esprimere le proprie posizioni, ma mancava forse il genuino interesse a farlo. C'è anche il forte sospetto che siano stati poco raggiunti dalle sollecitazioni a partecipare, che hanno coinvolto soprattutto i giovani e gli ambienti già di per sé europeisti.

3.2. Buon funzionamento

Tra gli ostacoli al buon funzionamento dell'esercizio bisogna menzionarne alcuni specifici all'uno o dell'altro strumento – la piattaforma e i panel – ed altri che hanno impattato sull'insieme delle attività. Forse il principale tra questi ultimi è stato l'incertezza sulle finalità dell'esercizio⁴³.

Nelle intenzioni della Commissione, successivamente confermate dal Parlamento, questo percorso era finalizzato ad una revisione dei Trattati europei. Tuttavia, il Consiglio è rimasto ambiguo sul punto e gli Stati membri hanno preso posizioni differenti tra loro.

L'Italia ha preso posizione molto presto, con un documento denominato *Non-paper italiano sulla Conferenza sul futuro dell'Europa, del 14 febbraio 2020*⁴⁴. Il Governo italiano si è detto decisamente favorevole a una sostanziale revisione dei Trattati europei a seguito della COFE. Più morbido, ma aperto alla revisione dei Trattati, il *Non-paper* presentato da Germania, Belgio, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna “*on implementing the proposals of the Plenary of the ‘Conference on the Future of Europe’*” del 13 maggio 2022⁴⁵. Molto più vago e senza alcun riferimento alla revisione dei Trattati il *Non-paper Conference on the Future of*

⁴³ Sulla mancata definizione e sulle ambiguità degli obiettivi della Conferenza si vedano, *inter alia*, F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe*, cit., nonché *Conference on the Future of Europe: What Worked, What Now, What Next?*, cit.

⁴⁴ <https://www.politicheeuropee.gov.it/en/conference-on-the-future-of-europe/documents/italian-non-paper>. Inoltre, il 27 aprile 2022 sia il Senato che le competenti Commissioni della Camera dei Deputati hanno adottato linee guida che invitano il Governo a sostenere le proposte che emergono dalla COFE, si veda *Conferenza sul futuro dell'Europa: Relazione sul risultato finale*, cit. Inoltre, Nei momenti principali della campagna, culminata con gli Stati generali della Conferenza sul futuro dell'Europa tenutisi a Roma il 15 giugno 2022, tutti i ministri e i sottosegretari agli affari esteri ed europei si sono espressi con forza a favore di una posizione netta e coraggiosa dell'Italia. Nei loro interventi hanno promosso un'audace revisione dei trattati, al fine di rafforzare la dimensione istituzionale sovranazionale attraverso l'abolizione del voto all'unanimità, il passaggio a una più decisa dimensione comune nella *governance* economica e nella politica estera e di sicurezza comune e nel rafforzamento di competenze deboli, come la migrazione e la politica sociale o l'assistenza sanitaria.

⁴⁵ <https://twitter.com/sweden2023eu/status/1523637827686531072?s=21&t=AyHxCfE0w6i8yVGfKQfqQ>.

Europe: Common approach sottoscritto da Austria, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Olanda, Slovacchia e Svezia⁴⁶. La Presidenza Ceca ha messo il punto all'ordine del giorno nel Consiglio Affari generali (CAG) dell'ottobre 2022 per avviare una discussione ed ha invitato formalmente gli Stati membri a prendere posizione sull'opportunità di avviare il processo di revisione richiesto dal Parlamento europeo.

Tale vaghezza negli obiettivi, solo in parte compensata dalla presa di posizione del Parlamento e della Commissione, abbinata all'ampiezza dell'oggetto della riflessione, ha reso difficile orientare la discussione dei cittadini verso un risultato specifico.

I nove temi oggetto della piattaforma e i quattro macro-temi nel mandato dei panel coprono tutto l'ambito d'azione dell'Unione e vanno anche al di là di questa. Se, da un lato, ciò ha consentito uno scambio molto aperto sul futuro, dall'altro non ha aiutato a focalizzare la discussione sulle politiche piuttosto che sul processo di integrazione, portando invece a frammentare il discorso relativo a quest'ultimo: volere "più Europa" in politica sociale, sanitaria o ambientale significa volere più integrazione politica in via orizzontale? Peraltro, l'onnicomprensività, unita al fatto che difficilmente i cittadini conoscono i confini di ciò che l'Unione può e non può fare, hanno certamente contribuito a sollecitare una congerie eterogenea e difficilmente gestibile di contributi sulla piattaforma e a rendere complessa l'organizzazione dei lavori nei panel. Come sottolineano i membri dell'*High Level Advisory Group* convocato da quattro prestigiosi *think tank*⁴⁷, si poteva fare miglior uso degli esperti e provvedere i cittadini con un po' di informazione di contesto in più prima di affrontare temi così delicati, magari dando loro il tempo di assorbire le informazioni prima dei dibattiti nelle plenarie anziché comprimendo tutto nelle sessioni: esperti, dibattito nei gruppi, dibattito in plenaria. Gli stessi mettono in evidenza anche il difficile raccordo tra il canale partecipativo e quello deliberativo: la piattaforma avrebbe potuto precedere i panel anziché andare in parallelo con gli stessi, così che i contributi raccolti online potessero confluire in maniera più organica nel dibattito di questi.

Quanto alla piattaforma poi, va detto che – come per gli altri strumenti di partecipazione *online* dell'Unione – valgono le consuete osservazioni sul gap di alfabetizzazione informatica e sul *digital divide*. Il sorteggio dei cittadini per i panel ed il fatto che questi vengono raggiunti telefonicamente, appare già più democratico. È importante, tuttavia, che chi partecipa abbia copertura delle spese, come del lucro cessante e che si risolvano una serie di problemi che peserebbero in maniera discriminatoria sulla partecipazione (come l'accudimento dei bambini o eventuali speciali esigenze di salute). Sicuramente l'ostacolo linguistico è quello su cui si sono concentrati – e con successo – i maggiori sforzi.

Il ruolo dei cittadini che fungevano da "ambasciatori" dei panel nella Plenaria

⁴⁶ <https://www.politicheeuropee.gov.it/media/5614/non-paper-italiano-14-febbraio-2020.pdf>.

⁴⁷ *Conference on the Future of Europe: What worked, What Now, What Next?* cit.

si è rivelato estremamente impegnativo nel riportare un dibattito ampio e ricco senza necessariamente avere un chiaro mandato per farlo o un supporto sul come farlo. D'altro canto, rappresentare un'assemblea sorteggiata essendo a propria volta sorteggiati, può sembrare logicamente coerente, ma stride un po' con il mandato. Forse in questo caso un processo di selezione diverso avrebbe facilitato il compito dei portavoce, legittimandoli.

3.3. Impatto

L'obiettivo della Presidente von der Leyen – far crescere la giovane democrazia europea e accorciare la distanza tra l'Unione e i suoi cittadini⁴⁸ – è stato parzialmente raggiunto. Questo è stato vero per i cittadini effettivamente coinvolti e anche in questo caso non senza frustrazioni e difficoltà che si potranno probabilmente superare con una messa a punto degli strumenti per la prossima volta, perché, come si dirà nel paragrafo successivo, siamo pronti a scommettere sul fatto che ci sarà una prossima volta.

L'impatto del lavoro svolto dai cittadini europei che hanno dialogato nella Plenaria e nel *follow-up* con le tre istituzioni politiche dell'Unione è innegabile, questo legittima una serie di passi che il Parlamento e la Commissione hanno già compiuto ed esercita un'inevitabile pressione sul Consiglio, quale che ne sia l'esito.

L'impatto, tuttavia, è nell'eredità che questo processo ha lasciato dietro di sé e riflette la volontà dei cittadini di continuare a partecipare e deliberare, espressa a chiare lettere nella raccomandazione 39 del Panel 2, dedicato a Democrazia europea/Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza⁴⁹. Tale proposta è confluita, senza sostanziali modifiche, nella Relazione finale, come proposta 36, n. 7: “organizzare periodicamente assemblee dei cittadini, sulla base del diritto dell'UE giuridicamente vincolante. I partecipanti devono essere selezionati in modo casuale, con criteri di rappresentatività, e la partecipazione dovrebbe essere incentivata. Se necessario, ci sarà il supporto di esperti in modo che i membri dell'assemblea dispongano di informazioni sufficienti per deliberare. Se i risultati non saranno presi in considerazione dalle istituzioni, tale scelta dovrebbe essere debitamente motivata; la partecipazione e il coinvolgimento preliminare dei cittadini e della socie-

⁴⁸ In U. VON DER LEYEN, *A Union that strives for more*, cit., 19, possiamo leggere: “I want Europeans to build the future of our Union. They should play a leading and active part in setting our priorities and our level of ambition. I want citizens to have their say at a Conference on the Future of Europe, to start in 2020 and run for two years. The Conference should bring together citizens, including a significant role for young people, civil society and European institutions as equal partners”.

⁴⁹ Si vedano i resoconti contenenti le raccomandazioni di ciascun Panel sul sito della conferenza, all'indirizzo <https://futureu.europa.eu/it/assemblies/citizens-panels?locale=it>. In particolare la raccomandazione citata è rinvenibile nel resoconto del Panel 2, 16-17.

tà civile sono una base importante per le decisioni politiche che devono essere prese dai rappresentanti eletti. L'UE si fonda sulla democrazia rappresentativa: con le elezioni europee, i cittadini conferiscono un mandato chiaro ai loro rappresentanti e si esprimono indirettamente sulle politiche dell'UE"⁵⁰.

Dunque, se l'obiettivo iniziale della convocazione della COFE era coinvolgere i cittadini nella stesura di una nuova agenda collettiva su cui basare l'attività dell'Unione nei prossimi anni, superando la percepita distanza tra cittadini e istituzioni e la sensazione di "tecnocraticità", alimentata da una narrativa euroscettica non sempre fedele alla realtà, la verità è che i panel (e in misura minore la piattaforma) hanno rivelato a chi vi ha partecipato il piacere di contribuire e la convinzione che questo sia solo l'inizio. Dunque, i due canali partecipativo e deliberativo, sembrano aver funzionato, al di là dei contenuti, nell'inaugurare un metodo, anche se non completamente nuovo, comunque mai sperimentato finora in tutta la sua portata⁵¹.

4. Creatività e *path dependency* nel processo di integrazione europea: perché i panel dei cittadini rimarranno nell'ordinamento dell'Unione

La creatività nelle soluzioni istituzionali e nei metodi dell'Unione è ben nota, quantomeno tra gli addetti ai lavori, già consapevoli del suo essere una creazione istituzionale *sui generis* e dunque meno vincolata dalle tradizioni e dalle strutture giuridiche preesistenti rispetto agli ordinamenti nazionali. Si può inoltre, senza tema di smentita, definire l'Unione un'avanguardia ed un laboratorio del mondo per quanto attiene alla realizzazione di percorsi democratici sovranazionali, tanto di natura rappresentativa quanto partecipativa. Si vuole, tuttavia, evidenziare un'altra caratteristica di questo ordinamento in rapida evoluzione che va sotto il nome anglosassone di *path dependency*. Questa "dipendenza dal sentiero", saldandosi alla creatività si manifesta nel fatto che l'Unione apre nuove strade, le segue, finendo poi per rimanere nel percorso intrapreso. Non di rado vi fa seguito una codificazione nella normativa di primo o secondo grado. È il noto fenomeno per cui gli attori istituzionali tendono a restare nei processi e nei meccanismi di *governance* una volta che questi sono stati modificati e difficilmente tornano indietro.

⁵⁰ Come messo in evidenza anche da F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: prime valutazioni...*, cit., una proposta analoga è stata formulata dal Comitato delle Regioni in *Working Together to Bring the EU Closer to its Citizens: EU Cities and Regions' Key Proposals to Renew the EU (2019-2024)*, n. 3975, June 2019, reperibile online. Sull'argomento si veda lo studio commissionato dalla commissione per gli Affari costituzionali del Parlamento europeo A. ALEMANNI, *Towards a Citizens' Permanent Participatory Mechanism in the EU*, PE 735.927, September 2022.

⁵¹ Cfr. A. ALEMANNI, J. ORGAN, *The Case for Citizen Participation in the European Union: A Theoretical Perspective on EU Participatory Democracy*, in A. ALEMANNI, J. ORGAN (eds), *Citizen Participation in Democratic Europe: What Next for the EU?*, Colchester, 2021; G SGUEO, *The Practice of Democracy*, cit.

Nel 2021 la Commissione ha chiesto, e ottenuto, un balzo in avanti senza conoscerne l'esito: prima che una conferenza intergovernativa o una convenzione fossero convocate, le istituzioni europee si sono proposte di ascoltare la voce dei cittadini attraverso il doppio canale della Conferenza sul futuro dell'Europa. Se effettivamente questo processo inaugurato con la COFE avrà un seguito, non stupirebbe di vedere nuovamente emendata la procedura di revisione. Se non lo avrà, questa modalità di partecipazione in sede deliberativa non vincolante rimarrà comunque nel processo legislativo dell'Unione.

Come testimonia il Programma di lavoro della Commissione per il 2023, una serie di misure legislative sono già in cantiere⁵². In questo possiamo leggere: "In virtù del successo della Conferenza sul futuro dell'Europa, i panel di cittadini prendono ora parte alla definizione delle politiche della Commissione in taluni settori chiave. La nuova generazione di panel di cittadini delibererà sulle iniziative del prossimo anno in materia di sprechi alimentari, mobilità per l'apprendimento e mondi virtuali". Già tre panel *ad hoc* hanno concluso i loro lavori nell'arco del 2023. Il panel sulla mobilità ai fini dell'apprendimento è stato lanciato a marzo, come parte del processo di consultazione in vista della proposta della Commissione per una raccomandazione del Consiglio e ha prodotto 21 raccomandazioni. Il panel – composto da 142 cittadini – rappresenta la diversità dell'Unione e vede una sovrarappresentazione degli under 25, nella misura di un terzo dei partecipanti. Stessa composizione ha caratterizzato gli altri due panel, il panel sui mondi virtuali, composto di 140 cittadini, ed il panel sullo spreco alimentare, composto di 147 cittadini. Entrambi si sono conclusi con 23 raccomandazioni destinate a confluire nell'elaborazione delle proposte della Commissione per regolamentare i mondi virtuali e per emendare la direttiva sullo spreco alimentare e tessile⁵³.

La Commissione sta anche già sviluppando una nuova piattaforma interattiva sul modello della piattaforma multilingue della COFE, con l'obiettivo di far confluire in questa una serie di strumenti di partecipazione online già esistenti, come il portale "Di la tua"⁵⁴ e il sito dedicato all'Iniziativa dei cittadini europei⁵⁵.

Sebbene una mancata revisione dei Trattati potrebbe in futuro indurre alcuni commentatori a dichiarare la Conferenza un fallimento, o quanto meno ad esprimere dubbi sull'utilità complessiva dell'esercizio, ci sembra che esso abbia rilevato priorità simili tra cittadini che potrebbero condurre – se il metodo continuerà, come un sentiero, ad essere percorso e approfondito dall'uso – ad una progressiva convergenza delle culture politiche europee, contribuendo a costruire quel senso

⁵² Si vedano la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale al Comitato delle regioni, *Conferenza sul futuro dell'Europa. Dalla visione all'azione*, del 17 giugno 2022, COM(2022) 404 final, ed il *Programma di lavoro della Commissione per il 2023 – Un'Unione salda e unita*, del 18 ottobre 2022, COM(2022) 548 final, 5.

⁵³ Si veda https://citizens.ec.europa.eu/system/files/2023-06/COFE_FS_2023_en_0.pdf.

⁵⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it.

⁵⁵ https://europa.eu/citizens-initiative/_it.

di appartenenza che ancora oggi è carente, a rafforzare la legittimità del sistema istituzionale europeo e a trasmettere un senso di condivisione.

La frammentazione dello spazio pubblico europeo, che è il portato di sistemi dell'informazione e di partiti nazionali, non verrà magicamente superata, ma sicuramente si aggiungerà un tassello in più alla cittadinanza europea intesa come appartenenza ad una sfera politica nell'ambito di *un'Unione sempre più stretta fra i popoli europei*. Non da ultimo, un altro significativo passo avanti è stato compiuto, nell'ambito del modello democratico sovranazionale europeo, per legittimare i processi decisionali europei attraverso il coinvolgimento dei cittadini.

Le proposte di modifica dei Trattati presentate dal Parlamento europeo

Francesca Martines *

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Le ragioni adottate dal Parlamento a sostegno della sua richiesta di attivare la procedura di revisione ordinaria dei Trattati. – 3. Le proposte riguardanti il Parlamento europeo e le sue funzioni. – 3.1. La funzione legislativa. – 3.2. La funzione di bilancio. – 3.3. La funzione di controllo. – 4. Le proposte relative alle regole di voto in Consiglio. – 5. Le proposte riguardanti gli strumenti della democrazia partecipativa. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Il 25 ottobre 2023, la commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo (AFCO) ha approvato una risoluzione¹ in cui si chiede l'attivazione della procedura di revisione ordinaria dei Trattati, disciplinata dall'art. 48, par. 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE). La risoluzione, accompagnata da un articolato progetto contenente 267 emendamenti ai Trattati, ha ottenuto il voto della plenaria il 22 novembre 2023². Il progetto è stato sottoposto dalla Presidente del Par-

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

¹ La risoluzione *sulle proposte del Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei Trattati (2022/2051(INL))* contiene in allegato le proposte di modifica. Il Progetto è stato presentato il 22.8.2023 dai co-rapporteurs. Questi erano: Guy Verhofstadt, di Renew Europe, Sven Simon del Partito Popolare Europeo, Gabriele Bischoff del gruppo dei Socialisti e Democratici, Daniel Freund dei Verdi, Helmut Scholz della sinistra per l'Europa. Il relatore dei Conservatori e Riformisti Europei, Jacek Saryusz-Wolski si è dimesso all'inizio di settembre in quanto contrario alle proposte di architettura istituzionale dell'Unione europea, come presentate dai relatori della commissione AFCO. La notizia è riportata sul sito di *Agence Europe Europe Daily Bulletin*, n. 13242 del 3 settembre 2023. Per un primo commento sulle proposte cfr. A. DUFF, *Five Surgical Strikes on the Treaties of the European Union*, in *European Papers*, 8/2023, 9 ss.; L. LIONELLO, *A Leap Towards Federalisation?*, in *VerfBlog*, 2023/9/22, reperibile sul sito <https://verfassungsblog.de/a-leap-towards-federalisation/>, DOI:10.17176/20230922-223502-0.

² Il rapporto è stato adottato in commissione AFCO con 19 voti a favore, 6 contrari e un'astensione. Contrari i membri dei gruppi dei Conservatori e riformisti, e di Identità e Democrazia. La risoluzione che accompagna il rapporto è stata adottata con 20 voti a favore, sei contrari e nessuna

lamento al Consiglio che ne ha approvato la trasmissione al Consiglio europeo³. Il TUE stabilisce, infatti, che il Consiglio trasmette il progetto (presentato in questo caso, appunto, dal Parlamento) al Consiglio europeo (sentito, in questo caso, il parere della Commissione) e lo notifica ai parlamenti nazionali. Ricordiamo che se il Consiglio europeo, a maggioranza semplice, adotta una decisione favorevole all'esame del progetto viene convocata una convenzione per esaminare i progetti di modifica. A sua volta la convenzione "potrà adottare una raccomandazione a una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri competente a stabilire le modifiche da apportare ai trattati. Tali modifiche entreranno in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri". Appare, pertanto, evidente che quella iniziata con l'approvazione della sopra citata risoluzione costituisce solo la primissima fase della complessa e lunga procedura di revisione ordinaria dei Trattati.

Prima di analizzare le motivazioni che hanno indotto il Parlamento a richiedere una revisione dei Trattati (par. 2) e di esaminare alcuni degli emendamenti relativi alle più significative proposte contenute nel progetto del Parlamento (paragrafi da 3 a 5), merita svolgere alcune osservazioni introduttive.

Innanzitutto, va notato che è la prima volta che viene richiesta l'attivazione della procedura di revisione ordinaria⁴ dei Trattati riguardante una modifica quantitativamente e qualitativamente significativa⁵. Pertanto, se il Consiglio europeo si esprimesse a favore, dovrebbe essere convocata la convenzione prevista dall'art. 48, par. 3. Pare evidente, infatti, che l'entità delle modifiche proposte sia tale da rendere imprescindibile tale passaggio.

In secondo luogo, è stato proprio il Parlamento europeo, ovvero l'istituzione

astensione. Si veda il comunicato stampa del Parlamento europeo del 25.11.2023 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231023IPR08163/eu-treaties-reform-meps-submit-proposals-to-strengthen-eu-capacity-to-act>. Maggiori informazioni sulla procedura e i documenti delle commissioni consultate nella preparazione del progetto di modifica sono reperibili sul sito [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2051\(INL\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2051(INL)&l=en). Il rapporto contenente le proposte di emendamento è stato approvato con 305 voti a favore, 276 contrari e 29 astensioni: La risoluzione con 291 voti a favore, 274 contrari e 44 astensioni.

³ La Presidenza spagnola del Consiglio ha inserito la richiesta del Parlamento europeo di convocare una Convenzione per la riforma dei trattati, formulata nella risoluzione approvata il 22 novembre 2023, all'ordine del giorno del Consiglio di dicembre 2023 (nella formazione ambiente). Cfr. Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Dossier XIX legislatura*, 11 dicembre 2023, 38. La questione è inclusa tra i punti "A" dell'ordine del giorno, approvati il 18 dicembre 2023. Il documento può essere scaricato dal sito del Consiglio: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/env/2023/12/18/>. Il progetto è anche stato trasmesso ai Parlamenti nazionali.

⁴ Il Trattato è stato modificato attraverso la procedura semplificata per la revisione dell'art. 136 TFUE con la decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE, in *GU L* 91, 6.4.2011, 1–2.

⁵ Una modifica ai Trattati mediante procedura ordinaria ma senza la convocazione della convenzione, data la modesta entità degli emendamenti, si è avuta nel 2010. Si veda la decisione 2010/350/UE del 17.6.2010, in *GU L* 160 del 26.6.2010, *relativa all'esame, da parte di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, delle modifiche dei trattati proposte dal governo spagnolo per quanto riguarda la composizione del Parlamento europeo, senza convocazione di una convenzione*.

rappresentativa dei cittadini europei e alla quale, per la prima volta con il Trattato di Lisbona, è stato riconosciuto il potere di mettere in moto tale procedura, che ha avviato la prima profonda revisione dei Trattati dalla loro entrata in vigore. Lo ha fatto, come si vedrà, richiamando diverse ragioni, ma ha anche collegato tale iniziativa alla Conferenza sul futuro dell'Europa (COFE), ovvero al più considerevole esperimento di democrazia partecipativa della storia dell'Unione⁶.

Per concludere questa breve introduzione, si ritiene opportuno soffermarsi su di un passaggio della procedura di revisione. Il Consiglio svolge, ai sensi dell'art. 48 TUE, un ruolo che è limitato alla trasmissione al Consiglio europeo dei progetti di modifica presentati dai soggetti abilitati, ovvero ogni Stato membro, la Commissione e, appunto, il Parlamento europeo. Il Presidente del Consiglio è poi incaricato di convocare la Conferenza dei rappresentanti dei governi (art. 48, par. 4), ma si tratta, con tutta evidenza di un mero passaggio formale e retaggio della procedura precedentemente in vigore. C'è da chiedersi, invece, se nella fase iniziale il Consiglio debba limitarsi a trasmettere il progetto di revisione al Consiglio europeo senza deliberare oppure debba procedere ad una votazione.

Il Trattato non fa riferimento ad alcuna maggioranza, circostanza che potrebbe lasciar presupporre che il Consiglio si dovrebbe limitare a trasmettere, senza procedere al voto, il progetto di revisione al Consiglio europeo. Questa è l'interpretazione sostenuta dal Parlamento. Si consideri che uno degli emendamenti contenuti nel progetto di revisione riguarda proprio questo passaggio della procedura e stabilisce che: "Tali progetti sono trasmessi dal Consiglio al Consiglio europeo immediatamente e senza alcuna deliberazione e notificati ai parlamenti nazionali". Invece, il rappresentante del Consiglio in commissione AFCE aveva sostenuto che il Consiglio doveva deliberare, votando a maggioranza semplice perché la questione è qualificabile come procedurale.

Il punto, se pure risolto con la decisione del Consiglio di trasmettere al Consiglio europeo il progetto del Parlamento, non è privo di interesse per i chiarimenti che la prassi applicativa ha apportato ai rapporti interistituzionali in una fase così delicata per l'evoluzione dell'ordinamento europeo. Si deve considerare in linea teorica che, poiché il Consiglio e il Consiglio europeo rappresentano, se pure a un diverso livello politico, i governi degli Stati membri, una maggioranza a favore dell'attivazione del processo di riforma (o a suo sfavore) che si dovesse formare in Consiglio⁷ sarebbe la stessa che si formerebbe in Consiglio europeo. Tuttavia, a ben guardare, un voto a sfavore della trasmissione del progetto in Consiglio bloccherebbe la procedura fin dalla fase iniziale, sottraendo al Consiglio europeo la decisione se procedere o meno con il processo di riforma. Un voto, o una decisio-

⁶ Nell'ambito della Conferenza di Laeken era stato istituito un Forum composto da rappresentanti di organizzazioni nazionali ed europee rappresentanti la società civile, ma che non prevedeva la partecipazione di cittadini. Cfr. *La Convenzione Europea*, Segretario Generale, doc. Conv. 8/02, Nota di Trasmissione, Bruxelles 8 marzo 2002.

⁷ Come visto sopra, non si è passati al voto palese in Consiglio.

ne, favorevole alla trasmissione del progetto, al contrario, non pregiudicherebbe una successiva decisione del Consiglio europeo di non procedere alla convocazione della convenzione in quanto si tratterebbe di una scelta frutto di una valutazione di merito, svolta dall'istituzione intergovernativa apicale, sull'opportunità di discutere di una revisione dei Trattati. Quindi, la ragione per la quale i Trattati non hanno previsto un voto in Consiglio sembrerebbe quella di lasciare, appunto, al Consiglio europeo (che ha preso il posto che era conferito al Consiglio nella procedura di revisione disciplinata nei precedenti Trattati) il potere di determinare se avviare o meno l'*iter*, senza estromettere completamente il Consiglio dalla procedura di revisione, ma relegandolo ad una funzione marginale e tutto sommato meramente formale.

Ci si chiede, infine, quali sarebbero state le possibili conseguenze in caso di mancata trasmissione del progetto del Parlamento da parte del Consiglio al Consiglio europeo (e ai parlamenti nazionali). Il primo avrebbe potuto avviare un ricorso in carenza ai sensi dell'art. 265 del TFUE (messa in mora del Consiglio e quindi eventuale ricorso alla Corte). Diverso il caso in cui il Consiglio avesse votato e tale voto fosse stato contrario alla trasmissione. In questo caso il Parlamento avrebbe potuto impugnare la decisione del Consiglio sulla base dell'interpretazione che esso ha sostenuto dell'art. 48, par. 2 (trasmissione senza delibera).

2. Le ragioni addotte dal Parlamento a sostegno della sua richiesta di attivare la procedura di revisione ordinaria dei Trattati

La questione che ci si pone è: perché il Parlamento europeo ha deciso proprio ora di attivare la procedura di revisione dei Trattati? Le ragioni avanzate sono molteplici. La prima è collegata alla Conferenza sul futuro dell'Europa (COFE⁸) chiusa ufficialmente il 9 maggio 2022. Negli stessi giorni il Parlamento europeo ha adottato una Risoluzione *sul seguito da dare alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa*⁹ in cui ha chiesto la convocazione di una convenzione ai sensi dell'art. 48 TUE invitando la propria commissione AFCO ad avviare la necessaria procedura.

Anche prima dell'avvio della COFE si era dibattuto in merito ad una modifica dei Trattati che si sarebbe resa eventualmente necessaria per dare seguito alle proposte che sarebbero emerse. La questione si è ovviamente ripresentata alla chiusura della Conferenza, dato che molte delle raccomandazioni della stessa non potrebbero essere realizzate a Trattati invariati.

In estrema sintesi, si sono evidenziate tre posizioni in merito alla revisione dei

⁸ Sulla Conferenza sul futuro dell'Europa si veda il contributo di Susanna Cafaro in questo volume e la bibliografia ivi citata.

⁹ Risoluzione del 4 maggio, (2022/2648(RSP)), P9_TA (2022)0141.

Trattati. La prima è sostenuta da coloro che, osservando correttamente che la Conferenza non si inserisce nella procedura prevista dall'art. 48 TUE, affermano che i cittadini sono stati chiamati ad esprimersi solo sugli orientamenti e le priorità delle politiche europee nell'ambito di procedure e competenze stabilite e che le loro proposte si sarebbero potute realizzare sfruttando tutte le potenzialità dei Trattati senza procedere a modifiche degli stessi¹⁰. La seconda posizione è di quelli che, pur riconoscendo, ovviamente, che le procedure di modifica sono tassativamente quelle indicate all'art. 48 TUE, ritengono allo stesso tempo che per dare seguito alle richieste dei cittadini si debba procedere a una revisione che renda l'ordinamento più simile a quello che si delineerebbe se si applicassero le proposte della COFE. Questa posizione è sostenuta dal Parlamento che nella risoluzione del 25 ottobre (punto E) puntualizza che molte delle 49 proposte e delle 326 misure contenute nelle conclusioni presentate il 9 maggio 2022 richiedono una modifica dei Trattati per essere realizzate. Infine, una terza posizione intermedia tra le due precedenti è quella che non esclude categoricamente la revisione ma che ritiene non si debba attivare immediatamente la procedura ex art. 48 TUE e si debba, invece, cercare di dare seguito alle richieste dei cittadini con gli strumenti e le procedure esistenti¹¹.

Il Parlamento europeo ha approvato un'altra risoluzione¹² il 9 giugno del 2022

¹⁰ Alcuni Stati membri, Austria, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Slovacchia e Svezia, avevano adottato il 24.3.2021 (quindi prima dell'avvio della COFE) un documento (*Common approach*) nel quale si richiamavano alcune priorità collegate all'Agenda Strategica del Consiglio europeo e in cui si affermava che la Conferenza non rientrasse nella procedura disciplinata dall'art. 48 e che "The Union framework offers potential to allow priorities to be addressed in an effective manner". Il documento può essere reperito sul sito: <https://www.politicheeuropee.gov.it/en/conference-on-the-future-of-europe/documents/non-paper-of-eu-member-states/>. Si veda anche il *Non-paper on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe*, adottato il 9.5.2022 da Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Slovenia e Svezia, ovvero alla chiusura della Conferenza. In questo documento, dopo aver ricordato che le idee dei cittadini europei meritano un serio *follow-up*, si afferma che la modifica dei Trattati non è mai stata un obiettivo della Conferenza. Pur non escludendo alcuna opzione in questa fase, i firmatari dichiarano di non voler sostenere tentativi prematuri di avviare un processo di modifica del Trattato. Questo comporterebbe, affermano, il serio rischio di distogliere energia politica dall'importante obiettivo di trovare soluzioni alle domande dei cittadini. Inoltre, essi ritengono che le crisi recenti abbiano dimostrato chiaramente quanto l'UE possa produrre nell'ambito dell'attuale quadro del Trattato. Il documento si può reperire sul sito https://www.movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Non_paper_9.5.2022.pdf.

¹¹ Si veda, come risposta al non-paper sopra citato del 9.5.2022, il documento intitolato *Non-paper on implementing the proposals of the plenary of the Conference on the future of Europe*, presentato da Germania, Belgio, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna, 13.5.2022. Gli Stati membri firmatari sottolineano la responsabilità delle istituzioni di esaminare quali proposte si possono tradurre in azioni concrete. Ritengono che le proposte dei cittadini debbano essere distinte in quelle che si stanno realizzando, quelle che possono esserlo a Trattati invariati e quelle che chiedono modifiche ai Trattati. Essi affermano di essere aperti in principio a necessari emendamenti ai Trattati che siano definiti congiuntamente. Il documento è reperibile sul sito <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D20911&did=2022D20911>.

¹² Risoluzione (2022/2705(RSP)), adottata con 355 voti a favore, 154 contrari e 48 astensioni.

sulla richiesta di convocare una *Convenzione per la revisione dei Trattati*. A differenza della precedente del 4 maggio, questa contiene alcune proposte specifiche di modifica dei Trattati¹³ che saranno riprese nel progetto di riforma di cui si dirà più avanti. Interessa qui sottolineare che il Parlamento non motiva la sua richiesta solo con riferimento alle raccomandazioni della COFE, ma la avvalora richiamando la necessità di adottare le modifiche ai Trattati che consentirebbero all'Unione di intervenire con maggiore efficacia per fare fronte a crisi recenti, tra cui quella dovuta alla guerra in Ucraina (e alla quale si potrebbe aggiungere l'ulteriore gravissimo scenario della guerra in Medio Oriente). Ma è soprattutto nella risoluzione approvata il 25 ottobre 2023 che sono meglio definite le motivazioni per cui il Parlamento europeo ritiene essere maturo il momento per iniziare una procedura di riforma dei Trattati. In sintesi, si tratta di rafforzare la capacità di azione dell'Unione¹⁴, la sua legittimità democratica e la responsabilità (punto B), di rispondere più efficacemente alle sfide geopolitiche (punto C) e di far fronte ai futuri allargamenti (punto D)¹⁵.

Un ulteriore evento che giustifica e anzi rende necessaria una modifica dei Trattati è, infatti, indubbiamente l'allargamento. Non è possibile prospettare un processo di revisione senza considerare tale sviluppo, poiché l'eventuale (e nel medio periodo più che probabile) adesione di nuovi Stati avrebbe ricadute considerevoli su molte disposizioni istituzionali oggetto degli emendamenti proposti dal Parlamento. D'altra parte, è anche vero che l'ipotesi dell'allargamento non pare particolarmente enfatizzata dal Parlamento. Si può immaginare che questa istituzione, facendosi portatrice di una proposta molto articolata e di ampio respiro dell'ordinamento europeo, ritenga che l'allargamento potrebbe essere realizzato, se pure con una visione minimalista, con interventi relativamente limitati sulle disposizioni dei Trattati. Modifiche del diritto primario sulle disposizioni istituzionali potrebbero concretizzarsi anche nel quadro degli accordi di adesione, come avvenuto, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con l'ingresso nell'Unione della Croazia¹⁶.

¹³ In particolare, emendamenti degli articoli 29 e 48, par. 7 del TUE per il passaggio della votazione in Consiglio dall'unanimità alla maggioranza qualificata. Altre modifiche, come il diritto di iniziativa e diritti di codecisione sul bilancio dell'UE, il rafforzamento di alcune competenze, sono indicate in termini generali.

¹⁴ Si noti che il titolo con cui si annuncia sul sito del PE la proposta di riforma è il seguente: *EU Treaties reform: MEPs submit proposals to strengthen EU capacity to act*.

¹⁵ Nel c.d. rapporto franco tedesco le ragioni della revisione dei Trattati sono: accrescere la capacità di azione dell'Unione, rafforzare lo stato di diritto e la legittimazione democratica e preparare le istituzioni all'allargamento. *Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform*, Paris-Berlin 18 September 2023, reperibile sul sito <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617206/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>.

¹⁶ Si veda la Decisione del Consiglio dell'Unione del 5 dicembre 2011 *relativa all'ammissione della Repubblica di Croazia all'Unione europea e l'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia e agli adattamenti del trattato sull'Unione europea, del trattato sul funzio-*

Sembra chiaro che nella più recente risoluzione, il Parlamento europeo, se pure legittimato ai sensi del TUE a presentare progetti di modifica dei Trattati senza dover giustificare la sua iniziativa, abbia voluto dare forza alla sua richiesta non appoggiandola unicamente ai risultati della COFE. Come si è visto sopra, la connessione tra Conferenza e modifica dei Trattati è stata ed è contestata da diversi governi degli Stati membri e pertanto il Parlamento sostiene la sua proposta anche con altre fondate motivazioni.

Tuttavia, attivando il processo di modifica dei Trattati che la COFE non avrebbe potuto avviare, l'istituzione parlamentare interpreta la modifica dei Trattati come espressione della sua volontà di rispettare pienamente l'impegno assunto dalle istituzioni nella Dichiarazione congiunta dei Presidenti¹⁷ che ha preceduto l'inizio dei lavori della COFE. Tale dichiarazione non prospettava, a dire il vero, una modifica dei Trattati ma con essa le istituzioni si assumevano un impegno a dare seguito alle richieste dei cittadini. È evidente che le modalità per rispettare tale promessa non comportano necessariamente emendamenti ai Trattati, ma è indubbio che molte delle più significative raccomandazioni della COFE richiedono di procedere in quella direzione per essere realizzate.

Il richiamo alla COFE da parte del Parlamento, e il fatto che molti degli emendamenti contenuti nel progetto adottato in sede di AFCO richiamino espressamente alcune delle raccomandazioni della Conferenza, rafforzano il carattere democratico dell'iniziativa mediante l'unione delle due dimensioni della democrazia europea: quella rappresentativa incarnata (anche) nel Parlamento e quella partecipativa espressa, in questo caso, dalle raccomandazioni della Conferenza. Il processo non appare quindi (solo) calato dall'alto ma si definisce allo stesso tempo *top-down* e *bottom-up*.

Il Progetto di modifica dei Trattati approvato in commissione AFCO contiene 267 emendamenti. In questo scritto ci si limiterà ad un'analisi sintetica delle proposte che riguardano la composizione e le procedure di elezione dei membri del Parlamento, distinguendo in seguito le revisioni prospettate secondo le tre funzioni attribuite a questa istituzione: legislativa, di bilancio e di controllo. Si svolgeranno quindi alcune considerazioni relative alle regole di voto in Consiglio e infine si prenderanno in esame le modifiche relative agli strumenti della democrazia partecipativa.

namento dell'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in *GU L 112 del 24.4.2012*, 6–110.

¹⁷ *Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea sulla Conferenza sul futuro dell'Europa Dialogo con i cittadini per la democrazia – Costruire un'Europa più resiliente* (2021/C 91 I/01), 10 marzo 2021 in *GU C 91I*, 1 ss.: “Ci impegniamo congiuntamente ad ascoltare gli europei e a dare seguito alle raccomandazioni formulate dalla conferenza, nel pieno rispetto delle nostre competenze e dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità sanciti dai trattati europei”.

3. Le proposte riguardanti il Parlamento europeo e le sue funzioni

Il progetto di revisione introduce alcune novità sulla procedura volta a determinare la composizione del Parlamento: sarebbe quest'ultimo, e non più il Consiglio europeo, a stabilirla, a maggioranza dei membri che lo compongono, nel rispetto dei principi della proporzionalità degressiva e del limite dei seggi attribuibili a ogni Stato membro.

Per quanto riguarda l'elezione del Parlamento, verrebbe modificata la procedura prevista all'art. 223 del TFUE. Il Parlamento avrebbe, come ora, riconosciuto il potere di "elaborare una proposta di regolamento volta a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione a suffragio universale diretto dei suoi membri secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni"¹⁸. Si prevede che il Consiglio possa respingere tale proposta a maggioranza qualificata. Il Parlamento adotterebbe le disposizioni necessarie, a maggioranza dei membri che lo compongono, secondo una procedura legislativa speciale previa approvazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata. Sarebbe quindi il Parlamento a determinare (se pure con l'approvazione del Consiglio) la procedura per l'elezione dei suoi membri. La maggioranza qualificata in Consiglio dovrebbe, ovviamente, facilitare l'adozione dell'atto. Viene poi a cadere, nella proposta di emendamento del Parlamento, l'ulteriore fase procedurale, prevista dall'art. 223 TFUE, ovvero l'approvazione dell'atto da parte degli Stati membri secondo le proprie norme costituzionali. Si tratta di una cancellazione di grande rilievo. Infatti, se si considera che il Consiglio si esprimerebbe a maggioranza qualificata verrebbe meno il controllo sia di ciascun governo, che non potrebbe, a meno di creare con altri una minoranza di blocco, opporsi all'adozione dell'atto in Consiglio, sia dei Parlamenti degli Stati membri non più chiamati a ratificare le norme relative alla procedura di elezione del Parlamento europeo.

Si ricordi che quest'ultima è ancora disciplinata da una decisione risalente al 2002¹⁹ e che la riforma proposta dal Parlamento e approvata dal Consiglio con la decisione 2018/994 non è entrata in vigore in quanto non sono state concluse le procedure nazionali di approvazione. Il Parlamento ha presentato il 3 maggio 2022 un nuovo progetto, (risoluzione legislativa del 2020/2220(INL)) che si propone di realizzare una più avanzata armonizzazione delle procedure nazionali per l'elezione del Parlamento e un rafforzamento del carattere europeo delle suddette elezioni. La proposta prevede anche l'istituzione di una circoscrizione transnazionale e il sistema del candidato di punta²⁰. Si tratta di richieste reiterate dal Parla-

¹⁸ Nella versione in vigore l'art. 223 TFUE attribuisce al Parlamento il potere di elaborare *un progetto* volto a stabilire le disposizioni necessarie (...).

¹⁹ Decisione 2002/772/CE, Euratom *che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom*, in *GUL* 283 del 21.10.2002, 1.

²⁰ Si veda la risoluzione, anch'essa adottata in commissione AFCO, che accompagna il rapporto

mento ma che non hanno fino ad ora avuto seguito a causa delle resistenze degli Stati membri.

3.1. La funzione legislativa

Nell'ambito della funzione legislativa esercitata dal Parlamento, vanno segnalati gli emendamenti volti ad aumentare il numero dei casi in cui l'atto è adottato con la procedura legislativa ordinaria. Questo avviene, ad esempio: per le misure volte a combattere le discriminazioni (art. 19 TFUE)²¹; per le modalità che disciplinano l'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza dei cittadini europei (art. 22 TFUE); per le direttive che stabiliscono le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare la protezione diplomatica (art. 23 TFUE); per l'adozione di misure che definiscono le modalità secondo le quali gli Stati membri procedono a una valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione, da parte delle autorità degli Stati membri, delle politiche dell'Unione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 70 TFUE); per l'adozione di disposizioni relative ai passaporti, alle carte d'identità, ai titoli di soggiorno o altro documento assimilato (art. 77, par. 3 TFUE); per la decisione che determina gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali (art. 81, par. 3, comma 1); per le norme relative al funzionamento della procura europea (art. 86, par. 1, comma 1); per le norme che estendono le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave (art. 86, par. 4); per definire la cooperazione operativa tra le autorità di polizia (art. 87, par. 3 TFUE); per l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte dirette e indirette (art. 113 TFUE)²²; per l'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno; per l'elaborazione di un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (art. 121, par. 2, comma 1); per l'adozione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi (art. 126, par. 14); per l'adozione della decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione e per le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie (art. 311, comma 3 e comma 4); per l'adozione del regolamento che fissa il quadro finan-

in cui si chiede la stipulazione di un accordo interistituzionale tra il Parlamento e il Consiglio europeo sul sistema del candidato di punta ("sistema degli *Spitzenkandidaten*") per l'elezione del Presidente della Commissione. Risoluzione del 3.11.2023 (2023/2016(INI)).

²¹ Il testo della disposizione verrebbe modificato per "integrare le discriminazioni fondate sul genere, l'estrazione sociale, la lingua, le opinioni politiche, l'appartenenza a una minoranza nazionale."

²² Verrebbe eliminato il limite per il quale si procede "all'armonizzazione solo se questa risulta necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza."

ziario pluriennale (art. 312, par. 2, comma 1); per la modifica dell'elenco stabilito il 15 aprile 1958 che riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari (art. 346, par. 2).

Si noti che alcune delle proposte del Parlamento che prevedono l'adozione degli atti con procedura legislativa ordinaria riguardano le disposizioni che sarebbero escluse dall'applicazione della clausola passerella generale (art. 48, par. 7 TUE e art. 353 TFUE) e precisamente l'art. 311, comma 3 e 4, e l'art. 312, par. 2 comma 1. Altre proposte riguardano disposizioni in cui si potrebbero applicare clausole passerella specifiche²³ come l'art. 81, par. 3, comma 1. Alcune disposizioni che prevedono clausole passerella specifiche sono state soppresse (art. 333, e art. 192, par. 2).

Il ricorso alle clausole passerella è stato auspicato in diverse risoluzioni del Parlamento europeo per il passaggio dalla procedura legislativa speciale a quella ordinaria ma soprattutto per quello dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata in Consiglio. Più recentemente, nella risoluzione dell'11 luglio 2023 (2022/2142(INI))²⁴ il Parlamento ha ribadito la sua richiesta di attivazione della clausola passerella. Questo dimostra che il Parlamento non ha investito energie politiche solo nella revisione del Trattato ma, evidentemente consapevole che tale processo non potrà che essere lungo e complesso, considera necessario procedere comunque in tempi brevi nella direzione di una maggiore efficienza del processo decisionale, sfruttando le potenzialità del Trattato, anche se fino ad ora le clausole passerella sono rimaste lettera morta²⁵ a causa della difficoltà di raggiungere l'unanimità richiesta in Consiglio europeo (o in Consiglio per alcune clausole specifiche).

Una proposta di emendamento di grande rilievo è costituita dall'introduzione dell'iniziativa propria del Parlamento europeo con una modifica dell'art. 225 TFUE. Al Parlamento²⁶ verrebbe conferito un potere di adottare proposte, deliberando a maggioranza dei suoi membri, sulle questioni cui si applica la procedura legislativa ordinaria. La Commissione deve essere previamente informata. Come noto, al Parlamento è attribuito un potere di iniziativa (peraltro non supportato

²³ Politica estera e di sicurezza comune (art. 31, par. 3 del TUE) soppresso dalla proposta del Parlamento che inserisce la votazione a maggioranza qualificata per 31.1; diritto di famiglia con implicazioni transfrontaliere (art. 81, par. 3 del TFUE); politica sociale (art. 153, par. 2 del TFUE); politica ambientale (art. 192, par. 2 del TFUE) soppresso dalla proposta del Parlamento; quadro finanziario pluriennale (art. 312, par. 2, comma 2 TFUE); cooperazioni rafforzate (art. 333 TFUE) soppresso dalla proposta del Parlamento.

²⁴ Nella risoluzione si critica il fatto che l'eventuale attivazione delle clausole passerella sia stata utilizzata come giustificazione per rinviare la discussione sulla modifica dei Trattati.

²⁵ Ci si riferisce qui al trattato di Lisbona, perché è stata attivata una clausola passerella in vigore del Trattato di Nizza: Decisione 2004/927/CE del Consiglio, del 22 dicembre 2004, che assoggetta taluni settori contemplati dal titolo IV, parte terza del trattato che istituisce la Comunità europea alla procedura di cui all'art. 251 di detto trattato (GUL 396 del 31.12.2004, 45).

²⁶ Si veda anche la Risoluzione del 9 giugno 2022 sul *Diritto di iniziativa del Parlamento europeo* (2020/2132(INI)).

dalle stesse garanzie che sottendono il potere di iniziativa della Commissione) in alcuni casi specifici²⁷. Questa istituzione, inoltre, può (art. 225 TFUE) chiedere alla Commissione di presentare una proposta di atto legislativo (la c.d. iniziativa dell'iniziativa).

L'emendamento auspicato conferirebbe, invece, un potere di iniziativa proprio al Parlamento. Questo potere inciderebbe anche sulla procedura legislativa ordinaria: la proposta del Parlamento, infatti, costituirebbe la sua posizione in prima lettura. È altresì prevista l'adozione dell'atto corrispondente alla posizione del Parlamento nel caso in cui il Consiglio la approvi o non si pronunci entro un anno. Viene quindi inserito un limite temporale alla prima lettura che attualmente non lo prevede.

La proposta lascia aperte diverse questioni²⁸, in merito, tra l'altro: al ruolo della Commissione quando la proposta proviene dal Parlamento, ai rapporti con i legislatori in caso di proposte analoghe della Commissione, all'eventuale attribuzione di un potere di iniziativa anche all'altro co-legislatore, alla funzione dei triloghi. Va comunque notato che l'introduzione dell'iniziativa del Parlamento cambierebbe profondamente l'assetto dei poteri nell'Unione, l'equilibrio istituzionale e il c.d. "metodo comunitario", che il Parlamento ritiene debba essere difeso, anche se questa istituzione sembra ritenere che vada piuttosto tutelato dal rischio di derive intergovernative²⁹.

Si segnalano anche gli emendamenti in materia di adozione degli accordi internazionali (anche se non ascrivibili alla funzione legislativa in senso proprio) che intervengono significativamente sull'art. 218 TFUE e sul ruolo stesso del Parlamento nelle diverse fasi del processo decisionale. Tali modifiche prevedono l'approvazione del Parlamento per l'avvio dei negoziati anche relativi agli accordi commerciali e, ad eccezione degli accordi riguardanti "esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune", per l'adozione della decisione di conclusione di tutti gli accordi. Viene, in altri termini, soppressa la parte dell'art. 218, par. 6 contenente l'elenco dei casi in cui è attualmente richiesta l'approvazione del Parlamento. Quest'ultima è anche prevista nel caso di decisione sulla sospensione dell'accordo (emendamento all'art. 218, par. 9). Si specifica, inoltre, che il Parlamento debba essere informato (emendamento all'art. 218, par. 10) in tutte le fasi della

²⁷ In materia di composizione del Parlamento (art. 14, par. 2); in tema di elezione dei suoi membri (art. 223, par. 1) e per le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei deputati (art. 223, par. 2 del TFUE). Su iniziativa del Parlamento europeo sono anche adottati i regolamenti che fissano le modalità per l'esercizio dei poteri d'inchiesta (art. 226, par. 3) le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore (art. 228, par. 4). Si tratta di iniziative per l'adozione di atti che riguardano l'organizzazione del Parlamento, strumenti (l'inchiesta) di controllo del PE, il funzionamento di organi (il Mediatore europeo) di nomina parlamentare.

²⁸ Ci si permette di fare riferimento a F. MARTINES, *Proposte per accrescere la legittimità democratica del processo decisionale dell'Unione: il riconoscimento al Parlamento europeo di un diritto d'iniziativa legislativa diretto rafforzato*, in *Federalismi.it*, 6, 2022, 27 ss.

²⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulle *evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea* (2014/2248(INI)), lettera I, in *GU C 252*, 18.7.2018, 201.

procedura, da quella negoziale a quella di ratifica (conclusione).

Si evidenziano qui anche le modifiche apportate alla procedura di revisione dei Trattati: si rafforza il ruolo del Parlamento che sarebbe chiamato a dare la sua approvazione per emendamenti da adottarsi con la procedura semplificata (il Parlamento è solo consultato nella versione in vigore dell'art. 48, par. 6, comma 2); verrebbero eliminati i limiti di applicazione della clausola passerella.

3.2. La funzione di bilancio

Vari sono gli emendamenti incidenti sulla funzione di bilancio del Parlamento. La procedura di adozione del Quadro Finanziario Pluriennale³⁰ (QFP) (art. 312, par. 2, comma 1, TFUE), come sopra ricordato, da speciale diviene ordinaria, prevede il voto a maggioranza in Consiglio e la soppressione della clausola passerella speciale attualmente prevista all'art. 312, par. 2, comma 2. Quest'ultima stabilisce la possibilità del passaggio dal voto all'unanimità a quello a maggioranza in Consiglio ma non il passaggio da una procedura legislativa speciale a quella ordinaria. I due emendamenti proposti modificano, quindi, significativamente la procedura di adozione del QFP che, ricordiamo, è un documento di enorme importanza dato che definisce i settori di spesa dell'Unione determinando le sue priorità politiche. In merito alla necessità di intervenire su tutti e due gli aspetti della procedura (ruolo del Parlamento e maggioranza in Consiglio) il Parlamento si era già espresso in una risoluzione del 2017 in cui sottolineava la necessità di assicurare l'allineamento della procedura decisionale per l'adozione del QFP con quella applicabile a quasi tutti i programmi pluriennali dell'Unione e al bilancio. Il passaggio al voto alla maggioranza qualificata scongiurerebbe inoltre, sempre secondo il Parlamento, il rischio che l'accordo sul QFP rappresenti un minimo comune denominatore³¹.

Un altro emendamento importante relativo al QFP riguarda la modifica dell'art. 312, par. 1 TFUE che stabilisce che esso abbia una durata di "almeno cinque anni". Come noto, solitamente il QFP copre effettivamente un arco temporale più lungo, di regola sette anni. La modifica proposta, per cui il QFP è stabilito per un arco temporale di *cinque anni* vuole evitare che un Parlamento, eletto uno o due anni dopo l'adozione del QFP (di durata settennale), non abbia voce in capitolo né, evidentemente, sulla distribuzione delle spese definite dal QFP in vigore al momento della sua elezione, né sull'adozione del QFP successivo. La durata di cinque anni permetterebbe al Parlamento di intervenire sulla programmazione delle spese dell'Unione conferendo ad essa una più solida base democratica.

La revisione proposta interviene anche sulle c.d. risorse proprie, un altro aspet-

³⁰ Regolamento 2020/2093 del 17 dicembre 2020 *che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*, in *GU L* 433I, 22.12.2020, 11.

³¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 *sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea* (2014/2248(INI)), par. 67, in *GU C* 252, 18.7.2018, 201.

to delicatissimo del bilancio³². Anche in questo caso, la modifica riguarda la procedura: il Parlamento, che ora è solo consultato nell'ambito di una procedura legislativa speciale, diverrebbe co-legislatore. Ancora più notevole la soppressione dell'ultima parte dell'attuale art. 311, comma 3, TFUE che prevede la ratifica da parte degli Stati membri (e quindi in molti casi l'autorizzazione dei Parlamenti nazionali) della decisione sulle risorse proprie. Se l'emendamento fosse approvato, gli Stati membri non avrebbero più il potere di veto sulle fonti di finanziamento dell'Unione. Questa ulteriore modifica, soprattutto se letta congiuntamente all'emendamento sul QFP, avrebbe come risultato di ridurre il controllo dei governi degli Stati membri (ma, in realtà anche dei Parlamenti nazionali) sulle politiche dell'Unione e quindi amplificherebbe l'autonomia dell'ordinamento. Il ruolo del Parlamento europeo come co-legislatore potrebbe avere ricadute significative sul bilancio dato che questa istituzione promuove il passaggio dal regime attuale a un sistema di risorse "autenticamente" proprie per ritornare allo spirito originario del Trattato CEE³³. Il Parlamento³⁴ ha definito la sua posizione in una raccomandazione del 10 maggio 2023³⁵ in cui auspica una diversificazione delle risorse proprie³⁶ e un equilibrio delle entrate. Il ruolo di co-legislatore del Parlamento nella procedura di adozione delle risorse proprie garantirebbe una maggiore legittimità democratica al sistema fiscale europeo, soprattutto se il bilancio fosse finanziato per la maggior parte da risorse legate all'esercizio di competenze dell'Unione.

3.3. La funzione di controllo

L'altra funzione tipica del Parlamento è costituita da quella di controllo, in cui si include anche la nomina della Commissione (art. 17, par. 7 TUE). Si premette

³² L'Unione si finanzia con i proventi derivanti dai prelievi agricoli, dai dazi doganali che si possono effettivamente definire risorse *proprie*, in quanto derivanti dall'esercizio di competenze dell'Unione. Si sono aggiunte una percentuale dell'IVA riscossa in ciascun Stato membro e una risorsa calcolata sulla capacità contributiva degli Stati (percentuale 1,4% del reddito nazionale lordo (RNL). Questa è la risorsa più importante in quanto rappresenta circa l'80% delle risorse) e contribuisce alla percezione che il sistema sia finanziato dagli Stati membri e quindi non possa più essere correttamente definibile di risorse proprie. Nel 2021 è stata introdotta una nuova risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclata. Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 *relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom*, in *GU L* 424, del 15.12.2020, 1.

³³ Decisione del Consiglio del 21 aprile 1970 *relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità*, in *GU L* 94, del 28.4.1970, 19.

³⁴ Nell'ambito della COFE, si veda la proposta 16.

³⁵ *Risoluzione sulle risorse proprie: un nuovo inizio per le finanze dell'UE, un nuovo inizio per l'Europa* (2022/2172(INI)), reperibile sul sito https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0195_IT.pdf.

³⁶ Come, ad esempio, l'imposta sulle società basata sulle norme BEFIT, un'imposta sulle transazioni finanziarie, sulle criptovalute, un prelievo sul digitale.

che il progetto del Parlamento propone di modificare la denominazione di questa istituzione che diverrebbe l'*Esecutivo* e sarebbe composta da non più di 15 membri, compreso il Presidente, il Segretario per la Politica estera e di difesa e il Segretario per la *governance* economica (emendamento all'art. 17, par. 5 TUE). Il progetto prevede che dopo le elezioni del Parlamento europeo sia quest'ultimo (a maggioranza dei membri) a proporre un candidato alla carica di Presidente dell'Esecutivo al Consiglio europeo che lo approva a maggioranza qualificata. Se il candidato non ottiene tale maggioranza in Consiglio europeo, il Parlamento europeo propone, entro un mese, un altro candidato. In questo caso, per l'approvazione da parte del Consiglio europeo, è sufficiente la maggioranza semplice.

Il cambiamento proposto consiste, quindi, nell'inversione della posizione delle due istituzioni coinvolte nella nomina del(la) presidente. Non si tratta ovviamente di una mera questione temporale. Anche se nella prassi attuale si tengono delle consultazioni tra Consiglio europeo e Parlamento per l'individuazione del candidato presidente³⁷, non vi è dubbio che l'istituzione che si pronuncia per prima individua il candidato da proporre per la nomina all'altra istituzione che può o accettare o respingere tale indicazione ma non presentare un candidato alternativo. L'inversione dei ruoli prevista nel progetto del Parlamento, oltre a rafforzare la sua posizione in merito all'individuazione del candidato, sembra favorire l'applicazione del sistema del "candidato di punta" (*Spitzenkandidat*) propugnata dal Parlamento ma osteggiata proprio dal Consiglio europeo che, come noto, è chiamato, in vigenza dell'attuale Trattato, a individuare il candidato presidente "tenendo conto delle elezioni del Parlamento europeo", espressione che è stata interpretata dal Parlamento a sostegno della sua posizione. Se si applicasse quanto previsto dall'emendamento sopra riportato, il Parlamento (previo raggiungimento dell'ampia maggioranza richiesta e sulla base di un accordo in tal senso tra i diversi gruppi) potrebbe indicare come Presidente il candidato di punta del gruppo che ha ottenuto la maggioranza relativa alle elezioni. È anche significativo che l'espressione contenuta nell'attuale art. 17, par. 7 ("tenendo conto delle elezioni") è stata sostituita dal semplice riferimento al momento in cui ha inizio il processo di nomina dell'Esecutivo ("dopo le elezioni"). La procedura prosegue con la proposta, da parte del Presidente eletto, dell'elenco dei candidati a membri dell'Esecutivo. L'emendamento non prevede il coinvolgimento del Consiglio in questa fase, coerentemente con la circostanza che l'Esecutivo non sarebbe più formato da un numero di membri pari al numero degli Stati. Infine, l'Esecutivo è soggetto ad un voto di approvazione da parte del Parlamento ed è quindi nominato dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza semplice. Si noti che il ruolo del Parlamento non è modificato per quanto riguarda la fase della nomina successiva a quella del Presidente dell'Esecutivo. Possiamo ritenere che il sistema delle audi-

³⁷ Si veda la dichiarazione (11) relativa all'art. 17, paragrafi 6 e 7 del Trattato sull'Unione europea allegata al Trattato in cui si stabilisce che "rappresentanti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo procederanno, preliminarmente alla decisione del Consiglio europeo, alle consultazioni necessarie nel quadro ritenuto più appropriato".

zioni dei membri dell'Esecutivo da parte del Parlamento sarà mantenuto, come disciplinato dal regolamento interno dello stesso Parlamento europeo (Allegato VII, art. 3).

Il ruolo di questa istituzione nella fase di scelta dei membri della Commissione – che nella prassi ha inciso significativamente sulla composizione della stessa – è ora completato dal riconoscimento di un potere di sfiducia individuale del singolo membro dell'Esecutivo che si aggiunge alla mozione di censura dell'intero Esecutivo (art. 17, par. 8). Anche se il Parlamento può, nel sistema attuale, domandare al Presidente della Commissione di chiedere a sua volta le dimissioni di un commissario (potere conferito al Presidente ai sensi dell'art. 17, par. 6 TUE)³⁸ è evidente che il potere del Parlamento di sfiduciare direttamente un membro dell'Esecutivo amplificherebbe l'*accountability* dei singoli membri nei confronti del Parlamento. Anche se la sfiducia individuale dovrebbe fondarsi su seri motivi connessi a comportamenti individuali posti in essere in violazione dei requisiti indicati all'art. 17, par. 3 e all'art. 245, par. 2 TFUE, la possibilità di una sfiducia individuale che non passi dal Presidente della Commissione, come avviene attualmente, indebolirebbe il ruolo di quest'ultimo che, ricordiamolo, sceglie i singoli commissari e fonda sulla fiducia il suo rapporto con loro.

Altri due emendamenti incidono sulla funzione di controllo. Il primo attiene al potere di inchiesta. Una commissione temporanea d'inchiesta è costituita su richiesta di un terzo dei membri; essa può convocare "qualsiasi testimone a partecipare a una sua audizione, ove ciò risulti necessario a consentirle di svolgere i propri compiti" (emendamento all'art. 126, par. 1). Si tratta di un aspetto rilevante del potere d'inchiesta che è ad oggi disciplinato da un regolamento oggetto di reiterate richieste di modifica da parte del Parlamento europeo che ha adottato nel 2014 una proposta in tal senso³⁹. Viene altresì modificata la procedura di adozione del regolamento che disciplina il potere di inchiesta del Parlamento. Si prevede che il regolamento sia adottato, su proposta del Parlamento, previa consultazione della Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata.

Infine, viene introdotto un emendamento all'art. 259, comma 1 del TFUE (procedura d'infrazione) che prevede che anche il Parlamento, oltre a ciascuno degli

³⁸ Si veda quanto dispone l'Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, in *GU L* 304 del 20.11.2010, 267. Se il Presidente si rifiuta di farlo deve motivare la sua posizione.

³⁹ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 16 aprile 2014 *sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo relativo alle modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta del Parlamento europeo e che abroga la decisione 95/167/CE/Euratom/CECA del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione* (2009/2212(INL)). La proposta deve ottenere l'approvazione del Consiglio e della Commissione, ma la procedura è attualmente bloccata in Consiglio. Sul punto cfr. M. DIEZ CREGO, *Uscire dalla situazione di stallo riguardo al rafforzamento del diritto d'inchiesta del Parlamento*, PE 690.638, EPRS, giugno 2021; G. NADDEO, *Il diritto di inchiesta del Parlamento europeo quale banco di prova del principio di leale cooperazione interistituzionale: verso un nuovo slancio per la democrazia europea?* in *Federalismi*, 6, 2022, 64 ss.

Stati membri possa adire la Corte di giustizia. L'avvio della procedura da parte del Parlamento coinvolgerebbe sempre la Commissione nella fase precontenziosa. Si tratterebbe di una novità di estremo rilievo dato che il controllo del Parlamento si esercita ad oggi unicamente – se pure in modalità diverse – solo sulle Istituzioni dell'Unione europea.

4. Le proposte relative alle regole di voto in Consiglio

Tra le modifiche più significative presentate dal Parlamento europeo annoveriamo sicuramente quella relativa alla definizione delle regole di voto stabilite per l'adozione degli atti in Consiglio. Si tratta, come noto, di una delle problematiche più delicate, da tempo all'attenzione delle Istituzioni, degli Stati membri e dei cittadini europei. Si ritiene, infatti, che il voto all'unanimità in Consiglio sia uno dei motivi della difficoltà dell'Unione europea di agire in modo efficace per far fronte alle molteplici crisi che si sono presentate negli ultimi anni e per rispondere alle richieste dei cittadini europei. Secondo il Parlamento, l'estensione dei casi in cui si vota a maggioranza qualificata in Consiglio, che rafforzerebbe la capacità d'azione dell'Unione, rappresenta un elemento qualificante del “metodo comunitario”⁴⁰, mentre il voto all'unanimità costituisce un “ostacolo quasi insormontabile in momenti e decisioni importanti”⁴¹. Il voto a maggioranza svolge una funzione di catalizzatore per il raggiungimento di un compromesso tra i governi degli Stati⁴² favorendo l'adozione consensuale degli atti. Qualsiasi modifica che porti ad una riduzione del numero dei casi in cui si vota all'unanimità in Consiglio si scontra con la dura opposizione della maggior parte degli Stati membri, come dimostra anche il fatto che le clausole passerella che prevedono il passaggio dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata non sono mai state utilizzate. Il cambiamento suggerito dal Parlamento appare epocale.

La maggioranza di default diverrebbe la maggioranza semplice che si raggiungerebbe con il voto favorevole del 50% degli Stati che rappresentano il 50% della popolazione. La maggioranza semplice si applicherebbe a diversi casi in cui oggi si prevede il voto all'unanimità, cioè la politica sociale e la tassazione. La maggioranza qualificata richiederebbe il voto favorevole di 2/3 (67%) degli Stati membri che rappresentano il 50% della popolazione e si applicherebbe alla politica estera e alla legge elettorale, ambiti in cui vige attualmente la regola dell'unanimità.

⁴⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea (2014/2248(INI)), par. 7.

⁴¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 febbraio 2019 *sullo stato del dibattito sul futuro dell'Europa* (2018/2094(INI)), par. 7.

⁴² Si vedano le considerazioni della Commissione sul voto a maggioranza nell'ambito PESC nella Comunicazione *Un ruolo più incisivo a livello mondiale: un processo decisionale più efficiente per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE*, COM(2018) 647 final del 12.9.2018.

Anche la clausola passerella dell'art. 48, par. 7 potrebbe essere attivata con la maggioranza qualificata e non all'unanimità. È invece prevista la super maggioranza qualificata, di 4/5 (80%) degli Stati membri e il 50% della popolazione per casi come l'introduzione di nuovi reati in base all'art. 83, par. 1 TFUE.

Per emendare i Trattati sarebbe richiesto il voto favorevole dell'80% dei governi e della maggioranza del Parlamento europeo, e successivamente la ratifica dell'80% degli Stati membri. Se due anni dopo l'accordo sulla riforma dei Trattati questa fosse ratificata da un numero di Stati inferiore all'80%, si terrebbe un referendum a livello europeo.

5. Le proposte riguardanti gli strumenti della democrazia partecipativa

L'art. 10 del TUE, par. 3, prescrive che “Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione”; si tratta di una disposizione che costituisce il cuore del sistema democratico dell'Unione, che prevede che tale partecipazione si possa declinare e realizzare in modi diversi, attraverso i meccanismi di rappresentanza, sia europei (Parlamento) sia nazionali (in Consiglio sono rappresentati “i governi democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o ai loro cittadini”) e attraverso strumenti di democrazia partecipativa indicati all'art. 11 del TUE, come la consultazione, il dialogo e l'iniziativa dei cittadini europei.

Il progetto di revisione del Parlamento interviene sull'art. 10 par. 3 sopra ricordato, stabilendo che “L'Unione provvede affinché esistano strumenti che consentano ai cittadini di esercitare tale diritto”. La portata di tale integrazione all'art. 10 TUE non è chiarissima. Potrebbe interpretarsi come espressione di un principio a fondamento dell'inserimento di nuovi strumenti di partecipazione nel processo legislativo ordinario. Questi potrebbero essere istituiti da atti derivati che troverebbero la base giuridica nell'art. 11, par. 4 *bis* (nuovo) che prevede che il “Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare disposizioni volte a garantire il loro processo decisionale e la conformità ai principi di cui agli articoli 10 e 11”. Questa interpretazione sarebbe suffragata da quanto affermato nella risoluzione che accompagna la presentazione del progetto di revisione⁴³. Si potrebbe, quindi, immaginare l'inserimento nella procedura legislativa ordinaria di panel dei cittadini analoghi a quelli che sono stati recentemente organizzati dalla Commissione⁴⁴. Sarebbe anche possibile considerare che questi riferimenti portino a un miglioramento dell'efficacia degli esistenti strumenti di partecipazione mediante una loro connessione e integrazione⁴⁵. All'art. 10 è, inoltre, ag-

⁴³ Risoluzione 2022 2051(INL), cit., par. 11.

⁴⁴ Per alcune indicazioni si veda il sito della Commissione https://citizens.ec.europa.eu/index_it.

⁴⁵ Su questo e altri aspetti della democrazia partecipativa si veda la *Risoluzione del Parlamento*

giunto un par. 4 *bis* che impone “la consultazione delle parti sociali nella preparazione di qualsiasi iniziativa nell’ambito della politica sociale, occupazionale ed economica”. L’inserimento di questi obblighi di consultazione (previsti per la politica sociale all’art. 154 TFUE) nell’art. 10 TUE, disposizione dedicata ai principi democratici, non può che rafforzare ed enfatizzare il ruolo della consultazione e delle parti sociali. Un emendamento dell’art. 121, par. 1, comma 2, oltre a prevedere la procedura legislativa ordinaria per “l’elaborazione di un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell’Unione” stabilisce “che siano previamente consultate le parti sociali”.

Lo strumento veramente nuovo introdotto dal progetto del Parlamento con l’aggiunta di un nuovo paragrafo (4 *bis*) all’art. 11 TUE è il referendum europeo. La proposta di referendum europeo, che deve essere conforme ai valori europei di cui all’art. 2, sarebbe di competenza del Parlamento europeo, “che a maggioranza dei membri che lo compongono, la presenta al Consiglio europeo. Se il Consiglio europeo adotta a maggioranza semplice una decisione a favore del referendum proposto, la Commissione ne organizza uno. Tutti i referendum europei sono organizzati nello stesso giorno in tutta l’Unione”.

Se pure non specificato nell’emendamento sopra indicato, si tratta di uno strumento che dovrebbe essere utilizzato, come chiarito in un’altra recente risoluzione del Parlamento, per questioni fondamentali “che comporterebbero cambiamenti di paradigma nelle azioni e nelle politiche dell’UE, come una riforma dei trattati”⁴⁶. In effetti, il progetto del Parlamento prevede che sia convocato un referendum nel caso in cui meno dell’80% degli Stati membri ratifichi le norme di revisione dei Trattati. Non si specifica se la maggioranza richiesta debba essere riferita al numero di Stati (i cui cittadini si esprimano a favore) o al numero complessivo dei cittadini dell’Unione. Nella già citata risoluzione *sul parlamentarismo, la cittadinanza europea e la democrazia* si precisava che “il risultato del referendum dovrebbe essere adottato solo in presenza di una doppia maggioranza a favore, che rappresenti la maggioranza degli Stati membri e la maggioranza degli elettori che si sono espressi”. Si tratterebbe di un risultato più democratico rispetto a quello risultante da referenda organizzati dai singoli Stati membri, come avvenuto in diversi e noti casi relativi alla ratifica dei Trattati (Maastricht, Nizza) o all’adozione del Trattato che istituiva la Costituzione europea; o per questioni più specifiche come nel caso del referendum relativo alla ratifica dell’Accordo di associazione tra l’Unione europea, i suoi Stati membri e l’Ucraina nei Paesi Bassi, il referendum sulla redistribuzione dei migranti in Ungheria⁴⁷ e il referendum sulla ricollocazione “forzata” in Polonia. I risultati di queste consultazioni se pure limitate a uno o a pochi Stati membri possono,

europeo (2023/2017(INI)) del 14 settembre 2023 sul parlamentarismo, la cittadinanza europea e la democrazia.

⁴⁶ *Risoluzione del Parlamento europeo (2023/2017(INI)), cit., par. 30.*

⁴⁷ <https://europeanlawblog.eu/2016/09/21/hungarys-referendum-on-the-migrant-quota-a-no-sought-to-do-what/>.

infatti, avere un forte impatto sui cittadini di tutti gli altri Stati membri⁴⁸.

Per quanto riguarda l'iniziativa dei cittadini europei (ICE), l'art. 11 introduce un par. 1 *bis* in cui si stabilisce che "la Commissione o il Parlamento europeo possono proporre un atto giuridico basato su un'iniziativa dei cittadini valida". La modifica, per quanto riguarda la Commissione, non costituisce evidentemente un elemento di novità, dato che l'iniziativa dei cittadini è volta a stimolare la presentazione di una proposta da parte dell'istituzione che svolge, ad oggi, in regime di quasi esclusività, la funzione di iniziativa. Nel caso del Parlamento, questo emendamento deve essere letto in connessione con il potere di iniziativa proprio che il Parlamento acquisirebbe secondo il progetto di revisione (su cui *supra*). Se questa modifica fosse effettivamente approvata, il Parlamento potrebbe presentare una proposta di atto basata su un'ICE, anche in assenza di una esplicita disposizione nel Trattato. Tuttavia, questa connessione tra iniziativa dei cittadini e Parlamento europeo è comunque rimarchevole in quanto collega, almeno per ciò che riguarda la fase iniziale della procedura, una proposta che deriva *dal basso*, ovvero appunto dai cittadini europei, che è uno strumento della democrazia partecipativa, con il potere di iniziativa dell'istituzione che per definizione incarna il principio di democrazia rappresentativa. Tuttavia, a differenza di quanto avviene per la Commissione, il Parlamento è anche uno dei due legislatori e quindi l'assunzione di una ICE da parte del Parlamento può avere conseguenze molto diverse in termini di possibilità di trasformare tale proposta in un atto legislativo.

Un meccanismo simile, lo ricordiamo qui per questo motivo anche se non riguarda uno strumento di democrazia partecipativa, è quello per cui si prevede⁴⁹ che "Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può chiedere al Parlamento europeo o alla Commissione di presentare proposte adeguate sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se un'istituzione riceve una richiesta ai sensi del primo comma ma non presenta una proposta entro sei mesi, essa informa il parlamento nazionale, il Comitato delle regioni e, se del caso, il Parlamento europeo dei motivi di tale mancata presentazione". Un'ipotesi di questo genere, coinvolgendo i parlamenti nazionali, rafforzerebbe la dimensione rappresentativa della democrazia.

⁴⁸ A. PETER, *Referendums on the Constitutional Treaty 2004: A Citizens' Voice?*, in *The EU Constitution – the Best Way Forward?*, The Hague, 2005, 39-57; R. DEHOUSSE, *The Unmaking of a Constitution: Lessons from the European Referenda*, in *Constellations*, 2, 2006, 152 ss.; A. AUER, *The People Have Spoken: Abide? A Critical View of the EU's Dramatic Referendum (in)experience*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, 397 ss. Per un'analisi dei diversi referendum interessanti l'Unione europea e le sue politiche cfr. M. DEL MONTE, *Referendums on EU Issues*, EPRS, PE 729.358 – April 2022.

⁴⁹ Art. 299 *octies*. Si specifica nel progetto che questo emendamento "introduce un nuovo articolo in quello che era il protocollo n. 2".

6. Osservazioni conclusive

Il progetto di revisione del Trattato presentato dal Parlamento europeo è molto ambizioso e complesso. In questo contributo si sono presi in esame alcuni degli emendamenti più significativi che riguardano gli aspetti istituzionali dell'ordinamento europeo. Da una prima analisi sembra evidenziarsi il fatto che il Parlamento propone modifiche che incidono profondamente sull'equilibrio istituzionale, rafforzando, e ovviamente non stupisce, il ruolo e le funzioni dello stesso Parlamento europeo a scapito del Consiglio, del Consiglio europeo e anche della Commissione. Questo nuovo assetto si evidenzia nell'estensione della procedura legislativa ordinaria, e nella sua applicazione anche a casi di grande sensibilità per i governi degli Stati membri, nell'introduzione del potere di iniziativa di uno (solo) dei due legislatori, in funzione anche di un attenuamento dei poteri di indirizzo del Consiglio europeo, e nel superamento del voto all'unanimità in Consiglio. Quest'ultimo viene evidentemente concepito come uno dei due rami di un sistema bicamerale. In controtendenza con la situazione attuale sarebbe attenuata fortemente la dimensione intergovernativa dell'ordinamento. In questo senso deve essere anche letta la nuova procedura di nomina della Commissione che contribuirebbe alla definizione di un sistema di governo di tipo parlamentare. L'adozione degli emendamenti proposti (collegati all'eventuale sistema del "candidato di punta" e al rafforzamento del carattere europeo della procedura elettorale del Parlamento), renderebbe la Commissione un'istituzione decisamente più politicizzata e più dipendente dalle forze politiche maggioritarie (anche se nell'ordinamento europeo questo non significa, almeno per ora, la formazione di un sistema incentrato sul gioco della distinzione maggioranza e opposizione). È comunque evidente che il ruolo e la funzione della Commissione (anche se il cambiamento della sua denominazione in *Esecutivo* sembra, a parere di chi scrive, alquanto fuorviante) sarebbero profondamente modificati.

Nel complesso, si tratta indubbiamente di una proposta ambiziosa, che andrà valutata, anche con riferimento agli emendamenti relativi alle competenze, con i necessari approfondimenti e riflessioni che si potranno sviluppare adeguatamente nei prossimi mesi anche alla luce delle vicende procedurali e dei dibattiti che seguiranno il voto in Plenaria.

Si ritiene significativo che il Parlamento abbia attivato la procedura di revisione dei trattati, obiettivo che in realtà aveva già preannunciato di voler perseguire in diverse precedenti risoluzioni, giustificando la sua iniziativa come volta a rendere più efficace e democratico l'ordinamento europeo ma anche come risposta alle raccomandazioni indicate dalla COFE. La richiesta di revisione, in altri termini, trova forza legittimante, indispensabile viste le resistenze di diversi Stati membri, anche nelle richieste provenienti da un importante (se pure poco conosciuto) esperimento di democrazia partecipativa e deliberativa. La revisione dei Trattati – strutturata come processo dall'alto secondo l'art. 48 TUE viene innestata di fatto, se non ovviamente formalmente, su un processo *bottom-up* che rafforza la legit-

timità democratica del progetto di modifica nelle due dimensioni, rappresentativa e partecipativa, riconosciute dallo stesso Trattato.

È difficile pronosticare il prossimo sviluppo degli eventi, ma uno dei meriti della proposta di revisione, al di là della condivisione del disegno complessivo o dei singoli emendamenti, è di aprire un dibattito pubblico sulla modifica dei Trattati, questione che non potrà essere ignorata nel corso della campagna elettorale per le prossime elezioni europee.

Keynote Speech

L'Unione europea alla ricerca di nuovi modi di legittimazione

Renaud Dehousse *

L'aspetto più interessante del discorso sulla democratizzazione dell'Europa è che si tratta di un lavoro in via di svolgimento. La professoressa Cafaro ha colto un elemento essenziale quando ha parlato dell'Unione europea come di un laboratorio in cui si sta riflettendo, ma anche lavorando in chiave attiva, sulla democratizzazione del sistema politico europeo.

Ciò è importante, perché possiamo trattare il problema della democrazia in Europa in almeno due modi. Il primo è quello di affermare che vi sono tante cose che non vanno e perciò c'è anche tanta amarezza nei discorsi sull'Europa. Non si può negare che un problema ci sia. Ma è anche utile sottolineare che si è già fatta un bel po' di strada e – questo forse è l'aspetto più importante – si tratta di una strada verso una destinazione ignota. Quello che si sta facendo in Europa non si è mai fatto prima: non vi è un precedente né un modello. E da qui derivano tutte le difficoltà che abbiamo sentito ricordare nella sessione di questa mattina, con tentativi di innovazione che vanno in qualche modo realizzati, ma che richiedono di essere adattati alla natura specifica dell'Unione europea. È veramente una sfida di grande importanza. Non voglio soffermarmi su cose risapute, ma tentare di tracciare un quadro complessivo per mettere in risalto la dinamica di questo processo, che è l'elemento più notevole di questa storia. Ciò facendo, cercherò di evidenziare gli aspetti positivi della vicenda, senza negare che ci siano questioni problematiche.

Ma c'è un modo di leggere questa storia come una narrazione positiva che ci insegna qualcosa su quello che si cerca di fare in Europa.

Ho essenzialmente tre punti da trattare. Il primo è che quando si pensa alla costruzione europea non bisogna perdere di vista un aspetto banalissimo, ma spesso dimenticato. Si parla di costruzione di un qualcosa che non è uno Stato nazionale bensì un'unione di Stati, che rientra, anche in larga misura, almeno storicamente, nell'ambito delle relazioni internazionali. Quando si dà vita alle prime forme di collaborazione fra gli Stati europei tra la fine degli anni '40 e l'inizio degli anni '50 non si parla di democrazia. Perché? Per due motivi. Il primo è che il problema

* Presidente dell'Istituto universitario europeo.

principale non è decidere quali saranno, o dovrebbero essere, i rapporti tra i cittadini e la nuova forma di organizzazione politica che si sta cercando di definire. Il problema principale è un altro: controllare gli Stati, partendo dall'idea che i problemi della prima metà del Novecento sono legati all'eccesso di sovranismo in determinati Paesi e alla rivalità storica fra due grandi Stati europei, ossia la Francia e la Germania. L'idea di base è quella di limitare, controllare la potenza degli Stati, in determinati campi in cui vi erano stati problemi. Il primo campo è quello dei diritti umani, perché si esce dalla Seconda guerra mondiale che è stato un teatro di atroci massacri e di un tentativo di genocidio – e il secondo è la guerra. La dichiarazione Schuman del maggio 1950 è nota come la dichiarazione che ha dato vita alla CECA, ma perché nasce quell'iniziativa? Per creare quella che chiamiamo oggi una Comunità europea dell'energia? No di certo, l'energia è sì un elemento del progetto, ma è uno strumento. L'obiettivo è un altro e lo dice a chiare lettere Schuman nella sua dichiarazione: rendere materialmente impossibile la guerra fra gli Stati. Non si parla di mercato, si parla di sicurezza internazionale, con un obiettivo principale: impedire agli Stati di ripetere gli errori del recente passato. Dunque, il problema di base non è il rapporto con i cittadini, ma quello di tutelare gli Stati e inquadrali in una cornice di obblighi che renda impossibile la ripetizione degli errori del passato.

Di democrazia non si parla anche perché gli Stati che si uniscono in questo contesto sono tutti democratici e partono dall'idea (un po' semplicistica, e ora ne siamo consapevoli) che un'unione di Stati democratici per forza sarà democratica. Oggi sappiamo che la realtà è un po' più complicata, ma non era questo il loro problema principale. Come sapete, questa lettura non ha resistito al passaggio del tempo e gradualmente si è imposta l'idea che quest'Unione, che si era concretizzata in una lunga serie di progetti specifici – che vanno dalla CECA al mercato unico, passando per il mercato comune –, tale costruzione politica che si realizza a livello europeo, incide sulla libertà degli Stati e quindi anche sulla qualità dell'attività democratica all'interno di essi. Ci sono cose che non vengono più fatte in modo democratico a livello nazionale, ma che devono essere trattate a livello europeo. La risposta la conoscete, se ne è parlato questa mattina, è stata l'ideazione, e poi la costruzione graduale, di un meccanismo di legittimazione parlamentare della decisione politica nel sistema europeo. A questo riguardo sono stati fatti dei progressi notevoli: abbiamo un Parlamento eletto, che è passato nell'arco di trent'anni dallo statuto di semplice aula di deliberazione a quello di co-legislatore con, in teoria, un'autorevolezza pari a quella del Consiglio dei ministri. In pratica la situazione è un po' diversa – come sappiamo –, ma non è una cosa di poco conto, è veramente un'innovazione assai notevole: non ci sono esempi in altre organizzazioni internazionali di organi dello stesso tipo del Parlamento europeo, che abbiano la stessa forma di legittimità e lo stesso tipo di impatto sulle scelte politiche che vengono fatte.

Si può leggere questa storia come la vecchia storia del bicchiere mezzo vuoto o mezzo pieno. E io penso che sia più giusto dire "mezzo pieno" perché siamo partiti da zero, e la tendenza di base è stata quella di un consolidamento graduale

– lento, diranno alcuni, e sicuramente lo dirà il Parlamento europeo e ciò spiega anche le proposte che ha avanzato recentemente –, ma si tratta di un processo che considerato e analizzato in chiave storica è del tutto notevole. Pensate che la storia della crescita dei poteri del Parlamento europeo è legata sì a quanto proposto, detto, voluto dai parlamentari europei, ma soprattutto da quanto deciso dai governi, che queste innovazioni le hanno autorizzate, ratificate, in una lunga serie di modifiche dei Trattati. Leggendo la storia delle revisioni dei Trattati c'è un'unica cosa che non cambia: ad ogni riforma il Parlamento europeo riesce a guadagnarsi una fetta di potere supplementare. Non è indifferente, non è banale e non è successo da nessun'altra parte. E dunque merita di essere notato.

Il fatto che i governi abbiano acconsentito all'aumento dei poteri del Parlamento europeo ci dice due cose: in tutto questo processo di mutamento politico-istituzionale una delle molle del cambiamento sono le costellazioni di interessi che possono esistere in un determinato momento, ma un'altra è la forza delle idee. Poiché da 50 anni c'è chi insiste per democratizzare l'Unione e afferma che occorre un Parlamento europeo più forte, man mano l'idea si è fatta strada anche tra i governanti a livello nazionale e la prima cosa alla quale questi pensano per legittimare l'Unione è spesso la via parlamentare. Perché il modello parlamentare è il modello comune alla stragrande maggioranza degli Stati europei, con l'eccezione francese, dove comunque ci sono elementi di parlamentarismo.

Si potrebbe quindi dire che quella è la via maestra e bisogna proseguire in quella direzione, ma non è così semplice perché ciò che si intende costruire non sembra essere uno Stato nazionale perché non c'è – forse non c'è *ancora* – una nazione europea. E pertanto nelle nostre riflessioni su quel processo non possiamo perdere di vista quel carattere dell'Unione come unione di Stati dotati di un'identità forte.

In questo contesto ci possono essere problemi perché il sistema parlamentare ha una matrice maggioritaria: l'idea di base è che chi ha la maggioranza governa, sebbene non senza limiti. Ma vale questo principio in Europa? Se guardate alla prassi ci sono motivi per dubitarne: si può votare al Consiglio dei ministri, ma esso nella maggioranza dei casi non vota e, quando c'è un voto, il più delle volte è solo per superare le obiezioni di uno Stato membro. Non c'è quindi un taglio maggioritario secco e brutale. Ancora più interessante è la realtà all'interno dello stesso Parlamento europeo che, essendo organizzato in base a gruppi politici, potrebbe prestarsi meglio ad una logica maggioritaria. Ma ciò non succede. Guardando a come vota il Parlamento si notano due cose senza equivalenti a livello nazionale. La prima è che la percentuale media dei voti a favore dei testi adottati dall'Assemblea è del 90%. Questo ci dice che c'è una prassi all'insegna delle larghe intese. Seconda cosa è che i dati relativi alla VII legislatura mostrano che tutti i gruppi politici, dall'estrema destra all'estrema sinistra, votano assieme a favore dei testi nel 50% dei casi. Pure questo è senza equivalente a livello nazionale, dove siamo abituati a vedere una maggioranza e un'opposizione. La realtà è diversa a livello europeo per un motivo di carattere normativo, legato all'assenza di un forte senso di comunità all'interno del popolo europeo. Se non mi sento parte in-

tegrante di una comunità, come faccio ad accettare che la maggioranza mi dica quello che devo fare o non fare? Ci vuole tempo per costruire un senso di comunità: gli Stati Uniti sono stati creati molto prima dell'Unione europea, circa 250 anni fa, e prima di far emergere un senso di comunità è stata necessaria una guerra civile – la prima guerra civile del mondo industrializzato, con delle perdite notevoli. A livello europeo non abbiamo forse raggiunto questo senso di comunità, ma finora neppure abbiamo avuto la guerra civile.

Arriviamo al mio secondo punto: la via parlamentare è stata quella più usata nelle riflessioni, ma non ne consegue che si possa pensare in chiave di regime parlamentare l'organizzazione futura dell'Europa. In questo contesto, assumono la loro importanza tutti i meccanismi di cui si è parlato: democrazia partecipativa, associazione dei parlamenti nazionali alla decisione o almeno alla preparazione della decisione a livello europeo. Tali meccanismi mirano a rendere più pluralista il processo di legittimazione democratica dell'Unione europea. La democrazia partecipativa, ad esempio, non è un interesse nuovissimo dell'Unione europea: i primi esperimenti risalgono al 2006, subito dopo il fallimento della Costituzione europea; già allora si cercava un modo di reagire pensando ad innovazioni istituzionali. Quando si guarda a quello che si è fatto si scoprono cose interessanti, ad esempio che alle prime conferenze cittadine organizzate sotto l'egida dell'Unione europea subito è emerso un problema: c'era una voglia di partecipazione sì, ma in determinati gruppi della popolazione europea. Ad esempio, la stragrande maggioranza dei partecipanti erano cittadini europei binazionali, il che la dice lunga sulla loro socializzazione. E il lavoro si faceva in inglese perché così si poteva interagire più liberamente, ma ovviamente non tutti hanno una padronanza dell'inglese e quindi procedere così significava, di fatto, riservare la partecipazione ad un ceto privilegiato. L'Unione ha tratto qualche lezione da questi esperimenti: di qui l'investimento notevole fatto nella Conferenza sul futuro dell'Europa; e di qui l'idea che andavano estratti a sorte i partecipanti piuttosto che fare un appello a candidature da parte da chi era interessato perché era importante rispecchiare la diversità del pubblico europeo. Questo laboratorio ha visto tanti aspetti interessanti, di cui si è parlato questa mattina e sui quali quindi non tornerò. Non si è ancora trovato il meccanismo ideale per rendere più legittima l'Unione agli occhi dei cittadini europei. La cosa probabile è che da questi sforzi uscirà un modello ibrido in cui ci sarà un forte elemento di parlamentarismo, ma temperato da altri meccanismi in quanto il modello parlamentare non basta per rispondere a tutti i problemi di legittimazione dell'Unione europea.

Concludo con un commento di carattere generale su questo processo. È normale che non si sia ancora trovata la formula magica perché quello che si sta facendo rappresenta un tentativo di innovazione politica: si sta cercando di inventare un modello nuovo per l'Unione europea. A pensarci bene, questo modello potrebbe interessare altri. Perché il problema che abbiamo di fronte, ovvero il fatto che i nostri Stati non sono più in grado di rispondere, di per sé stessi, a tutti i problemi che interessano i cittadini, esiste un po' ovunque, anche negli altri continenti. Abbiamo sì la superpotenza degli Stati Uniti, ma può da sola trovare una risposta al

problema più importante con il quale ci stiamo confrontando, ossia quello del cambiamento climatico? No, perché anche se gli Stati Uniti contribuiscono con un'ampia quota alle emissioni di carbonio, essi sono solo una parte del problema e forse non sono nella migliore delle posizioni per trattare con gli altri Stati che pure devono ridurre le loro emissioni. Dunque, anche a questo riguardo saranno necessarie forme di co-gestione tra Stati e si porrà altresì il problema della legittimazione democratica di quello che verrà deciso nelle sedi appropriate. La storia della democratizzazione progressiva dell'Unione è certo interessante per l'Europa perché ci consentirà un domani di incidere di più sulle scelte che verranno fatte a quel livello. Ma ha anche un valore di esempio in quanto contributo al pensiero politico su come Stati ben diversi tra loro possono affrontare insieme problemi che richiedono una cooperazione. I rapporti tra Stati Uniti e Cina sono quelli che sapete, ma su certe questioni devono per forza intendersi. E un giorno si porrà necessariamente lo stesso problema che noi europei dobbiamo affrontare. Come diceva alla fine delle sue memorie Jean Monnet, quello che stiamo cercando di fare a livello europeo può servire ad affrontare problemi di carattere globale.

Parte Terza

**La rilevanza della didattica
nella costruzione della cittadinanza europea:
esperienze interdisciplinari di diffusione
delle conoscenze sull'attività
e i meccanismi istituzionali dell'Unione**

Obiettivi e azioni del progetto Erasmus+ “TrustEU” dell’Università di Firenze

Nicole Lazzerini *

Sommario: 1. “TrustEU”: uno *short title* per un obiettivo. – 2. Le collaborazioni e le principali attività realizzate. – 3. Uno sguardo al futuro (molto vicino).

1. “TrustEU”: uno *short title* per un obiettivo

Il Convegno del quale questo volume raccoglie gli Atti ha celebrato la conclusione del progetto “TrustEU”, co-finanziato dalla Commissione europea nell’ambito dell’azione Jean Monnet del programma Erasmus+. Invero, il progetto in questione ha un titolo più articolato, meno “orecchiabile” e più difficile da ricordare, ma che è opportuno menzionare per capire la scelta del suo *short title*: *Making visible the added value of the Union in the everyday life of citizens*. Rendere visibile – ma anche comprensibile – il contributo delle attività dell’Unione europea, soprattutto nei settori che maggiormente incidono sulla vita dei cittadini. Un’informazione corretta sui “temi europei” – da tempo ormai onnipresenti nel dibattito politico e sui vari media, ma raramente ben spiegati, se non addirittura ricostruiti con errori più o meno grossolani – è infatti indispensabile per accrescere la consapevolezza dell’opinione pubblica sul valore aggiunto dell’Unione europea. Al contempo, l’informazione corretta è la linfa anche di un sano spirito critico, prodromico di proposte costruttive, ispirate al costante miglioramento di una macchina che, certamente non è perfetta, ma che seppur migliorabile rappresenta una delle più straordinarie realizzazioni del secolo precedente. Ecco allora che lo *short title* “TrustEU” è stato scelto per mettere in primo piano l’obiettivo ultimo del progetto: accrescere la fiducia dei cittadini verso l’Unione europea, una fiducia consapevole, perché basata su una conoscenza corretta e, pertanto, non cieca rispetto ai limiti dell’Unione europea di oggi, ma ancorata – per usare le parole della Dichiarazione Schuman – nelle tante, innegabili “realizzazioni concrete” di 70 anni di integrazione europea. Soprattutto, una fiducia che vuol essere la pre-

* Professoressa di *Diritto dell’Unione europea* nell’Università degli Studi di Firenze.

messa di un coinvolgimento più attivo dei cittadini in questo processo, in una fase storica in cui le sirene del sovranismo nazionale risuonano a gran voce, le sfide globali aumentano (il cambiamento climatico, la sicurezza alimentare e quella internazionale, per menzionare solo le più urgenti e drammatiche) e alcune conquiste di civiltà che sembravano acquisite – *in primis*, la pace nel continente europeo – vengono, letteralmente, distrutte.

2. Le collaborazioni e le principali attività realizzate

Nell'arco di poco più di tre anni, da settembre 2020 a novembre 2023, nell'ambito del progetto "TrustEU" sono state promosse molteplici attività, diverse quanto al *format*, ai contenuti e ai destinatari, ma tutte accomunate dall'obiettivo di promuovere un'informazione corretta sull'Unione e le sue attività. Alla loro realizzazione hanno contribuito numerosi docenti dei diversi Dipartimenti rappresentati all'interno del "Centro interdipartimentale di Ricerca – Centro di Eccellenza Jean Monnet" dell'Ateneo fiorentino¹, cui formalmente il progetto ha fatto capo. Fondamentali sono state le sinergie con il Centro di Documentazione europea (CDE) dell'Università di Firenze, l'ufficio Europe Direct Firenze e l'Istituto Universitario europeo, in particolare attraverso il proprio CDE e il gruppo di ricercatori riuniti nell'organizzazione "Ponte Europa" (già "Engaged Academics"). Il progetto ha quindi avuto un carattere corale e marcatamente multidisciplinare.

Di seguito si cercherà di offrire una visione d'insieme delle attività realizzate attraverso il progetto "TrustEU", e dei rispettivi beneficiari, anch'essi molto diversificati, rinviando tuttavia al sito dedicato per informazioni più dettagliate e anche per visionare i materiali multimediali prodotti².

Gli studenti dell'Ateneo fiorentino hanno rappresentato un *target* elettivo del progetto, che ha promosso una serie di iniziative incentrate su tecniche di didattica particolarmente innovative se non addirittura sperimentali, con l'intento di favorire un confronto più diretto sulle tematiche europee e una riflessione più profonda sul significato dell'essere cittadini europei. Alcune attività sono oggetto di specifica attenzione nei capitoli successivi³, come ad esempio *EU Talks - Dialoghi sul futuro dell'Europa*, una serie di "virtuali" (perché *online*) tavole rotonde nelle quali studenti ed esperti si sono confrontati in modo aperto su temi dell'attualità europea, molti dei quali collegati ai lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa. A queste esperienze vanno aggiunte la simulazione di una seduta del Consiglio dell'Unione europea (*Model EU Simulation*), realizzata con la collabora-

¹ <https://www.unifi.it/vp-4085-centro-di-eccellenza-jean-monnet.html>.

² <https://www.trusteu-cejm.unifi.it/#>. Si veda, in particolare, la sezione "Repository", che ospita l'archivio dei contenuti e materiali relativi alle iniziative e agli eventi svolti.

³ Si vedano i contributi di E. Borghetto, F. Ditifeci, e quello di P. Bourlessas, M. Loda e G. Puttilli.

zione della sede fiorentina della James Madison University, e l’iniziativa “*My Erasmus experience*”. Quest’ultima ha consistito in una giornata – organizzata per la prima volta nel 2022 e poi replicata nel 2023 – dedicata alla condivisione delle esperienze di studenti fiorentini della Scuola di Giurisprudenza che hanno beneficiato del programma di mobilità Erasmus trascorrendo un periodo del percorso di studi in un’altra Università dell’Unione europea, anche con l’intervento di referenti delle sedi partner e di studenti che, al contrario, hanno scelto l’Ateneo fiorentino quale meta Erasmus. Nell’ambito della “*My Erasmus experience*” è stato altresì organizzato un *contest* fotografico, finalizzato a far conoscere le esperienze degli studenti anche attraverso le foto dei momenti da essi ritenuti più rappresentativi.

Tuttavia, poiché l’educazione alla *res publica Europea* deve cominciare ben prima e a prescindere dalla frequenza dei corsi universitari – pochi dei quali, peraltro, tra quelli non giuridici, contemplan insegnamenti relativi allo studio dell’Unione europea e delle sue attività –, sono stati elaborati alcuni materiali didattici destinati ai docenti e studenti delle scuole secondarie, che potranno essere utilizzati nell’ambito dell’insegnamento di Educazione civica, affinché questo diventi la sede anche di una – oggi giorno imprescindibile – Educazione civica europea.

Se indubbiamente è fondamentale che le nuove generazioni ricevano un’informazione corretta sull’Unione, è altrettanto importante che ad ogni età si possano ricevere gli strumenti e le nozioni essenziali per comprendere il dibattito pubblico sui temi europei, ma anche per conoscere i diritti e le opportunità dei quali si può beneficiare in quanto cittadini europei. A tal fine, grazie alla collaborazione con l’“Università dell’età libera”, un’iniziativa di formazione permanente promossa dal Comune di Firenze e rivolta a coloro che desiderano continuare o ampliare la propria formazione, sono stati organizzati alcuni seminari relativi sia al sistema istituzionale dell’Unione europea sia a “temi caldi” dell’attualità europea (ad es. la politica di immigrazione e la gestione delle emergenze sanitarie).

Alcune iniziative sono state rivolte a professionisti, sia nel settore giuridico che non, come ad esempio i workshops per giudici e avvocati di tutti gli Stati membri sugli strumenti offerti dal diritto dell’Unione per contrastare il fenomeno della c.d. crisi dello Stato di diritto, o l’innovativo seminario realizzato da docenti delle Scuole di Giurisprudenza e di Scienze della formazione sulla tutela dei minori nell’utilizzo di internet, che ha visto la partecipazione contestuale di due categorie di professionisti – giuristi e psicologi – che devono operare in stretta collaborazione.

Il taglio fortemente interdisciplinare ha altresì caratterizzato il seminario “Protezione del patrimonio culturale e diversità culturale: un dialogo tra geografi e giuristi”, che ha visto la collaborazione, nell’organizzazione, di docenti della Scuola di Giurisprudenza, del Dipartimento di Storia, Archeologia, Geografia, Arte e Spettacolo e del Laboratorio di Geografia sociale dell’Università di Firenze. Prendendo le mosse dal ruolo che il patrimonio e il paesaggio culturale svolgono per la costruzione e l’identità della comunità e degli individui che ne fanno parte, l’iniziativa ha inteso evidenziare il contributo che l’Unione può fornire in relazione a tali ambiti, attraverso (e nei limiti del)l’esercizio delle competenze ad essa attribuite. La tutela dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze e il rispetto del-

la diversità culturale, rispettivamente riconosciuti dal TUE tra i valori e gli obiettivi dell'Unione, costituiscono infatti presupposti imprescindibili per la costruzione di un'Unione che sia autenticamente capace di promuovere il dialogo e la coesione sociale.

Un ampio ventaglio di temi all'ordine del giorno nel dibattito pubblico europeo, ma non di rado oggetto di una comunicazione lacunosa se non distorta nel contesto italiano, sono stati affrontati attraverso conferenze, seminari e interviste a esperti, tra cui: il ruolo dell'Unione europea rispetto ai cambiamenti climatici, la protezione dei valori fondanti, la difesa, la tutela della salute, l'inclusione sociale, l'accesso alla giustizia, l'equità fiscale, la tutela dei beni culturali, le relazioni dell'Unione europea con il continente africano. Lo stesso Convegno conclusivo è stato pensato per essere non soltanto un momento "celebrativo" dei risultati del progetto ma anche e soprattutto un'ulteriore occasione di promozione di un'informazione corretta sull'Unione, sul tema cruciale della democratizzazione della stessa, che inevitabilmente passa attraverso la conoscenza degli strumenti di partecipazione democratica e civica già esistenti, oltreché dei meccanismi attraverso cui la dimensione politica della cittadinanza europea potrà essere ulteriormente rafforzata. Tutte queste iniziative hanno presentato un carattere fortemente interdisciplinare dal punto di vista dei docenti che ne hanno curato l'organizzazione, dei relatori intervenuti e del pubblico, quest'ultimo costituito sia da studenti di diverse Scuole dell'Ateneo fiorentino (e non solo, come tra poco si spiegherà meglio) sia dalla società civile, coinvolta grazie all'attività di promozione sul territorio degli eventi svolta da Europe Direct Firenze e dalla emittente locale ControRadio.

Se, in una prima fase del progetto, lo svolgimento delle iniziative in forma *online* è stata una non-scelta a causa della pandemia da Covid-19, successivamente questa modalità, assieme a quella ibrida, sono state confermate per gli indubbi risvolti in termini di accessibilità degli eventi al pubblico interessato, sperimentando anche la condivisione virtuale delle aule di lezione di docenti di Atenei diversi.

3. Uno sguardo al futuro (molto vicino)

Appena un paio di settimane dopo il Convegno che ha dato le mosse a questo volume, la Plenaria del Parlamento europeo si è espressa a favore del progetto di revisione dei Trattati promosso dalla commissione Affari costituzionali, con un voto che, tuttavia, denota l'assenza di una condivisione ampia e trasversale della proposta⁴. Questo esito non è di buon auspicio rispetto alle prospettive di (prosecuzione e) di successo di un processo di revisione – in questa fase solo allo stadio di proposta di avvio – che vorrebbe rafforzare ampiamente il ruolo dell'istituzione

⁴ <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20231117IPR12217/modifica-dei-trattati-il-futuro-dell-ue-secondo-il-parlamento-europeo>. Sul progetto si veda il contributo, in questo volume, di F. Martines.

rappresentativa dei cittadini dell’Unione e, più in generale, la dimensione democratica dell’Unione, anche attraverso l’introduzione di uno strumento di democrazia diretta, il *referendum* europeo.

Sembra tuttavia necessario cogliere l’invito del Professor Dehousse a vedere “il bicchiere mezzo pieno”, che in questo caso è la consapevolezza che l’Unione è già dotata – se non ancora di uno spazio pubblico europeo – di strumenti che consentono un coinvolgimento dei cittadini nella vita politica dell’Unione europea. Come ben evidenziato dai contributi nella prima parte di questo volume, essi scontano, innanzitutto, un *deficit* di conoscenza da parte dei diretti interessati, oltre che di alcuni oggettivi limiti, non tutti però superabili solo attraverso una formale revisione dei Trattati⁵. Inoltre, come ben dimostra l’esperienza della Conferenza sul futuro dell’Europa, la democrazia europea è – potenzialmente – in grado di evolversi anche attraverso binari diversi dalla revisione. La differenza tra il potenziale e il reale è però data dalla partecipazione, che dovrebbe essere – anche grazie alle possibilità offerte dal progresso tecnologico – *en masse*⁶. E, a sua volta, non può esserci una partecipazione *quantitativamente* e *qualitativamente* significativa se a monte manca una buona comunicazione sull’Unione europea, nei suoi punti di forza, criticità e, soprattutto, prospettive di miglioramento⁷.

Praticamente in contemporanea con la seduta sopra ricordata del Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione, riunito nella formazione Istruzione, gioventù, cultura e sport, ha invitato gli Stati membri “a promuovere ulteriormente i valori comuni europei e la cittadinanza democratica, a tutti i livelli e per tutte le tipologie di istruzione e formazione”, facendo particolare riferimento, tra le altre, alle esigenze di “[rafforzare] l’educazione civica e (...) il senso di identità e di appartenenza a livello locale, regionale, nazionale e dell’UE[e di] migliorare le conoscenze e la comprensione dell’UE e della sua storia”⁸. Il Consiglio ha altresì invitato “[gli] Stati membri, insieme alla Commissione, (...) a promuovere l’istruzione in materia di valori europei comuni e la cittadinanza democratica nell’agenda politica dell’istruzione e della formazione”, menzionando, tra l’altro, il programma Erasmus+ tra le iniziative funzionali a questo obiettivo.

Le Università e gli istituti di ricerca possono svolgere un ruolo fondamentale al riguardo, come dimostrano il Progetto “TrustEU” e le ulteriori iniziative che sono state presentate in occasione del Convegno, e che vanno nella direzione sia di favorire l’utilizzo degli strumenti di partecipazione democratica e civica esistenti – quali lo sportello “EDO” attivato dall’Università di Torino⁹ – sia di introdurre elementi di democrazia diretta, superando il modello partecipativo-delibera-

⁵ Si vedano i contributi, in questo Volume, di M. Inglese e S. Montaldo.

⁶ Si veda il contributo, in questo Volume, di S. Cafaro.

⁷ Si veda il contributo, in questo Volume, di F. Raspadori.

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/11/23/common-european-values-and-democratic-citizenship-the-role-of-education-and-training-in-the-spotlight/>.

⁹ <https://www.edo.unito.it/>.

tivo della Conferenza sul futuro dell'Europa¹⁰. Da parte sua, il Centro d' Eccellenza Jean Monnet dell'Università di Firenze proseguirà la collaborazione con il Centro di documentazione europea della Biblioteca di Scienze Sociali, Europe Direct Firenze e l'Istituto universitario europeo anche per dare continuità alle iniziative che più hanno caratterizzato il progetto "TrustEU".

¹⁰ Si veda, in questo Volume, il contributo di K. Nicolaïdis.

EU Talks

Dialoghi sul futuro dell'Europa

Enrico Borghetto *

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Origini e ispirazioni. – 3. Proposte concrete e un approccio sperimentale. – 4. Conclusione.

“Like any project, we need a new humanism, because we want to take the decisions that will shape our future, and not leave that task to others. We are Europeans, we come from far away and we have freely decided to walk together”

Former European Parliament President David Sassoli,
9th November 2020

1. Introduzione

EU Talks è un'iniziativa che mira a promuovere il dialogo e la discussione tra gli studenti dell'Università di Firenze su tematiche legate all'Unione Europea. Co-organizzato da diverse istituzioni cittadine, tra cui l'Università degli Studi di Firenze (UNIFI), l'Istituto Universitario Europeo (EUI), i Centri di Documentazione Europea (CDE) delle due Università, e l'ufficio Europe Direct Firenze, l'iniziativa offre uno spazio informale per esplorare questioni europee al di fuori delle tradizionali ore di lezione.

Il cuore di *EU Talks* sono i tavoli di discussione in cui siedono studenti e coordinatori. I coordinatori non sono docenti universitari bensì dottorandi e assegnisti di ricerca afferenti a UNIFI e EUI. Si tratta di una scelta dettata dalla volontà di sottolineare la differenza rispetto a una lezione ordinaria. Ogni tavolo decide autonomamente il proprio calendario e le modalità di incontro, sia online che in presenza. Mentre il comitato organizzatore ha il compito di stabilire ogni anno le tematiche generali assegnate a ciascun tavolo, la selezione dei sottotemi da appro-

* Professore di *Scienza Politica* nell'Università degli Studi di Firenze.

fondire e l'opportunità di invitare esperti esterni è lasciata alla deliberazione di ciascun gruppo di lavoro. In questo modo si vuole valorizzare l'autonomia decisionale e la partecipazione attiva degli studenti.

Con tre edizioni concluse, *EU Talks* ha coinvolto attivamente circa 160 studenti in 11 tavoli tematici. Durante queste edizioni, sono state organizzate una cinquantina di riunioni di almeno una o due ore, concentrate in 5-6 settimane nel semestre primaverile. Questi numeri testimoniano l'entusiasmo e l'impegno degli studenti nei confronti dell'iniziativa, dato non scontato considerato che la partecipazione è a titolo volontario.

2. Origini e ispirazioni

L'ispirazione di *EU Talks* risale all'inizio del 2021, parallelamente all'avvio della Conferenza sul futuro dell'Europa (COFE), oggetto di approfondimento in questo volume nel contributo di Susanna Cafaro. L'iniziativa nasce dalla collaborazione di tre istituzioni che da sempre sono impegnate nel promuovere una maggiore consapevolezza su tematiche europee ma che non necessariamente hanno avuto l'occasione di collaborare continuativamente in passato. UNIFI partecipa al comitato organizzatore con un gruppo di docenti impegnati in corsi di diritto e politica dell'Unione Europea coinvolti nel progetto "TrustEU" e bibliotecari del CDE. L'EUI contribuisce attraverso il proprio CDE e "Ponte Europa", già chiamato "Engaged Academics", un'organizzazione che riunisce giovani ricercatori dell'Istituto impegnati nel promuovere iniziative di disseminazione su temi europei nel territorio. Infine, Europe Direct Firenze, gestito dal Comune di Firenze, rappresenta un punto di contatto locale della Commissione europea con il compito di fornire informazioni e assistenza su questioni europee ai cittadini.

Vale la pena enfatizzare che, oltre a stimolare il coinvolgimento degli studenti, *EU Talks* ha avuto l'effetto positivo di avvicinare le istituzioni coinvolte, facilitando e avviando nuove collaborazioni anche al di fuori dell'iniziativa stessa. Ciò evidenzia il potenziale impatto positivo di iniziative di questo tipo nel promuovere collaborazioni tra istituzioni accademiche e organizzazioni del territorio.

3. Proposte concrete e un approccio sperimentale

Il compito assegnato a ciascuna tavola rotonda di *EU Talks* è stato di stilare, al termine degli incontri, alcune proposte di riforma concrete. Queste idee sono state rese di dominio pubblico sia pubblicandole in rete sotto forma di report – per esempio caricandole sulla piattaforma multilingue della COFE – sia attraverso presentazioni pubbliche organizzate nella sede del Comune di Firenze a Palazzo Vecchio. Questi incontri finali di restituzione dei temi dibattuti si sono svolti, per le prime

due edizioni, nel Salone dei Cinquecento, mentre l'edizione del 2023 ha avuto luogo nel Salone dei Duecento, sede del Consiglio comunale.

Le tematiche affrontate in ciascuna edizione sono legate all'attualità e cercano di intercettare argomenti di interesse per gli studenti. Nella prima edizione (primavera 2021) i contenuti delle discussioni hanno riflettuto alcune delle priorità dibattute nella COFE, come il coinvolgimento dei giovani nel processo decisionale dell'Unione, la democrazia nell'Unione europea, le politiche europee di salute pubblica dopo la crisi da Covid-19 e la governance economica dell'Unione europea. Lo spunto della seconda edizione (primavera 2022) è stato Next Generation EU. Con la maggior parte dei piani nazionali di ripresa approvati e la fase di implementazione avviata, si è parlato di transizione digitale e verde, di giustizia sociale e di immigrazione e politiche di asilo. Più recentemente, cogliendo la disponibilità del Presidente del Consiglio comunale di Firenze ad ospitare la conferenza finale dell'edizione 2023 nel Salone dei Duecento – e di alcuni consiglieri a partecipare attivamente con le proprie testimonianze nelle tavole rotonde – si è trattato delle politiche dell'UE nel territorio focalizzandosi su questioni quali la salvaguardia e promozione del patrimonio culturale, le politiche per la mobilità e il loro impatto ambientale e, infine, l'uguaglianza di genere.

In conclusione, vale la pena sottolineare che *EU Talks* si distingue per un approccio sperimentale e un format estremamente flessibile. Se durante la pandemia ha capitalizzato sulle opportunità della partecipazione da remoto, è ritornato alle discussioni in presenza non appena le circostanze l'hanno reso possibile. Inoltre, si è sempre cercato di promuovere l'apertura a nuove metodologie di apprendimento, ispirate al *peer-learning*, e restituzione, come la presentazione di proposte sotto forma di resoconti visuali. Questo adattamento alle circostanze e la continua innovazione hanno sicuramente contribuito al successo dell'iniziativa.

4. Conclusione

EU Talks emerge come un esempio straordinario di come l'esercizio al dialogo tra cittadini, l'educazione europea e la partecipazione attiva delle giovani generazioni possano convergere e contribuire a sviluppare nuove visioni sul futuro dell'Europa. Sull'onda dell'entusiasmo riscontrato tra i partecipanti, nuove edizioni di *EU Talks* sono in preparazione per i prossimi anni.

La logica subordinativa nella costruzione della cittadinanza europea

Francesca Ditifeci *

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Cittadinanza linguistica. – 3. Strutture logiche e globalizzazione. – 4. Crisi della logica subordinativa occidentale. – 5. Semplificazione linguistica. – 6. Intelligenza artificiale. – 6.1. *Top-down* e *Bottom-up* nell'intelligenza umana e nell'intelligenza artificiale in una prospettiva europea. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Questo lavoro prende il via dalle conclusioni cui eravamo giunti nel 2019 al termine del precedente progetto del Centro di eccellenza Jean Monnet dal titolo “SharEU: Shared Values and Global Challenges” e si colloca al termine del successivo progetto del medesimo Centro dal titolo “TrustEU: making visible the added value of the Union in the everyday life of citizens”. Tale progetto, per quanto riguarda la sua componente linguistica, è stato inserito all'interno del corso di “Linguistic Analysis” a.a. 2022-23, Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali e Studi Europei dell'Università degli Studi di Firenze, focalizzandosi principalmente sul concetto di “cittadinanza linguistica”, attraverso la quale viene esaminata la relazione tra linguaggio e cittadinanza, con un approccio geopolitico. Si parte dalla struttura linguistica, che deve necessariamente essere comune e condivisa per la creazione di una *polis*, dall'individuazione delle logiche esistenti e dalle differenze tra le logiche esistenti, la logica occidentale subordinativa e la logica orientale coordinativa.

2. Cittadinanza linguistica

Partiamo necessariamente dall'affermazione aristotelica secondo cui l'uomo è *zoon politikon*, animale politico, che vive nella *polis*. E l'uomo non è solo animale

* Professoressa di *Lingua e traduzione* nell'Università degli Studi di Firenze.

politico, ma è un animale dotato di *logos*: “*Zoon politikon echon ton logon*”, come lo definisce Aristotele¹. Conseguentemente, l’essere umano è per sua natura un essere parlante. L’uomo è un animale politico dotato di parola. “Gli uomini sono esseri capaci di politica perché sono esseri dotati di linguaggio” dice Hannah Arendt riprendendo questa affermazione di Aristotele, È dunque il *logos* ad essere decisivo nella *polis*, in quanto è ciò che conferisce la posizione dell’essere parlante. La *polis* è il luogo del *logos*. Nella *polis* i cittadini conducono “un modo di vita nel quale solo il discorso aveva senso e in cui l’attività fondamentale di tutti i cittadini era di parlare tra di loro”². È proprio il fatto di essere parlante la caratteristica che distingue l’essere umano da tutti gli altri esseri animati, il fatto esclusivo di parlare è ciò che segna la differenza tra lui e tutti gli altri animali³. L’essere umano è un “parlarsere”, come lo definisce Jacques Lacan. Il fatto di essere parlante è ciò che lo predispone per natura a vivere in una *polis*, costruita per la realizzazione del bene comune dei suoi cittadini, in un rapporto di relazione con gli altri suoi simili. La lingua comune è la base per la creazione di una comunità⁴. Come sottolineato da Barone⁵, il linguaggio è l’attività più umana. Heidegger afferma che il linguaggio è la dimora dell’essere, nella sua casa abita l’essere umano, l’essere e l’essenza degli individui sono determinati rispetto all’essere e all’essenza del linguaggio⁶. Noi parliamo di cittadinanza linguistica, come elemento essenziale affinché l’essere umano parlante si realizzi come cittadino in una prospettiva di bene comune. Ed è proprio il fatto di essere parlante che lo distingue da qualunque altro essere vivente. Da essere parlante diventa piano piano cittadino. Qui facciamo chiaramente riferimento ad Aristotele con *zoon politikon* e *lògon èchon*. Questo è il nostro punto di partenza. La cosa molto importante, ed ecco qui la linguistica applicata alle relazioni internazionali o meglio alla geopolitica, è il fatto che a livello di globo non parliamo tutti secondo una logica. Noi parliamo secondo almeno due logiche⁷; il globo si divide a metà: la logica occidentale subordinativa, che è una logica evolutiva, inquieta, mancante, desiderante, perché è sempre alla ricerca di qualcosa che manca, è dinamica; e l’altra, la logica orientale coordinativa, che invece è più statica più ripetitiva. Sono due modi diversi di percepire la realtà, che danno poi prodotti, frutti diversi⁸.

¹ ARISTOTELE, *Politica*, Milano, 2016, 1-2, 1253.

² H. ARENDT, *Vita Activa*, Milano, 2011; G. KANTZÀ, *Tre donne, una domanda: Hannah Arendt, Simone Weil, Edith Stein*, Milano, 2012.

³ N. BROWNLEES, F. DITIFECI, *English: Both a Political Choice and a Political Act?*, in L. LEONARDI, G. SCALISE (eds), *Social Challenges for Europe. Addressing Failures and Perspectives of the European Project*, Bologna, 2019, 157.

⁴ W. CHURCHILL, *The Gift of a Common Tongue*, 1946 <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1941-1945-war-leader/the-gift-of-a-common-tongue/>, 1946, (ultimo accesso 10/11/23).

⁵ F. BARONE, *Il neopositivismo logico*, Roma-Bari, 1986.

⁶ M. HEIDEGGER, *Logica e linguaggio*, Milano, 2008, 37-41.

⁷ P. KANTZAS, *Lezioni Fiorentine, Università degli studi di Firenze*, 31/3/2015, <https://www.youtube.com/watch?v=U-DzMgpjN9I> (ultimo accesso 10/11/2023).

⁸ F. DITIFECI, *Conflitto tra due logiche che organizzano le civiltà*, in R. VERGARI, G. GIRI, F. FU-

3. Strutture logiche e globalizzazione

Il linguaggio è piuttosto un sistema complesso che organizza il nostro pensiero e in cui tutti gli elementi sono collegati. Il linguaggio stesso struttura il nostro pensiero, il linguaggio stesso è il ‘luogo’, tutti gli elementi sono connessi. L’uomo, il “parlessere”, parla secondo una certa grammatica, una determinata struttura⁹. Tutto in natura accade secondo regole, anche l’esercizio delle nostre facoltà accade secondo certe regole che noi seguiamo dapprima senza esserne coscienti, fino a che giungiamo gradualmente a conoscerle. Così, ad esempio, la grammatica generale è la forma della lingua in generale. Ma si parla anche senza conoscere la grammatica: e chi parla senza conoscerla ha in realtà una grammatica e parla secondo regole, delle quali però non è cosciente¹⁰. Tutti gli esseri umani parlano secondo una struttura logica, una grammatica che ordina e organizza il nostro pensiero.

Possiamo ora addentrarci nel significato di struttura linguistica. Più propriamente, quando parliamo di struttura linguistica dobbiamo innanzitutto distinguere due livelli¹¹: temi e categorie.

I temi esprimono i motivi di costanza, le affinità di fondo tra lingue anche molto diverse e si presentano in coppie antitetiche. Come, ad esempio, già la coppia tematica subordinazione-coordinazione appartiene ai temi, ovvero al livello profondo delle strutture linguistiche, quello che mantiene la costanza nelle diversità: “senza di esso né i cinesi sarebbero riusciti a capire ed assimilare la scienza occidentale, né la stessa scienza occidentale avrebbe potuto evolversi”¹². Il secondo livello di struttura è quello in cui l’elaborazione di un tema porta all’articolazione di un linguaggio specifico, alla costituzione delle sue categorie.

Ed è proprio questo secondo livello di struttura – le categorie linguistiche (di pensiero) – che possono spiegare il perché della differenza di essenziale tra la logica coordinativa e quella subordinativa.

La nostra logica subordinativa nasce dall’incontro tra le tre città, Atene, Roma, Gerusalemme. Essa è basata sul soggetto. Le etimologie stesse dei lemmi ‘subordinativa’ e ‘soggetto’ condividono la stessa radice: soggetto (*subiacere*, stare sotto), subordinativa (sub-ordinare) e che significano che un ente dipende gerarchicamente da un altro. Questa è la logica del desiderio, della mancanza, che produce sempre un resto, uno scarto, un’eccedenza, da cui ripartire. Questo è ciò che rappresenta l’essenza del soggetto occidentale, un soggetto desiderante, alla ricerca sempre di ciò che gli manca. La logica occidentale è sempre alla ricerca di ciò che non ha, di

NARI (a cura di), *AGÒn Dialogo e conflitto nelle lingue, nelle culture e nelle letterature*, Città di Castello, 2023, 95-119.

⁹N. BROWNLEES, F. DITIFECCI, *English: Both a Political Choice and a Political Act?*, in *Social Challenges for Europe*, cit., 158.

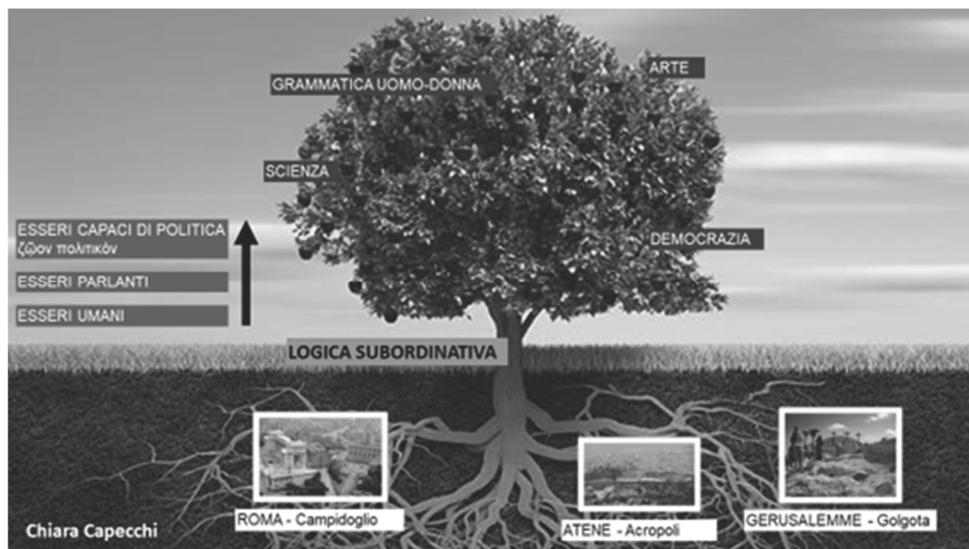
¹⁰I. KANT, *Logica*, Roma-Bari, 1984.

¹¹F. BARONE, *Oriente–Occidente. Strutture linguistiche e concettuali a confronto*, in *Nuova Civiltà delle Macchine*, 1998, 3, 83-94.

¹²F. BARONE, *Teoria ed osservazione nella metodologia scientifica*, Napoli, 1990, 90.

ciò che le manca, espresso metaforicamente, nell'etimologia della parola desiderio, *desiderium*: de, prefisso privativo e + *sidera*, *sidus sideris*, stella, sentire la mancanza delle stelle. È una logica erotica, infatti in greco “*erotao*” vuol dire “faccio domanda”, animata dal “quaerere”, “cercare”. Questo tipo di logica e solo questa ha prodotto alcuni frutti che sono suoi specifici, che presuppongono, come si vede chiaramente nelle figure 1 e 2, questo tipo di radici e questo tipo di tronco; questi frutti sono la democrazia, i diritti umani, la scienza, l'arte, la grammatica uomo-donna, e nascono e crescono solo con queste specifiche condizioni.

Figura 1



Fonte: rielaborazione di Chiara Capecchi, *Linguistic analysis*, a.a. 2022-23.

Dall'altro lato la logica coordinativa è una logica non desiderante, che non si evolve, stativa, ripetitiva. Se guardiamo allo sviluppo della Cina, notiamo come essa si sia sempre preoccupata “di raccontare gli eventi rintracciando sempre il filo della continuità, della tradizione, al punto che lo stesso Confucio diceva ‘Io non innovo, io tramando’, come se innovare fosse illecito, un attentato alle fondamenta stesse della civiltà”¹³.

In epoca di globalizzazione queste due logiche vengono continuamente a trovarsi a confronto, con inevitabili aree di conflitto o spesso di incomprensione. Inoltre, la crisi della logica subordinativa e del suo conseguente slittamento verso l'altro tipo di logica, quella coordinativa, ci dovrebbe indurre a riflettere proprio in una prospettiva di cittadinanza linguistica e di cittadinanza europea sulle possibili conseguenze. Quelli che sono i suoi frutti, ad esempio la democrazia, i diritti umani, in quanto frutti, so-

¹³ R. PISU, *Né Dio né Legge. La Cina e il caos armonioso*, Roma, 2013, 8.

no prodotti di uno specifico albero, con determinate caratteristiche, in determinate condizioni. Senza queste radici, senza questo tronco, i suoi frutti non sono più producibili, ecco perché è necessario coltivare le radici per preservare e garantirne i frutti.

Figura 2



Fonte: rielaborazione di Barbara Somigli, *Linguistic analysis*, a.a. 2022-23.

4. Crisi della logica subordinativa occidentale

Quello a cui si assiste oggi è una crisi dell'Occidente. Si tratta indubbiamente di una crisi economica, etica, politica, ma sostanzialmente più in profondità si tratta di una crisi logica, ovvero di una crisi della logica subordinativa stessa che poi si riflette sui suoi prodotti. La parola "crisi" è da intendersi nel suo significato greco, ovvero cambiamento. La crisi della logica subordinativa presuppone inevitabilmente una crisi del soggetto. È infatti in atto la distruzione del soggetto così come la logica e la società occidentale l'hanno costruito. Il soggetto è dunque il prodotto di una civiltà e di una logica. Non tutte le logiche, invero, seguono lo stesso andamento e, di conseguenza, diverse logiche costruiscono soggetti diversi¹⁴.

¹⁴ P. KANTZAS, *Lezioni Fiorentine*, cit.

La crisi della logica subordinativa coincide, nella sua essenza, con la crisi di quella che Lacan ha definito la funzione del Nome del Padre. La funzione del Nome del Padre è indispensabile per la costruzione dell'identità del soggetto, ma anche per la costruzione e la sopravvivenza di qualsiasi tipo di regime e di istituzione. E noi sin dall'inizio abbiamo collocato, nella nostra ricerca, il soggetto, l'uomo, proprio all'interno delle istituzioni, della *polis*. La funzione del Nome del Padre può essere declinata in modi diversi. La civiltà occidentale, che trova le sue radici nella civiltà greco-romana-giudaico-cristiana, ha declinato ed elaborato la funzione del Nome del Padre in modo diverso da quella dell'Oriente. Il sistema logico occidentale si fonda sulla funzione del Nome del Padre, una funzione gerarchica, così come la logica stessa da cui è espressa. Questa funzione è piramidale: al vertice c'è Dio Padre, che emana leggi, rappresentate dai Dieci Comandamenti. Seguono poi altre entità, tra cui la politica, che a sua volta svolge la funzione del Nome del Padre ed istituzioni fino ad arrivare all'ultimo anello, quello del padre di famiglia. Quello cui assistiamo oggi in Occidente è l'evaporazione del Padre¹⁵, con un conseguente slittamento verso l'altro sistema logico, quello coordinativo, slittamento che viene alimentato da un processo di semplificazione a tutti i livelli ed è visibile, in prima istanza, a un livello linguistico.

5. Semplificazione linguistica

Per spiegare che cosa è e come si attua il processo di "semplificazione" abbiamo individuato i seguenti sette *patterns* grammatico-sintattico-retorici:

- 1) povertà flessionale;
- 2) mancanza di congiunzioni, articoli e pronomi;
- 3) riduzione di strutture sintattiche complesse a brevi coordinate;
- 4) prevalenza di sostantivi; i verbi sono più difficili da produrre rispetto ai nomi per i parlanti agrammatici a causa della loro maggiore complessità morfologica legata alla marcatura del tempo e dell'accordo;
- 5) mancanza di verbi definiti;
- 6) verbi all'infinito;
- 7) abolizione delle figure retoriche.

Questi sette *patterns*, che indicano quali sono le classi grammaticali interessate alla semplificazione, ci rivelano al tempo stesso lo slittamento in corso dalla logica subordinativa verso quella coordinativa, fenomeno che conferma la crisi della nostra logica e il suo conseguente cambiamento in corso¹⁶.

¹⁵ G. KANTZÀ, *Evaporazione del Padre*, Milano, 2021.

¹⁶ A. CARAMAZZA, C. FINOCCHIARO, *Classi grammaticali e cervello*, in *Lingue e Linguaggio*, 2002, 1, 3-38; A. CARAMAZZA, E.B. ZURIF, *Dissociation of Algorithmic and Heuristic Processes in Language Comprehension: Evidence from Aphasia*, in *Brain and Language*, 1976, 3, 572-582; D.

- 1) la povertà flessionale testimonia il passaggio da struttura flessiva, caratterizzante la logica subordinativa, a struttura isolante, caratterizzante quella coordinativa;
- 2) la mancanza di congiunzioni, articoli e pronomi denotano l'eliminazione di quegli elementi connettivi della frase che identificano la struttura subordinativa e sono invece assenti in quella coordinativa;
- 3) la riduzione di strutture sintattiche complesse, caratteristica della struttura subordinativa ricca di elementi ipotattici, a brevi coordinate, strutture paratattiche, confermano che anche sintatticamente la crisi e la trasformazione sono in corso;
- 4) la prevalenza di sostantivi rispetto ai verbi è una caratteristica fondamentale del sistema coordinativo, che implica anche
- 5) la mancanza di verbi definiti, in quanto tutto il sistema verbale, sistema complesso, è considerevolmente ridotto e limitato, con la risultante di avere
- 6) verbi all'infinito, cui va ad aggiungersi
- 7) l'abolizione delle figure retoriche, figure che conferiscono un grado di articolazione e di complessità maggiori al testo.

6. Intelligenza artificiale

In questo scenario di crisi, di profondo cambiamento, di semplificazione e di slittamento verso la logica coordinativa, va ad innestarsi l'avvento sempre più incalzante dell'intelligenza artificiale (IA) che presenta una struttura molto più vicina alla logica coordinativa che a quella subordinativa. Come afferma P. Kantzas¹⁷, il quale non parla di "intelligenza artificiale", bensì di "intelligenza delegata", è necessario partire dal teorema di Tesler, secondo il quale qualunque elemento che non viene utilizzato e viene delegato viene perduto dalla mente umana. Nella relazione uomo-ambiente la *techne* ha sempre svolto una funzione di medio. La sua funzione è quella di mitigare l'ostilità dell'ambiente, piegandolo alle esigenze e alla natura umana. Hegelianamente la *techne* si presenta come il "servo" e l'uomo come il "padrone". Nei suoi recenti sviluppi l'intelligenza artificiale, i sistemi esperti intelligenti, la robotica, le biotecnologie etc. sembrano aver preso il posto del "significante padrone". Insieme alla natura questa volta, per la prima volta, è l'uomo ad essere modificato radicalmente e profondamente. Il servo diventa

DANIELL, *The Bible in English*, New Haven & London, 2003; F. DITIFECCI, I.E.D. KANTZAS, *Lost Identity in the Bible*, in *Discursive Identities in Historical English Texts*, in C. SAMSON (ed.), *Token*, 12 special issue, 2021, 209-230; E. KAPLAN *The assessment of aphasia and related disorders*, Lip-pincott, 1983; W.J. ONG, *Orality and Literacy: The Technologizing of the Word*, London, 1982.

¹⁷ P. KANTZAS, *L'Intelligenza Artificiale, un male da amare, cinque interviste con P. Kantzas*, 2023, <https://sites.google.com/forilpsi.unifi.it/public-engagement/home-page/intelligenza-artificiale-un-male-da-amare> (ultimo accesso 10/11/2023). P. KANTZAS, N. LASSINI, *Due crimini contro la natura: Prometeo e Pandora. Le nuove tecnologie - un malanno da amare*, in *Antologia Vieusseux*, Lucca, in corso di stampa.

padrone? Questo è un tema che interroga le scienze cognitive, la psicoanalisi, l'etica, la linguistica, la medicina, il diritto, la politica.

Figura 3



Fonte: rielaborazione di Sara Cardì, *Linguistic analysis*, a.a. 2022-23.

6.1. *Top-down* e *Bottom-up* nell'intelligenza umana e nell'intelligenza artificiale in una prospettiva europea

Cosa hanno a che vedere il *bottom-up* e il *top-down* con l'intelligenza umana e con l'intelligenza artificiale?

Il *bottom-up* è un flusso caotico di informazioni, cioè noi siamo immersi in un caos deterministico, tutto cambia. Il problema è come il cervello può organizzare questo flusso caotico di informazioni per possedere un sapere. C'è un sistema elaborato dalla mente umana che è il cosiddetto *top-down*, che non è altro che una specie di filtro che seleziona, organizza e trasmette l'informazione a una centrale.

Quali sono le differenze tra il *top-down* dell'intelligenza umana e il *top-down* dell'intelligenza artificiale? L'intelligenza umana rispetto a quella artificiale è difettosa. La sua capacità di memoria è limitata.

Uno dei modi tramite il quale l'intelligenza umana gestisce questi difetti è l'etica. Nella dinamica dei sistemi umani, l'etica contiene, limita la sete del soggetto sottraendo l'uomo al caos.

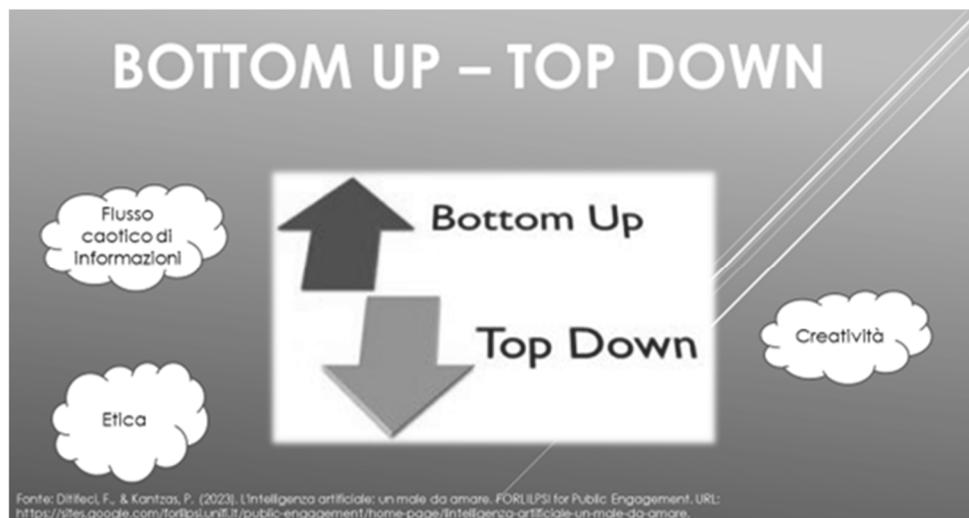
L'intelligenza artificiale non ha bisogno dell'etica.

Un altro modo con cui l'intelligenza umana gestisce questi difetti è la creatività, cioè l'intelligenza umana è capace di creatività.

Invece, l'intelligenza artificiale non ha bisogno né di creatività, né di etica. L'intelligenza artificiale non ha i difetti del cervello che costringono l'intelligenza umana ad essere da una parte etica e dell'altra creativa. Possiede una memoria pressoché illimitata, e una capacità di calcolo fantastico, capace di compiere milioni di operazioni in tempi sempre più corti. È avida di informazioni, rinnova continuamente il suo sapere.

Quali sono i pericoli legati all'assenza di un potere in grado di contenere queste nuove tecnologie? Quali sono i pericoli dovuti al fatto che l'intelligenza artificiale non ha bisogno dell'etica? Cosa succede alla mente umana di fronte a tutte queste trasformazioni? Non si deve parlare in modo generico dell'intelligenza artificiale, ma bisogna metterla in relazione con l'uomo. Non si deve parlare dell'intelligenza artificiale, ma del pericolo che l'uomo deleghi le sue funzioni all'intelligenza artificiale. Ma l'uomo lo ha già fatto, l'uomo ha già delegato molte delle sue funzioni (come per esempio la memoria, il calcolo). Il problema è che, come abbiamo visto, seguendo la teoria evuzionistica, cioè quella darwiniana, le funzioni che non sono usate vengono ad essere eliminate, non servono più¹⁸.

Figura 4



Fonte: rielaborazione di Bianca Elena Stan, *Linguistic analysis*, a.a. 2022-23.

¹⁸ P. KANTZAS, *L'Intelligenza Artificiale, un male da amare, cinque interviste con P. Kantzas*, cit.

7. Conclusioni

Lo scenario che abbiamo davanti è certamente inquietante, perché in gioco c'è il soggetto occidentale con la sua logica e con tutti i suoi prodotti a partire dai diritti inalienabili dell'essere umano¹⁹, che non vanno assolutamente dati per scontati. Essi fanno parte di un sistema logico ed è quello che li garantisce, tale sistema però, una volta entrato in crisi, può sempre essere sostituito con un altro in cui tali diritti non possono esistere, perché è mancante il sistema logico che li produce. Un primo passo necessario è quello di acquisire consapevolezza del problema, dei rischi ad esso connessi insieme agli 'sforzi creativi', cui faceva riferimento nel 1950 Schuman, che caratterizzano la nostra logica occidentale subordinativa. In momenti di crisi in cui la minaccia della fine di una civiltà si fa sempre più concreta, la possibilità di sopravvivere è affidata, come diceva Toynbee, a minoranze creative e a personalità singole eccezionali.

¹⁹ A. ADINOLFI, *Evoluzione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali: qualche considerazione sulle attuali strategie normative dell'Unione*, in *Quaderno AISDUE*, serie speciale, Atti del Convegno *Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030*, Napoli, 2022, 97-118 e A. ADINOLFI, *L'intelligenza artificiale tra rischi di violazione dei diritti fondamentali e sostegno alla loro promozione: considerazione di un quadro normativo dell'Unione*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione? Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, vol. 1, Bologna, 2022, 127-163.

Geografia come incontro. L'esperienza del laboratorio urbano "I live in Florence"

Panos Bourlessas^{*}, Mirella Loda^{**}, Matteo Puttilli^{***}

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Lo spazio pubblico urbano come luogo dell'incontro. – 3. Il laboratorio urbano "I live in Florence". – 4. Geografie dell'incontro nello spazio pubblico fiorentino. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Questo articolo restituisce le premesse, l'approccio metodologico e alcuni risultati di un intervento di didattica *place-based*, ovvero un laboratorio urbano intitolato "I live in Florence" e svoltosi presso la casa del popolo di San Niccolò a Firenze. Il laboratorio è stato realizzato nel contesto del corso di laurea magistrale in *Geography, spatial management, heritage for international cooperation* dell'Università di Firenze nel mese di maggio 2023. Alla base dell'organizzazione del laboratorio, che ha visto il coinvolgimento di venticinque studenti in larga parte internazionali, vi era l'idea di esplorare la relazione dei partecipanti con la città di Firenze e la loro immagine della città, attraverso una metodologia di lavoro creativa e partecipativa. Al contempo, il laboratorio ha inteso facilitare l'incontro tra studenti di differente origine geografica nello spazio pubblico urbano.

Il laboratorio si inserisce infatti in una cornice teorica che, in geografia e nelle scienze del territorio, riflette sul valore dello spazio pubblico come luogo della pluralità e del molteplice, in cui si ha l'occasione di incontrare e riconoscere la diversità di modi differenti di abitare e vivere lo spazio urbano. Come si vedrà, è sulla base di tale concezione che allo spazio pubblico sono tradizionalmente attribuiti significati legati alla riproduzione dei valori di democrazia e cittadinanza intesi in senso inclusivo e aperto nei confronti della diversità e dell'altro da sé.

Obiettivo di questo contributo è illustrare come un'attività didattica *outdoor* e

* Ricercatore di *geografia* nell'Università degli Studi di Firenze.

** Professore di *geografia* nell'Università degli Studi di Firenze.

*** Professore di *geografia* nell'Università degli Studi di Firenze.

place-based, svolta al di fuori dell'università e in un contesto di particolare significato sociale e politico, possa favorire il riconoscimento dello spazio pubblico come luogo di incontro e condivisione. Il testo è organizzato come segue: dopo l'introduzione, il secondo paragrafo presenta un sintetico inquadramento sul tema dello spazio pubblico urbano e dei valori a questo attribuiti come spazio di incontro con la diversità; il terzo paragrafo presenta il laboratorio urbano, illustrando le attività svolte con gli studenti e alcuni risultati conseguiti; il quarto paragrafo discute brevemente il laboratorio alla luce dei suoi obiettivi educativi in relazione al tema dello spazio pubblico; infine, le conclusioni tracciano alcune aperture rispetto alla rilevanza di iniziative formative *place-based* in geografia (e non solo) per stimolare negli studenti un coinvolgimento attivo rispetto allo spazio pubblico e ai valori a questo connessi.

2. Lo spazio pubblico urbano come luogo dell'incontro

La sfera pubblica è tradizionalmente il terreno in cui le società producono e riproducono le loro idee di cittadinanza e democrazia. È all'interno della sfera pubblica, infatti, che le innumerevoli posizioni, sia collettive che individuali, producono, discutono, negoziano valori e significati legati al funzionamento della società. Ma se la sfera pubblica esprime il funzionamento della democrazia su un piano generale e astratto, esiste una sua controparte materiale che permette effettivamente che gli incontri necessari avvengano nella vita quotidiana. Questa controparte è lo spazio pubblico, che sin dall'antichità – nonostante consistenti processi di erosione sia fisica che simbolica – è il terreno che materializza la sfera pubblica di una società e che la porta dal livello astratto a quello dell'organizzazione della società nello spazio, e in particolare nella dimensione urbana¹.

La geografia e le scienze del territorio si sono tradizionalmente interrogate sullo spazio pubblico, offrendo un'ampia gamma di definizioni e riflettendo sulle numerose caratteristiche e qualità che lo rendono così rilevante non solo per la riproduzione della sfera pubblica ma, allo stesso tempo, per la riproduzione e il progresso della società civile in senso generale². Su un piano teorico, la definizione di uno spazio come pubblico – in relazione alla definizione di un altro spazio come privato – definisce due qualità strettamente interconnesse tra loro: in primo luogo, che questo spazio non appartiene a nessuno e che, di conseguenza, appartiene a tutti (in qualità di membri di un ampio collettivo sociale); in secondo luogo, che è liberamente accessibile a tutti.

¹ B. VECCHIO, *Note sulla fisicità della sfera pubblica*, in M. LODA, M. HINZ (a cura di), *Lo spazio pubblico urbano. Teorie, progetti e pratiche in un confronto internazionale*, Firenze, 2011, 196 ss.

² M. LODA, M. HINZ (a cura di), *Lo spazio pubblico urbano. Teorie, progetti e pratiche in un confronto internazionale*, Firenze, 2011, 196 ss.; U. ROSSI, *La politica dello spazio pubblico nella città molteplce*, in *Rivista Geografica Italiana*, 115, 2008, 427 ss.

Appartenenza collettiva e accessibilità hanno pertanto costituito la base sulla quale riconoscere il valore intrinsecamente democratico dello spazio pubblico, in quanto spazio di incontro tra e con la diversità e con il molteplice: nella piazza cittadina – lo spazio pubblico per eccellenza – si incontravano i membri di diverse classi sociali così come oggi negli spazi pubblici di molte città si incontrano persone provenienti da contesti e Paesi diversi e situazioni economiche e sociali differenti. Lo spazio pubblico, in altri termini, è definito dalle presenze simultanee che vi hanno luogo: una simultaneità che non viene tuttavia interpretata come una semplice presenza statica di diversi attori sociali all'interno di un determinato spazio nello stesso momento, ma come un incontro continuo; una co-presenza dinamica di soggetti che sono in costante interazione tra loro e che producono dinamiche sociali. Lo spazio pubblico è soggetto quindi a un processo di cambiamento costante, in collegamento con il più ampio mutamento sociale e politico.

A riguardo, il dibattito ha rilevato il carattere per certi versi eccessivamente idealistico, astratto e romantico delle qualità e dei valori attribuiti allo spazio pubblico, segnalandone al contrario la grande problematicità sotto un profilo pratico ed empirico³. Si è osservato, ad esempio, come lo spazio pubblico possa essere letto tanto come luogo della pluralità, della comunità e della convivenza civile quanto come spazio attraversato da processi di esclusione e segregazione. Se è vero che lo spazio pubblico si definisce sulla base dell'accessibilità e della mutua appartenenza, è anche vero che nella pratica si pongono spesso questioni di legittimità di accesso, anche attraverso rivendicazioni di natura identitaria che investono lo spazio pubblico di una pretesa di esclusività e di controllo su chi vi ha accesso. Per tali motivi, lo spazio pubblico è stato studiato e analizzato in relazione alle occasioni di conflittualità che presenta tra gruppi sociali e soggetti che, pur frequentandolo, non si riconoscono reciprocamente⁴. Infine, specialmente nell'ambito degli studi urbani più recenti, l'analisi dello spazio pubblico urbano è stata attraversata da una crescente attenzione alle forze che ne provocherebbero una progressiva contrazione o restringimento. Nello specifico, il riferimento è alle trasformazioni economiche collegate all'urbanizzazione del capitale⁵ che favorirebbero, di concerto con un progressivo ritirarsi dello Stato, processi di privatizzazione e alienazione dello spazio urbano con una conseguente riduzione del suo carattere pubblico.

Tuttavia, nonostante tali letture critiche abbiano sottolineato il carattere sensibile del tema, rimane salda l'idea che lo spazio pubblico esprima valori collettivi collegati all'idea di democrazia come incontro, scambio e confronto, e che per ta-

³ M. CARMONA, *Re-theorising Contemporary Public Space: A New Narrative and a New Normative*, in *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 8, 2015, 373 ss.

⁴ D. MITCHELL, *The Right To The City: Social Justice and the Fight For Public Space*, New York City, 2003. 270 ss.; D. MITCHELL, *People's Park Again: On the End and Ends of Public Space*, in *Environment and Planning A*, 49, 2017, 503 ss.

⁵ D. HARVEY, *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, Milano, 2013, 212 ss.

le ragioni sia importante porsi il problema di come preservare tale funzione⁶. Ci sembra che tali valori si presentino come particolarmente rilevanti soprattutto in una prospettiva educativa, all'interno della quale debbono e possono continuare a costituire un riferimento su cui porre l'attenzione per sensibilizzare gli studenti rispetto alle trasformazioni che investono le nostre società e al modo in cui la democrazia e la cittadinanza si esprimono, anche, in senso spaziale.

3. Il laboratorio urbano “I live in Florence”

Il laboratorio urbano “I live in Florence” ha preso vita come momento di congiunzione di due insegnamenti diversi, vale a dire *Urban geography* e *Social and cultural geography*, entrambi parte dell'offerta didattica del corso di laurea magistrale in *Geography, spatial management, heritage for international cooperation* dell'Università di Firenze. Un elemento caratterizzante del corso di laurea è la forte presenza internazionale, con sedici diverse nazionalità rappresentate (inclusa quella italiana), di cui tredici extra-europee. A riguardo, è opportuno segnalare come nel laboratorio siano stati coinvolti anche alcuni studenti Erasmus, che hanno ulteriormente accentuato la connotazione multinazionale del gruppo, costituito da un totale di venticinque studenti.

Il laboratorio è stato condotto attraverso quattro incontri a giornata intera (23, 24, 30 e 31 maggio 2023) e ha avuto luogo presso la casa del popolo di San Niccolò a Firenze, un circolo ricreativo e culturale con sede nel quartiere omonimo, nella parte “di là d'Arno” del centro storico cittadino. La scelta della casa del popolo come sede del laboratorio non è stata affatto casuale, ma si è invece collegata a precedenti ricerche svolte nell'ambito del Laboratorio di Geografia Sociale (LaGeS) dell'Università di Firenze che avevano messo in evidenza il ruolo giocato da tali circoli come infrastrutture sociali rilevanti per la socializzazione, l'incontro e l'organizzazione di attività sociali, ricreative e culturali dal basso⁷.

Oltre a tali motivazioni, infine, la scelta di uscire dall'aula per calarsi nello spazio urbano si ispira all'idea che iniziative didattiche *place-based*, di carattere immersivo, non solo favoriscano maggiormente il coinvolgimento attivo degli studenti, ma al contempo mobilitino il territorio come componente attiva del processo formativo, e non soltanto come sfondo o riferimento di una didattica passiva.

⁶ S. Low, K. Iveson, *Propositions for More Just Public Space*, in *City*, 20, 2016, 10 ss.

⁷ Nello specifico, la casa del popolo di San Niccolò costituisce l'ultima e unica casa del popolo del centro storico cittadino, investito da un processo di trasformazione economica e sociale del tessuto urbano che ha progressivamente ridotto le occasioni di socializzazione e gli spazi di libero accesso. La scelta di tenere il laboratorio in tale luogo si è quindi legata anche a una più ampia riflessione sulle prospettive future del centro storico fiorentino, che individua nell'offerta di luoghi di socializzazione e incontro un asse d'azione fondamentale per rilanciare il centro nella sua funzione di spazio di riconoscimento e di fruizione per la collettività.

Come già accennato, il laboratorio ha avuto come principale obiettivo quello di esplorare la relazione tra gli studenti e la città, a partire dall'immagine della città di Firenze così come percepita e veicolata dagli studenti stessi.

Dopo un'introduzione alle attività del laboratorio, ai suoi principali obiettivi e metodologie, e una presentazione della casa del popolo di San Niccolò come luogo ospitante le attività, il primo giorno è stato dedicato alla costruzione del gruppo, partendo dalle diverse esperienze e percorsi personali degli studenti. Dato il carattere fortemente internazionale dei partecipanti, abbiamo deciso di non dare per scontata la conoscenza reciproca, ma anzi di partire esattamente dalla diversità di *background* come condizione per la costruzione di un ambiente e di un gruppo di lavoro collettivo. Inizialmente agli studenti è stato chiesto di tracciare i loro diagrammi di vita (*life-chart*) personali, includendo momenti, eventi e luoghi centrali per le loro formazioni soggettive. Successivamente, si sono formate coppie dove ogni studente è stato intervistato, attraverso un'intervista aperta, sul proprio diagramma di vita da un collega. Infine, tutti gli studenti e i rispettivi diagrammi di vita sono stati presentati dai rispettivi intervistatori. L'apertura graduale della scala dall'individuale al duale e infine al collettivo è stata importante al fine di enfatizzare l'importanza sia della soggettività sia della collettività, così come dell'interrelazione tra le due.

Durante il secondo giorno, l'attenzione si è spostata dalla dimensione temporale a quella spaziale. In particolare, agli studenti è stato chiesto di disegnare le proprie mappe mentali della città, partendo da una presentazione del lavoro di Kevin Lynch⁸ e successive rielaborazioni, le quali hanno dimostrato come la rappresentazione mentale consenta di esprimere la percezione dello spazio a partire dal proprio vissuto quotidiano e, di conseguenza, dalle proprie routine e luoghi di riferimento. Successivamente, il processo di intervista del giorno precedente è continuato, questa volta sulle mappe mentali come materiale di elicitazione, e i risultati sono stati presentati a coppie. Le mappe mentali sono poi state raccolte in un'esposizione temporanea nella strada all'esterno della casa del popolo (figura 1), attraverso la quale gli studenti hanno avuto la possibilità di discutere e confrontare le diverse rappresentazioni, passando nuovamente dal piano individuale al piano collettivo.

Al termine della giornata, agli studenti è stato chiesto di tenere un diario per i successivi cinque giorni prima del terzo incontro. È stato chiesto di annotare, in forma libera, le proprie osservazioni, percezioni e riflessioni su luoghi, movimenti e relazioni nello spazio urbano frequentato quotidianamente, sia pubblico sia privato.

⁸ K. LYNCH, *The Image of the City*, Cambridge, 1960, 202 ss.

Figura 1 – Esposizione delle mappe mentali nello spazio pubblico antistante la casa del popolo



Fonte: fotografia degli autori.

Negli ultimi due incontri, gli studenti sono stati divisi in cinque gruppi, con il compito di condividere e discutere le proprie annotazioni, individuando alcuni episodi rappresentativi del modo in cui, all'interno di ciascun gruppo, veniva intesa e declinata l'immagine della città di Firenze e il rapporto con essa. A seguire, i gruppi hanno composto dei brevi copioni per esprimere gli episodi scelti in forma narrativa. I gruppi hanno infine avuto due settimane di tempo per filmare, editare e presentare un breve cortometraggio che restituisse in forma visuale la relazione con la città emergente dai copioni.

I cinque corti - che qui non si ha lo spazio di descrivere dettagliatamente, ma che sono disponibili sul sito del Laboratorio di Geografia Sociale - restituiscono una molteplicità di esperienze e modalità di fruizione dello spazio urbano, nonché di valutazioni e opinioni sulla città più in generale: le diverse mobilità degli studenti nella città; il rapporto con il sovraffollamento turistico del centro storico e la ricerca di spazi coi quali identificarsi; la nostalgia per il Paese di origine e la ricerca, negli spazi della città, di luoghi nei quali "sentirsi a casa"; le diverse origini degli studenti che si incontrano a Firenze e che, attraverso la condivisione di spazi e luoghi, costruiscono legami e connessioni tra loro. Quelli menzionati sono soltanto alcuni dei temi che emergono in modo più evidente e che si collegano direttamente al modo in cui lo spazio pubblico è stato tematizzato all'interno dei video. Dopo la conclusione dei laboratori, tali temi sono stati ulteriormente approfonditi durante colloqui che hanno consentito di concentrarsi sul percorso svolto sia da un punto di vista metodologico, sia dei risultati.

4. Geografie dell'incontro nello spazio pubblico fiorentino

Le attività svolte nell'ambito del laboratorio e i molti elaborati grafici e visuali raccolti ci consentono, a posteriori, di riflettere sul rapporto tra spazio pubblico, incontro e valori di cittadinanza e democrazia su due livelli diversi, per quanto tra loro interconnessi: in primo luogo, il laboratorio come proposta didattica che favorisce l'incontro e il mutuo riconoscimento, attraverso il coinvolgimento attivo, la centralità della esperienza personale e il lavoro sul gruppo e sul collettivo; in secondo luogo, i valori attribuiti allo spazio pubblico urbano, nelle sue diverse tipologie, come riferimento per sviluppare un rapporto con le dinamiche sociali locali, per creare un senso di appartenenza alla città e, di conseguenza, per esprimere la propria cittadinanza.

Rispetto al primo livello, i colloqui con gli studenti confermano un forte apprezzamento per le attività svolte. Tale apprezzamento si lega esplicitamente all'idea che il laboratorio come metodologia educativa abbia consentito forme di interazione, ascolto, partecipazione e coinvolgimento del tutto differenti rispetto ai convenzionali spazi di formazione accademici. In un certo senso, il laboratorio opera esattamente come uno spazio pubblico: attraverso i metodi di lavoro proposti e adottati, gli studenti possono lavorare sul confine tra dimensione privata e collettiva, condividendo ciò che solitamente non è loro richiesto di esprimere, ovvero la propria soggettività e le reciproche differenze. In una simile dinamica, il luogo scelto per le attività laboratoriali, vale a dire la casa del popolo di San Niccolò, ha giocato un ruolo fondamentale: lavorare e immergersi in uno spazio fortemente connotato dal punto di vista sociale e culturale, che si pone in un'esplicita relazione con le dinamiche che interessano il più ampio contesto urbano fiorentino, conferma il valore educativo e formativo di iniziative *place-based*, in cui i luoghi esercitano una funzione attiva nell'ambito del processo formativo.

Come sottolineato da alcuni studenti, il valore educativo del luogo si è espresso nel fatto di sentirsi in uno spazio accogliente, meno formale e meno rigido rispetto all'aula universitaria, in cui è possibile stare tutti insieme percependo una maggiore libertà comunicativa e – nelle parole di uno degli studenti – una maggiore "apertura educativa". Altri studenti ancora sottolineano come l'informalità del contesto abbia facilitato una reciproca collaborazione tra docenti e studenti, creando un'atmosfera coinvolgente e familiare nella quale ci si è dimenticati di essere collocati, comunque, in un contesto di formazione e apprendimento accademici.

L'importanza della casa del popolo come spazio formativo orizzontale e informale è fortemente legata anche ad aspetti che vanno oltre le pratiche educative strettamente e convenzionalmente definite come tali, e che performano un'apertura sociale che favorisce l'incontro con l'alterità e la consapevolezza sociale più in generale. Ad esempio, alcuni studenti sottolineano come la condivisione dello stesso spazio anche in momenti di pausa, quali ad esempio i pasti, abbia consentito di costruire un legame con gli altri che, nei mesi precedenti dell'anno, non era stato possibile creare. Come raccontato da uno studente: "...mangiare con delle persone con cui non ero abituata a mangiare prima [...] La convivialità aiuta la collettività.

Spezzare il pane, è molto biblico ma aiuta!”. Inoltre, l’apertura sociale diventa possibile anche attraverso la storia politica e sociale del luogo, la quale è presente all’interno della casa del popolo come ambiente sia discorsivo sia materiale. Ad esempio, gli studenti internazionali hanno espresso come la frequentazione del luogo abbia contribuito alla scoperta di una collettività politica della quale non avevano conoscenza: i movimenti dei lavoratori e le lotte antifasciste, richiamati in varie maniere nello spazio attraverso volumi, bacheche, volantini e quadri, hanno arricchito la consapevolezza sociale degli studenti creando, come una studentessa ha detto, “nuove forme di speranza”.

A un secondo livello, il laboratorio ha creato l’occasione per stimolare una riflessione individuale e collettiva sui valori attribuiti allo spazio pubblico urbano, un argomento peraltro già precedentemente affrontato in forma teorica durante gli insegnamenti del percorso di studio. La scelta dei metodi per lo svolgimento delle attività laboratoriali e la loro sequenza ha facilitato un coinvolgimento attivo e costante con lo spazio pubblico fiorentino, rendendolo in qualche modo uno spazio-laboratorio all’interno del laboratorio stesso.

Ad esempio, la produzione di mappe mentali individuali della città e la loro successiva elaborazione in gruppo hanno costituito la base per una concettualizzazione dello spazio pubblico sia come spazio in cui si forma l’esperienza soggettiva sia, soprattutto, come spazio in cui l’individuo incontra la collettività, entrando in un dialogo con essa. Le mappe mentali non hanno funzionato solo come rappresentazioni che hanno permesso a docenti e studenti di riflettere sul rapporto di questi ultimi con lo spazio urbano, ma hanno consentito di costruire e mantenere un focus costante sullo spazio pubblico e sulle sue funzioni. A riguardo, l’organizzazione dell’esposizione temporanea delle mappe mentali sulla via pubblica, sebbene inizialmente non prevista, ha rappresentato un’azione simbolica di “rivendicazione” dello spazio come luogo di espressione della propria soggettività e, in questo caso specifico, creatività.

Altri risultati del laboratorio, e in particolare le brevi clip, hanno inoltre consentito di approfondire i molti modi in cui lo spazio pubblico facilita e rende possibile l’incontro nella e con la città, come premessa necessaria per lo sviluppo di un senso di appartenenza alla città stessa. Per gli studenti internazionali, che spesso condividono il senso di nostalgia per il Paese di origine, lo spazio pubblico emerge come il luogo in cui incontrare frammenti delle rispettive comunità (nel paesaggio commerciale di tipo etnico oppure nelle presenze di turisti e visitatori nel centro storico). In questo caso, il valore dello spazio pubblico risiede nel riconnettersi con la propria cultura e nel ripristinare, quindi, il senso di appartenenza alla città, compensando in un certo senso la mancanza di un’appartenenza formale in termini di cittadinanza.

In altri casi, sono gli spazi universitari, specialmente quelli all’aperto, ad emergere come luoghi quotidiani di incontro e socializzazione, che consentono di sviluppare un senso di appartenenza alla comunità universitaria cittadina. In altri casi ancora, la ricerca di luoghi in cui incontrarsi e ritagliarsi uno spazio personale diviene una strategia per contrastare il senso di frustrazione legato alle difficoltà di

partecipare attivamente a un contesto urbano costantemente sovraffollato e fortemente orientato a soddisfare una domanda prevalentemente turistica. Rispetto a tale realtà, stabilire un legame più diretto con i luoghi, anche attraverso la condivisione con altri e altre, costituisce un passaggio fondamentale per sviluppare ed esprimere la propria appartenenza alla città.

5. Conclusioni

La presentazione e la discussione del laboratorio urbano, delle sue attività e dei suoi risultati, offrono spunti di riflessione e di intervento che riteniamo rilevanti non solo per quanto riguarda l'educazione geografica, ma anche in relazione a processi più ampi di costruzione e riproduzione nella società di valori democratici. Nello specifico, ciò che interventi di *place-based education*, *service learning* e educazione al territorio possono generare è un'apertura della formazione accademica verso la società nel suo complesso; un'apertura che, crediamo fortemente, non è mai stata così necessaria come oggi, dati i radicali cambiamenti in corso nel mondo contemporaneo nel quale le università, come istituzioni formative, sono immerse. Più nello specifico, in un contesto di crescente mobilità globale, di irrigidimento delle frontiere e di emergere di forme di autoriconoscimento e appartenenza che trascendono la scala nazionale⁹, è fondamentale che le università, nella loro crescente internazionalizzazione, svolgano un ruolo attivo nel produrre forme di cittadinanza urbana basate su valori democratici legati al dialogo, al confronto e alla condivisione¹⁰.

Promuovere la creatività degli studenti, dare spazio all'esperienza personale e collettiva e favorire un impegno attivo rispetto alla realtà di cui gli studenti hanno esperienza quotidiana sono esempi efficaci di come educare ai valori dello spazio pubblico come spazio di incontro, in modo da promuoverli e al contempo tutelarli e difenderli. Infatti, se la sfera pubblica è oggi sempre più minacciata da movimenti e posizioni che confermerebbero una progressiva erosione non democratica¹¹, riteniamo rilevante che le istituzioni accademiche mettano ancora più al centro dei propri percorsi formativi i valori democratici e di cittadinanza, e che si aprano con ancora più vigore alla società e ai suoi bisogni. Data la sua sensibilità spaziale e contestuale e la sua lunga tradizione di metodologie di insegnamento incentrate sul luogo, la geografia trova nello spazio pubblico un chiaro riferimento per promuovere una simile prospettiva di lavoro.

⁹ M.P. SMITH, L.E. GUARNIZO, *Global Mobility, Shifting Borders and Urban Citizenship*, in *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 100, 2009, 610 ss.

¹⁰ G. BIESTA, *Becoming Public: Public Pedagogy, Citizenship and the Public Sphere*, in *Social & Cultural Geography*, 13, 2012, 683 ss.

¹¹ C. BOGGS, *The End of Politics: Corporate Power and the Decline of the Public Sphere*, New York City, 2001, 310 ss.

Citizenship, education and democracy

Kalypso Nicolaïdis *

A lot of what is at stake when we talk about democratic participation is to resuscitate and reinvent ancient forms of democracy. Not only ancient Athens but the whole ancient world was so much more participatory. And not only because democracy was at the level of cities but for many reasons. How do we reinvent a kind of city-based republic and an idea of citizen participation that if you are ruled you need to be ruling (at different moments in life)? How do we do this with 21st century technology and with 21st century ideas of inclusiveness?

When I speak in Athens, I always remind that this was an exclusionary democracy: women, foreigners, slaves were not in the *Agora*, in the *Ekklesia*, in the *Pnyx*. So, we need to have some distance about all of this, and this is where education comes in.

Other colleagues this afternoon will present specific educational projects, thus I will speak more generally than just about education. But there is no question in my view that everything starts with education. And I am not talking about students who are already in your twenties. If we are going to speak about citizens knowing their rights and wanting to participate, they have to learn it at the age of five, six, seven years old, in primary school. In primary school you should not learn about the EU and its institutions, but you should get education at the level of democracy. Let's decide together if our school will feed us with vegetarian food or not. We want to repaint our classroom, should it be orange or blue? And the six years old will get very excited, they will vote and persuade each other.

"Democracy is a praxis". Robert Dahl, one of the greatest philosophers of democracy, said so much. We are in a turn in democratic theory where we do not believe in grand models, we do not believe that there is democracy and non-democracy. We believe that there are many practices in everyday life that are about learning to own your collective life. And this is what democracy is. One way in which I define democracy and being a citizen is that you are in the habit of writing yourself in the collective story. This is our starting point: democracy can only happen if being a citizen is learned as early as possible.

Let me make a bigger point about what is at stake here. Why are we talking about citizenship and participation in Europe today? There are two sides of what

* Professor at the *School of Transnational Governance*, European University Institute.

is at stake. On the one hand, what is at stake is internal. How do we push back against this disaffection, either indifference or even the total disillusion of citizens vis-à-vis the traditional system of voting because nothing happens between the day you vote and the next day, five years later when you vote again. So, people don't vote anymore. We understand that and also the pushback of populist parties and Eurosceptic parties; we understand what is at stake with citizenship.

But for me there is also an external dimension, and I call it “democratic geopolitics”. If Europe is going to assert itself in the world, it should do so as citizens power Europe. It means that at the end of the day power in the world – and I know this sounds very idealistic – has to rest on countries and regions which build their powers on the collective intelligence of their citizens. With new technologies, the new world we are in, exercising power from above is not going to buy the long-term adaptability and resilience of our societies. There is very much at stake. It is not simply a luxury to talk about citizenship and the democratic citizenship.

The question is whether and how Europe does that. Let me just remind that there are three moments in the history of participatory democracy in the EU and that citizenship has two sides: rights – access to rights and knowing about your rights – and participatory mechanisms. I hate the word “mechanism” or “instrument” and I hope we don't use it too much because that is a EU jargon while democracy is Aristotelian ethics and not a bunch of instruments; it's behavior, it's praxis, it's institutions.

The Maastricht Treaty introduced the right to petition but none knew about it, and it was of little use. Then the Lisbon Treaty added Article 11 TEU and introduced new rights, the Ombudsman, the consultation, this and that. This happened in Brussels and some people do PhDs about that, but again no citizen knows about that. Then, in the third phase something much more interesting happened and many of us believed that that was the key: the Conference on the future of Europe (COFE) introduced citizens assemblies in the landscape of participatory instruments of the EU. We know a lot about it because one of the four so-called panels met at the EUI in December 2021. I was one of the chief experts in that process but, in a nutshell, I am very schizophrenic and ambivalent about it. It was a fascinating experiment: the first ever transnational deliberative process of randomly selected citizens meeting over three weekends and making big decisions. It was a fascinating experiment on which we can build but it had many flaws. The biggest flaw is that, as usual with the EU, none know about it. So, if democracy and citizenship is about the public sphere of participation, it didn't achieve what it wanted. And in fact, just to give conceptual terms, there is a culture of consultation. The Weberian State is a closed thing, but it has also, with time and technology, learned that it better legitimizes itself with consulting. Consultation is not the same as democracy and the difference between the two and what the conference was about is citizenship. Consultation is a technocratic language of stakeholders and where you keep the power in those who consult and not those who are con-

sulted. Democracy is where you transfer at least some of the power to citizens: it is about the power and where is the power and where it stays.

So, the question before us is whether in the EU we are moving from a participatory culture of consultation in the hands of the power to a culture of democracy and political citizenship. This is why we created the “Democratic Odyssey”, which is three things. First, it is a campaign to say: COFE was very nice but let’s create a permanent standing citizens’ assembly in the EU like a fourth branch of government where participation of citizens is not just an option but it is very transparent and it is a permanent assembly of rotating citizens that is known by the broader public and hopefully meeting all around Europe and not just in the Brussels bubble. That’s our vision.

I am an academic activist because we are actually making it happen. As of next spring we are creating this assembly ourselves. It needs a lot of fundraising because there is the need to pay the citizens. It is very expensive but very much less expensive than the European Parliament and if it became a permanent assembly it would have its own budget. It is not so crazy. That’s the project: it has the vision, it has the pilot that is trying to show how it can be done, and it is not called a “panel” – as the Commission does – but a people’s assembly. We had a big discussion about why “people” against “citizens” and the answer is that the problem of citizens and citizenship is its dual understanding of inclusion and exclusion. Actually, the story of citizenship is a story of struggles of the centuries of making the franchise more and more inclusive. So clearly the story of citizenship and the notion of progress in history is of inclusivity. And yet at some point it stopped because citizenship is about being a citizen or not being a citizen. We talked a lot about whether in this European democracy participation we should include foreign residents and non-EU citizens. The third branch of that vision is that we have the constituent network – in French, *assemblée constituante* – and it is a revolutionary moment and a transformative moment. Anybody can be part of this network and help co-design this assembly: if any of you signs up, you will be part of ongoing conversations about co-designing the whole process. Eventually down the road we want to become the institutionalized assembly of the EU, so it is a kind of crazy project. You can throw back at me and say: “you are mad” but it is not mad, it is super ambitious.

I was involved in a number of projects that support this vision. In particular, there is ECIT, an organization in Brussels that has promoted the statute of European citizenship which includes calling for systematic citizens’ assemblies. There are a number of reports that call for this, we are not the only ones. But I really hope that Florence can become a seat and that we can talk about a Florence school and do it together because this is a tradition of the city. Where is the theory of change behind our vision of evolving citizenship in Europe including through citizens’ assembly? First there is the sociology of the story of citizenship, which is one of resistance to those in power. This is normal, they are not crazy: if you are the one with economic power, you are resisting the enlargement of the franchise; that’s the story of the 19th century evolution of citizenship. What we see today in

the EU is that we have conversations about all the resisters of the enlargement of participatory democracy and citizenship. There is a political sociology story that has to do with people in the State: politicians, members of national Parliaments and members of the European Parliament. None of them is going to talk against citizens, but if you scratch the surface they will tell you: “Kalypso, I am the legitimate guy, I have been elected; who is the citizen that has been chosen by an algorithm?”. So, this story is a symbolic story as well as a material one.

History is the second dimension. It tells us that we are entering a very weird moment in democratic history where we have a lot of pushbacks, democratic regression, denial of citizenship around the world, and even in Europe, but at the same time we are living through what I call the “third democratic transformation”. Robert Dahl wrote a lot about that saying it is not going to happen, but I believe we are in the third democratic transformation: transtemporal, transgenerational, transscale, transmode. There are many different evolutions: communities that become democratic schools, etcetera. So, we are in the third democratic transformation and yet we are in the pushback; it is often like this in history. Those two forces are opposing each other: who is going to win?

Third, there is the political philosophy dimension: how do we do unity in diversity in citizenship? Some of you may know that I developed in the last 20 years a theory of *demoicracy*, *demoi* being the plural of *demos* in Greek. *Demoicracy* means that in Europe we need to think about democratic citizenship across countries not as something that simply happens vertically, through very long chains of delegations, as we say in Political Science, but it needs to happen horizontally, all the way down. That would be real *demoicracy* in Europe. This is why citizens’ assemblies but also European citizens’ initiatives, all of these democratic practices, are key to a *demoicratic* Europe.

Fourthly, there is a kind of applied theory. Part of the challenge is how to bring agency in the right to participate. Everyone says “we have the right to participate, the right for citizens to engage”. But real agency does not pretend agency, not citizens washing. This is about the culture of consultation that I talked about before as if that was enough; it is about how will the powers accept what the citizens say. Of course, that would not immediately transfer into law – nobody in our governments or in the EU has the monopoly of creating law and decisions – but the powers meaningful: that the powers will have the obligation to give reasons at least if they do not listen to the citizens. How do we translate these rights of participation into actual capacity? And we are back to education and all of these questions are relevant.

Finally, when we talk about democratic rights, we need to develop a culture of responsibility. Citizenship is not only about asking for rights but is saying “I am responsible for you; we are responsible for each other, all of us in this room”. That is what citizenship is. Here I fall back on my feet when we started on education: this is the kind of stuff that you learn at school, that I am not just asking for the right to do whatever I want but because I am responsible to my friends and my colleagues. This is what we need to develop in Europe and around the world.

Let me finish simply by saying that today we are having a conversation about democracy and citizenship in Europe, but I believe that we have so much to learn from the rest of the world. This is what I call “reversing the democratic gaze”. It is about reversing the kind of civilizing mission of Europe when we do democracy promotion around the world. No, let us have the rest of the world tell what we should do and what could be democracy at the global level.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2023
nella LegoDigit s.r.l. – Via Galileo Galilei, 15/1
38015 Lavis (TN)

