COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA
3

ENNIO TRIGGIANI (a cura di)

Le nuove frontiere della cittadinanza europea

CACUCCI EDITORE
BARI

GIUSEPPE MORGESE

PRINCIPIO E STRUMENTI DELLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA NELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il principio della democrazia partecipativa. – 2. Gli strumenti previsti dall'art. 11 TUE: il dialogo civile "orizzontale". – 3. *Segue*: il dialogo civile "verticale". – 4. *Segue*: le consultazioni della Commissione. – 5. *Segue*: l'iniziativa dei cittadini e il regolamento (UE) n. 211/2011. – 6. Conclusioni.

1. Tra le novità della riforma di Lisbona, merita particolare attenzione il principio della democrazia partecipativa. Esso si affianca a quello, tradizionale, della democrazia rappresentativa nell'ottica di una migliore partecipazione dei cittadini europei alla vita democratica dell'Unione europea.

In generale, la "democrazia" rappresenta, ai sensi dell'art. 2 TUE, uno dei valori fondanti dell'Unione, valore comune ai suoi Stati membri. Sul piano nazionale, i Trattati non indicano alcun preciso modello di "democrazia" ritenuto preferibile rispetto agli altri; tuttavia, viene richiesta la garanzia minima della derivazione e legittimazione dei pubblici poteri dalla volontà popolare[1]. Al livello dell'Unione, si ricorda che il preambolo del Trattato di Lisbona[2] evidenzia la volontà degli Stati membri di "completare il processo avviato dal trattato di Amsterdam e dal trattato di Nizza al fine di rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione". Il valore della democrazia si manifesta, tra l'altro, nel rispetto del ruolo e delle prerogative del Parlamento europeo quale organo rappresentativo dei cittadini europei[3]; nell'accresciuto ruolo dei parlamenti nazio-

---

[1] Così U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, II ed., p. 33, che in proposito ricorda l'art. 21, par. 3, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, secondo cui "[t]he will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures".

[2] Cfr. il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, *GUUE* C 306, 17 dicembre 2007, p. 1 ss. Le versioni consolidate del Trattato sull'Unione europea (TUE) e del nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che sostituisce il Trattato che istituisce la Comunità europea, sono pubblicate *ivi* C 83, 30 marzo 2010, p. 1 ss.

[3] Sentenza della Corte di giustizia del 29 ottobre 1980, causa 138/79, *Roquette Frères* c.

nali[4]; e infine nel coinvolgimento "diretto" dei cittadini sulla base del principio della democrazia partecipativa.

La ragione dell'inserimento, nel quadro dei Trattati, di tale principio accanto a quello della democrazia rappresentativa risiede soprattutto nel convincimento che quest'ultima sia certamente necessaria ma ormai non più sufficiente a caratterizzare il fondamento democratico dell'integrazione europea[5]. Non si intende con questo sminuire l'importanza della duplice legittimità democratica dell'Unione ribadita nell'art. 10, par. 1, TUE, ai sensi del quale "[i]l funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa"[6]. In quest'ottica, anzi, a sèguito della riforma di Lisbona non si può evitare di dare un giudizio positivo alle previsioni riguardanti il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo[7] e il ruolo dei parlamenti nazionali nel loro dialogo diretto con le istituzioni dell'Unione[8].

Ciò nonostante, è dato assistere ormai da anni a una generale "disaffezione" da parte dei cittadini nei confronti dei tradizionali meccanismi della democrazia rappresentativa. Pur non essendo questa la sede per considerazioni di simile portata, basti ricordare che tale disaffezione è dovuta, in parte, alla percepita "lontananza" delle istituzioni sia nazionali sia europee[9] e, in parte, alla crescente sfidu-

---

Consiglio, *Raccolta*, p. 3333 ss., punto 33, in cui si sostiene che la consultazione del Parlamento europeo (all'epoca prescritta come obbligatoria per l'adozione degli atti da parte del Consiglio) riflette "un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa".

[4] Art. 12 TUE. Tuttavia, come nota E. Triggiani, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *SIE*, 2010, p. 29, ciò è indice di una visione interstatuale anziché integrazionista.

[5] Per un discorso più ampio vedi G. Moro, *Cittadini in Europa. L'attivismo civico e l'esperimento democratico comunitario*, Roma, 2009, p. 74 ss.

[6] Essa è per un verso europea (o diretta), in quanto "[i] cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo" (art. 10, par. 2, primo periodo, TUE); per altro verso, nazionale (o indiretta) dato che "[g]li Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini" (art. 10, par. 2, secondo periodo, TUE). In argomento vedi U. Villani, *op. cit.*, p. 39 ss.

[7] Soprattutto con riferimento alla generalizzazione della procedura legislativa "ordinaria" basata sulla codecisione tra Parlamento e Consiglio.

[8] Indicazioni sul punto in A. Santini, *L'assetto istituzionale dell'Unione europea: verso una maggiore efficienza e legittimità democratica?*, in U. Draetta, A. Santini (a cura di), *L'Unione europea in cerca d'identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della "Costituzione"*, Milano, 2008, p. 81 ss. e spec. pp. 91-96, e U. Villani, *L'impatto del Trattato di Lisbona sul ruolo dei parlamenti nazionali*, in C. Decaro, N. Lupo (a cura di), *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, 2009, p. 407 ss.

[9] Così anche la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 ottobre 2005, Il contributo della Commissione al periodo di riflessione e oltre: un Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito, COM(2005)494 def., spec. par. 2. Secondo V. Cuesta Lopez, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in *EPL*, 2010, pp. 123-124, invece, le cause di tale disaffezione derivano dall'illusione di voler trasferire *sic et simpliciter* al livello sovranazionale i tradizionali meccanismi nazionali di rappresentanza politica.

cia nei confronti dei partiti politici tradizionali[10], il cui ruolo viene peraltro riconosciuto dall'Unione quale fondamentale espressione della democrazia rappresentativa[11].

Il problema non è nuovo sia all'interno degli Stati membri sia a livello dell'Unione. Per limitarci a quest'ultimo, e a patto di non dimenticare l'ontologica differenza tra gli Stati nazionali e i fenomeni di integrazione sovranazionale come le Comunità europee (e ora l'Unione), si ricorda che è stato loro imputato un rilevante "*deficit* democratico". Da un lato, fino al Trattato di Maastricht del 1992, il potere legislativo era quasi esclusivamente nelle mani del Consiglio dei ministri, istituzione formata dai rappresentanti dei governi nazionali, riservando all'Assemblea (poi Parlamento europeo) un ruolo meramente consultivo; dall'altro lato, per un significativo periodo di tempo, i componenti di quest'ultima risultavano essere non espressione diretta dei cittadini attraverso libere elezioni bensì scelti tra i componenti dei parlamenti nazionali[12].

Vero è che negli anni si è tentato di ridurre il predetto *deficit* democratico attraverso una serie di importanti modifiche. Tra queste, senza pretesa di esaustività, si ricordano anzitutto la decisione di procedere all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo mediante suffragio universale diretto[13], nonché le due previsioni del Trattato di Maastricht concernenti la procedura di codecisione e l'istituzione della cittadinanza europea. Quest'ultima, secondo l'art. 9 TUE, consiste in uno *status* giuridico di cui è titolare chiunque abbia la cittadinanza di uno degli Stati membri dell'Unione, aggiungendosi a essa senza sostituirla. Gli articoli 20-25 TFUE disciplinano detto *status* prevedendo alcuni diritti in capo ai cittadini europei[14]. Tra questi, rilevano ai nostri fini i diritti "politici" di elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo e alle comunali nel Paese membro di residenza, espressione del principio di democrazia rappresentativa sul quale si fonda, come detto, il funzionamento dell'Unione.

È tuttavia altrettanto vero che la ricordata "crisi" della democrazia rappresentativa nonché, sul piano sovranazionale, la perdurante impossibilità dei cittadini

---

[10] Come ricorda anche F. Raspadori, *La democrazia partecipativa e il diritto di iniziativa legislativa dei cittadini europei*, in *SIE*, 2010, p. 676, i partiti politici – a torto o a ragione – sono visti non tanto come intermediari tra i cittadini e le istituzioni (nazionali ed europee) bensì quali macchine del consenso con forti connotazioni di autoreferenzialità. Per altro verso, V. Cuesta Lopez, *op. cit.*, p. 124, mette in luce la tendenza delle forze politiche nazionali a polarizzare il dibattito in occasione delle elezioni europee su tematiche esclusivamente interne.

[11] Art. 10, par. 4, TUE.

[12] Per queste e altre considerazioni si rinvia per tutti a U. Villani, *Principi democratici e diritti fondamentali nella "Costituzione Europea"*, in *CI*, 2005, p. 643 ss. Per alcune considerazioni vedi anche U. Draetta, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *SIE*, 2008, p. 513 ss.

[13] Decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom dei rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 20 settembre 1976, concernente l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto, *GUCE* L 278, 8 ottobre 1976, p. 1 ss.

[14] Vedi per tutti E. Triggiani, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *SIE*, 2006, p. 435 ss.

europei di eleggere direttamente i rappresentanti governativi dell'Unione e di pronunciarsi sulle modifiche dei Trattati hanno contribuito al loro progressivo allontanamento dal "sogno" europeo[15].

Anche per questo motivo, nel Trattato di Maastricht si era evitato di limitare i diritti di cittadinanza europea esclusivamente a quelli politici. Ciò sia perché la partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni (nazionali e sovranazionali) non può e non deve esaurirsi al momento della elezione dei rappresentanti istituzionali; sia in quanto, com'è noto, i diritti di elettorato prima ricordati possono essere concretamente esercitati solo dai cittadini di uno Stato membro che risiedono in un altro Stato membro e pertanto non interessano la gran parte dei cittadini europei che vive nel proprio Paese di origine.

Prima della riforma di Lisbona, la cittadinanza europea già contemplava – per quel che ci interessa – i diritti di presentare petizioni al Parlamento, di ricorrere al Mediatore europeo e di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue ufficiali. Tali diritti sono esercitabili da tutti i cittadini europei, anche in assenza di un loro spostamento dal Paese d'origine, nella direzione di un più stretto rapporto tra rappresentanti e rappresentati[16].

L'importanza del Trattato di Lisbona, a nostro avviso, risiede nell'aver affiancato ai diritti appena elencati alcuni strumenti partecipativi intesi a valorizzare e tener conto della "voce" di tutti i cittadini nella vita quotidiana dell'Unione. Del resto, non si può non riconoscere che oggigiorno il coinvolgimento politico della società civile si sostanzia non solo e non tanto in occasione dell'elezione dei rappresentanti istituzionali, quanto piuttosto nella quotidiana opportunità di scambiare opinioni, di veicolare le proprie idee e di dialogare con le istituzioni[17].

---

[15] Per ulteriori considerazioni cfr. E. Triggiani, *Gli equilibri*, cit., p. 11 ss. A questa situazione non sembra aver posto rimedio il c.d. "vincolo elettorale" introdotto dall'art. 17, par. 7, TUE, per il quale il Consiglio europeo propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione "[t]enuto conto delle elezioni del Parlamento europeo (…)". Particolarmente critici in merito all'attuale situazione democratica dell'Unione sono A. L. Valvo, *Contributo allo studio della* governance *nella Unione europea. Aspetti giuridici e politici*, Milano, 2005, p. 69 ss.; Id., *Il Trattato di Lisbona e l'irrisolta questione del deficit di democrazia*, in C. Zanghì, L. Panella (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, p. 93 ss.; e A. Sinagra, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, *ivi*, p. 197 ss. Al contrario, secondo H. Oberdorff, *Le principe démocratique dans l'Union européenne*, in E. Brosset, C. Chevallier-Govers, V. Edjaharian, C. Schneider (dirs.), *Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne?*, Bruxelles, 2009, p. 181, la "preoccupazione democratica" non dovrebbe essere accentuata oltre misura: ciò, soprattutto alla luce del fatto che a livello nazionale il grado effettivo di "democrazia" appare spesso non esemplare.

[16] E. Triggiani, *La cittadinanza europea*, cit., p. 435.

[17] Così E. Grosso, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009, pp. 225-226. Vedi anche G. Moro, *op. cit.*, p. 75, e B. Kohler-Koch, *Is there an EU model for participatory governance and does it hold its promises?*, 2010 (web.uvic.ca, reperibile *on line*).

L'inserimento del principio in esame nell'attuale quadro normativo dell'Unione non rappresenta il frutto di una scelta della Conferenza intergovernativa del 2007. Esso era stato infatti già prefigurato nel libro bianco della Commissione sulla *governance* europea del 2001[18] e successivamente disciplinato dal Trattato "costituzionale" nell'àmbito del suo titolo VI dedicato alla "vita democratica dell'Unione"[19]. In particolare, l'art. I-46 di questo Trattato, intitolato alla democrazia rappresentativa, al par. 3 affermava che i cittadini hanno diritto a partecipare alla vita democratica dell'Unione; il successivo art. I-47 sul principio della democrazia partecipativa elencava gli strumenti con cui rafforzare il coinvolgimento dei cittadini europei nella vita democratica dell'Unione.

L'importanza "strategica" del principio in esame ha opportunamente consigliato di riprodurre senza sostanziali modificazioni queste norme del Trattato "costituzionale" nell'attuale titolo II del TUE, contenente le "disposizioni relative ai principi democratici"[20]. Secondo l'art. 10, par. 3, primo periodo, TUE, "[o]gni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione". L'art. 11 TUE riempie di contenuto quest'ultima affermazione, specificando alcune modalità in cui si concretizza il principio della democrazia partecipativa. Ci si riferisce al pubblico scambio di opinioni, espressione del dialogo civile c.d. "orizzontale" (par. 1); al dialogo civile c.d. "verticale" tra le istituzioni, le associazioni rappresentative e la società civile (par. 2); alle consultazioni della Commissione (par. 3); e all'iniziativa dei cittadini (par. 4).

Queste norme, come vedremo, rappresentano importanti strumenti complementari al tradizionale principio della rappresentanza politica. Tuttavia non paiono esaurire le disposizioni dei Trattati intese a valorizzare in maniera efficace una cittadinanza europea "partecipata", nell'ottica della progressiva riduzione del lamentato *deficit* democratico. Si possono qui sinteticamente ricordare anche i principî di trasparenza e prossimità di cui all'art. 1, 2° comma, TUE, ai sensi del

---

[18] Libro bianco della Commissione, del 5 agosto 2001, *Governance* europea, COM(2001)428 def./2. Per un commento descrittivo ci si permette di rinviare al nostro *Il Libro bianco della Commissione sulla* governance *europea*, in *Sud in Europa*, 2001, n. 6, e più di recente a M. Morelli, *La democrazia partecipativa nella* governance *dell'Unione europea*, Milano, 2011, pp. 5-8 e 17-22.

[19] Cfr. il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 20 ottobre 2004, *GUUE* C 310, 16 dicembre 2004, p. 1 ss. Il Trattato "costituzionale", com'è noto, non è mai entrato in vigore per l'esito negativo dei *referendum* francese del 29 maggio e olandese del 1° giugno 2005. Per un esame dei lavori preparatori del suo titolo VI vedi per tutti F. Sipala, *La vie démocratique de l'Union*, in G. Amato, H. Bribosia, B. De Witte (dirs.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne. Commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumiere des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Bruxelles, 2007, p. 367 ss. Con riferimento ai rapporti tra la "Convenzione" incaricata di redigere il testo del Trattato "costituzionale" e la società civile cfr. anche V. Cuesta Lopez, *op. cit.*, pp. 125-126.

[20] Le uniche differenze tra gli articoli I-46 e I-47 del Trattato "costituzionale" e gli attuali articoli 10 e 11 TUE sono di ordine redazionale, dovute alla rinumerazione operata a Lisbona. Il titolo II del TUE raggruppa disposizioni di diverso contenuto: il principio di eguaglianza e la cittadinanza europea (art. 9), la democrazia rappresentativa (art. 10), la democrazia partecipativa (art. 11) e il ruolo dei parlamenti nazionali (art. 12). Sul carattere "eterogeneo" di questo titolo cfr. V. Cuesta Lopez, *op. cit.*, pp. 127-128.

quale "le decisioni [sono] prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini". La rilevanza di questi due principî è ribadita nell'art. 10, par. 3, secondo periodo, TUE[21], mentre quello di trasparenza riceve disciplina più dettagliata nell'art. 15 TFUE. Non meno importante appare poi la disposizione dell'art. 17, par. 3, TFUE sul dialogo religioso che deve essere "aperto, trasparente e regolare". Da un punto di vista più generale, infine, si rileva la differenza tra la democrazia partecipativa, quale frutto dell'iniziativa delle istituzioni, e la c.d. "cittadinanza attiva", espressione diretta dei cittadini che si organizzano per difendere una causa connessa all'interesse generale[22].

2. La prima modalità con cui l'art. 11 TUE intende attuare il principio di democrazia partecipativa consiste nel dialogo civile "orizzontale"[23]. Si tratta dell'obbligo in capo alle istituzioni UE di dare "ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione" (par. 1).

Un cenno va fatto alla distinzione tra il dialogo "civile" dell'art. 11, paragrafi 1 e 2, TUE e quello "sociale" previsto nell'art. 152 TFUE. Entrambi infatti costituiscono modalità essenziali di espressione del principio di democrazia partecipativa; tuttavia, solo il secondo è soggetto, allo stato attuale, a specifiche previsioni con riferimento ai suoi contenuto, partecipazione, procedura ed effetti[24].

Il riferimento dell'art. 11, par. 1, TUE alle "istituzioni" lascia presumere che tra i suoi destinatari debbano essere annoverati solo quegli organi di particolare importanza definiti dai Trattati, per l'appunto, istituzioni ed elencati nell'art. 13 TUE. Tuttavia, ci sembra che nulla osti in via di principio all'estensione dell'obbligo in esame anche agli altri organi ed organismi, qualora ciò si renda necessario per la rilevanza civica delle questioni da loro trattate.

I beneficiari della norma, e cioè i fruitori del dialogo civile "orizzontale", sono invece i cittadini e le associazioni rappresentative. Nella prima categoria rientrano evidentemente coloro che godono dello *status* di cittadini europei[25].

---

[21] Secondo cui "[l]e decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini".

[22] Così G. Moro, *op. cit.*, pp. 87 ss. e 123 ss.

[23] I concetti di dialogo civile "orizzontale" e "verticale" erano stati sottolineati sin dal parere del Comitato economico e sociale, del 13 luglio 2000, sul documento di lavoro della Commissione "La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato", CES 811/2000, par. 5.1.3. L'importanza del dialogo civile viene ribadita anche nella recente risoluzione del Parlamento europeo, del 13 gennaio 2009, sulle prospettive di sviluppo del dialogo civile dopo il trattato di Lisbona, doc. 2008/2067(INI), *GUUE* C 46 E, 24 febbraio 2010, p. 23 ss., secondo cui il Trattato di Lisbona "ne ha riconosciuto il rango di principio superiore trasversale per tutte le attività dell'Unione europea" (par. 4). In argomento cfr. G. Moro, *op. cit.*, p. 78.

[24] Sul dialogo sociale nel Trattato di Lisbona si rinvia per tutti a R. Palladino, *L'"autonomia" del dialogo sociale europeo nel Trattato di Lisbona*, in *SIE*, 2010, p. 149 ss., ove più ampia bibliografia.

[25] Posta l'eterodipendenza della cittadinanza europea da quelle nazionali, si deve fare riferimento alle leggi attributive di queste ultime e alla pertinente giurisprudenza della Corte di giusti-

Quanto alla seconda categoria, non è ricavabile né dalla disposizione in commento[26] né da altri strumenti normativi dell'Unione quali associazioni siano da qualificarsi "rappresentative" ai fini del dialogo civile "orizzontale". La realtà europea dimostra d'altro canto una notevole eterogeneità nella denominazione e nella struttura delle organizzazioni che rappresentano gli interessi (specifici e/o generali) dei cittadini[27]; inoltre, esse vengono spesso indicate con il termine onnicomprensivo di organizzazioni non governative (ONG), di regola senza scopo di lucro. Secondo il Comitato economico e sociale europeo, una definizione univoca del concetto di "rappresentatività" dovrebbe poter includere nel dialogo civile le associazioni rappresentative sul piano sia quantitativo che qualitativo[28].

---

zia per l'individuazione concreta di questa categoria di soggetti beneficiari del dialogo civile "orizzontale". Per ulteriori riferimenti E. Triggiani, *La cittadinanza europea*, cit., pp. 449-454. Per altro verso, giova rilevare come, durante i lavori preparatori del Trattato "costituzionale", sia stata respinta la proposta di ricomprendere tra i beneficiari anche i residenti UE non cittadini di uno degli Stati membri: così F. Sipala, *op. cit.*, p. 373.

[26] Durante i lavori preparatori del Trattato "costituzionale", non era stata accolta la proposta di indicare espressamente che le associazioni rappresentative sarebbero dovute essere quelle riconosciute come tali a livello nazionale ed europeo: cfr. F. Sipala, *op. cit.*, p. 373.

[27] Così anche il parere del Comitato economico e sociale europeo, del 14 febbraio 2006, La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile, CESE 240/2006, par. 2.2 e rassegna allegata. L'eterogeneità di tali organizzazioni risulta anche dal repertorio delle organizzazioni della società civile senza scopo di lucro costituite a livello comunitario, creato su base volontaria dalla Commissione (c.d. banca dati CONECCS). Secondo quanto prefigurato nella comunicazione della Commissione, del 21 marzo 2007, Seguito del libro verde "Iniziativa europea per la trasparenza", COM(2007)127 def., nel 2008 la banca dati CONECCS è stata sostituita dal registro volontario dei rappresentanti di interessi (webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do). Stesso discorso per quanto riguarda il registro dei gruppi d'interesse accreditati presso il Parlamento europeo (www.europarl.europa.eu), istituito dal 1996 a' termini dell'art. 9, par. 4, del regolamento interno. Si noti che entrambi i registri comprendono non solo le organizzazioni della società civile (in particolare, le ONG) ma anche quelle socioprofessionali. Vedi tuttavia G. Moro, *op. cit.*, pp. 84-86, che critica la sovrapposizione di fatto tra le associazioni rappresentative *tout court* e la c.d. "società civile di Bruxelles", intesa come insieme dei professionisti impegnati in organizzazioni, *network* e coalizioni con sede in quella città.

[28] Vedi il parere del Comitato economico e sociale europeo, del 17 marzo 2010, L'attuazione del Trattato di Lisbona: la democrazia partecipativa e l'iniziativa europea dei cittadini (articolo 11 TUE), CESE 465/2010, par. 4.1.2. La prima forma di rappresentatività implica la legittima rappresentanza della maggioranza degli interessati, la seconda invece sottende la prova della specifica competenza richiesta. Nel precedente parere del Comitato economico e sociale, del 20 marzo 2002, La *governance* europea – Libro bianco, CES 357/2002, si sostiene che "i criteri di rappresentatività per la scelta delle organizzazioni chiamate a partecipare al dialogo civile dovrebbero venir definiti in modo da garantire la trasparenza ed una procedura di selezione democratica" (par. 4.2.3). A tal fine vengono individuati nove criteri: "per essere considerata rappresentativa su scala europea, un'organizzazione deve essere organizzata stabilmente a livello comunitario; consentire l'accesso diretto alle esperienze dei propri membri, permettendo quindi consultazioni rapide e costruttive; rappresentare interessi generali, coincidenti con quelli della società europea; comporsi di organi riconosciuti dagli Stati membri come portatori di interessi specifici; avere organizzazioni affiliate nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione; garantire la responsabilità dei propri membri; avere un mandato di rappresentanza e di azione a livello europeo; essere indipendente, disporre di un mandato vincolante e non essere sottoposta a istruzioni provenienti dall'e-

Il contenuto dell'obbligo previsto dalla norma in esame è al contempo positivo e negativo. Le istituzioni devono infatti predisporre apposite piattaforme (in particolare, telematiche) che permettano ai soggetti indicati di interagire tra loro e di confrontarsi sulle tematiche rilevanti per l'Unione[29] in modo da contribuire alla creazione di un'opinione pubblica realmente europea[30]; nel far questo, le istituzioni assolvono anche all'obbligo negativo di non frapporre ostacoli a detto dialogo.

Se ciò è vero, l'art. 11, par. 1, TUE si caratterizza a nostro avviso per aver aggiunto al quadro preesistente un elemento di indubbia importanza. Prima della riforma di Lisbona, invero, i cittadini e le associazioni rappresentative già godevano della tradizionale libertà di manifestazione del pensiero in base alle disposizioni costituzionali nazionali e ai rilevanti atti internazionali[31]. La disposizione commentata attribuisce loro un'ulteriore specifico diritto che potremmo definire di "migliore diffusione" delle proprie opinioni; o, come pure è stato detto, una specie di diritto d'accesso a una tribuna pubblica[32].

Tuttavia non ci sembra che questo diritto sia immediatamente azionabile dai suoi beneficiari. La precisazione secondo cui il dialogo civile "orizzontale" deve avvenire "attraverso gli opportuni canali", infatti, implica la necessità di un previo atto legislativo in materia, soprattutto con riferimento all'individuazione dei criteri di "rappresentatività" delle associazioni[33]; nonché la previa introduzione degli appositi strumenti da parte delle istituzioni[34].

3. La seconda modalità, prevista dall'art. 11, par. 2, TUE, concerne il dialogo civile "verticale". Ai termini di questa disposizione, "[l]e istituzioni mantengono

---

sterno; essere trasparente, soprattutto sul piano finanziario e a livello delle proprie strutture decisionali" (par. 4.2.4). Vedi anche G. Moro, *op. cit.*, pp. 81-83, e V. Cuesta Lopez, *op. cit.*, p. 133.

[29] La norma specifica che il dialogo civile "orizzontale" debba avvenire nei "settori di azione dell'Unione". Tuttavia, non ci sembra che essa sia di ostacolo a discussioni e confronti in merito a settori non di competenza ma di "interesse" (in senso lato) dell'Unione: come ad esempio per ciò che concerne il trasferimento di specifiche competenze dal livello nazionale a quello sovranazionale oppure la necessità di riforme istituzionali.

[30] In quest'ultimo senso, vedi il citato parere CESE 465/2010, par. 4.1.1.

[31] Si vedano, ad esempio, gli articoli 19 e 29 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948; l'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU); e ora l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, divenuta vincolante con la riforma di Lisbona.

[32] L'espressione è di C. Grewe, *Article I-47 – Principe de la démocratie participative*, in L. Burgorgue-Larsen, A. Levade, F. Picod (dirs.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Parties I et IV «Architecture constitutionnelle». Commentaire article par article*, Bruxelles, 2007, pp. 626-627.

[33] Ciò viene ribadito anche nella risoluzione 2008/2067(INI), cit., par. 22, ove il Parlamento europeo "invita la Commissione a presentare una nuova proposta per le associazioni europee che consenta di creare una base giuridica comune per le organizzazioni europee della società civile".

[34] E infatti, il Comitato economico e sociale europeo, nel citato parere 465/2010, par. 4.1.1, ha sottolineato la necessità che "il legislatore indichi con maggiore precisione quali misure concrete reputa necessarie per soddisfare il requisito degli 'opportuni canali' di cui al paragrafo [1 dell'art. 11 TUE]".

un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile".

I destinatari della norma sono, quindi, le istituzioni, similmente a quanto si è visto per il dialogo civile "orizzontale"[35]. Quanto ai beneficiari, essi vengono individuati nelle associazioni rappresentative e nella società civile. La disposizione in esame combina pertanto una categoria strutturata ancorché non (ancora) definita nei suoi caratteri essenziali a livello europeo (le associazioni rappresentative)[36] e una categoria destrutturata (la società civile). In altri termini, l'art. 11, par. 2, TUE sembra associare entità parziali a un'entità onnicomprensiva, di modo da ingenerare il dubbio che la seconda possa ricomprendere anche le prime[37].

In merito alle associazioni rappresentative, è opportuno segnalare l'esigenza che queste ultime, nei loro rapporti "verticali" con le istituzioni, siano gravate di un certo grado di "responsabilizzazione", soprattutto qualora la loro partecipazione al dialogo civile si risolva in attività di *lobbying*[38].

Quello della "società civile" è invece un concetto vago, il cui contenuto assume connotazioni diverse in ragione del particolare contesto storico e geografico considerato[39]. Con buona dose di approssimazione, esso viene empiricamente utilizzato per evidenziare l'originarietà e l'autonomia della dimensione sociale da quella politica. Secondo il Comitato economico e sociale, "[l]a società civile è un concetto che raccoglie tutte le forme d'azione sociale, di individui o

---

[35] Ragion per cui si rinvia a quanto detto *supra*, par. 2.

[36] Si veda quando detto *supra*, par. 2.

[37] Così anche C. Grewe, *op. cit.*, p. 627.

[38] Il citato registro volontario dei rappresentanti di interessi, predisposto dalla Commissione, ha l'obiettivo di rendere noto ai cittadini quali interessi generali o specifici si adoperano per influire sul processo decisionale delle istituzioni europee e quali risorse mobilitano a tal fine. L'iscrizione al registro comporta l'adesione ai principî e alle norme del codice di condotta dei rappresentanti di interessi, tra i quali spiccano l'obbligo di non ottenere e non cercare di ottenere informazioni o decisioni in maniera disonesta e quello di non indurre i funzionari UE a contravvenire alle disposizioni e alle norme di comportamento ad essi applicabili. Anche l'iscrizione al registro dei gruppi d'interesse accreditati presso il Parlamento europeo implica il rispetto di un codice di condotta. Di recente, il Parlamento e la Commissione hanno approvato un accordo interistituzionale su un registro comune per la trasparenza, che unifica i due registri appena ricordati, a partire dal giugno 2011: nonostante l'appello di numerosi parlamentari per un registro obbligatorio, l'accordo interistituzionale ne prevede per il momento solo uno volontario.

[39] Per un *excursus* delle diverse teorie sulla società civile si rinvia al parere del Comitato economico e sociale, del 22 settembre 1999, Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea, CES 851/99, par. 3. Vedi anche B. Finke, *Civil society participation in EU governance*, in *Living Reviews in European Governance*, 2007 (europeangovernance.livingreviews.org, reperibile *on line*), pp. 11-12. In estrema sintesi, il dibattito teorico contemporaneo ruota attorno a tre principali posizioni: quella "liberale", secondo la quale la società civile si realizza attraverso l'attuazione più completa possibile dei diritti dei cittadini; quella "comunitarista", che considera la società civile come struttura intermediaria tra l'individuo e lo Stato; e quella "discorsiva della democrazia", che riunisce le due teorie precedenti e presuppone una società basata sulla comunicazione e sull'interazione, ove la società civile opera la necessaria sintesi nell'individuazione di valori comuni.

di gruppi, che non rappresentano un'emanazione dello Stato e che non sono da esso dirette"[40].

Dalla categoria appena indicata va distinto il differente concetto di società civile "organizzata". Il Comitato economico e sociale ha definito quest'ultima come "l'insieme di tutte le strutture organizzative, i cui membri, attraverso un processo democratico basato sul discorso e sul consenso sono al servizio dell'interesse generale e agiscono da tramite tra i pubblici poteri e i cittadini"[41], fornendo inoltre una lista esemplificativa delle categorie sociali rilevanti[42]. Sulla medesima falsariga si sono attestati anche la Commissione nel libro bianco sulla *governance* europea del 2001[43] e, più di recente, il Parlamento europeo[44].

Si noti, peraltro, che nell'art. 11, par. 2, TUE la società civile quale categoria beneficiaria del dialogo civile "verticale" non è qualificata come "organizzata"[45]. Ciò ci pare opportuno in quanto, in caso contrario, essa si sarebbe sovrapposta alla categoria delle associazioni rappresentative, che pure la disposizione ricomprende tra i beneficiari, nonché a quella delle parti sociali di cui all'art. 152 TFUE. Ci sembra dunque che la società civile dell'art. 11, par. 2, TUE indichi in maniera generica l'insieme di tutti i soggetti operanti nella società. Di conseguenza riteniamo che essa, intesa in senso finalistico, esprima l'esigenza che il dialogo sociale "verticale" sia il più inclusivo possibile, senza che gli interlocutori delle istituzioni vengano rigidamente predeterminati[46].

Passando al contenuto dell'obbligo che l'art. 11, par. 2, TUE pone in capo alle istituzioni, queste ultime devono (avviare e) mantenere un dialogo civile "verticale" che sia "aperto, trasparente e regolare". Anch'esso ha un duplice contenuto, positivo e negativo. Da un lato, richiede di predisporre idonei strumenti per incentivare tale dialogo nella maniera più inclusiva possibile, con un elevato grado di trasparenza e in forma non episodica. Dall'altro, la loro assenza ostacolerebbe l'esercizio del corrispondente diritto delle associazioni rappresentative e

---

[40] Cfr. il parere CES 851/99, cit., par. 5.1.

[41] *Ibidem*, par. 7.1. Cfr. anche G. Moro, *op. cit.*, p. 78.

[42] Cfr. il parere CES 851/99, cit., par. 8.1: "[l]a società civile organizzata comprende in particolare: i cosiddetti 'protagonisti del mercato del lavoro', ovvero le parti sociali; le organizzazioni rappresentative del settore economico e sociale che non si possono definire parti sociali in senso stretto; le ONG (le organizzazioni non governative) che riuniscono le persone intorno a delle cause comuni, come ad esempio le associazioni ambientalistiche, le organizzazioni per la difesa dei diritti dell'uomo, le associazioni dei consumatori, gli enti assistenziali, gli organismi scolastici e di formazione, ecc.; le organizzazioni di base (ovvero quelle che nascono dal centro e dalla base della società e che perseguono obiettivi rilevanti per i loro membri), ad esempio le organizzazioni giovanili, le associazioni delle famiglie, e tutte le organizzazioni che permettono ai cittadini di partecipare alla vita locale e comunale; le comunità religiose".

[43] Cfr. il documento COM(2001)428 def./2, cit., p. 15 in nota 9.

[44] Risoluzione 2008/2067(INI), cit., lett. F.

[45] Benché proposte in questo senso fossero state avanzate durante i lavori della "Convenzione": così C. Grewe, *op. cit.*, p. 628.

[46] In senso conforme C. Grewe, *op. cit.*, pp. 628-629; H. Oberdorff, *op. cit.*, pp. 193-194; e V. Cuesta Lopez, *op. cit.*, p. 133.

della società civile[47]. Ciò però implica che esso non sia immediatamente esercitabile dai suoi beneficiari, per gli stessi motivi esaminati con riferimento al dialogo "orizzontale".

In mancanza di ulteriori indicazioni, ci sembra che forme di interazione con le caratteristiche anzidette debbano andare nel senso di migliorare la partecipazione civica sia nell'elaborazione sia nel controllo dell'applicazione del diritto UE[48]. Ciò implica soprattutto l'utilizzazione delle nuove tecnologie di comunicazione multimediale e degli sportelli di informazione territoriale. Dal primo punto di vista, da tempo la Commissione e il Parlamento hanno volontariamente attivato appositi strumenti multimediali per coinvolgere i cittadini su tematiche generali o specifiche[49]. Ci si riferisce principalmente ai *blog*; ai sondaggi, *feedback* e dibattiti *online*; al servizio "Eurobarometro"; ai *forum* e alla presenza "virtuale" nelle principali reti sociali[50]. Per contro, si registra una certa "resistenza" in questo senso da parte del Consiglio[51]. Dal secondo punto di vista, invece, si segnala la rete d'informazione territoriale "Europe Direct"[52].

---

[47] Si veda anche la risoluzione 2008/2067(INI), cit., par. 6. Critico in merito alla semplice possibilità di discutere e non di partecipare alle deliberazioni è G. Moro, *op. cit.*, pp. 83-84.

[48] In tal senso vedi già il documento COM(2005)494 def., cit., e la comunicazione della Commissione, del 5 settembre 2007, Un'Europa dei risultati – Applicazione del diritto comunitario, COM(2007)502 def. Nell'aprile 2008 è stato creato il progetto "EU Pilot", inteso tra l'altro a offrire risposte rapide ed esaurienti alle domande dei cittadini e delle imprese sulla legislazione dell'Unione. In generale cfr. L. Boussaguet, *A l'écoute des citoyens. Bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire*, Policy Paper 44, 2011 (www.notre-europe.eu, reperibile *on line*).

[49] Il carattere "volontario" di tali aperture nei confronti della società civile viene sottolineato da D. Friedrich, *Participatory Democracy in the European Union? European Governance and the Inclusion of Civil Society Organisations in Migration and Environmental Policies*, relazione alla *Fifteenth International Conference of the Council for European Studies*, 2006, p. 12, che al riguardo parla di "participation by grace and favour".

[50] Con il termine "blog" si intende un sito web gestito da una persona o da un ente, in cui l'autore (il *blogger*) pubblica periodicamente le proprie opinioni, riflessioni e considerazioni: l'elenco dei *blog* istituzionali sinora attivati nell'Unione è disponibile all'indirizzo europa.eu/take-part/blogs/index_it.htm. Quanto ai sondaggi, feedback e dibattiti *on line*, cfr. l'indirizzo europa.eu/take-part/consultations/index_it.htm#1; nonché l'iniziativa denominata "Agorà", un portale web (www.europarl.europa.eu) con cui il Parlamento europeo intende affrontare con i cittadini le questioni all'ordine del giorno delle sue sedute. "Eurobarometro" è il servizio della Commissione, istituito nel 1973, che misura ed analizza le tendenze dell'opinione pubblica in tutti gli Stati membri e nei Paesi candidati (ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm); si avvale sia di sondaggi d'opinione che di gruppi di discussione. Per la prassi dei *forum* vedi invece la risoluzione 2008/2067(INI), cit., par. 6: "gli uffici d'informazione del Parlamento in ciascuno Stato membro dovrebbero svolgere un ruolo attivo nella promozione, organizzazione e gestione dei forum che hanno luogo almeno una volta l'anno tra il Parlamento e i rappresentanti della società civile in un determinato Stato membro". Infine, con riferimento alle reti sociali quali Facebook, Twitter, Photosharing e YouTube, si segnalano gli *account* istituzionali sinora attivati all'indirizzo europa.eu/take-part/social-media/index_it.htm.

[51] Vedi il parere CESE 465/2010, cit., par. 4.2.3, e la risoluzione 2008/2067(INI), cit., par. 12. In dottrina V. Cuesta Lopez, *op. cit.*, p. 132.

[52] La rete Europe Direct (europa.eu/europedirect/index_it.htm), creata nel 2005, agisce come intermediario tra l'Unione ed i cittadini a livello locale. La sua importanza viene tra l'altro ribadita nel documento COM(2005)494 def., cit., par. 4.1.4.

4. La terza modalità di attuazione del principio di democrazia partecipativa ha per oggetto le consultazioni della Commissione[53]. Secondo l'art. 11, par. 3, TUE, "[a]l fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate".

A differenza del dialogo civile "orizzontale" e "verticale", il destinatario dell'obbligo di procedere a consultazioni è esclusivamente l'istituzione indicata nella norma. I beneficiari sono invece le "parti interessate", concetto generico che non a caso non viene ulteriormente specificato. Infatti tale precisazione, prima ancora che utile, non sarebbe praticabile: la categoria delle parti interessate, per definizione, non può essere individuata *a priori*, la sua maggiore o minore estensione dipendendo dalla materia considerata e dalle caratteristiche dell'azione che la Commissione intende avviare. In altri termini, le parti interessate a una determinata azione non corrispondono necessariamente (anzi, quasi mai) a quelle interessate ad altre azioni. Nella prassi, d'altro canto, la Commissione utilizza questa espressione per indicare collettivamente una serie di soggetti strutturati e non strutturati quali i rappresentanti degli enti regionali e locali, le organizzazioni della società civile, le imprese e associazioni di categoria, i singoli cittadini interessati, il mondo universitario e i tecnici del ramo[54].

L'obbligo gravante sulla Commissione ai sensi dell'art. 11, par. 3, TUE consiste nel procedere, nello svolgimento dei propri compiti, ad ampie consultazioni delle parti interessate con l'obiettivo di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione. Corollario ne è quello, anch'esso in capo alla Commissione, di predisporre gli opportuni strumenti operativi che rendano effettiva la modalità partecipativa anzidetta. Un'applicazione particolare dell'obbligo di consultazione riguarda la fase antecedente la proposta di atti legislativi. Secondo l'art. 2 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, infatti, "[p]rima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni"[55]. Nel settore del dialogo sociale, disciplinato come detto da regole particolari, un cenno va poi fatto all'art. 154, par. 2, TFUE per il quale "la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali".

Gli articoli 11, par. 3, TUE e 2 del Protocollo n. 2 formalizzano e rendono d'ora in poi obbligatoria la prassi "flessibile" introdotta già da tempo dalla Com-

---

[53] Nel parere CESE 465/2010, cit., par. 4.3.1, viene tuttavia messa in luce la differenza tra la consultazione quale misura "dall'alto" (*top-down*) e la vera e propria partecipazione che si caratterizza come processo "dal basso" (*bottom-up*).

[54] Cfr. la comunicazione della Commissione, dell'11 dicembre 2002, Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione, COM(2002)704 def., p. 4.

[55] La norma specifica che "[t]ali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste". Tale obbligo può essere disatteso solo "[n]ei casi di straordinaria urgenza" e purché ciò sia motivato nella medesima proposta. Per un confronto con il meno vincolante art. 9 dell'omonimo Protocollo in vigore prima del Trattato di Lisbona, vedi A. Santini, *op. cit.*, p. 97.

missione[56]. Nel libro bianco sulla *governance* del 2001 si riconosceva l'utilità in chiave partecipativa di alcuni strumenti di consultazione; questa prassi è stata, tra l'altro, specificata in una comunicazione del 2002[57] nonché confermata nel 2005 e nel 2010[58]. Gli strumenti principali di consultazione sono i libri verdi e bianchi, le comunicazioni, l'organizzazione di comitati consultivi e di gruppi consultivi d'imprese (*European business test panels*)[59], i gruppi delle piccole e medie imprese (*SME panels*)[60], lo strumento per l'elaborazione interattiva delle politiche (IPM)[61] e il portale *ePractice*[62].

Ma soprattutto le consultazioni pubbliche *online* hanno assunto un'importanza crescente col passare del tempo, testimoniata in altro contesto dall'esperienza della prima fase dei lavori della "Convenzione" preparatoria del Trattato "costituzionale"[63]. Attualmente, esse rappresentano lo strumento più utilizzato dalla Commissione per migliorare la dimensione partecipativa del processo politico europeo[64]. Recentemente, tuttavia, il Consiglio ha evidenziato la necessità di potenziare anche gli strumenti *offline*[65], mentre il Comitato economico e sociale europeo ne ha proposti altri[66].

---

[56] Sottolinea l'aspetto della flessibilità V. Cuesta Lopez, *op. cit.*, p. 135.

[57] Documento COM(2002)704 def., cit. In argomento A. Santini, *op. cit.*, pp. 97-98, e V. Cuesta Lopez, *op. cit.*, pp. 134-135.

[58] Vedi il documento COM(2005)494 def., cit., par. 4.2.1. Nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell'8 ottobre 2010, Legiferare con intelligenza nell'Unione europea, COM(2010)543 def., par. 1, si afferma che "[l]a Commissione ha compiuto grandi progressi nel coinvolgere le parti interessate nell'elaborazione delle proprie politiche. Per introdurre un ulteriore miglioramento, allungherà la durata delle sue consultazioni e procederà a un'analisi dettagliata dei loro esiti, nell'intento di dare maggiore spazio alle opinioni dei cittadini e delle parti interessate. Ciò contribuirà a dare attuazione pratica alle disposizioni del trattato di Lisbona sulla partecipazione democratica". Da questo punto di vista, la Commissione pare voler seguire la strada indicata dal Comitato economico e sociale europeo nel parere CESE 465/2010, cit., par. 4.3.3.

[59] V. l'indirizzo ec.europa.eu/yourvoice/ebtp.

[60] V. l'indirizzo ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/listening-to-smes/index_en.htm.

[61] V. l'indirizzo ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_it.htm.

[62] V. l'indirizzo www.epractice.eu.

[63] I lavori della "Convenzione" hanno infatti preso avvio con una fase di "ascolto" in cui numerosi sono stati i contatti con la società civile: anzitutto, mediante l'attivazione di un sito Internet con l'obiettivo di organizzare la partecipazione diretta dei cittadini; in secondo luogo, organizzando numerose conferenze negli Stati membri e nei Paesi candidati che hanno permesso di aprire un dibattito su scala nazionale; infine, tramite la presenza in qualità di osservatori del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni, delle parti sociali e delle organizzazioni non governative.

[64] L'elenco delle consultazioni aperte, l'archivio storico di quelle concluse e le istruzioni per partecipare sono all'indirizzo ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_it.htm.

[65] Cfr. il documento del Consiglio "competitività", del 30 maggio 2011, Conclusions on Smart Regulation, www.consilium.europa.eu, par. 19, in cui si invita la Commissione a "make an effort to make more effective use of the consultation tools available in order to facilitate and promote consultation processes and to introduce alternative solutions to better channel the suggestions of interested parties without on-line access" (par. 19).

[66] Cfr. il citato parere CESE 465/2010, par. 4.3.2: "[i]l Comitato è disposto, nel quadro del

Il contenuto del diritto attribuito dalle norme ricordate consiste nell'opportunità per le parti interessate di essere consultate, in maniera ampia ed effettiva, e di manifestare il loro pensiero. Ciò dovrà avvenire non solo nella fase antecedente la proposta di atti legislativi ma anche in altri momenti dell'attività della Commissione, essendo tale diritto (e il corrispondente obbligo) orientato in via generale ad "assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione".

Le parti interessate non hanno però il diritto soggettivo a che il merito delle loro opinioni venga accolto. In mancanza di un'espressa previsione in tal senso, infatti, non ci sembra che il parere dei soggetti consultati, una volta espresso, sia vincolante per la Commissione[67]. Con riferimento agli atti legislativi, in particolare, quest'ultima continua a mantenere la tradizionale discrezionalità in materia di iniziativa, salvo che i Trattati non dispongano diversamente (art. 17, par. 2, TUE)[68].

Pur così delimitato, ci pare inoltre che la concreta attuazione del diritto previsto negli articoli 11, par. 3, TUE e 2 del Protocollo (n. 2) a vantaggio delle parti interessate richieda ulteriori atti legislativi che precisino le modalità concrete, la frequenza e il momento in cui tali consultazioni debbano avvenire[69]. Vero è che, nel corso degli anni, si sono avute vere e proprie applicazioni legislative dello strumento delle consultazioni, ad esempio nel settore alimentare[70] e in quello ambientale[71]. Ma è altrettanto vero che manca una disciplina di carattere generale. Per questo motivo ci pare che, a oggi, un vero e proprio diritto di consulta-

---

proprio mandato, ad appoggiare la Commissione europea qualora essa desideri effettuare consultazioni che vadano al di là del quadro consueto dell'indagine *online*, ad esempio organizzando audizioni comuni su temi specifici o tenendo consultazioni aperte nell'ambito di 'forum delle parti interessate' (*stakeholders' forum*) secondo il metodo dello 'spazio aperto' (*open space*)".

[67] Né tanto meno per le istituzioni che detengono il potere legislativo: conforme C. Pinelli, *Le «Disposizioni relative ai principi democratici»*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008, p. 128, e E. Grosso, *op. cit.*, p. 227. Anche l'art. 154, par. 3, TFUE sottolinea la discrezionalità di cui gode la Commissione, stabilendo che "[s]e, dopo [la] consultazione [di cui al par. 2], ritiene opportuna un'azione dell'Unione, la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista".

[68] E certamente l'art. 11, par. 3, TUE, per la sua formulazione, non rientra tra queste norme eccettuative.

[69] A nostro avviso, tuttavia, nell'elaborazione della normativa di dettaglio non si potrà non tener conto del fatto che lo strumento delle consultazioni è espressione fondamentale del principio di democrazia partecipativa. Ciò significa che tali atti non dovranno "per principio" restringere oltre quanto strettamente necessario l'esercizio concreto del diritto di consultazione di cui godono le parti interessate.

[70] Decisione 2004/613/CE della Commissione, del 6 agosto 2004, relativa alla costituzione di un gruppo consultivo per la catena alimentare e per la salute animale e vegetale, *GUUE* L 275, 25 agosto 2004, p. 17 ss.

[71] Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, *GUUE* L 264, 25 settembre 2006, p. 13 ss.; e relativa decisione 2008/401/CE, Euratom della Commissione, del 30 aprile 2008, che modifica il suo regolamento interno per quanto riguarda le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1367/2006, *ivi* L 140, 30 maggio 2008, p. 22 ss.

zione non possa, al di là delle ipotesi già disciplinate in appositi atti di diritto derivato, essere immediatamente esercitato da parte dei suoi beneficiari.

5. L'art. 11, par. 4, TUE disciplina l'istituto di democrazia partecipativa forse più innovativo e "simbolico" del Trattato di Lisbona, e cioè l'iniziativa dei cittadini europei[72].

Secondo il 1° comma dell'art. 11, par. 4, TUE, "[c]ittadini 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".

Per la definizione degli aspetti procedurali, il 2° comma rinvia all'art. 24, 1° comma, TFUE. Quest'ultimo, collocato tra le disposizioni interessanti la cittadinanza dell'Unione, prevede che le procedure e condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa debbano essere stabilite mediante regolamenti adottati con la procedura legislativa ordinaria. L'iter di elaborazione di un regolamento attuativo dell'art. 11, par. 4, TUE, è iniziato ancor prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona con una risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009. A essa hanno fatto sèguito il libro verde della Commissione dell'11 novembre 2009 e una proposta di regolamento del 31 marzo 2010[73]. Infine, il 16 febbraio 2011 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini[74].

---

[72] Esso era peraltro già previsto nell'art. I-47, par. 4, del Trattato "costituzionale". Come ricorda F. Raspadori, *op. cit.*, p. 680, questo strumento era stato inserito nell'art. 46 della Parte I del Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, del 18 luglio 2003, doc. CONV 850/03, a lavori quasi ultimati, in particolare nella sessione plenaria della "Convenzione" del 5-6 maggio 2003. Sull'art. I-47 del Trattato "costituzionale" (e sull'art. 46 della Parte I del relativo Progetto) vedi, tra gli altri, C. Pinelli, F. Barazzoni, *La Carta dei diritti, la cittadinanza e la vita democratica dell'Unione*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, 2003, p. 45; A. Auer, *European Citizens' Initiative*, in *EuConst*, 2005, p. 79 ss.; U. Villani, *Principi democratici*, cit., pp. 660-661; S. Laurent, *Le droit d'initiative citoyenne. En attendant l'entrée en vigueur de la Constitution Européenne*, in *RMCUE*, 2006, p. 221 ss.; C. Grewe, *op. cit.*, pp. 629-633; e F. Sipala, *op. cit.*, pp. 374-377.

[73] Vedi rispettivamente la risoluzione del Parlamento europeo, del 7 maggio 2009, recante richiesta alla Commissione di presentare una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'attuazione dell'iniziativa dei cittadini, doc. 2008/2169(INI), *GUUE* C 212 E, 5 agosto 2010, p. 99 ss.; il libro verde della Commissione, dell'11 novembre 2009, Diritto d'iniziativa dei cittadini europei, COM(2009)622 def.; e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2010, riguardante l'iniziativa dei cittadini, COM(2010)119 def. (d'ora innanzi, "proposta del 2010") Su questi atti vedi G. Allegri, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell'Unione europea: prime riflessioni*, in *Federalismi.it*, 2010, n. 23 (www.federalismi.it, reperibile *on line*); I. Ingravallo, *Brevi note sull'iniziativa legislativa dei cittadini europei*, in *CI*, 2010, p. 251 ss.; e F. Raspadori, *op. cit.*, p. 681 ss.

[74] Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini, *GUUE* L 65, 11 marzo 2011, p. 1 ss. (d'ora in poi,

Lo strumento qui esaminato rappresenta un'assoluta novità nella storia dell'integrazione europea. Per la prima volta, infatti, si attribuisce un diritto di partecipazione in vista di un suo esercizio "collettivo" e "transnazionale" da parte di cittadini appartenenti a diversi Stati. Per questo motivo, da un lato, esso non risulta agevolmente inquadrabile nelle tradizionali categorie di espressione nazionale della democrazia partecipativa; dall'altro, dato il suo carattere in un certo senso "sperimentale", sono state introdotte una serie di previsioni limitative del suo contenuto; dall'altro ancora, giusta l'art. 23 regolamento 211/2011, il diritto di iniziativa sarà concretamente esercitabile dai cittadini europei solo a partire dal 1° aprile 2012.

La natura giuridica dell'iniziativa dei cittadini appare controversa. Alcuni ritengono che essa vada annoverata tra gli strumenti di democrazia diretta[75]; secondo altri, invece, si tratterebbe di un istituto assimilabile in tutto o in parte all'iniziativa popolare[76]. La diversità di opinioni è indice di una certa difficoltà nell'inquadrare l'istituto in esame all'interno di categorie rigide e, per di più, di derivazione nazionale. Anzitutto, l'iniziativa dei cittadini non ci pare rientrare tra gli strumenti di democrazia (realmente) diretta, quali il *referendum*. Quest'ultimo, pur se generalmente circondato da cautele, possiede di regola un carattere vincolante (giuridicamente ma anche politicamente rispetto a quello consultivo) nei confronti delle istituzioni nazionali[77], che invece sfugge all'"invito" dell'art. 11, par. 4, TUE. In secondo luogo, l'istituto commentato non può essere accomunato neanche alla vera e propria iniziativa popolare[78], in quanto nel nostro caso l'invito a presentare una proposta non viene rivolto alle istituzioni legislative dell'Unione bensì alla Commissione[79].

A nostro parere, questi rilievi inducono a ritenere che l'iniziativa dei cittadini non si discosti significativamente dal potere, di cui godono sia il Parlamento europeo sia il Consiglio, di "sollecitare" la Commissione a presentare proposte[80]. Esso pertanto, più che un diritto di iniziativa, ne attribuisce ai cittadini europei uno, più semplice, di "pre-iniziativa"[81].

"regolamento 211/2011"). In dottrina cfr. G. Allegri, *Il regolamento UE riguardante "l'iniziativa dei cittadini". Note introduttive*, in *Federalismi.it*, 2011, n. 7 (www.federalismi.it, reperibile *on line*), e P. Ponzano, *Un milione di cittadini potranno chiedere una legge europea: un diritto di iniziativa 'sui generis'*, in *La cittadinanza europea*, 2011, p. 115 ss.

[75] Sostengono la tesi dell'istituto di democrazia diretta C. Pinelli, F. Barazzoni, *op. cit.*, p. 45; S. Laurent, *op. cit.*, p. 222; F. Sipala, *op. cit.*, p. 374; C. Pinelli, *op. cit.*, p. 128; e, almeno apparentemente, A. Sinagra, *op. cit.*, p. 209. Così anche il Comitato economico e sociale europeo nel parere 465/2010, cit., par. 4.4.1.

[76] In questo senso, pur se con diversità di accenti, vedi U. Villani, *Principi democratici*, cit., pp. 660-661; C. Grewe, *op. cit.*, pp. 629-630 (ove l'iniziativa popolare viene fatta rientrare tra gli strumenti di democrazia "semi-diretta"); E. Grosso, *op. cit.*, p. 227 (il quale tuttavia, a p. 228, si riferisce anche alla democrazia diretta); e F. Raspadori, *op. cit.*, p. 675.

[77] Che, in base allo scopo, nei diversi Paesi può essere propositivo, confermativo, abrogativo, deliberativo o legislativo. Invece, di regola il *referendum* consultivo non è vincolante.

[78] Come quella disciplinata dall'art. 71, 2° comma, Cost.

[79] Per approfondimenti vedi P. Ponzano, *op. cit.*, pp. 116-117.

[80] Cfr. gli articoli 225 e 241 TFUE.

[81] In senso conforme A. Auer, *op. cit.*, p. 80; V. Cuesta Lopez, *op. cit.*, p. 137; M. Morelli,

È bene sottolineare che l'invito rivolto alla Commissione è ricevibile solo qualora sostenuto da almeno un milione di cittadini appartenenti a un numero significativo di Paesi membri. Il regolamento 211/2011 specifica che detti cittadini devono appartenere ad "almeno un quarto degli Stati membri" (art. 7, par. 1)[82]. È dunque evidente come il vero e proprio diritto di iniziativa appartenga a un'entità collettiva composta da almeno un milione di cittadini. La composizione di tale entità, com'è agevole intuire, risulta variabile in ragione tra l'altro della provenienza geografica e del merito delle iniziative di volta in volta proposte.

Se ciò è vero, ci sembra però che a ciascun cittadino siano attribuiti due specifici diritti, derivanti da quello "collettivo" di iniziativa ed esercitabili al soddisfacimento delle condizioni poste dal regolamento 211/2011. Il primo è un diritto individuale di "partecipazione" alle iniziative sottoposte alla sua firma[83]. Il secondo invece è, in un momento precedente, un diritto di "preparazione" delle iniziative, in qualità di organizzatore facente parte di appositi comitati di cittadini[84]. Questi due diritti, pertanto, si aggiungono a quelli disciplinati dagli articoli da 20 a 25 TFUE, contribuendo a rafforzare il concetto di cittadinanza dell'Unione[85].

Sia l'art. 11, par. 4, TUE sia il regolamento 211/2011 prevedono alcuni limiti contenutistici all'iniziativa dei cittadini. Anzitutto, questa può essere esercitata

---

op. cit., p. 49; e P. Ponzano, *op. cit.*, p. 117. È del resto lo stesso 1° "considerando" del regolamento 211/2011 ad affermare che "[t]ale procedura offre la possibilità ai cittadini di rivolgersi direttamente alla Commissione sottoponendole una richiesta in cui la invita a presentare una proposta di un atto legislativo dell'Unione, ai fini dell'applicazione dei trattati, analogamente al diritto conferito al Parlamento europeo a norma dell'articolo 225 [TFUE] e al Consiglio a norma dell'articolo 241 TFUE". Ciò risulta coerente con la configurazione dello strumento delle consultazioni di cui al ricordato art. 11, par. 3, TUE: anche in questo caso, come si è visto, la Commissione non è vincolata, nell'elaborazione delle proposte, alle opinioni sottopostele dalle parti interessate. Come ha messo in rilievo il Comitato economico e sociale europeo nel parere 465/2010, cit., par. 4.4.2, "[s]i tratta insomma di uno strumento a disposizione delle minoranze, che offre soltanto la possibilità di influire sull'agenda politica"; vedi anche C. Grewe, *op. cit.*, p. 632, che parla di mero "incident de la procédure législative".

[82] Attualmente, le firme devono provenire da almeno sette Stati membri. Non è stata invece accolta l'indicazione più restrittiva della Commissione, che fissava tale appartenenza a un terzo dei Paesi UE, e cioè almeno nove di questi (art. 7 della proposta del 2010). L'art. 7, par. 2, regolamento 211/2011 conferma invece il numero minimo di adesioni per singolo Stato membro già espresso nella proposta del 2010 (art. 7 e allegato I): esso deve corrispondere "al numero di membri del Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro moltiplicato per 750". In argomento anche I. Ingravallo, *op. cit.*, pp. 255-256.

[83] La qualità individuale di simile diritto viene sottolineata anche nella citata risoluzione 2008/2169(INI), lett. D. Le condizioni in base alle quali i cittadini possono partecipare alle iniziative sono stabilite nell'art. 3, par. 4, regolamento 211/2011: "i firmatari devono essere cittadini dell'Unione e avere l'età minima richiesta per acquisire il diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo".

[84] Quest'ultimo diritto non è esercitabile individualmente: l'art. 3, par. 2, 1° comma, regolamento 211/2011 prevede infatti che "[g]li organizzatori istituiscono un comitato dei cittadini composto da almeno sette persone residenti in almeno sette diversi Stati membri". Invece, la proposta del 2010 considerava organizzatori le generiche persone fisiche o giuridiche responsabili della preparazione di un'iniziativa dei cittadini e della sua presentazione alla Commissione.

[85] Così anche S. Laurent, *op. cit.*, p. 222.

solo "ai fini dell'attuazione dei trattati", la qual cosa esclude la possibilità di suggerire modifiche dei Trattati e degli atti aventi il medesimo valore giuridico[86]. In secondo luogo, l'invito deve essere rivolto alla Commissione "nell'ambito delle sue attribuzioni", per cui l'iniziativa non può interessare materie nelle quali quest'ultima istituzione non ha potere di iniziativa[87]. In terzo luogo, nonostante l'art. 11, par. 4, TUE si riferisca alla più ampia categoria degli atti giuridici dell'Unione, il regolamento di attuazione circoscrive espressamente lo strumento alle istanze finalizzate alla proposta di soli atti legislativi[88]. In quarto e ultimo luogo, la Commissione può rifiutarsi di registrare una proposta d'iniziativa qualora non vengano rispettate alcune condizioni di ricevibilità: se il comitato non è regolarmente costituito; se la proposta è presentata in modo manifestamente ingiurioso oppure ha un contenuto futile o vessatorio; infine, se essa è manifestamente contraria ai valori dell'Unione stabiliti nell'art. 2 TUE[89].

Gli aspetti procedurali sono disciplinati nel regolamento 211/2011. Questo prevede cinque fasi ben distinte: la costituzione del soggetto promotore; la registrazione; la raccolta delle dichiarazioni di sostegno; la verifica di queste ultime; e la presentazione ed esame dell'iniziativa. La prima fase consiste nella costituzione di un comitato dei cittadini (art. 3). In linea con il carattere europeo dell'iniziativa, detto comitato deve avere composizione transnazionale. Risulta infatti validamente costituito se ne fanno parte almeno sette organizzatori[90] residenti in almeno sette diversi Stati membri. Ogni comitato deve inoltre designare le "persone di contatto", e cioè un rappresentante e un supplente che fungano da referenti nel corso dell'intera procedura[91].

---

[86] Come, ad esempio, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In senso conforme S. LAURENT, *op. cit.*, p. 222, e F. RASPADORI, *op. cit.*, p. 685. Ma vedi anche P. PONZANO, *op. cit.*, p. 123.

[87] Si pensi alla politica estera e di sicurezza comune, oppure ad alcune questioni di politica monetaria. Di conseguenza, l'art. 4, par. 2, lett. b), regolamento 211/2011 stabilisce che la Commissione rifiuta la registrazione di una proposta d'iniziativa se questa "esula manifestamente dalla competenza della Commissione". Riferendosi all'art. I-47, par. 4, del Trattato "costituzionale", U. VILLANI, *Principi democratici*, cit., p. 661, parlava di eccessiva cautela, posto che la limitazione era desumibile dal generale principio di attribuzione dell'art. I-11 (ora art. 5 TUE). Entro questi limiti, ci sembra che l'iniziativa dei cittadini possa incidere su ogni materia di competenza dell'Unione, sia essa esclusiva, concorrente o di altro tipo.

[88] Articoli 2, n. 1, e 4, par. 2, lett. b), regolamento 211/2011. È lecito tuttavia nutrire dubbi sulla validità di simile previsione attuativa, nella misura in cui limita senza alcuna ragione apparente la norma di diritto primario. Per altro verso, l'invito alla Commissione potrà essere diretto all'adozione, alla modifica o all'abrogazione di uno o più atti legislativi: conforme A. AUER, *op. cit.*, pp. 81-82. Inoltre, qualora la Commissione accolga tale invito, in mancanza di indicazioni contrarie riteniamo che abbia ampia libertà di scelta quanto allo specifico tipo di atto legislativo da proporre.

[89] Art. 4, par. 2, lettere a), c) e d), regolamento 211/2011.

[90] Le uniche condizioni richieste agli organizzatori sono la cittadinanza europea e l'elettorato attivo al Parlamento europeo. Non vengono conteggiati nel numero minimo gli organizzatori che siano anche deputati al Parlamento europeo.

[91] Le persone di contatto "mettono in collegamento il comitato dei cittadini e le istituzioni dell'Unione durante l'intera procedura e sono incaricati di parlare e agire a nome del comitato dei cittadini".

La seconda fase riguarda la registrazione della proposta d'iniziativa, che deve avvenire a opera della Commissione entro due mesi dalla richiesta del comitato dei cittadini (art. 4)[92]. La richiesta è accompagnata dalle informazioni prescritte nell'allegato II al regolamento, riguardanti in particolare l'oggetto e gli obiettivi dell'iniziativa[93]; al contrario, la trasmissione di una bozza di atto giuridico è meramente facoltativa[94]. Tali informazioni devono essere introdotte, in una delle lingue ufficiali dell'Unione, per mezzo di un registro elettronico curato dalla Commissione e periodicamente aggiornate con riferimento alle fonti di sostegno e di finanziamento della proposta.

In questa fase la Commissione conduce, come si è accennato, un esame della ricevibilità della proposta d'iniziativa. Essa accerta che il comitato dei cittadini sia regolarmente costituito; che la proposta d'iniziativa non esuli manifestamente dalla propria competenza a proporre atti giuridici; che non sia presentata in modo manifestamente ingiurioso; che non abbia un contenuto futile o vessatorio; e che non sia manifestamente contraria ai valori dell'Unione stabiliti nell'art. 2 TUE[95]. Le è invece precluso un sindacato sulla "necessità-opportunità" dell'iniziativa: ciò non solo perché, in generale, tale controllo sarebbe in contrasto con la stessa *ratio* dell'istituto in esame; ma anche perché simile valutazione spetta, in base alla lettera dell'art. 11, par. 4, TUE, solo agli organizzatori in quanto cittadini. In caso di esito positivo dell'esame, la proposta viene portata a conoscenza dei cittadini nel registro ai fini della loro eventuale adesione[96]. Qualora invece l'esito

---

[92] L'art. 4 della proposta del 2010 non fissava un termine perentorio, affermando che la registrazione dovesse avvenire senza indugio.

[93] Queste riguardano il titolo della proposta d'iniziativa dei cittadini; il suo oggetto; una descrizione degli obiettivi della proposta d'iniziativa; le disposizioni dei Trattati che gli organizzatori ritengono pertinenti all'azione proposta; nomi e cognomi, indirizzi postali, nazionalità e date di nascita dei sette membri del comitato dei cittadini, indicando in modo specifico il rappresentante e il supplente nonché i loro indirizzi elettronici; infine, tutte le fonti di sostegno e di finanziamento dell'iniziativa.

[94] In senso critico nei confronti della corrispondente previsione della proposta del 2010 vedi I. Ingravallo, *op. cit.*, p. 256.

[95] L'opportunità di un controllo *ex ante* veniva ribadita già da S. Laurent, *op. cit.*, pp. 224-225; assume invece una posizione più sfumata A. Auer, *op. cit.*, p. 84. Il regolamento 211/2011 si discosta significativamente dalla proposta del 2010. Quest'ultima infatti prevedeva nella fase di "pre-registrazione" un esame preliminare diretto solo all'accertamento che la proposta di iniziativa non fosse *prima facie* inopportuna in quanto abusiva o non seria, oppure manifestamente contraria ai valori dell'Unione. Una volta raggiunte 300.000 dichiarazioni di sostegno di cittadini di almeno tre Stati membri, invece, la Commissione avrebbe svolto il vero e proprio esame di ammissibilità (che potremmo definire "di medio termine") accertandosi che l'oggetto della proposta rientrasse sia nella competenza normativa dell'Unione sia nella competenza della Commissione a presentare proposte. Per alcuni esempi di iniziative ammissibili e non ammissibili si rinvia a P. Ponzano, *op. cit.*, p. 123.

[96] Da questo momento, gli organizzatori possono inserire nel registro anche versioni della proposta in altre lingue ufficiali, nell'intesa che l'onere delle traduzioni grava su di loro. Da notare che la proposta registrata può essere successivamente ritirata fino al momento in cui non vengono sottoposte alla Commissione le dichiarazioni di sostegno raccolte. Invece, la cancellazione dei

sia negativo, la Commissione è tenuta a informare gli organizzatori del motivo di rifiuto e delle possibilità di impugnazione.

Con la registrazione della proposta d'iniziativa e la sua pubblicità nel registro si apre la terza fase della procedura, che consiste nella raccolta delle dichiarazioni di sostegno sotto la responsabilità degli organizzatori (articoli 5 e 6)[97]. Il periodo utile per la raccolta non può essere superiore a dodici mesi, scaduto il quale il registro indica automaticamente se il numero minimo di firme è stato raggiunto o meno[98]: ciò, a testimonianza del "successo" o del "fallimento" dell'iniziativa. La raccolta può avvenire per via cartacea oppure elettronica (*online*). Nel primo caso, devono essere utilizzati moduli conformi ai modelli dell'allegato III[99]. Nel secondo, invece, le dichiarazioni sono raccolte e conservate su un apposito "sistema di raccolta per via elettronica", gestito dal comitato dei cittadini ma il cui *software open-source* deve essere predisposto dalla Commissione entro il 1° gennaio 2012[100].

Raccolto (almeno) il numero minimo di dichiarazioni di sostegno entro il termine di dodici mesi, si entra nella fase della loro verifica (art. 8). Su richiesta degli organizzatori (secondo il modello dell'allegato V), il controllo viene compiuto da parte delle autorità competenti degli Stati membri[101] in cui ogni firmata-

---

dati personali degli organizzatori, una volta immessi nel registro, può essere richiesta solo dopo due anni dalla data di registrazione della proposta d'iniziativa.

[97] Più in generale, da un lato gli organizzatori "rispondono degli eventuali danni da essi arrecati nell'organizzazione delle iniziative dei cittadini, in conformità del diritto nazionale applicabile" (art. 13 regolamento 211/2011); dall'altro, "[g]li Stati membri assicurano che gli organizzatori incorrano nelle appropriate sanzioni in caso di violazione del (…) regolamento, e in particolare in caso di: a) false dichiarazioni rese dagli organizzatori; b) utilizzo fraudolento dei dati" (art. 14 regolamento 211/2011).

[98] S'intende che ogni cittadino europeo può dichiarare una volta soltanto il suo sostegno a una determinata iniziativa dei cittadini.

[99] I moduli contenuti nell'allegato III si differenziano in base agli Stati che, per la validità della dichiarazione di sostegno, richiedono (Austria, Bulgaria, Cipro, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria) o meno (Belgio, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Paesi Bassi, Slovacchia, Finlandia e Regno Unito) l'indicazione di un numero personale d'identità o di un numero di un documento d'identità personale. Per ulteriori riferimenti vedi P. PONZANO, *op. cit.*, p. 121.

[100] I dati contenuti nelle dichiarazioni di sostegno *online* devono però essere fisicamente conservati in uno Stato membro (presumibilmente, quello nel cui territorio è collocato il *provider/server* sul quale poggia il sistema elettronico di raccolta di ogni singola proposta di iniziativa). L'art. 6 regolamento 211/2011 obbliga inoltre il comitato a richiedere a quest'ultimo Stato, in un momento antecedente l'inizio della raccolta *online*, una "certificazione di conformità" (conforme al modello di cui all'allegato IV) del sistema elettronico di raccolta ad alcune prescrizioni tecniche e di sicurezza: in mancanza, non si può procedere alla raccolta *online*. Da notare, al riguardo, che la proposta del 2010 lasciava invece liberi i promotori di richiedere detta certificazione in qualunque momento fino alla data di presentazione delle dichiarazioni raccolte alla Commissione.

[101] A tal proposito, l'art. 15, par. 2, regolamento 211/2011 stabilisce che "ogni Stato membro designa un'autorità competente responsabile di coordinare l'operazione di verifica delle dichiarazioni di sostegno e il rilascio dei certificati ivi previsti". La denominazione e l'indirizzo delle au-

rio risiede o di cui è cittadino; oppure, dalle autorità dei Paesi che hanno rilasciato il numero di identità personale o il documento d'identità personale indicato nella dichiarazione di sostegno. Ogni autorità deve certificare il numero delle dichiarazioni di sostegno valide per lo Stato membro di appartenenza entro un periodo non superiore a tre mesi[102].

La procedura termina con la presentazione dell'iniziativa alla Commissione e il suo esame da parte di quest'ultima (articoli da 9 a 11). In particolare, gli organizzatori sottopongono l'iniziativa alla Commissione insieme alle certificazioni delle dichiarazioni valide nonché a tutte le informazioni relative al sostegno e ai finanziamenti eventualmente ricevuti[103]. A questo punto, la Commissione procede alla pubblicazione dell'iniziativa sul proprio registro di documenti[104] e riceve gli organizzatori ai fini dell'esposizione dettagliata delle tematiche sollevate dall'iniziativa. Con disposizione dal significativo valore "mediatico", gli organizzatori hanno anche l'opportunità di presentare l'iniziativa in un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo.

L'esame del merito dell'iniziativa deve essere compiuto entro tre mesi. Al loro decorrere, la Commissione ha solo un obbligo di "informazione": esso consiste nel predisporre una comunicazione in cui esporre le proprie conclusioni giuridiche e politiche, l'eventuale azione che intende intraprendere e i motivi per i quali decide o meno di agire nel senso indicato nell'iniziativa. Si ha dunque ulteriore conferma della circostanza per cui la Commissione non ha alcun obbligo di concretizzare l'"invito" dei cittadini in una o più proposte di atti legislativi. L'iniziativa infatti, come si diceva, non limita in alcun modo la sua tradizionale discrezionalità in materia.

6. L'inserimento del principio della democrazia partecipativa nell'Unione europea testimonia della ragguardevole sensibilità di questo ordinamento nei confronti della necessità di una migliore partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Una disposizione simile all'art. 11 TUE, del resto, non trova eguali per ampiezza non solo in altre esperienze sovranazionali ma persino nelle costituzioni nazionali[105]. Per questi motivi, riteniamo che la dimensione partecipativa del Trattato di Lisbona vada salutata con il massimo favore.

Esaminando i diversi strumenti indicati nell'art. 11 TUE – che ovviamente non esauriscono il novero delle possibili espressioni della democrazia partecipa-

---

torità competenti deve essere comunicato alla Commissione, che le inserisce in un apposito elenco disponibile al pubblico.

[102] La forma della certificazione deve essere conforme al modello dell'allegato VI.

[103] Il modello standard è quello di cui all'allegato VII. L'art. 9, 2° comma, specifica che "[l]'importo del sostegno e dei finanziamenti ricevuti da qualsiasi fonte al di là del quale diventa obbligatorio fornire informazioni è identico a quello previsto nel regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo".

[104] V. l'indirizzo ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=it.

[105] Cfr. F. Raspadori, *op. cit.*, pp. 678-679.

tiva[106] – si avverte tuttavia la necessità di chiarire alcuni profili ovvero di migliorarne altri.

Anzitutto, è necessario dare concreta attuazione al dialogo civile "orizzontale" e "verticale" nel più breve tempo possibile. Al riguardo, data la tendenza delle istituzioni a procedere in ordine sparso, pare opportuna una normativa di carattere generale o quanto meno un preciso accordo interistituzionale. Essi dovrebbero delineare le caratteristiche generali delle strutture e degli strumenti (soprattutto telematici) mediante i quali i soggetti interessati dall'art. 11, paragrafi 1 e 2, TUE possano concretamente beneficiare dei loro diritti partecipativi. Naturalmente, sarebbe un controsenso non far precedere simili disposizioni da un'ampia riflessione estesa alla società civile, anche al fine di esaminare le pratiche sinora poste in essere in vista di un loro eventuale miglioramento. Allo stato, non risulta tuttavia in cantiere alcuna iniziativa in questo senso[107].

In secondo luogo, ci si aspetta che il dovere di ampia consultazione a carico della Commissione, stabilito nell'art. 11, par. 3, TUE, induca quest'ultima istituzione a trasformare la prassi sinora seguita da facoltativa in obbligatoria. Inoltre, sarebbe opportuno che il diritto delle parti interessate a essere consultate non venga limitato alla sola fase pre-legislativa bensì esercitato anche in altri momenti dell'attività della Commissione.

Passando all'iniziativa dei cittadini, è stato già messo in luce il suo carattere innovativo e quasi "dirompente", per cui ogni ulteriore riflessione sulle sue "virtù" sarebbe superflua. Ci preme invece sollevare alcuni profili che meriterebbero ulteriore riflessione, ad esempio in occasione di una auspicabile modifica del regolamento 211/2011.

In primo luogo, questo atto non dà una risposta chiara sulla questione se i cittadini europei residenti in un Paese membro diverso da quello di appartenenza debbano essere conteggiati in quest'ultimo o in quello di residenza ai fini del numero minimo di firme per ogni Stato membro; tanto meno si regola la situazione dei cittadini europei soggiornanti all'estero[108]. Non viene neanche disciplinata la possibilità di partecipare a un'iniziativa per i cittadini extra-UE soggiornanti di lungo periodo in un Paese membro[109]. Ancora, nulla si dice con riferimento alla delicata questione della possibile sovrapposizione tra due o più iniziative aventi il medesimo contenuto o uno simile, oppure alla coincidenza totale o parziale tra un'iniziativa dei cittadini e una vera e propria proposta della Commissione[110].

---

[106] Conforme V. Cuesta Lopez, *op. cit.*, p. 136.

[107] Ciò, nonostante il Comitato economico e sociale europeo, nel parere 465/2010, cit., par. 5.3, abbia invitato "la Commissione a presentare, dopo il Libro verde sull'iniziativa dei cittadini europei, anche un Libro verde sul dialogo civile concernente l'applicazione concreta dell'articolo 11, paragrafi 1 e 2, TUE".

[108] Questi aspetti erano stati già messi in luce in occasione della proposta del 2010 da F. Raspadori, *op. cit.*, p. 687.

[109] In argomento anche I. Ingravallo, *op. cit.*, p. 259.

[110] Cfr. F. Raspadori, *op. cit.*, p. 687.

Più in generale, il potere di (pre-)iniziativa dei cittadini, nonostante la sua indubbia rilevanza, appare per certi versi "monco" se paragonato all'analogo potere di cui godono il Parlamento europeo e il Consiglio. E invero, qualora la Commissione intenda disattendere le loro sollecitazioni, queste due istituzioni dispongono di una rilevante "forza di persuasione" nel più ampio equilibrio interistituzionale dell'Unione. Analoga forza invece non è rinvenibile nei cittadini, pur se collettivamente intesi, che così non hanno modo di reagire giuridicamente all'eventuale rifiuto della Commissione di esaminare la loro proposta di iniziativa così "faticosamente" presentata[111]. C'è da dire che, mancando purtroppo nell'Unione europea strumenti di democrazia realmente diretta quali il *referendum*[112], la soluzione prefigurata nell'art. 11, par. 4, TUE e confermata nel regolamento 211/2011 era forse l'unica che ci si poteva attendere[113].

Se ciò è vero, a noi pare che il "pieno successo" dello strumento dell'iniziativa dei cittadini – soprattutto quale "pungolo" nei confronti delle istituzioni dell'Unione – possa essere assicurato dalla combinazione di due fattori non-giuridici, cui si può solo accennare in conclusione di questo lavoro. Ci si riferisce, da un lato, all'importante ruolo dei media nel promuovere presso l'opinione pubblica soprattutto le iniziative meritevoli di attenzione: da questo punto di vista, dovrebbe essere difficile per la Commissione non dar sèguito a iniziative intorno alle quali si viene a creare un consenso diffuso[114]. Dall'altro, alla nascita di una società civile genuinamente "europea", che sappia abbandonare le attuali incertezze e un diffuso scetticismo nei confronti del processo di integrazione per farsi invece portavoce di valori condivisi anche attraverso il sostegno alle iniziative aventi implicazioni politiche e sociali di rilievo per tutti i cittadini europei[115].

---

[111] Pare invece ottimista sulla possibilità che la Commissione dia un sèguito positivo alle iniziative dei cittadini P. PONZANO, *op. cit.*, p. 124.

[112] Proposta che pure era stata avanzata nel corso dei lavori preparatori del Trattato "costituzionale": cfr. M. MORELLI, *op. cit.*, p. 55 ss.

[113] Vedi E. TRIGGIANI, *L'Unione europea dopo la riforma di Lisbona*, Bari, 2011, pp. 16-17. Per ulteriori considerazioni vedi anche P. PONZANO, *op. cit.*, pp. 117-118.

[114] Così anche C. GREWE, *op. cit.*, p. 632.

[115] Per un cenno vedi E. GROSSO, *op. cit.*, pp. 228-229.