



Rosario Sapienza

**Cittadinanza europea
e partecipazione democratica**

La Conferenza sul futuro dell'Europa

2020-1.2

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



La Redazione di FLADI-FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale*

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Federica Antonietta Gentile, Gemma Halliday, Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori: *Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Testo chiuso nel mese di marzo 2020

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è on line
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale

Via Crociferi, 81 - 95124 Catania

E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it

Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

Il 22 gennaio la Commissione europea ha reso noto il testo della propria Comunicazione “Dare forma alla Conferenza sul futuro dell’Europa. Il contributo della Commissione europea” [COM (2020) 27 final]¹

Si tratta di un importante documento nel quale la Commissione prende posizione su un dossier aperto già nel 2017 dal presidente francese Macron con il suo discorso della Sorbona sulla necessità di un rilancio dell’Europa², un appassionato appello ripreso poi più recentemente con il suo manifesto per un Rinascimento europeo in occasione delle elezioni al Parlamento europeo³ e successivamente dal non paper franco-tedesco dello scorso mese di novembre⁴.

Il documento della Commissione, in verità, non spazia sull’intera problematica del futuro dell’Europa né della Conferenza. Si limita a identificare alcune modalità operative per la realizzazione di estese consultazioni dei cittadini europei, sia attraverso strumenti ormai consolidati, come i Dialoghi con i cittadini, sia con nuove proposte come la creazione di una piattaforma digitale plurilingue comune.

La Commissione ricorda come il Parlamento europeo e il Consiglio stiano definendo i rispettivi contributi, citando la risoluzione del 15 gennaio 2020⁵ del Parlamento europeo e le conclusioni del Consiglio europeo del 12 dicembre 2019⁶.

Secondo la Commissione, la conferenza dovrebbe lavorare sulle principali ambizioni dell’UE, indicate nelle sei priorità politiche della

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_89

² <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>

³ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne>

⁴ <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>

⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_IT.html

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/41768/12-euco-final-conclusions-en.pdf>

Commissione⁷ e nell'agenda strategica del Consiglio europeo⁸. Si tratta di temi già da tempo presenti sull'agenda europea: la lotta ai cambiamenti climatici e ai problemi ambientali, un'economia al servizio delle persone, l'equità sociale e l'uguaglianza, la trasformazione digitale dell'Europa, la promozione dei valori europei, il rafforzamento della voce dell'Unione nel mondo e il consolidamento delle fondamenta democratiche dell'Unione. Particolare attenzione dovrebbe dedicarsi alle questioni istituzionali, particolarmente per quello che riguarda il sistema dei candidati capilista per l'elezione del presidente della Commissione europea e le liste transnazionali per le elezioni dei parlamentari europei. Cosa che però richiederebbe modifiche alle leggi elettorali per il Parlamento europeo, materia sulla quale la Commissione non ha competenza.

Quanto agli strumenti per realizzare tutto ciò, la Commissione propone di basarsi sull'esperienza dei dialoghi con i cittadini, ma anche di immaginare nuovi strumenti partecipativi. Riporto qui di seguito un ampio stralcio dal documento:

«Appositi **gruppi di lavoro dotati di poteri deliberativi**, con la partecipazione di cittadini ed esperti, dovrebbero riunirsi con cadenza periodica durante tutta la conferenza. Tali gruppi dovrebbero esaminare i contributi raccolti nel quadro della conferenza, come pure le opinioni dei portatori di interessi e dei rappresentanti eletti, con l'obiettivo di valutare le migliori modalità per formulare raccomandazioni sulle misure da adottare. La Commissione è inoltre pronta a favorire la costituzione di gruppi di lavoro più ampi e decentrati, sempre con poteri deliberativi. Un "gruppo di lavoro dei cittadini europei" — rappresentativo della geografia, del genere, dell'età, del contesto socioeconomico e/o del livello di istruzione dei cittadini — potrebbe riunirsi varie volte nel corso della conferenza e presentare alla stessa un elenco di proposte di raccomandazioni.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>

In aggiunta ai dialoghi con i cittadini, **dovremmo essere aperti a nuove forme di partecipazione.**

Una **piattaforma digitale multilingue**, ad esempio, potrebbe garantire un accesso facile e permanente alla conferenza. La piattaforma avrebbe l'obiettivo di massimizzare la partecipazione, l'accessibilità e la trasparenza mediante:

- la pubblicazione di tutti i documenti relativi alla conferenza e i temi discussi;
- dibattiti in live streaming;
- la raccolta dei risultati dei dibattiti in un unico luogo;
- la promozione di altre modalità interattive per lo svolgimento dei dibattiti pubblici nell'ambito della conferenza.

In aggiunta al formato del dialogo con i cittadini sul modello del consesso civico, **i partner locali, regionali e nazionali dovrebbero organizzare un'ampia gamma di altri eventi a latere della conferenza.** Tutte le istituzioni e i soggetti della società civile che desiderano partecipare alla conferenza dovrebbero essere invitati a sottoscriverne i principi e gli obiettivi definiti nella dichiarazione comune.

In particolare, per attirare i giovani dovrebbero essere utilizzate forme di partecipazione più ampie, interattive e creative, quali eventi sportivi e festival. Nella stessa ottica, si potrebbero organizzare "hackathon" per incoraggiare una riflessione innovativa su temi specifici, nonché altre iniziative per incoraggiare le persone a partecipare autonomamente. Analogamente, è importante raggiungere le generazioni precedenti e riservare la dovuta attenzione alle forme tradizionali di partecipazione.

La parte essenziale del progetto è la promozione della più ampia partecipazione possibile, tenendo conto dei punti di vista provenienti da tutta l'Unione. **Tutti gli europei dovrebbero avere la stessa opportunità di impegnarsi** – siano essi giovani o anziani, provenienti da zone urbane o rurali, con conoscenze o no dell'Unione europea. Per la nostra democrazia è essenziale raggiungere la maggioranza silenziosa degli

europei, favorendone la partecipazione e dandole lo spazio necessario per esprimersi. La diversità dell'Europa dovrebbe riflettersi coerentemente in tutto il processo con eventi rivolti alle persone, a prescindere dal luogo di provenienza in Europa e dal loro background. Una particolare attenzione dovrebbe essere dedicata a garantire la parità di genere e la rappresentanza delle minoranze e delle persone con disabilità».

Effettivamente, almeno in teoria, i cittadini europei hanno a disposizione numerosi strumenti di democrazia partecipativa, che si aggiungono alla dimensione della democrazia rappresentativa che si esprime attraverso il Parlamento europeo. Strumenti, cioè, attraverso i quali i cittadini possono partecipare direttamente all'adozione delle scelte dell'Unione. O almeno potrebbero...

Apparentemente, infatti, esiste una grande varietà di strumenti disponibili. Si va dal diritto di petizione al Parlamento europeo (articolo 227 del Trattato sul Funzionamento della UE) alle competenze dell'Ombudsman europeo (articolo 228 del medesimo trattato) agli strumenti di cui al Trattato sulla UE, che all'articolo 10.3 riconosce formalmente la democrazia partecipativa, le cui forme principali sono disciplinate dall'articolo 11, secondo il cui primo comma

«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».

Il medesimo articolo 11 disciplina poi le occasioni di dialogo tra cittadini e istituzioni (articolo 11.2), le consultazioni dei cittadini (articolo 11.3) e l'Iniziativa dei Cittadini Europei (articolo 11.4).

Tutti questi strumenti non hanno dato per ora risultati pari alle aspettative. E ciò ritengo per vari motivi. Per un verso per l'inadeguatezza degli strumenti, che non costituiscono una organica strategia di partecipazione, per altro verso per una sorta di disaffezione alla partecipazione da parte dei cittadini europei.

Cominciamo da una breve analisi degli strumenti di partecipazione. In verità, queste opportunità hanno differenti funzioni e risultati. Tanto

per cominciare, le petizioni al Parlamento europeo e i ricorsi all'Ombudsman europeo sono, almeno da un punto di vista formale e procedurale, strumenti attraverso i quali i cittadini europei possono ottenere la presa in considerazione di loro specifiche e particolari doglianze. Sono dunque degli strumenti bottom-up.

Pure al novero degli strumenti bottom-up appartengono le Iniziative dei Cittadini Europei, che però mirano a promuovere azioni delle istituzioni europee su questioni di interesse generale.

Le consultazioni dei cittadini e i dialoghi con i cittadini sono invece, più propriamente strumenti cosiddetti top-down, ossia meccanismi utili alle istituzioni per creare consenso attorno alle proprie scelte, obiettivo sicuramente desiderabile in una moderna democrazia, ma non catalogabile in senso stretto tra le forme di democrazia partecipativa.

Approfondendo poi l'analisi, si scoprono alcune cose interessanti. Per esempio, come dimostrato dai non tantissimi per la verità studi sulle petizioni al Parlamento europeo, lo strumento della petizione si rivela più utile a creare un canale comunicativo tra il Parlamento e i suoi elettori, piuttosto che a offrire ai cittadini europei uno strumento di effettiva tutela di loro diritti.

Insomma, è incerta la natura di vero e proprio diritto giuridicamente azionabile del cosiddetto "diritto di petizione" al Parlamento europeo. Con il risultato che anche il "diritto di petizione" al Parlamento europeo può esser visto più opportunamente, più che come uno strumento di tutela di posizioni soggettive individuali, invece come un complemento "partecipativo" all'attività dell'istituzione tipicamente espressione della democrazia rappresentativa. Ciò contribuisce, anche se indirettamente, a creare, come dicevamo, un canale di dialogo tra il Parlamento e i propri elettori, ma difficilmente può essere descritto come un vero e proprio strumento di democrazia partecipativa.

Più ampiamente, poi, il Centre for European Policy Studies, prestigioso *think tank* di Bruxelles, ha recentemente pubblicato i risultati di uno studio, nel quale osserva che altri limiti importanti al funzionamento degli

strumenti di democrazia partecipativa in Europa sono dovuti al fatto che essi sono prevalentemente utilizzati da organizzazioni di cittadini piuttosto che da singole persone.

Sempre secondo lo stesso studio, esisterebbe un problema di struttura dell'Unione europea, che soffrirebbe (stando alle risultanze della ricerca) dello stesso peccato di origine delle Comunità europee: cioè il fatto che l'Unione, come già le Comunità europee, è sostanzialmente governata da una élite di burocrati che, senza alcuna legittimazione democratica, elabora strategie che poi cala dall'alto sui territori, cercando poi di orientare le posizioni della pubblica opinione⁹.

Ciò probabilmente può spiegare il fenomeno, recentemente accentuatosi, dell'euroscetticismo populista, che descrive le istituzioni europee come distanti dalle preoccupazioni della gente comune. Lo abbiamo sentito dichiarare più volte, in differenti occasioni, ultimamente in occasione dell'emergenza Coronavirus.

Ma si presta anche, mi pare, ad un'altra riflessione e di segno opposto. Il progetto europeista, fin dai primi momenti della sua formulazione, fu (ed è rimasto nella sostanza) un progetto intergovernativo volto a creare una amministrazione comune per lo svolgimento di compiti di interesse comune, qual era fin dall'inizio la creazione del mercato comune. Ed è probabilmente per questo che il documento si fa poi scrupolo di precisare che:

«Una discussione di tale portata potrà essere proficua soltanto se e quando sarà seguita da interventi reali e risultati tangibili. Negli orientamenti politici, la presidente von der Leyen si è pertanto impegnata a dar seguito a quanto dibattuto e concordato durante la conferenza. Si tratta di un elemento fondamentale e di una novità della conferenza, che dovrebbe

⁹ S. BLOCKMANS, S. RUSSACK (edds.), *Deliberative Democracy in the EU. Countering Populism with Participation and Debate*, London 2020 <https://www.ceps.eu/ceps-publications/deliberative-democracy-in-the-eu/> e vedi anche degli stessi autori, *Direct Democracy in the EU. The Myth of a Citizens' Union*, London 2018 file:///C:/Users/Utente/Downloads/EU_Direct_Democracy_CEPS_RLI_paperback_Blockmans_Russack.pdf

in ultima analisi dimostrare come la partecipazione alla democrazia sia un processo costante che dà i suoi frutti al di là della partecipazione alle elezioni.

Un meccanismo di feedback dovrebbe garantire che le idee formulate si traducano in raccomandazioni concrete per le future azioni dell'UE. Potrebbe essere specificamente correlato alle tematiche via via affrontate, articolandosi in forme diverse, quali relazioni delle rappresentanze della Commissione, sondaggi di opinione realizzati nell'ambito di conferenze e monitoraggio da parte di esperti delle discussioni in rete e sui social media e di altri dati disponibili. La Commissione può contribuire a questo processo, ad esempio mediante relazioni trimestrali che dovrebbero essere pubblicate e divulgate in modo proattivo, in quanto conteranno informazioni preziose e saranno strettamente correlate al suo operato in materia di previsione, individuando le tendenze sociali, economiche e politiche che contribuiranno a rendere la legislazione europea "a prova di futuro".

Nell'ambito del meccanismo di feedback sarà importante determinare le modalità per integrare i suggerimenti dei cittadini in una serie coerente di raccomandazioni. La Commissione è pronta a tenere conto del feedback e delle proposte dei cittadini nella definizione del suo programma legislativo».

La Commissione si spinge poi a formulare una proposta di calendarizzazione delle attività proponendo di avviare la conferenza il 9 maggio 2020 – Festa dell'Europa, data i cui cade anche il settantesimo anniversario della firma della dichiarazione Schuman, e, naturalmente, indica il 2024, anno delle prossime elezioni al Parlamento europeo come orizzonte temporale entro il quale le modifiche alla legislazione elettorale dovrebbero essere operative.

Speriamo davvero che sia la volta buona!