

ENZO DI SALVATORE

## “Democrazia partecipativa” e processo di integrazione europea

SOMMARIO: 1. Democrazia “partecipativa”, “rappresentativa” e “diretta” – 2. Democrazia e deficit democratico nel processo di integrazione europea – 3. Gli elementi costitutivi della “democrazia partecipativa” – 4. Le “ampie consultazioni” da parte della Commissione – 5. L’iniziativa legislativa dei cittadini dell’Unione – 6. (Segue): qualche osservazione critica – 7. Efficacia orizzontale e verticale del principio democratico nei rapporti tra Unione europea e Stati membri

### 1. Democrazia “partecipativa”, “rappresentativa” e “diretta”

Parte della dottrina sostiene che la “democrazia partecipativa” si configuri come una sorta di “entità intermedia” tra le due più consolidate nozioni di democrazia: quella rappresentativa e quella diretta<sup>1</sup>. Questa opinione – che risponde ad una esigenza puramente scientifica di classificazione dei fenomeni giuridici – chiede, tuttavia, che si chiarisca che cosa con la locuzione “democrazia partecipativa” possa intendersi. Giacché la stessa possibilità di declinare in modo inedito il concetto di democrazia impone che l’indagine relativa al significato giuridico da accordare a detta espressione faccia luce sugli elementi costitutivi della nozione stessa. Tale compito appare particolarmente arduo se si riflette sulla circostanza che, più in generale, il concetto di democrazia assunto in ambito europeo risulta solo parzialmente coincidente con quello accolto entro l’ordinamento statale. Questo perché la questione della democrazia sul piano europeo tende a collegarsi ad un problema che non lambisce – o che forse lambisce solo in parte<sup>2</sup> – il piano interno allo Stato. Mi riferisco al c.d. *deficit* democratico: una questione che entro il processo di integrazione ha una sua peculiare ragion d’essere solo in quanto connessa alla discussione sulla legittimazione dei poteri dell’Unione europea<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> In ordine alla “democrazia partecipativa” come “*tertium genus*” rispetto alla “democrazia rappresentativa” e alla “democrazia diretta” v. la ricostruzione effettuata da M. DELLA MORTE, *Iniziativa legislativa popolare e democrazia partecipativa*, in *Nuove Aut.*, 1-2, 2008, 33 ss., 43 ss.

<sup>2</sup> Il consolidamento del potere burocratico in seno al processo di integrazione ha avuto ricadute sul piano nazionale in termini di vantaggi per il potere burocratico statale. Ciò ha provocato un indebolimento del circuito democratico, in quanto la responsabilità politica è divenuta spesso solo formale: utili spunti in tal senso in L. SIEDENTOP, *La democrazia in Europa*, trad. it., Torino, 2001, 146 ss.

<sup>3</sup> Nell’ampia letteratura che si è prodotta sul tema si rinvia a quanto ha scritto parte della dottrina più autorevole in un breve, ma denso e lungimirante articolo: cfr. L. PALADIN, *Il deficit democratico nell’ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, 199, 1031 ss.

Ed infatti, nonostante l'art. 2 del TUE affermi che l'Unione si fonda su taluni valori (e tra questi quello della democrazia) e nonostante esso dichiari che questi valori sono comuni agli Stati membri, appare indubbio che lo svolgimento del principio democratico in seno allo stesso Trattato sull'Unione e in quello sul funzionamento dell'Unione risponda a logiche tutte interne al processo di integrazione. In questo contesto, in cui la legittimazione del processo di integrazione europea può dirsi di tipo *indiretto*, le specifiche forme di espressione del principio democratico, alternative in qualche modo alla democrazia rappresentativa, appaiono serventi alla risoluzione del problema del *deficit* democratico. Basti pensare al rafforzamento dei poteri dei Parlamenti nazionali<sup>4</sup>, alla progressiva valorizzazione della c.d. "democrazia regionale e locale"<sup>5</sup>, alla stessa "democrazia partecipativa". Con una differenza non trascurabile, che rende i due concetti di "democrazia" – quale che sia la sua declinazione – ontologicamente differenti: sul piano interno allo Stato, gli istituti della democrazia sono conseguenza dell'affermazione della sovranità popolare; sul piano europeo, essi sono conseguenza dell'essere cittadini dell'Unione.

Una sorte, questa, che tocca, in fondo, persino la c.d. "democrazia rappresentativa", posto che, nonostante il Parlamento europeo non sia più "composto di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti in Comunità" (art. 189 TCE), ma di "rappresentanti dei cittadini dell'Unione"<sup>6</sup>, è fin troppo noto che in capo al Parlamento europeo, anche a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, non si concentri l'attività normativa dell'UE: certo, esso vede accresciuti ora i propri poteri in ordine all'indirizzo politico (dunque: in ordine alla forma di governo dell'UE) e i propri poteri in relazione alla funzione legislativa, in particolar modo grazie al fatto che la procedura di codecisione si elevi a procedura ordinaria di approvazione degli atti dell'Unione (art. 294 TFUE); ma, nonostante questo, non è possibile sostenere che sul piano europeo sia riproducibile il modello democratico che sul piano interno allo Stato si è affermato ormai da secoli<sup>7</sup>. Come dire: sul piano europeo, le potenzialità della "democrazia rappresentativa" sono esaurite; a meno che, si intende, non si decida di spingere il processo di integrazione oltre lo stadio attuale, in una dimensione, cioè, qualitativamente differente: quella federale. Evidenza, questa, che al momento parrebbe esclusa: si pensi a quanto solo in Germania ha statuito il Tribunale costituzionale federale, dapprima con la decisione Maastricht nel 1993 e poi con quella sul Trattato di Lisbona nel 2009.

<sup>4</sup> Nella letteratura più recente v. M. GENNART, *Les Parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: évolution ou révolution*, in *CDE*, 2010, 17 ss.; A. CYGAN, *The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments*, in *ELR*, 4, 2011, 480 ss.

<sup>5</sup> In proposito, sia consentito rinviare a E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, 2008, 114 ss.

<sup>6</sup> S. BREDT, *Prospect and limits of Democratic Governance in the EU*, in *ELJ*, 1, 2011, 35 ss., 37.

<sup>7</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *Il ruolo del Parlamento europeo e il principio della democrazia rappresentativa*, in *TDS*, 1-2-3, 2008, 491 ss., 502 ss., 504.

In ambito europeo, dunque, la democrazia, quale che sia la sua forma, non trova radice nella sovranità del “popolo europeo”<sup>8</sup>. Né in sua vece può ricorrersi all’ambigua nozione di “società civile” europea, la quale, nei termini evocati dal Libro bianco sulla *governance* del 2001, parrebbe riferirsi più alle organizzazioni (quelle non governative, quelle sindacali, quelle professionali) che all’insieme dei cittadini dell’Unione<sup>9</sup>. Sul piano europeo, quel che conta è (ancora) il lato esterno della sovranità (gli Stati come “Signori dei Trattati”, nel senso inteso dal Tribunale costituzionale federale tedesco). Ed è sulla sovranità dello Stato che, in fondo, si innesta anche la “democrazia partecipativa”: come sta a provare – ma lo si vedrà – la recente disciplina dell’iniziativa legislativa dei cittadini dell’UE.

## 2. Democrazia e *deficit* democratico nel processo di integrazione europea

Di democrazia e di *deficit* democratico si è discusso fin dall’entrata in vigore dei Trattati istitutivi delle Comunità europee del 1951 e del 1957. In un libro del 1969 Walter Hallstein ha sostenuto che l’ordinamento delle Comunità europee lasciasse a questo proposito “ancora a desiderare” e che esso rappresentasse una democrazia ancora “sottosviluppata”<sup>10</sup>. Egli, tuttavia, si affrettava a precisare che questa arretratezza nell’organizzazione comunitaria dei poteri risultasse tollerabile agli occhi dell’opinione pubblica solo in quanto soluzione iniziale provvisoria, cui il diritto comunitario avrebbe dovuto far rapidamente fronte, impegnandosi a sviluppare progressivamente.

---

<sup>8</sup> Secondo J. HABERMAS, *La creazione di un’identità europea è necessaria e possibile?* in ID., *L’occidente diviso*, trad. it., Roma-Bari, 2005, 53 ss., 63 – “l’argomentazione (che porta taluni ad escludere l’esistenza di un popolo europeo) si fonda sull’assunto che soltanto una nazione legata da lingua, tradizione e storia comuni può offrire la base necessaria a una comunità politica”. A parere dell’esimio studioso, però, “questa interpretazione, anche se sulle prime appare suffragata dalla storia dello Stato nazionale europeo, non regge a un esame più accurato”. È da osservare, invero, che detta conclusione avrebbe ragion d’essere se il concetto di “popolo” fosse – come effettivamente fu per la Francia post-rivoluzionaria (cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)* (1955), in ID., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 89 ss., 97 s.) – in ogni caso storicamente coincidente con quello di “nazione”; ma qui è da ritenere che, dal punto di vista giuridico e non già sociologico, il concetto di popolo resti collegato all’unità statale (sul punto limpidamente V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, *Introduzione al diritto costituzionale italiano*, II ed. riv. acc., Padova, 1970, 59); circostanza niente affatto trascurata dai Trattati europei, posto che, nonostante le modifiche apportate all’art. 1 TUE e nonostante si dichiarò che il Parlamento sia composto di “rappresentanti dei cittadini dell’Unione” (e non più di “rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità”) (art. 14.2 TUE), il riferimento ai “popoli” degli Stati membri non è certo venuto meno: né espressamente (v. il Preambolo TUE), né implicitamente (v. art. 2 TUE, sul rispetto dell’identità “nazionale” degli Stati membri: in virtù del quale si continua a postulare, appunto, che la questione dell’identità del popolo resti intatta, sebbene assorbita, entro l’identità (nazionale) dello Stato membro).

<sup>9</sup> Cfr. D. FERRI, *L’Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Ist. Fed.*, 2, 2011, 297 ss., 306 ss.; tra gli scritti più recenti dedicati alla questione della *governance* europea cfr. C. SHORE, *‘European Governance’ or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government*, in *ELJ*, 3, 2011, 287 ss., 288, per il quale “governance” “is an ideological term that re-casts large areas of policy as essentially ‘technical’ or ‘organizational’ matters to be decided on the basis of scientific and technical expertise rather than public debate”.

<sup>10</sup> W. HALLSTEIN, *Europa federazione incompiuta*, trad. it., Milano, 1971, 69.

Non è certo questa la sede per ripercorrere le vicende che hanno interessato sul piano comunitario lo sviluppo del principio democratico<sup>11</sup>. Né è il caso di ripetere quanto da più parti si è già sostenuto: e cioè che alla questione del *deficit* democratico si sia iniziato a porre rimedio solo a partire da Maastricht<sup>12</sup>. Quello che invece preme qui sottolineare è che, a torto o a ragione<sup>13</sup>, il problema del *deficit* democratico ha fatto sì che si approdasse alla questione della *governance* europea, alla cui luce può spiegarsi anche la nozione di “democrazia partecipativa”. Traggo la definizione di questo concetto chiave dal Libro bianco sulla *governance*, licenziato dalla Commissione europea nel 2001: “un insieme di norme, processi e comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello dell’UE”<sup>14</sup>. Per la Commissione cinque erano i principi da porre a base della buona *governance*: *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza*<sup>15</sup>. Tra i cambiamenti proposti dal Libro bianco vi era quello volto ad accrescere la partecipazione dei cittadini all’Unione, ossia: rendere maggiormente democratico il processo di

<sup>11</sup> In proposito v., per tutti, M. KAUFMANN, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, Baden-Baden, 1997.

<sup>12</sup> Alla democrazia il TUE, così come emendato dai successivi Trattati di Amsterdam del 1997 e di Nizza del 2000, si richiama (direttamente o indirettamente) in molte sue parti; ad es. nel Preambolo, ove si dichiara che i Capi di Stato confermano il proprio attaccamento ad una serie di principi, tra i quali quello democratico, e si dice che essi desiderano rafforzare ulteriormente il funzionamento democratico ed efficiente delle Istituzioni; nell’art. 1, ove si afferma che il Trattato “segna una nuova tappa nel processo di creazione di un’unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”; nell’art. 6, ove si legge che l’Unione si fonda su alcuni principi, tra i quali quello di democrazia, prescrivendone il rispetto agli Stati che ne fanno parte – pena l’attivazione di una procedura sanzionatoria da parte del Consiglio – e a quelli che chiedano di aderirvi (art. 49); nell’art. 11, ove tra gli obiettivi di politica estera e di sicurezza comune dell’Unione si annovera espressamente lo “sviluppo e il consolidamento della democrazia”. Ma il discorso potrebbe essere ulteriormente svolto anche con riferimento al TCE, in quanto, solo per fare ancora un esempio, persino la partecipazione degli enti regionali e locali al Comitato delle Regioni risulta collegata al principio democratico: essendo, appunto, previsto che esso sia costituito da rappresentanti delle collettività regionali e locali, titolari di un mandato elettorale nell’ambito di una collettività regionale o locale oppure politicamente responsabili dinanzi a un’assemblea eletta.

<sup>13</sup> Ritieni (da sempre) che la questione del deficit democratico sia posta in modo del tutto ozioso S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2, 2011, 377 ss., 379 s.: “una vuota ripetizione”; segnala, invece, un ulteriore aspetto della problematica P. MAGNETTE, *Le principe démocratique au-delà de la représentation*, in *La constitution de l’Europe*, a cura di P. Magnette, Bruxelles, 2000, 1135 ss., 149, per il quale l’Unione soffrirebbe più “d’une surabondance que d’un déficit de représentation”, atteso che tutti i livelli di governo (europei, nazionali, regionali, locali) e tutte le componenti della società civile (rappresentanti dei lavoratori, delle industrie, ecc.) pretenderebbero di giocarvi un ruolo; sulle “risposte al deficit democratico delle istituzioni comunitarie” v. P. RIDOLA, *Il principio democratico fra Stati nazionali e Unione europea*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, 305 ss., 319 ss., ed ivi ragguagli sulle diverse posizioni espresse in proposito dalla dottrina.

<sup>14</sup> *Amplius*, in proposito, S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, in ID., *L’esperienza costituzionale europea*, Roma, 2008, 355 ss.; ma v. utilmente anche D.-U. GALETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2006, 265 ss.

<sup>15</sup> Secondo quanto si legge in un recente documento del Comitato economico e sociale, l’applicazione dei principi della *governance* deve darsi attraverso il c.d. “dialogo civile”, definito dallo stesso Comitato come “strumento essenziale”; il dialogo civile viene, quindi, definito come “a democratic and public opinion-forming process that can take various forms depending on the actors involved: horizontal: dialog between European civil society organisations on the EU’s development, future and policies; vertical: structured, regular dialogue between these organisations and the EU; sectoral: daily dialogue between civil society organisations and their contacts within the legislative and executive authorities”.

integrazione. Il conseguimento di tale obiettivo si sarebbe legato anzitutto alla formazione di un dibattito pubblico. Ciò a sua volta avrebbe chiesto che i cittadini fossero informati sugli accadimenti europei e quindi posti in condizione di seguire il processo politico *in fieri*. Per tutto questo si reputava, in particolare, necessario: ricorrere alla democrazia regionale e locale; prevedere la partecipazione della società civile; valorizzare l'informatica e l'opinione degli esperti.

Un concetto, quello di *governance* europea, anch'esso ambiguo, di cui, tuttavia, la "democrazia partecipativa" avrebbe dovuto costituire una sua parte essenziale. Non saprei dire se la sua parte preponderante.

Fatto sta che nel 2004 il "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", attraverso il suo Titolo VI, si è proposto di disciplinare "*La vita democratica dell'Unione*", distinguendo a tal proposito tra *democrazia rappresentativa* (I-46) e *democrazia partecipativa* (I-47)<sup>16</sup>. E sebbene il Trattato di Lisbona non abbia poi conservato questa distinzione (e questa corrispondente denominazione) può senz'altro ammettersi che la sostanza di quella disciplina non sia affatto venuta meno.

L'art. 10 TUE, dedicato alla *democrazia rappresentativa*, stabilisce al suo par. 3 che "ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione" e che "le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini". L'art. 11, per parte sua, prevede invece quanto segue: "1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. 4. Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea". Se poi si passa a vedere quel che stabilisce l'art. 24 TFUE, ivi si dice: "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 11 del trattato sull'Unione

---

<sup>16</sup> Cfr. in proposito P. RIDOLA, *The parliamentaryisation of the institutional structure of the European Union between representative democracy and the participatory democracy*, in *Governing Europe under a Constitution. The Hard Road from the European Treaties to a European Constitutional Treaty*, a cura di H.J. Blanke e S. Mangiameli, Berlin-Heidelberg-New York, 2006, 415 ss.

europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire”<sup>17</sup>.

### 3. Gli elementi costitutivi della “democrazia partecipativa”

Posti in luce i nessi esistenti tra processo di integrazione europea, principio democratico e “democrazia partecipativa”, occorre, tuttavia, chiarire quali possano essere gli elementi costitutivi della c.d. “democrazia partecipativa”. Perché se è vero che, in ossequio alla relatività degli ordinamenti giuridici e al principio di imputazione normativa che informa ciascuno di essi, l’effettiva declinazione del principio democratico non può che muovere da quanto stabilisce in proposito l’ordinamento giuridico dell’Unione, attraverso la disciplina degli istituti all’uopo previsti, è altrettanto vero che la riconduzione di taluni strumenti entro la “democrazia partecipativa” presuppone che si sappia già cosa cercare e, cioè, che si abbia già a disposizione la nozione relativa.

Un’esigenza puramente scientifica, lo si ripete, di sistemazione dell’oggetto di studio; e che nel caso che qui ci occupa appare necessario ad evitare che entro la “democrazia partecipativa” sia ricondotta ogni forma di coinvolgimento del cittadino dell’Unione nel processo di integrazione.

La proposta avanzata da parte della dottrina di considerare la “democrazia partecipativa” come un’entità intermedia tra le due nozioni di democrazia più consolidate, ha il pregio di aiutarci in questa ricerca, in quanto ci suggerisce anzitutto quel che la “democrazia partecipativa” certamente non è: essa non solo non è *partecipazione indiretta* al processo di integrazione attraverso *l’attività dei rappresentanti in Parlamento* (e su questo non vi sarebbe bisogno di insistere, in quanto sarebbe sufficiente tenere a mente quanto detto più sopra, in ordine agli sviluppi della democrazia nel processo di integrazione, posto che l’accoglimento della “democrazia partecipativa” nel diritto dei Trattati muove esattamente dalla constatazione dell’insufficienza della democrazia rappresentativa), ma neppure può essere – e forse questo rilievo appare non così scontato – *partecipazione indiretta* attraverso l’attività del Comitato delle Regioni: i cui membri, rappresentanti delle collettività regionali e locali, devono essere “*titolari di un mandato elettorale nell’ambito di una collettività regionale e locale oppure politicamente responsabili dinanzi ad un’assemblea eletta*”<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Su queste previsioni v. C. PINELLI, *Le «Disposizioni relative ai principi democratici»*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, 2008, 125 ss., nonché E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, a cura di A. Lucarelli-A. Patroni Griffi, Napoli, 2009, 207 ss., 218 ss.

<sup>18</sup> Dal punto di vista della legittimazione dell’organo, non vi è, infatti, differenza alcuna tra la posizione del Comitato delle Regioni e quella del Consiglio: in ordine a quest’ultima, sarebbe sufficiente ricordare come, nella sentenza Maastricht del 1993 (BVErfGE, 89, 155 ss.), il Tribunale costituzionale tedesco abbia ritenuto che non fosse leso il principio democratico di cui all’art. 38 GG, sul presupposto che, rispetto all’attività dei rappresentanti tedeschi in Consiglio, il Parlamento non fosse privato dei propri poteri di controllo; con ciò ritenendo che il circuito democratico non fosse interrotto e che non si desse, pertanto, un problema di *deficit* democratico. Singolare (se non contraddittorio), però, che nella più recente sentenza sul Trattato di Lisbona (2009) esso abbia

In secondo luogo, la nozione di “democrazia partecipativa” non sarebbe coincidente neppure con quella di “democrazia diretta”<sup>19</sup>. La quale accorderebbe ai cittadini la possibilità di esprimersi direttamente in ordine alla decisione da adottare. Questo rilievo appare dirimente se si vuol accordare un peculiare ed autonomo significato alla “democrazia partecipativa”, posto che la dottrina più risalente, pur riconoscendo che di autentica “democrazia diretta” possa parlarsi solo quando l’ordinamento giuridico riconosca in capo al popolo il diritto all’autogoverno, ha finito per ricomprendere nella “democrazia diretta” ogni istituto volto a coinvolgere il popolo nell’esplicazione diretta delle pubbliche funzioni, e cioè: “l’iniziativa popolare delle leggi, il *referendum* ed, eccezionalmente, il plebiscito”<sup>20</sup>. Questa impostazione risente, forse, del fatto che nella dottrina più risalente la questione della democrazia sia stata risolta non in modo semplicistico, ma semplificato, atteso che le ragioni che tendevano a giustificare la coppia concettuale “democrazia rappresentativa” e “democrazia diretta” si legavano allo scopo di chiarire non tanto gli elementi costitutivi della “democrazia diretta”, quanto quelli propri della “democrazia rappresentativa”: ritenuta, evidentemente, la vera questione da affrontare.

Circa gli elementi costitutivi della nozione di “democrazia partecipativa” può dirsi quanto segue:

- 1) soggetti attivi sono *i cittadini dell’Unione*, singoli o associati: ciò lo si ricava dall’art. 10, § 3, TUE, ove si dice che “ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione”;
- 2) gli istituti di “democrazia partecipativa” devono essere *giuridicamente disciplinati in forma tipizzata* e devono mirare al conseguimento di un *interesse generale* dell’Unione e non particolare dei singoli. In questo senso, l’*interesse generale* tradurrebbe sul piano europeo ciò che sul piano interno, e con riferimento alla sovranità popolare, è definibile quale *volontà generale* (dello Stato)<sup>21</sup>: gli interessi particolari che si contrappongono sul piano interno allo Stato attraverso l’azione dei partiti politici trovano infine ricomposizione nella *volontà*

---

dichiarato l’illegittimità della legge di ampliamento dei poteri del *Bundestag*, sul presupposto che i poteri di controllo dell’organo parlamentare fossero insufficienti dal punto di vista del principio democratico: come se la questione del *deficit* democratico ponesse problemi quantitativi e non già qualitativi.

<sup>19</sup> Ma diversamente M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa* (2003), in [http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/20030619\\_padova/luciani.html](http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/20030619_padova/luciani.html), il quale ritiene che nell’ordinamento costituzionale italiano ogni forma di democrazia diversa da quella rappresentativa sia riconducibile alla “democrazia partecipativa”; la conclusione cui perviene tale illustre dottrina muove esplicitamente dalla lezione dei “classici”: Rousseau, Constant, ecc.; v., però, anche L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, 1998, 263, il quale alla democrazia rappresentativa oppone quella “diretta o partecipativa”.

<sup>20</sup> Così P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Democrazia*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 110 ss., 116 s.

<sup>21</sup> In relazione al piano interno allo Stato, questa distinzione resta, invece, intatta: l’art. 118, comma 4, della Costituzione italiana stabilisce che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di *attività di interesse generale*, sulla base del principio di sussidiarietà” (corsivo non testuale). In questo caso, l’*interesse generale* costituisce solo l’effetto *indiretto* dell’attività intrapresa dal privato; di modo che gli interessi particolari perseguiti non trovano, infine, ricomposizione entro la volontà generale dello Stato.

generale dello Stato, cui l'atto legislativo, dal punto di vista della sua legittimazione, è riconducibile<sup>22</sup>. Detto altrimenti, la partecipazione potrebbe essere benissimo ispirata da interessi di parte, ma ciò che conta è che detto interesse non resti trasfuso nell'atto adottato. Così, dovrebbe, ad esempio, escludersi che si abbia "democrazia partecipativa" qualora il cittadino (singolo o associato) instauri una qualsivoglia relazione con le Istituzioni, non solo nei casi in cui si rivolga al Mediatore o scriva alle Istituzioni al fine di ottenere una risposta, ma persino nell'ipotesi in cui eserciti il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo. Non a caso, l'art. 227 del TFUE prevede che "qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e che lo (la) concerne direttamente". Più problematica, invece, è la questione della funzione consultiva esercitata dal Comitato economico e sociale. Se è vero, infatti, che il Trattato sul funzionamento dell'Unione prevede che il Comitato sia "composto da rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale" è altrettanto vero che i suoi membri "non sono vincolati da alcun mandato imperativo" e che "esercitano le loro funzioni in piena indipendenza e nell'interesse generale dell'Unione" (art. 300);

- 3) un ulteriore elemento che si aggiunge a quelli appena considerati è quello posto in luce dal Umberto Allegretti in suo scritto: il diritto dell'Unione europea deve *coinvolgere il cittadino "entro una procedura che vede la decisione e altri momenti del procedimento lasciati agli organi rappresentativi"*<sup>23</sup>. Proporrei di sostituire l'espressione "organi rappresentativi" con "Istituzioni dell'Unione" (escludendo da questo riferimento, per ovvie ragioni, la Corte di giustizia). Ciò perché, diversamente, dovremmo ammettere che di "democrazia partecipativa" si possa parlare unicamente nel caso in cui il coinvolgimento del cittadino interessi il procedimento (o la fase del procedimento)<sup>24</sup> "lasciato" al Parlamento europeo o anche al Consiglio<sup>25</sup>, mentre dovrebbe escludersi nel caso in cui esso si realizzi con

<sup>22</sup> In tal senso chiaramente H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Bologna, 1998, 68 s., 80 s. e, in relazione all'unità del Popolo, come "unità degli atti individuali regolati e retti dal diritto dello Stato", 58 ss.

<sup>23</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, p. 5 del *paper*; cfr., però, anche ID., *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni*, in *Ist. Fed.*, 2, 2011, 193 ss., 202, ove si discorre di "attività decisionali delle istituzioni pubbliche".

<sup>24</sup> Una questione che resta sullo sfondo è se la "democrazia partecipativa" possa interessare, più in generale, l'esercizio di qualunque funzione pubblica; chi ammettesse questa possibilità dovrebbe, comunque, concludere che ciò dipenda, pur sempre, da una scelta effettuata in tal senso dall'ordinamento giuridico di riferimento: cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in *www.astrid.eu*, 3 del *paper*, per il quale essa, "in teoria, può riguardare tutte le funzioni pubbliche"; v. anche D. DONATI, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, in *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, a cura di A. Valastro, Napoli, 2010, 141 ss., 164, che considera questa possibilità in relazione all'esercizio della funzione giurisdizionale.

<sup>25</sup> Posto che, secondo quanto si ritiene, anche la rappresentanza degli Stati membri in Consiglio sarebbe espressione del principio democratico: cfr. ancora il Libro bianco sulla *governance* europea, COM (2001), p. 8:



riferimento alla fase del procedimento di competenza della Commissione e, cioè, proprio riguardo ad una Istituzione che è indipendente e rispetto alla quale si porrebbero i maggiori dubbi di *deficit* democratico.

#### 4. Le “ampie consultazioni” da parte della Commissione

In considerazione di quel che si è appena detto e, dunque, tenendo conto di quel che al momento stabilisce il diritto dei Trattati, dovrebbe riconoscersi che, in ambito europeo, la “democrazia partecipativa” si riassume nello strumento delle *consultazioni* e in quello dell'*iniziativa legislativa*<sup>26</sup>.

L'art. 11 del TUE, oltre a riconoscere ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e scambiare pubblicamente le proprie opinioni e oltre ad imporre alle Istituzioni di mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile<sup>27</sup>, prescrive alla Commissione di procedere ad “ampie consultazioni delle parti interessate”. Il problema di fondo che qui si pone è quello di capire, anzitutto, che cosa si intenda con “parti interessate”. A questo riguardo può leggersi quanto la Commissione ha chiarito nel 2002, in una sua Comunicazione dal titolo “*Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*”. Da essa si evince chiaramente che la questione principale concerne la partecipazione dei gruppi di interesse e non (tanto) quella dei cittadini. Se poi si passa ad analizzare quel che accade in via di prassi, si scorge come persino i Governi degli Stati membri siano interessati dalle “ampie consultazioni” e come nei fatti la partecipazione dei cittadini sia davvero esigua. Cito un esempio. Dopo il disastro petrolifero occorso nel Golfo del Messico, la Commissione con una sua Comunicazione (2010) e il Parlamento europeo con una sua Risoluzione (2010) hanno convenuto di dover rivedere la normativa europea relativa alla responsabilità per danni ambientali<sup>28</sup>. In ragione di ciò, dal 16 marzo al 20 maggio 2011, la Commissione ha proceduto ad effettuare “ampie consultazioni”. Il risultato è stato che sono pervenuti

---

“L'Unione è investita di un doppio mandato democratico, tramite il Parlamento europeo che rappresenta i cittadini dell'Unione e il Consiglio che riunisce i governi eletti degli Stati membri”; sulla questione v. ora C. MÖLLERS-J. V. ACHENBACH, *Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag*, in *EuR*, 1, 2011, 39 ss., 47. “Art. 10 Abs. 1, 2 EUV verankert eine duale Struktur der demokratischer Legitimation der Kompetenzausübung der EU als Verfassungsprinzip im Primärrecht”; cfr. anche la già citata BVerfGE, 89, 155 ss.

<sup>26</sup> Ma su ciò non v'è accordo tra gli studiosi: per F. RASPADORI, *La democrazia partecipativa ed il diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2, 2010, 675 ss., l'iniziativa è espressione di “democrazia partecipativa”; per D. FERRI, *L'Unione europea*, cit., 330, essa sarebbe, invece, espressione di “democrazia diretta”.

<sup>27</sup> Nonostante siffatte previsioni siano ricondotte tra le “Disposizioni relative ai principi democratici”, deve, invero, ammettersi che esse non siano recate in svolgimento del principio democratico. Tali previsioni, a rigore, atterrebbero più propriamente alla sfera delle libertà del cittadino dell'Unione e, segnatamente, a quelle di comunicazione e di manifestazione del pensiero.

<sup>28</sup> Ma v. anche Risoluzione PE del 13 settembre 2011.

complessivamente 53 pareri<sup>29</sup>. Al riguardo si sono espressi: 11 Stati membri; 17 industrie petrolifere; 5 compagnie assicuratrici; 14 Organizzazioni non governative; 9 “operatori”; 2 associazioni di consulenza legale e 5 cittadini dell’Unione. E le cose non sono andate certo diversamente negli altri casi: ad esempio, in relazione alla proposta di normativa sul rilascio dei permessi per progetti di infrastruttura energetica: 81 pareri, di cui appena 10 tra organizzazioni non governative e cittadini dell’UE. Certo, non può negarsi che, nonostante l’esigua partecipazione dei cittadini dell’Unione alle consultazioni avviate dalla Commissione rispetto a quella dei gruppi di pressione e degli Stati membri<sup>30</sup>, l’atto verrà infine adottato nell’interesse generale dell’UE. Ma in questi casi sostenere che ciò sia davvero sufficiente a rafforzare la legittimazione del processo di integrazione<sup>31</sup>, e che, dunque, le “ampie consultazioni” – così come disciplinate – possano davvero configurarsi come uno strumento di democrazia, sarebbe forse eccessivo<sup>32</sup>: nei fatti, detto strumento finisce per convertirsi in una sorta di raccolta di informazioni, necessarie all’attività preparatoria dei lavori della Commissione<sup>33</sup>. Di modo che, il confine tra democrazia e sondaggio finisce per essere davvero sottile<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Anche se poi nella proposta di Regolamento che è stata licenziata dalla Commissione il 27 ottobre 2011 si parla di 64 “contributi”.

<sup>30</sup> Su ciò, probabilmente, incide anche la circostanza che la raccolta dei pareri segue modalità non sempre omogenee e chiare e che il portale “*La vostra voce in Europa*” dà informazioni esclusivamente in inglese (tranne che per le prime due pagine).

<sup>31</sup> Cfr. le conclusioni cui giunge D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell’ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2009, 589 ss., 604 ss.

<sup>32</sup> Ammoniva C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, trad. it., Milano, 1984, 322: “Potrebbe immaginarsi che un giorno per mezzo di ingegnose invenzioni ogni singolo uomo, senza lasciare la sua abitazione, con un apparecchio possa continuamente esprimere le sue opinioni sulle questioni politiche e che tutte queste opinioni vengano automaticamente registrate da una centrale, dove occorre solo darne lettura. Ciò non sarebbe affatto una democrazia particolarmente intensa, ma una prova che Stato e pubblicità sarebbero totalmente privatizzati. Non vi sarebbe nessuna pubblica opinione, giacché l’opinione così concorde di milioni di privati non dà nessuna pubblica opinione, il risultato è solo una somma di opinioni private. In questo modo non sorge nessuna volontà generale, nessuna *volonté générale*, ma solo la somma di tutte le volontà individuali, una *volonté de tous*”.

<sup>33</sup> Questa differenza non è sempre adeguatamente posta in luce negli scritti dedicati al tema; parte della dottrina, infatti, discorrendo dei soggetti della partecipazione, giunge a ritenere che “tra le forme disciplinate dall’ordinamento” possano essere annoverate persino le “audizioni” e le “procedure informative”, “che si possono svolgere in seno al procedimento legislativo”. In questo senso, sarebbe “emblematico l’art. 48, co. 5 del regolamento del Senato il quale prevede che, per lo svolgimento di indagini, le Commissioni abbiano la facoltà di tenere apposite sedute alle quali, tra gli altri, possono essere chiamati a intervenire «rappresentanti di Enti territoriali, di organismi privati, di associazioni di categoria ed altre persone esperte nella materia in esame»”: così D. DONATI, *Partecipazione*, cit., 162 s.

<sup>34</sup> Al punto tale che taluni discorrono disinvoltamente di “democrazia di opinione”: cfr. ad es. Y. SINTOMER-G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, 2009, 67 s.

## 5. L'iniziativa legislativa dei cittadini dell'Unione

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa dei cittadini dell'Unione<sup>35</sup>, nel febbraio di quest'anno l'Unione europea ha varato un Regolamento, con cui si è data attuazione alle previsioni dell'art. 11 TUE e dell'art. 24 TFUE<sup>36</sup>.

Secondo quanto si legge nel Regolamento, i cittadini hanno la possibilità di "rivolgersi direttamente alla Commissione sottoponendole una richiesta", invitandola "a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione, ai fini dell'applicazione dei Trattati, analogamente al diritto conferito al Parlamento europea norma dell'art. 225 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e del Consiglio a norma dell'art. 241 TFUE".

L'articolo 11 TUE fissa ad almeno un milione il numero dei cittadini, legittimati ad invitare la Commissione a presentare la proposta legislativa. Il regolamento, dal canto suo, stabilisce che, al fine di garantire che un'iniziativa dei cittadini sia effettivamente rappresentativa di un interesse dell'Unione: 1) il numero minimo di Stati cui devono appartenere i cittadini firmatari deve essere pari ad un quarto degli Stati membri (dunque, almeno 7); 2) il numero minimo di firmatari per ciascun Stato membro deve "essere pari al numero dei membri del Parlamento europeo eletti in ciascun Stato membro moltiplicato per 750"<sup>37</sup>. Per poter sostenere l'iniziativa legislativa occorre aver compiuto l'età richiesta per il voto alle elezioni del Parlamento europeo (ovunque 18 anni, tranne in Austria 16). Responsabili della proposta sono le persone fisiche che formano un comitato di cittadini: essi curano l'iniziativa e provvedono a presentarla alla Commissione. Detto Comitato deve essere costituito da almeno sette cittadini residenti in almeno sette diversi Stati membri.

Quanto alla procedura da seguire, prima di iniziare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno alla proposta, gli organizzatori devono chiederne alla Commissione la registrazione, fornendo le informazioni indicate nell'All. 2 del Regolamento (titolo proposta, oggetto, descrizione obiettivi, ecc.). Le informazioni sono rese in una delle lingue ufficiali dell'Unione e sono inserite in un registro elettronico messo a disposizione dalla Commissione. Qualora lo vogliano, gli organizzatori possono inserire la proposta di iniziativa nel registro in altre lingue ufficiali dell'Unione.

---

<sup>35</sup> Cfr. in argomento D. SICLARI, *La democrazia partecipativa*, cit., 595 ss.; F. RASPADORI, *La democrazia partecipativa*, cit., 680 ss.; G. ALLEGRI, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell'Unione europea: prime riflessioni*, in *federalismi.it* (2010); P. ZICCHITTO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini: un nuovo strumento di partecipazione all'interno dell'Unione europea*, in *Quad. cost.*, 3, 2010, 621 ss.; ID., *Ancora sul diritto di iniziativa dei cittadini dell'Unione*, *ivi*, 1, 2011, 172 ss.

<sup>36</sup> Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini (in G.U.U.E. del 13 marzo 2011, n. L 65).

<sup>37</sup> In allegato il regolamento reca il numero minimo di firmatari per Stato membro (All. 1); per l'Italia questo numero è fissato a 54.000.

Entro due mesi dall'invio delle informazioni, la Commissione registra la proposta e ne dà conferma agli organizzatori, a patto che siano state rispettate le formalità previste per la presentazione della proposta e a condizione che essa non esuli manifestamente dalla competenza della Commissione<sup>38</sup>, non abbia un contenuto manifestamente ingiurioso, futile o vessatorio e non sia manifestamente contraria ai valori dell'Unione (art. 2 TUE). Qualora la Commissione ne rifiuti la registrazione – unicamente per le ragioni che si sono elencate – ne informa gli organizzatori, comunicando loro i motivi del rifiuto e i possibili rimedi giurisdizionali a loro disposizione. Una volta registrata, la proposta di iniziativa è resa nota al pubblico nel registro. A questo punto, gli organizzatori provvedono a raccogliere le dichiarazioni di sostegno alla proposta su carta o per via elettronica (secondo i modelli di cui all'All. III). La procedura di raccolta delle dichiarazioni di sostegno deve concludersi entro 12 mesi.

Il regolamento stabilisce, inoltre, alcuni obblighi a carico degli Stati membri. Esso, infatti, prevede che i dati raccolti per via elettronica siano archiviati “nel territorio di uno Stato membro” (art. 6.1) e che il sistema di raccolta elettronica sia certificato dallo stesso Stato membro (art. 6.2). Prima di avviare la raccolta delle dichiarazioni, gli organizzatori devono chiedere “all'autorità competente dello Stato membro interessato”<sup>39</sup> di certificare che il sistema di raccolta elettronica rispetti alcune condizioni: soltanto le persone fisiche possono presentare una dichiarazione di sostegno per via elettronica; i dati devono essere raccolti e conservati solo ai fini dell'iniziativa legislativa e “in modo da proteggere i dati personali da distruzione accidentale, da alterazioni o da diffusione e accesso non autorizzati”; la raccolta dei dati deve darsi secondo un modulo conforme ai modelli allegati al regolamento (art. 6.4). Qualora il sistema sia rispondente a dette condizioni, entro un mese l'autorità competente è tenuta a rilasciare un certificato.

Il regolamento, poi, fa carico agli Stati membri di assicurare “che gli organizzatori incorrano nelle appropriate sanzioni in caso di violazione del presente regolamento” ed in particolare qualora siano state rese false dichiarazioni da parte degli organizzatori o i dati siano stati utilizzati in modo fraudolento. Sanzioni queste che – secondo quanto ivi sancito – devono essere “effettive, proporzionate e dissuasive” (art. 14).

Si passa, quindi, alla fase di verifica delle dichiarazioni da parte degli Stati membri: entro tre mesi le autorità competenti verificano mediante adeguati controlli le dichiarazioni di sostegno loro presentate dagli organizzatori, “conformemente alla legislazione e alle prassi nazionali, se del caso” (art. 8.2). Solo a seguito di detta verifica “gli organizzatori possono presentare alla Commissione l'iniziativa legislativa, corredandola di informazioni relative al sostegno e ai finanziamenti eventualmente ricevuti a tal fine” (art. 9).

---

<sup>38</sup> Così, ad esempio, l'iniziativa dei cittadini dell'Unione non può avere ad oggetto la revisione dei Trattati europei.

<sup>39</sup> Cfr. in proposito l'art. 15 del Regolamento.

Una volta ricevuta “l’iniziativa”, la Commissione ne dà pubblicazione sul suo registro, riceve gli organizzatori perché possano esporre in dettaglio l’iniziativa e, “entro tre mesi, espone in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche”, nonché “l’eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso”. La comunicazione è notificata agli organizzatori, al Parlamento europeo e al Consiglio ed è resa pubblica. Il regolamento accorda agli organizzatori la possibilità di presentare l’iniziativa in un’audizione pubblica, organizzata presso il Parlamento europeo (art. 11)<sup>40</sup>.

Al fine di consentire agli Stati membri di adeguare per tempo il loro diritto nazionale a quanto richiesto dalla normativa europea, si è stabilito che il regolamento si applicherà solo a decorrere dal 1° aprile 2012.

#### **6. (Segue): qualche osservazione critica**

La circostanza che il Regolamento preveda un numero minimo di Stati (un quarto) e un numero minimo di firmatari per Stato membro (54.000 per l’Italia), quali condizioni perché l’iniziativa possa essere esercitata, prova come, nonostante attraverso detto strumento si intenda garantire l’interesse generale dell’Unione, la “democrazia partecipativa” non sappia prescindere dallo Stato: essa, sebbene si ricolleggi formalmente alla cittadinanza dell’Unione, si innesta sulla sovranità dello Stato membro e non certo su quella di un sedicente popolo europeo.

Quanto poi la disciplina varata sia davvero efficace a coniugare sul piano europeo la democrazia con l’interesse generale dell’Unione è al momento difficile da dire. Occorre, infatti, tener conto che l’esercizio dell’iniziativa legislativa non mette capo ad un obbligo per la Commissione di dar seguito alla proposta avanzata dai cittadini. Anche in ambito europeo, al pari di quanto accade sul piano interno agli Stati membri, ciò costituisce solo un’eventualità. Una eventualità, tuttavia, condizionata da tutta una serie di incombenze cui gli organizzatori devono far necessariamente fronte.

Il regolamento, inoltre, non chiarisce un punto essenziale, e cioè se le proposte possano essere presentate attraverso un testo redatto in articoli. Secondo quanto si apprende dalle FAQ (“questioni poste frequentemente”) pubblicate sul sito dell’Unione europea, ciò costituirebbe solo una possibilità: “gli organizzatori potranno inoltre fornire informazioni più dettagliate in un allegato, compreso un progetto di testo legislativo”. Ma a parte le perplessità che, sul piano della legittimità dell’atto, possono nutrirsi sul fatto che taluni dubbi interpretativi siano risolvibili attraverso le FAQ (atteso che un conto è

---

<sup>40</sup> Gli artt. 16 ss. del Regolamento recano una disciplina dell’esercizio della delega, a tempo indeterminato, da parte della Commissione: essa concerne la possibilità, accordata in capo a detta Istituzione, di modificare gli allegati del regolamento. Una volta adottato l’atto delegato, la Commissione “lo notifica contemporaneamente al parlamento europeo e al Consiglio”; i quali entro due mesi dalla notifica possono sollevare obiezioni. In questo caso, l’atto non entra in vigore.

sintetizzare in modo più semplice e chiaro i contenuti dell'atto, altro è completarne la disciplina in via del tutto informale), va osservato come anche questa scelta finisca per indebolire l'efficacia dello stesso strumento democratico, in quanto la Commissione, qualora decidesse di dar corso all'iniziativa, avrebbe assoluta discrezionalità nel rielaborare la proposta di legge; con il rischio di tradirne il senso ultimo, lo scopo, lo spirito con cui almeno un milione di cittadini desidererebbe che l'iniziativa si traducesse in un atto normativo dell'Unione.

## **7. Efficacia orizzontale e verticale del principio democratico nei rapporti tra Unione europea e Stati membri**

Nel 1991 la Commissione delle Comunità europee ha osservato come tutti gli Stati membri della Comunità fossero democrazie pluraliste. Un presupposto, questo, considerato assolutamente necessario ai fini dell'adesione alla Comunità europea; e che avrebbe, inoltre, consentito di concludere che ogni organizzazione creata dagli stessi Stati membri fosse anch'essa fondamentalmente democratica<sup>41</sup>. Questa idea, che contiene in sé un evidente ragionamento di tipo sillogistico, è stata in qualche modo trasfusa nel Trattato sull'Unione; in primo luogo, entro la clausola di omogeneità di cui all'art. 6 (oggi 2), la quale, com'è noto, spiega una efficacia orizzontale e verticale al tempo stesso<sup>42</sup>. In questo senso, è possibile dire che gli istituti di "democrazia partecipativa", di cui è finora discorso, siano espressione del principio democratico, e cioè della sua efficacia orizzontale<sup>43</sup>. Sebbene, poi, il problema che resterebbe da affrontare sia quello relativo all'efficacia verticale del principio, che investe la relazione tra gli ordinamenti dell'Unione e quelli degli Stati membri.

Da questo punto di vista, infatti, se è vero che il principio democratico assunto entro l'ordinamento dell'Unione trae linfa vitale dagli ordinamenti degli Stati membri (quale principio "comune"), non è del pari vero, però, che una volta attratto nella clausola di omogeneità esso non sia in condizione di manifestare contenuti propri, costituendo la clausola di omogeneità – come qualcuno vorrebbe<sup>44</sup> – solo il riflesso delle strutture costituzionali degli Stati membri.

La specifica disciplina della "democrazia partecipativa" recata dall'Unione proverebbe, invece, esattamente il contrario, e cioè che, sul piano della sua efficacia orizzontale, il principio democratico giunge, infine, ad emanciparsi dal rapporto di filiazione, che (solo

<sup>41</sup> Il documento è citato in P. MAGNETTE, *Le principe démocratique*, cit., 135.

<sup>42</sup> F. SCHORKOPF, *Homogenität in der Europäische Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV*, Berlin, 2000, 42 ss.; v. anche S. MANGIAMELI, *La clausola di omogeneità nel Trattato dell'Unione e nella Costituzione europea*, in ID., *L'esperienza*, cit., 93 ss.; e, se si vuole, E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale*, cit., 9 ss.

<sup>43</sup> Da questo punto di vista, secondo S. MANGIAMELI, *La clausola di omogeneità*, cit., 99, sussisterebbe, anzi, un vero e proprio dovere, in capo al Legislatore europeo, di dar svolgimento ai principi in essa contenuti.

<sup>44</sup> F. SCHORKOPF, *Homogenität*, cit., 63 ss.



storicamente) ha con lo Stato membro; e che, dunque, sia in condizione di esprimersi con contenuti del tutto peculiari rispetto a quelli sviluppati sul piano interno<sup>45</sup>. Anzi: in ragione di questa autonomia contenutistica, lo sviluppo del principio democratico nel processo di integrazione finisce per mutare la direzione di quel rapporto o comunque per porre la relazione tra i due ordinamenti in termini assolutamente rinnovati: da un lato, la necessità giuridica che il diritto europeo e, dunque, anche la disciplina degli istituti di “democrazia partecipativa”, prevalgano sul diritto interno; dall’altro, l’affermazione, tutta retorica, della possibilità di opporre alla prevalenza del diritto dell’Unione l’inviolabilità di taluni principi: nello specifico, l’intangibilità di quello democratico.

---

<sup>45</sup> È a questa idea che, in fondo, può essere ricollegato quanto L. PALADIN, *Il deficit*, cit., 1032, ha scritto circa il problema del deficit democratico nel rapporto tra i due ordinamenti: “le garanzie fornite dall’Unione saranno soltanto equipollenti e non identiche a quelle fornite dalle giurisdizioni nazionali”.