

Quale futuro per la democrazia nell'Unione Europea: dalla rappresentanza imperfetta alla partecipazione del cittadino

di Stefano Milia

Mentre il più grande Parlamento del mondo, eletto democraticamente in rappresentanza di più di 450 milioni di cittadini di una nuova Europa allargata, si appresta a cominciare il proprio lavoro, rimangono non poche zone d'ombra sul ruolo e sul peso che esso in definitiva avrà sulle principali scelte politiche adottate da un'Unione, che faticosamente sta raggiungendo il traguardo di un nuovo trattato di tipo "costituzionale". Questo contribuisce a far crescere le diffidenze nei cittadini e quindi impone la ricerca parallela di soluzioni innovative di "governance" attraverso le quali essi si possano sentire maggiormente partecipi sia dei processi in atto che delle scelte da compiere. Una sfida di tipo istituzionale, oltre che di comunicazione politica, la quale richiede visioni ambiziose e sincero impegno da parte di tutti gli attori per il consolidamento del progetto europeo.

L'integrazione europea e la sfida democratica

Sono oramai trascorsi venticinque anni da quando, per la prima volta, i cittadini europei, mediante votazione diretta a suffragio universale, ebbero l'occasione, per la prima volta, di scegliere i parlamentari che li avrebbero rappresentati nel quadro istituzionale europeo. Un avvenimento di eccezionale portata per una "organizzazione internazionale", seppure dai tratti originali come era la Comunità Economica Europea. Però, anche dopo tale fondamentale evento, non si è mai smesso di sollevare ciclicamente il problema del "deficit democratico" presente

nella Comunità. In effetti, anche negli ultimi anni – almeno a giudicare dalle dichiarazioni solenni che hanno preceduto ogni nuovo tipo di riforma dei trattati – la preoccupazione maggiore rimane quella di: *“avvicinare le istituzioni europee ai cittadini - che - indubbiamente condividono i grandi obiettivi dell’Unione, ma non sempre vedono il nesso tra questi obiettivi e l’azione quotidiana dell’Unione (...) e altro aspetto, forse ancora più importante, è che i cittadini ritengono che troppe decisioni siano prese senza che essi abbiano voce in capitolo, e chiedono, quindi, un migliore controllo democratico”*¹.

Se in molti riconoscono l’esistenza del *“deficit democratico”* dell’Unione, altrettanto numerosi e diversificati sono, però, gli approcci analitici che intendono coglierne le caratteristiche peculiari e, spesso, altrettanto divergenti appaiono le conclusioni, e le soluzioni, che vengono proposte per il miglioramento del livello di democraticità in Europa. Allora, si ritiene qui opportuno operare una prima distinzione tra chi considera il *“deficit”* derivante da un imperfetto equilibrio e funzionamento delle istituzioni dell’Unione, e chi, invece, lega inevitabilmente il fenomeno a un eccessivo trasferimento di sovranità, e, quindi, di competenze, a livelli istituzionali inadeguati e non trasparenti per il controllo da parte del cittadino.

Così, paradossalmente, accade che la bandiera dell’Europa democratica venga agitata con vigore, sia da parte dei federalisti europei, sia da parte degli euroscettici *“sovranisti”*.

Ad ogni modo, esiste una differenza sostanziale tra i due approcci: il primo è teso a garantire e rafforzare le grandi conquiste di pace e benessere che il continente europeo ha raggiunto negli ultimi cinquant’anni; invece, il secondo rappresenta un rischioso passo indietro, che in nome di un nuovo sentimento *“nazionalista”*, se non persino *“regionalista”*, vorrebbe sottrarsi in questo modo agli aspetti più problematici della globalizzazione.

In questa sede si evidenzieranno, piuttosto, le argomentazioni sostenute dai primi, ma nel contempo non si mancherà di riflettere sulle gravi e pericolose lacune nella informazione e co-

¹ Dalla *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Unione europea*, approvata dal Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2001.

municazione politica, che rallentano una effettiva presa di coscienza da parte del cittadino del suo ruolo di protagonista della vita democratica dell'Unione.

L'odierna contraddizione esistente tra la dimensione dei problemi politico-sociali e quella dei poteri democratici, atti a risolverli, rappresenta probabilmente l'aspetto più critico della situazione nella quale tuttora versa l'Unione Europea. Tale contesto è anche la diretta conseguenza della crisi dello Stato nazionale, oramai inadatto a garantire l'assolvimento dei compiti per il quale era nato (basti citare come dato esemplificativo: il controllo della sicurezza e dell'economia o la salvaguardia ambientale), ma allo stesso tempo è ancora apparentemente il terreno su cui il gioco democratico assume le sue forme più compiute.

La democrazia e le istituzioni dell'Unione

Ora, rimane da chiarire quali siano gli aspetti strutturali dell'Unione che oggi impediscono a questo soggetto politico, dalla dimensione più adatta a rispondere alle sfide della globalizzazione, di raggiungere almeno quegli standard democratici a cui gran parte degli europei è abituata nel proprio paese.

Il motivo ostativo di maggiore rilevanza è costituito dal ruolo preponderante del Consiglio all'interno del sistema di potere dell'Unione. La centralità di questo organo – espressione della volontà degli Stati membri, sia dal punto di vista legislativo che spesso anche esecutivo – rappresenta indubbiamente una grave distorsione del principio democratico. Malgrado sia stato affermato che, in fondo, esso sia manifestazione ultima delle volontà popolari nei rispettivi paesi e, quindi, autorizzato a esprimere la massima autorevolezza decisionale²; in realtà è un organo in gran

² L'espressione "in fondo il vero governo dell'Unione siamo noi", che viene attribuita da varie indiscrezioni al Primo Ministro Blair durante il vertice di Salonicco del marzo 2003, non tiene adeguatamente conto del fatto che le maggioranze nazionali di cui sono singolarmente espressione i capi di Stato o di governo dei Venticinque potrebbe non corrispondere, anche in caso di decisioni che rispettino la maggioranza della popolazione dell'Unione.

parte “irresponsabile” dal punto di vista democratico, per ciò che concerne le scelte europee. Tale situazione è dovuta a vari fattori: primo tra tutti la circostanza che esso decida in molte questioni fondamentali all’unanimità e non a maggioranza; in secondo luogo, che esso si sottragga alla codecisione da parte del Parlamento europeo in tutta una serie di materie di enorme rilevanza, quali la politica estera o la fiscalità; infine, che nessuno dei componenti il Consiglio abbia ricevuto mandato dagli elettori sulla base di programmi di portata “europea”.

Tale forma di organizzazione delle istituzioni europee non può che soffocare la democrazia, poiché impedisce, di fatto, il controllo delle scelte di governo da parte dei cittadini. Se le decisioni di maggiore rilievo continuano a essere prese dal Consiglio e non dal Parlamento europeo, viene a mancare il circuito di fiducia tra il popolo e i suoi rappresentanti eletti a livello europeo³. Ciò rende molto debole il processo di legittimazione democratica delle istituzioni europee, poiché l’atto democratico supremo delle elezioni europee è risultato, fino ad ora, sempre fatalmente slegato dalla scelta finale del “governo” dell’Unione⁴.

Il processo di democratizzazione delle istituzioni europee rimarrà inevitabilmente incompleto se chi continuerà *di fatto* a governare in Europa sarà il Consiglio, la cui composizione e le cui decisioni non sono influenzate dal voto popolare europeo e il cui operato tuttora non rispetta elevati livelli di trasparenza⁵.

³ Si ritiene che anche la tendenza del trasferimento di maggiori strumenti di controllo europei ai parlamenti nazionali non possa realmente ovviare a tale carenza e che anzi comporti un certo numero di rischi. Sull’argomento vedi anche, Giorgio Napolitano, “Democrazia sopranazionale”, in *La Costituzione europea. Luci e ombre*, a cura di Elena Paciotti, Meltemi editore, Roma 2003.

⁴ Si veda anche: Movimento Federalista Europeo (MFE) - *Dalla Carta dei diritti alla Costituzione federale europea*, Quaderni del dibattito federalista supplemento al n. 1/2002 del periodico “Il Dibattito federalista”, Firenze.

⁵ Si sottolinea che la trasparenza dell’agire del Consiglio non dipende solo dalla scarsa pubblicità data ai suoi atti e alle sue procedure decisionali, ma dalla sua stessa struttura, perennemente variabile e distribuita, malgrado la riduzione deliberata a Siviglia nel giugno del 2002, su un numero eccessivo di formazioni settoriali. Tuttavia, ogni recente tentativo, testimoniato in particolare dal testo finale del Progetto di Costituzione redatto dalla Convenzione europea, di avviare un processo di identificazione più trasparente dei responsa-

Diverse critiche, provenienti specialmente dai paesi meno euroentusiasti, vengono rivolte anche al ruolo della Commissione europea, in particolare riguardo alla sua mancanza di legittimazione democratica. In un teorico parallelo con le tradizioni costituzionali delle democrazie occidentali, infatti, è la Commissione che dovrebbe piuttosto rappresentare “il governo” della Comunità, detenendo gran parte dei poteri esecutivi, ma di fatto il principio della separazione dei poteri nel funzionamento dell’Unione non è mai stato così rigido e le possibilità del Consiglio di influenzare, in vari modi, l’operato della Commissione sono molto ampie e rappresentano, ancora oggi, la prassi ordinaria.

Per quanto concerne il tasso di legittimità democratica presente nella scelta del collegio stesso dei Commissari, tali critiche poggiano su basi indiscutibili. Nonostante dal Trattato di Maastricht in poi, si sia cercato di legare maggiormente la Commissione, e soprattutto il suo Presidente, a una approvazione sempre più esplicita da parte del Parlamento europeo, sono le ultime elezioni europee, con l’entrata in vigore delle norme concordate a Nizza, a creare un primo possibile collegamento tra gli esiti della consultazione elettorale e la scelta del futuro esecutivo dell’Unione.

Un altro rilievo ricorrente è il monopolio dell’iniziativa legislativa affidato alla Commissione europea. In questo caso, è sull’altare della coerenza normativa comunitaria che viene sacrificato un classico privilegio di norma riconosciuto a ogni deputato di una assemblea legislativa. Meno passibili di critiche – specialmente a causa della loro natura più tecnica – sono certamente la Corte di Giustizia e la Banca centrale europea che sostanzialmente rispettano classici equilibri e funzioni in chiave federale.

Determinanti per un riequilibrio in senso maggiormente democratico all’interno delle scelte europee potrebbero, invece, rivelarsi i due organi consultivi di cui si è voluta dotare l’Unione: il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) e il Comitato delle Regioni (CdR). Nonostante l’attuale non vincolati-

bili governativi a livello europeo, con l’istituzione di un vero e proprio unico “Consiglio legislativo”, sta incontrando difficoltà quasi insormontabili all’interno della Conferenza intergovernativa.

vità delle loro deliberazioni e alcune discutibili anomalie nella composizione delle loro strutture, queste due realtà riescono, indubbiamente, a raccogliere, sintetizzare e trasmettere in chiave europea le proposte, critiche e i suggerimenti di una parte consistente della società civile organizzata e delle identità locali e regionali⁶. Quest'ultime rappresentano una ricchezza fondamentale in un'Europa che intende crescere e rafforzarsi sempre all'interno di un quadro di rispetto estremo delle diversità.

Però proprio tali diversità sono il fondamento teorico da cui scaturiscono anche le tesi che tendono a negare, già in partenza, all'Unione la possibilità di raggiungere mai gli elevati livelli di democraticità⁷, necessari a una gestione sostenibile dei suoi, attuali o, eventualmente, futuri numerosi compiti. D'altro canto, un'affermazione simile dovrebbe, a sua volta, basarsi su un ben determinato modello di democrazia e di come la si definisce.

La democrazia in una società differenziata e sopranazionale, verso la nascita di una opinione pubblica europea

La democrazia viene definita come governo del popolo sul popolo, che stabilisce come governato e come governante, al momento delle elezioni, ossia quando stabilisce chi dovrà governare sulla base di un programma quanto più corrispondente alla c.d. "opinione pubblica". "Il vero fondamento di ogni governo è l'opinione dei governati", scriveva Dicey⁸ nel 1905 e, in effetti, la democrazia appare poggiare su un'opinione che abbia

⁶ Un quadro di come il CESE vedrebbe il suo futuro ruolo nell'ambito di una Unione riformata, lo si può desumere efficacemente dal suo parere del 24 settembre 2003 destinato alla CIG (CESE 1171/2003).

⁷ Si ricorda che anche il grande teorico della poliarchia, Robert Dahl, che aveva precedentemente ipotizzato l'imminenza di una terza fase della democrazia in chiave globale, nel 1998 esprime scetticismo sulla possibilità di democratizzazione delle organizzazioni internazionali e del controllo democratico in ambiti geografici troppo estesi.

⁸ A.V. Dicey, *Lectures on the relations between Law and Public Opinion in England, during the nineteenth century*, Mac Millan & co., London, 1905.

avuto la possibilità di formarsi liberamente, che liberamente possa esprimersi, e che corrisponda a una dimensione generalizzata di persone che esprimano con la propria opinione un interesse alla vita pubblica.

Tale fondamento di democrazia non è una realtà statica, innata, identica a se stessa. È, invece, un processo dinamico che si forma e si modifica secondo meccanismi di interazione tra diversi attori e tra questi e i flussi di informazione. A questo proposito, Giovanni Sartori⁹ identifica tre meccanismi di formazione dell'opinione pubblica.

Il primo modello, che risale a Karl Deutsch, è quello “a cascata”: i processi di opinione sono dei getti di una cascata interrotti da delle vasche. Nel processo di diffusione delle idee dall'alto verso il basso, le vasche rappresentano dei livelli di elaborazione e di ricezione in cui esse si mescolano, ruotano, sono oggetto di *feed-back*, configurando un fenomeno di collegamento orizzontale tra influenti, emittenti, risorse.

I livelli sono *cinque*: in cima vi è la vasca delle *élite* economiche e sociali, seguite da quelle politiche e di governo. Il terzo livello, ovvero quello delle reti di comunicazione di massa e del personale che diffonde i messaggi, alimenta il quarto, cioè quello degli *opinion leaders*. Questi sono circa il 5-10% della popolazione che si interessa di politica, attento ai messaggi dei media e determinato ad indirizzare e formare l'opinione di gruppi più vasti, collocati nel quinto e ultimo livello: il *demos*.

A questo schema *top-down* si affianca quello *bottom-up* o, come viene altrimenti definito, di *bubbling-up*, riscontrabile in settori o per interessi che sono estremamente vicini al pubblico. In questo caso esiste un'opinione pubblica che emerge realmente dal basso, reagendo in modo inatteso o, addirittura, indesiderato dalle *élites* economiche, sociali, politiche o di governo. Tale fenomeno oggi è tanto più possibile quanto più vasta è la presenza nelle “vasche inferiori” di intellettuali, capaci di dare voce a opinioni di piccoli gruppi che non hanno voce “dall'alto”, ma che, al contrario, nascono dal basso e si organizzano.

⁹ Cfr. G. Sartori, *La democrazia: cosa è*, BUR editore 2000.

Il terzo modello è quello delle identificazioni secondo cui le opinioni del singolo derivano dall'appartenere a un gruppo di riferimento caratterizzato dagli elementi più disparati: generazionale, lavorativo, religioso, etnico ecc. È questo il c.d. "messaggio identificativo" di gruppo, contrapposto al "messaggio informante".

A ben vedere, nel fenomeno della formazione dell'opinione pubblica in ogni Stato nazionale, le suddette dinamiche coesistono, si intrecciano e il ruolo dei diversi attori sociali vi trova significati e risultati diversi. Mentre, in una realtà complessa come l'Unione Europea, questi equilibri ancora tardano ad essere raggiunti, sia per motivi strutturali (p.e.: inadeguatezza degli strumenti, difficoltà di comunicazione, minore trasparenza e informazione), sia per motivi più propriamente psicologici (p.e.: carenze identitarie, scarsa compattezza degli attori sociali, minore sentimento di solidarietà reciproca)¹⁰. Però, tale considerazione non significa negare che tutto ciò possa o, persino, debba evolvere in un futuro prossimo, sulla base della forte necessità di ricreare un quadro generale, in cui legittimità democratica, obiettivi da perseguire e strumenti politico-istituzionali prescelti si compongano armoniosamente¹¹.

Al fine di promuovere lo sviluppo e la crescita dell'attuale primo nucleo di opinione pubblica europea, sarà decisiva l'efficacia degli strumenti che verranno impiegati, tra i quali spiccano i mezzi di comunicazione di massa e i partiti politici¹². Questi, a

¹⁰ È il filosofo J. Habermas, "Una Costituzione per l'Europa?", Osservazioni su Dieter Grimm, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther, *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, che ripresenta tale affermazione: "Il deficit democratico europeo può essere superato solo se si origina una sfera pubblica europea, nella quale si radichi il processo democratico - aggiungendo che essa - può originarsi solo attraverso l'apertura reciproca dei circoli comunicativi delle arene nazionali".

¹¹ Vari commentatori hanno individuato i primi concreti segni di una nascente opinione pubblica europea nelle importanti manifestazioni pacifiste avute luogo contemporaneamente in molte città europee il 15 febbraio 2003 in seguito allo scoppio del conflitto armato in Iraq.

¹² Si veda anche *infra* gli articoli di M.P. Caruso, F. Medolago Albani e A. Bagnolini in questo volume e sui partiti europei *supra* G. Busia, cap. I.

livello europeo, sono in una fase di forte evoluzione e i tempi e le modalità con le quali il “*deficit* democratico” dell’Unione verrà effettivamente superato, in buona parte dipenderanno proprio dalla loro azione. Solo attraverso questi due strumenti, infatti, si può ricomporre a livello europeo – vale a dire in una dimensione più adeguata alla soluzione delle grandi problematiche di questa epoca – quella frattura tra democrazia formale e sostanziale che in realtà appare sempre più evidente all’interno dei singoli Stati.

Il ruolo dei partiti politici è un ruolo sia di sintesi che di promozione degli interessi sentiti dall’elettorato e dai cittadini, come meritevoli di tutela e di sostegno nei confronti e all’interno delle istituzioni. Questa capacità dei partiti appare in affanno di fronte alle sfide della globalizzazione e al prospettarsi di nuovi centri di esercizio del potere, che trascendono il livello nazionale, luogo privilegiato e di nascita del sistema partitico come lo conosciamo¹³.

A elezioni europee appena concluse, lo scenario dei partiti sembra non aver presentato un autonomo ruolo attivo e protagonista nel creare un vasto movimento di opinione, ruolo che pure tutti e tre i modelli sopra delineati gli attribuirebbero, a condizione che siano capaci di prenderne coscienza. Il dibattito

¹³ Cfr. *Una casa per tutti i riformisti europei. Lettera aperta al PSE* di Giuliano Amato e Massimo D’Alema, “ItalianiEuropei”, ottobre 2002. “*I partiti riformisti hanno pagato il prezzo maggiore dell’indebolimento dello Stato-nazione, essendosi qualificati per la capacità di utilizzare quello Stato come potente leva per le politiche di socializzazione. Ma oggi qualsiasi politica riformista non può che avere un orizzonte sovranazionale, lo stesso all’interno del quale vengono prese le decisioni che influiscono sulla vita dei cittadini. Ma c’è di più, perché la nuova dimensione sovranazionale richiede che la politica acquisti una rilevanza ancora maggiore che in passato. E in questo nuovo scenario l’alternativa ad un indebolimento della politica – e dunque del riformismo, che della politica ha assai più bisogno – non potrà che essere la riduzione dei diritti e l’ulteriore aggravarsi di quella crisi di legittimità a cui la globalizzazione ha già condotto i governi nazionali. Allo stesso modo è indispensabile superare la rappresentazione tradizionale del riformismo socialista, come proiezione nella dimensione politica e istituzionale del mondo del lavoro dipendente. Mentre la rappresentanza sindacale conserva la sua forza, è ormai venuta meno quella corrispondenza tra rappresentanza sociale e rappresentanza politica che ha costituito per lunghi decenni la nostra principale ragion d’essere*”.

to è incentrato su temi di politica nazionale e i luoghi europei di confronto, quali i grandi gruppi parlamentari, soffrono dell'estrema eterogeneità delle relative componenti.

Tuttavia, i recenti avvenimenti sia di sicurezza interna che di politica estera, così come lo stabilirsi di un maggiore legame tra il Parlamento e la Commissione, sono solo alcuni degli elementi che hanno portato alcuni partiti a interrogarsi sul ruolo che la storia e la società sembra loro attribuire¹⁴.

Pur attendendo maggiori elementi di valutazione, che solo il corso del tempo fornirà sulla validità del progetto e sulla sua capacità di parlare ai cittadini chiamati alle urne, la maturazione del sistema partitico a livello europeo potrebbe essere una risposta al forte astensionismo, innegabile fenomeno elettorale che, puntuale, si registra su tutto il territorio dell'Unione e che denuncia la mancanza di un reale dibattito democratico europeo¹⁵.

È innegabile che i mezzi di comunicazione di massa agiscano attivamente quali soggetti di stimolo per il senso di appartenenza e di identificazione. Ma quali media sono in grado di operare in tal senso? Si può ben immaginare che quelli nazionali dovrebbero riservare, nel tempo, crescente risonanza alla dimensione europea della cultura, della cronaca e della politica¹⁶. Ma la scommessa più importante sarà su quelle iniziative che sorgo-

¹⁴ Una prima risposta di dimensione continentale hanno voluto darla i Verdi che, nel loro congresso del febbraio 2004, a Roma, si sono costituiti in vero "partito europeo", scegliendo come luogo dell'evento la città in cui furono firmati i Trattati del 1957 per trasformare la vecchia federazione in partito con una comune piattaforma elettorale.

¹⁵ Ezio Mauro, direttore de «la Repubblica», ha evidenziato in un suo intervento a un Convegno tenutosi a Roma presso il Goethe-Institut, il 31 marzo 2004, la differenza che intercorre fra un cittadino informato e consapevole che esprima una scelta e uno che dà un semplice voto. Giudicando una democrazia europea, comunque imperfetta, quella che non si basa su un crescente sforzo alla formazione di una vera opinione pubblica sopranazionale.

¹⁶ Ma uno dei principali motivi della perdurante lentezza di tale evoluzione è data dallo stretto legame esistente tra i *mass media*, che contribuiscono in modo rilevante alla formazione delle opinioni, e la conseguente pressione esercitata su di essi dai partiti nazionali, che spingono piuttosto a far emergere i temi da una prospettiva prevalentemente legata alle lotte di potere interne ai singoli Stati.

no fin da subito con una vocazione sovranazionale. Si pensi, già oggi, alla televisione transnazionale “Artè”, nata come cooperazione franco tedesca e che trasmette nelle due lingue; oppure all’esperimento di telegiornale europeo, *Euronews* o al giornale *European Voice* o alla stampa del *Wall Street Journal Europe*.

Per dirla con Deutsch, i media costituiscono quel livello intermedio (il terzo) che si rivolge alle *élites* capaci di indirizzare il livello più ampio: quello del *demos*.

L’individuazione delle *élites* europee non sempre è operazione agevole: in questo senso anche l’esperienza della Convenzione europea ha reso più concreta la possibilità di identificarle e dar loro voce.

Verso una nuova qualità della partecipazione del cittadino alle scelte dell’Unione

Il complesso dibattito sul futuro della democrazia nell’Unione Europea, nei suoi vari aspetti e contraddizioni, si è naturalmente trasferito, nel febbraio del 2002, con autorevolezza all’interno dei lavori della Convenzione incaricata di redigere un progetto di Costituzione per l’Europa, anche perché, come precedentemente affermato, ne rappresentava uno dei principali presupposti¹⁷.

Una prima analisi organica della questione in fondo, era già stata anticipata da una iniziativa della Commissione europea nell’anno 2000, quando il Presidente Romano Prodi, definiva la *promozione di nuove forme di governance*¹⁸ come uno degli obiettivi strategici del mandato della sua Commissione¹⁹. Prodi

¹⁷ Oltre al riferimento alla dichiarazione di Laeken riportato in apertura dell’articolo, si sottolinea come la composizione della Convenzione stessa, formata in larga maggioranza da esponenti di estrazione “parlamentare”, volesse essa stessa già rispondere a esigenze di maggiore rappresentatività e democrazia.

¹⁸ Secondo la Commissione europea il concetto di «*governance*» designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

¹⁹ Si veda la Comunicazione della Commissione sugli obiettivi strategici 2000-2005, febbraio 2000 [COM (2000) 154].

era convinto che avviare una riforma del funzionamento dell'UE avrebbe attenuato il: “*disagio democratico che si avverte nell'Unione*” e che, a suo avviso, “*proviene infatti in grandissima parte, dall'aver trascurato le modalità concrete della sua guida. Esse andranno urgentemente modernizzate per essere adeguate alle nuove realtà europee*”²⁰.

La Commissione, pur consapevole del fatto di non essere certo la sola né la principale responsabile della promozione di riforme atte a favorire un avvicinamento dei cittadini all'Unione, propone quindi, nel suo “Libro bianco sulla *governance*” nel luglio del 2001, in qualità di testimone privilegiato della costruzione europea giorno per giorno, alcuni cambiamenti da realizzare a diritto costante, cioè nell'ambito dei trattati già vigenti²¹. Tra questi, appare utile ricordare: 1) la realizzazione di azioni che portino a una maggiore partecipazione e apertura, facilitando la possibilità dei cittadini a prendere parte al dibattito sulle scelte europee²²; 2) la semplificazione degli atti normativi e le politiche a essi legate, per renderle più coerenti ed efficaci; 3) la ridefinizione con maggiore chiarezza dei compiti essenziali delle diverse istituzioni europee, anche per meglio evidenziare le responsabilità dei vari soggetti nel quadro generale del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Ulteriore aspetto da sottolineare, è che lo stesso documento ha previsto la successiva attuazione di un lungo processo di consultazione pubblica, protrattosi per otto mesi e conclusosi

²⁰ Dalla prefazione del Presidente Prodi al Libro bianco “La *governance* europea” – 25 luglio 2001.

²¹ In proposito, si veda anche l'articolo di S. Riela, in questo volume.

²² Proprio in questo ambito la Commissione ha saputo avanzare delle proposte estremamente concrete quali: massiccio sviluppo della politica di comunicazione e informazione, sia autonomamente che in partenariato con gli Stati membri, da parte delle istituzioni europee, in particolare, mediante miglioramenti costanti e aumento dei servizi offerti dai portali internet gestiti dall'UE [COM(2002) 350]; stabilimento di un dialogo sistematico tra la Commissione e le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali in una fase precoce dell'elaborazione politica; coinvolgimento delle organizzazioni della “società civile”; criteri precisi di consultazione delle parti interessate non istituzionali durante l'elaborazione delle misure relative alle politiche dell'Unione [COM(2002) 704 def.].

con un rapporto curato dalla Commissione²³, che ha tenuto conto dei contributi proposti dalle varie realtà della società europea, le quali ne hanno condiviso o criticato alcune singole parti.

Con l'istituzione di un *FORUM*, alimentato dalle varie espressioni della società civile europea, che ha funzionato in parallelo ai lavori della Convenzione europea, si è voluto fare un ulteriore passo verso un maggiore coinvolgimento democratico. In tal caso i contributi da parte dei cittadini "organizzati" in varie forme, sono giunti in contemporanea ai lavori di definizione dei testi, all'interno di una dinamica estremamente trasparente, ma della quale andrebbe più criticamente valutata e analizzata la reale effettività²⁴.

Sebbene i cittadini europei risaltassero tra i principali "oggetti" del testo di "progetto Costituzione", che andava via via definendosi, sembra essere ancora passibile di valutazioni meno evidenti e concordi il fatto che al contempo possano pure dirsi esser stati soggetti attivi del processo costituente in atto.

Tra i risultati della Convenzione²⁵, emerge in questo contesto l'introduzione del Titolo VI del Progetto Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, denominato *La vita democratica dell'Unione*. In esso compaiono 8 articoli, in parte anche molto eterogenei tra loro, che mirano a sintetizzare l'essenza del livello e del modello di democrazia che l'Unione Europea offre ai propri cittadini. L'ambizione è di fissare, quindi, una sorta di *acquis* democratico, che consenta di superare l'ipoteca del *deficit* di legittimazione e, conseguentemente, di democrazia, che grava sull'Unione²⁶.

²³ Relazione della Commissione europea sulla *governance* europea – 2003. Per maggiori informazioni su tutti i contributi e i documenti relativi all'iniziativa trattata si rimanda al il sito internet: <http://europa.eu.int/comm/governance/index-en.htm>

²⁴ Come un'occasione sostanzialmente mancata, la giudica A. Heuser nella sua analisi raccolta nel CD-Rom: *Der EU – Reformkonvent: Analyse und Dokumentation*, C.A.P. e Bertelsmann Stiftung – Gütersloh/München 2003.

²⁵ Anche se, assolutamente, non va sottovalutata l'importanza nel campo della convivenza dei cittadini nell'Unione dell'incorporazione piena della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione nel Progetto di Costituzione.

²⁶ Si veda ASTRID, "Una Costituzione per l'Europa", Bologna, il Mulino 2003.

Ad una prima lettura molti degli articoli sembrerebbero contenere affermazioni piuttosto scontate, ma in realtà presentano potenzialità da non sottovalutare e, comunque, costituiscono un riflesso alquanto interessante del dibattito in corso sul futuro della democrazia nell'Unione.

In effetti, appare poco felice la formulazione scelta per il principio di "uguaglianza democratica" (art. I-44) solamente "rispettata" dall'Unione (e, tutt'al più, oggetto di attenzione da parte delle istituzioni europee piuttosto che di chiare misure e politiche di garanzia e di promozione). Mentre l'inserimento di un articolo dedicato specificamente al principio della "democrazia rappresentativa" (art. I-45), alla luce delle suddette considerazioni sul funzionamento reale delle istituzioni europee, risulta tutt'altro che pleonastico. Infatti, va osservato che tale articolo non compariva nella iniziale bozza predisposta dal *Praesidium* della Convenzione e che solo pressioni successive ne hanno favorito l'inserimento. L'articolo ribadisce il concetto della doppia legittimità sulla quale poggia l'Unione²⁷, specifica che la rappresentanza dei cittadini viene assicurata dal Parlamento europeo e, inoltre, che i governi in rappresentanza dei rispettivi Stati membri agendo nel Consiglio rimangono responsabili di fronte ai loro Parlamenti nazionali.

Così si formalizza sostanzialmente il principio base dal quale discendono le federazioni moderne, che ora andrebbe integrato da una separazione dei poteri coerente a tale presupposto.

Il diritto alla partecipazione di ogni cittadino alla vita democratica dell'Unione, il principio che le decisioni debbano venir prese in modo aperto e più vicino possibile al cittadino e la sottolineatura del ruolo dei partiti politici di livello europeo (art. 45, comma 3-4), non rappresentano di per sé una novità nel quadro delle disposizioni dell'Unione, ma la loro collocazione ravvicinata sembra, comunque, un importante progresso sulla via di una definizione più completa dei diritti democratici connessi alla cittadinanza europea.

²⁷ Questo principio apparirebbe per la prima volta chiaramente espresso in un Trattato anche nell'art. I-1 dove la volontà di istituire l'Unione viene ispirata sia dai cittadini che dagli Stati.

Tuttavia, la principale innovazione prevista in questa parte del progetto di Costituzione è, senza dubbio, la presenza di un articolo dedicato al “*principio della democrazia partecipativa*”. Malgrado tale concetto faccia parte delle tradizioni politiche degli Stati membri, l’Unione ritiene di esplicitarlo “costituzionalmente” all’art. 46, identificando quattro elementi ben precisi che sebbene non esauriscano certo del tutto le potenzialità del coinvolgimento dei cittadini nel *policy making*, rappresentano comunque un riconoscimento importante al cosiddetto ambito della “sussidiarietà orizzontale”.

Tra essi si identificano molti degli elementi già enucleati precedentemente in questo testo quali importanti segnali e veicoli del passaggio dalla democrazia formale a quella sostanziale. Il primo comma, in particolare, evidenzia la responsabilità delle istituzioni europee a favorire lo scambio di opinioni e informazioni tra tutti gli attori del processo democratico soprattutto verso i cittadini e le loro associazioni attraverso “opportuni canali”, da individuare oggi, in prevalenza nei nuovi strumenti di comunicazione informatica.

Viene inoltre affermata, sebbene genericamente, l’importanza del dialogo aperto, trasparente e regolare con la società civile e poi sottolineato il ricorso obbligatorio allo strumento delle ampie consultazioni tra Commissione e parti interessate²⁸ dato che rappresentava già una delle conclusioni fondamentali del “Libro Bianco sulla *governance*”. L’intento generale è, indubbiamente, quello di democratizzare i processi decisionali, tanto che il quarto comma – tardivamente introdotto in forza della pressione da parte del Parlamento europeo – prevede al fine un primo, per quanto non evoluto come in altri Stati membri, istituto di democrazia diretta ossia la proposta di iniziativa legislativa popolare, benché solo in forma di “invito” alla Commissione²⁹.

L’esplicito riconoscimento accordato alle tradizionali parti sociali e l’obbligo di trasparenza da parte di tutte le istituzioni, orga-

²⁸ A tal proposito si veda anche *supra*, cap. I P. De Angelis.

²⁹ Si veda “*Una Costituzione per la nuova Europa*”, a cura del Cide, ed. Giuffrè, Milano 2003.

ni o agenzie europee, rappresentano anch'esse rilevanti novità, soprattutto riguardo la previsione della pubblicità delle riunioni del Consiglio, allorché esamini e adotti una proposta legislativa.

Con l'elaborazione, sia pure perfettibile del Titolo VI, la Convenzione ha voluto, quindi, mandare un segnale di "normalizzazione" del quadro democratico in cui l'Unione dovrà svilupparsi. Naturalmente anche questa parte, come del resto l'intero progetto di Costituzione, rimarrà ancora legata alle incognite del negoziato governativo e della eventuale fase delle ratifiche nazionali, ma essa, ancor più delle altre, dipenderà dalla reale volontà dei governanti di garantirne l'effettiva applicazione e dal clima di fiducia che i cittadini sapranno mantenere nei confronti del processo di integrazione.

Conclusioni

Durante la conferenza stampa di chiusura del Convegno sulla democrazia partecipativa, organizzata dal CESE l'otto e nove marzo 2004 a Bruxelles, Jean-Michel Bloch-Lainé, responsabile della relazione che conteneva le linee guida dei lavori, ha osservato che: "*non si tratta di voler sostituire la democrazia rappresentativa con la democrazia partecipativa, ma fare in modo che l'impegno civico non si limiti agli appuntamenti elettorali*", manifestando altresì la sua convinzione che: "*gli sviluppi della democrazia partecipativa, che non ha ancora una sua identità, possono rafforzare la democrazia rappresentativa*". Tali affermazioni sembrano sintetizzare il fulcro dell'attuale dibattito sulla democrazia³⁰, non solo a livello europeo, ma sempre più spesso anche all'interno di ciascun singolo Stato.

In tale quadro, il progetto di Costituzione per l'Europa – intendendo addivenire alla soluzione consensuale di vari problemi – riesce a offrire anche alcuni contributi innovativi senza però, allo stesso tempo, scardinare molti degli ostacoli, specie di tipo istituzionale, più tradizionalmente riconosciuti. L'Unione si tro-

³⁰ Si veda anche P.V. Dastoli, *Démocratie participative versus démocratie représentative?*: www.europe-now.org/SPIP-f/article.php3?id_article=31.

va, così, nuovamente di fronte ad una situazione di ambiguità, che rischia di rimanere tale finché da larghi strati della società non partano delle forti spinte verso una maggiore chiarezza.

Però, la mobilitazione delle risorse della società si potrà ottenere solo attraverso un suo maggiore coinvolgimento, attraverso una più efficace azione di diffusione dei contenuti del dibattito politico europeo, affinché nessun cittadino si senta più completamente separato dalla dimensione comunitaria. La comunicazione dei processi, non è un'operazione agevole, in particolare per quelli dai tempi lunghi come l'integrazione europea.

Pertanto, risulta inevitabile e urgente un salto di qualità verso una più matura "rappresentazione" dello scenario dei problemi, della posta in gioco, dei valori, degli interessi che costituiscono oggi al contempo materia di convergenza e riluttanza. Si impone il cambiamento di una condizione epocale nello scenario internazionale dove solo l'approdo all'identità di un *global player* potrà assicurare maggiori garanzie per il futuro. Tale "rappresentazione" è, dunque, il ripensamento del ruolo della comunicazione in un nuovo sforzo di connessione tra saperi specialistici e sentimenti popolari, tra conoscenze diplomatiche e interessi civili³¹, tra contingenze di garanzia di ruolo e trascendenze dei destini storici³², una responsabilità alla quale istituzioni, enti e organizzazioni non dovranno assolutamente più sottrarsi³³. Solo in questo modo si riuscirà a creare quell'*humus* fa-

³¹ Lo sviluppo di una strategia di comunicazione maggiormente focalizzata sulle tematiche più concrete della cittadinanza europea, è uno dei compiti che si propone in Italia "L'osservatorio per la cittadinanza europea", istituito alla fine di marzo del 2004 presso il Dipartimento per le Politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri (www.avvenireeuropa.it).

³² Cfr. S. Rolando, "Valori, identità, interessi. Perché e come comunicare l'Europa", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 18/2003, Franco Angeli editore. Sullo stesso tema si veda anche: J. Palmer, *European Policy Center*, in www.theepc.be.

³³ Il Commissario A. Vitorino, nel suo intervento alla prima Conferenza interministeriale europea dedicata al tema "Comunicare l'Europa", tenutasi a Wicklow in Irlanda il 7-8 aprile 2004, ha sottolineato come ormai, "la comunicazione sia un tema fondamentale del progetto politico europeo (...) conseguenza diretta dello sviluppo di tale progetto e direttamente legato alla governance futura dell'UE (...). Solo cittadini informati possono partecipare pienamente ai processi democratici e sono in grado di esercitare la loro cittadinanza".

vorevole anche alla crescita degli standard democratici nell'attività delle istituzioni europee.

Tale evoluzione è oramai divenuta estremamente urgente, in quanto la strategia dei piccoli passi finora perseguita, rischia seriamente di collassare in una Europa a venticinque, dove divengono non più così inconcepibili né gravi battute d'arresto, né persino pericolosi arretramenti, qualora le strutture dell'Unione non riuscissero più palesemente a rispondere alle aspettative dei cittadini. Se saranno i nuovi strumenti della democrazia partecipativa o le riforme istituzionali ad essere determinanti, questo oggi è difficile da prevedere, certo entrambe le strade andranno percorse con lungimiranza e una forte volontà politica.

L'esperienza della Convenzione ha dimostrato che non esistono ancora soluzioni adeguate, ma solo meramente sperimentali. Del resto, anche il bilancio finale di partecipazione democratica a questa fase delicata di riforma dell'UE, obiettivamente non può che essere valutato al di sotto delle potenzialità sperate. Il coinvolgimento della società civile è risultato molto parziale, spesso anche a causa delle contraddizioni insite nelle organizzazioni stesse che affermavano di rappresentarla a Bruxelles³⁴ e al fatto che il ruolo dei media non è stato adeguato. Prevalentemente circoscritto alla carta stampata, non si è frequentemente elevato al di sopra della riproposta di stereotipi o della trattazione di questioni meno rilevanti.

Questa rimarrà, quindi, comunque un'occasione mancata, malgrado si dovesse a breve decidere per un utilizzo massiccio dello strumento referendario, nell'eventuale fase di ratifica del testo finale della Costituzione europea.

³⁴ Però Jacques Delors, nel suo intervento al convegno del CESE a Bruxelles il 9 marzo 2004, riportato in AGENCE EUROPE del 10 marzo 2004 n° 8662, ha ricordato anche alcuni altri concetti che sembra utile richiamare: prima di tutto che *“non vi è democrazia senza la ricerca della semplicità”*, perché *“l'eccesso di concertazione uccide la concertazione”* e secondo, che se è fondamentale che il mondo associativo debba tessere la tela della democrazia europea, tuttavia appare urgente anche *“riabilitare la dimensione politica”*.