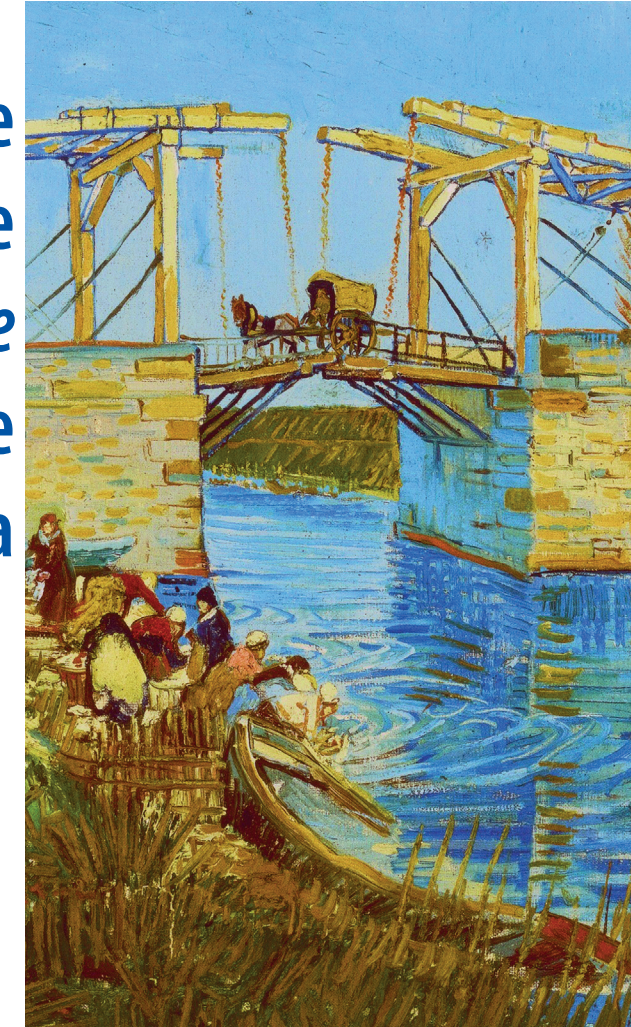


CLAUDIA MORINI

Dialogo e partecipazione nella *governance* dell'Unione europea



Claudia Morini è Ricercatrice *senior* di diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università del Salento. È stata assegnista di ricerca presso la Scuola Superiore Sant'Anna a Pisa e presso il Dipartimento di Diritto internazionale e dell'Unione europea, Facoltà di Giurisprudenza, dell'Università di Bari. Nel 2007 presso l'Università di Bari ha conseguito un dottorato di ricerca in diritto internazionale e dell'Unione europea, e presso l'Università di Roma Tre un Master in Gestione e risoluzione dei conflitti. È autrice di numerosi articoli e saggi ed è stata invitata come relatrice a conferenze in Italia e all'estero. Nella *Collana di Studi sull'integrazione europea* ha anche un volume su "La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo" (2018).

CLAUDIA MORINI Dialogo e partecipazione nella *governance* dell'Unione europea

ISBN 978-88-6611-917-3



9 788866 119173

€ 20,00



CACUCCI EDITORE
BARI

Il presente volume è stato pubblicato con i fondi della Cattedra Jean Monnet “*Legal Theory of European Integration: a Supranational Democracy Model?*” – 2019/2022 (titolare Prof.ssa Susanna Cafaro – Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università del Salento).



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

In copertina: *Il ponte di Langlois* è una serie di dipinti di Vincent van Gogh, realizzati nel 1888. Quello in copertina è conservato presso il *Rijksmuseum Kröller-Müller* di Otterlo (Paesi Bassi).

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

— 37 —

CLAUDIA MORINI

DIALOGO E PARTECIPAZIONE
NELLA *GOVERNANCE*
DELL'UNIONE EUROPEA



CACUCCI
EDITORE
2020

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Noguerras, Paolo Mengozzi, Bruno Nascimbene, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesaro, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghì

Comitato dei referees

Roberto Adam, Roberto Baratta, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Carmela Decaro, Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Ugo Draetta, Italo Garzia, Pietro Gargiulo, Edoardo Greppi, Roberto Mastroianni, Lina Panella, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Lucia S. Rossi, Girolamo Strozzi, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2020 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Al mio Maestro

«We highly resolve that [...] [g]overnment of the people, by the people and for the people shall not perish from the Earth».
(A. Lincoln, *Gettysburg Address*, 19 novembre 1863)

«L'union entre personnes ou collectivités n'est pas naturelle. [...] L'essentiel est qu'il y ait entre les personnes ou les collectivités un *intérêt commun*».
(J. Monnet, *Clefs pour l'action*, n. 89, *Association des amis de Jean Monnet*, 1988, p. 46)

«The principle of *democracy* within the context of the Union must be concretized independently from the concept of 'people'. The notion of *citizenship* serves as a convincing alternative».
(A. von Bogdandy, *The European Lesson for International Democracy*, *EJIL*, 2012, p. 322)

«One should avoid [...] considering 'governance' as a valid alternative for European democracy itself. If the Union truly wishes to blossom into a perpetuator of the democratic tradition – and it owes it to its roots to do so – then a fundamental reflection on the 'primacy of politics' is in order. This can be achieved through a good mixture of '*representative*' and '*participatory*' forms of *democracy*»

(A. Verhoeven, *Democratic Life in the European Union, according to its Constitution*, in D.M. Curtin – R.A. Wessel (eds.), *Good Governance and the European Union*, Antwerp – Oxford – New York, 2005, p. 153 ss., in specie p. 172)

INDICE

Introduzione	1
--------------	---

CAPITOLO I

BENI COMUNI, *GOOD GOVERNANCE* E LEGITTIMAZIONE DEMOCRATICA NELL'UNIONE EUROPEA

1. Premessa. Sui 'beni comuni' globali ed europei	11
2. Dalla <i>governance</i> alla <i>good governance</i> . Cenni introduttivi	16
3. <i>Governance</i> europea e legittimazione democratica del processo di integrazione europea	20
4. <i>Segue</i> . Il Libro Bianco della Commissione sulla <i>governance</i> europea e i principi in materia di <i>good governance</i>	29
5. I principi democratici come 'pilastro' della <i>good governance</i> : il contributo del Trattato di Lisbona alla legittimazione democratica del processo di integrazione europea	39

CAPITOLO II

PARTECIPAZIONE, DIALOGO E CITTADINANZA ATTIVA: LA *GOVERNANCE* DEMOCRATICA NELL'UNIONE EUROPEA

1. Premessa. Riflessioni sulla c.d. 'tesi del <i>no-demos</i> '	55
2. La dimensione politica della cittadinanza europea	61
3. <i>Good governance</i> e rapporto tra cittadini e istituzioni: le petizioni al Parlamento europeo e le denunce al Mediatore europeo	65
4. L' <i>effet utile</i> dell'iniziativa dei cittadini europei alla luce della recente prassi giurisprudenziale	74
5. Partecipazione democratica della società civile e <i>good governance</i> : potenzialità e limiti	94
6. La rilevanza del dialogo e della partecipazione nel contesto del <i>decision-making power</i> della Commissione europea	101
7. Il contributo al 'dialogo civile' del Comitato economico e sociale	110

CAPITOLO III

**GOVERNANCE E PARTECIPAZIONE:
IL CASO DEL PATRIMONIO CULTURALE EUROPEO**

1. Premessa. Il patrimonio culturale come <i>Common Human Heritage</i>	119
2. Il patrimonio culturale europeo quale <i>European Public Good</i>	123
3. La <i>governance</i> del patrimonio culturale europeo	131
4. L'azione dell'Unione europea per l'attuazione dei principi della <i>Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società</i> del 2005: la rilevanza della 'partecipazione'	134
5. <i>Segue</i> . "The Faro WAY": uno strumento per accrescere il ruolo della società civile e delle comunità nella <i>governance</i> partecipativa del patrimonio culturale	144
Considerazioni conclusive	147
Bibliografia	153
Ringraziamenti	185

INTRODUZIONE

Nel 1995 una Commissione internazionale aveva elaborato un *Report* sulla *Global Governance* nel quale si era cercato di formulare una definizione standard di ‘governance’ qualificandola come «the sum of many ways individuals and institutions, public and private, manage their *common affairs*. It is a *continuing process* through which conflicting or diverse interests may be accommodated and *co-operative action* taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest» (corsivi nostri)¹.

Da questa definizione emerge lo stretto legame esistente tra istituzioni e cittadini, tra interessi pubblici e privati, nella gestione dei loro ‘common affairs’ e la necessità di mettere in atto azioni poliedriche, a volte audaci, basate sulla collaborazione, sul dialogo e sulla partecipazione, al fine di porre in essere il tentativo di individuare un compromesso tra i diversi interessi rilevanti².

¹ Vedi The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>, Oxford, 1995, Chapter One. In proposito rileva anche il *Report of the Secretary-General on the work of the Organization (1997-1998)*, UN Doc. A/53/251, del 27 agosto 1998, dov’è possibile leggere che «good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development. By good governance is meant creating a well-functioning and accountable institutions – political judicial and administrative – that citizens regard as legitimate, through which they participate in decisions that affect their lives, and by which they are empowered. Good governance also entails a respect for human rights and the rule of law generally. Support for good governance has become an increasingly important element in the development-related work of the United Nations» (par. 114).

² Nel corso del suo mandato, il compianto ex Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, autore anche del *Report* sopra citato, aveva più volte fatto riferimento alla nozione di ‘democratic empowerment’ con particolare riferimento al ruolo propulsore che i cittadini, e non i governi, avevano nella promozione della *good governance*.

Oggi il termine ‘governance’ è invalso nei più disparati àmbiti, sia istituzionali che politici. Ciò, lungi dal doversi considerare una vuota pratica *mainstream*, è invece il segno del cambiamento in atto rispetto al modo di intendere, e poi anche di praticare, il *decision-making power*³.

Nel contesto della comprovata specificità dell’ordinamento dell’Unione europea⁴, la questione della *governance* si può leggere come la costante ambizione a voler raggiungere un equilibrio ideale tra le prerogative degli Stati membri, ancorate al principio di sovranità, e l’aspirazione dei cittadini europei a poter vivere in uno ‘spazio pubblico’ il più possibile democratico. È, dunque, il *modus* in cui l’Unione esercita i poteri che le sono stati conferiti negli anni a costituire oggi il cuore del dibattito sul suo presente e, soprattutto, sul suo futuro. La ricerca di tale equilibrio, invero, non implica l’adesione acritica all’idea che la ‘democrazia europea’ stia attraversando una crisi irreversibile, anzi, ci spinge a ricercare tutte le ‘tracce democratiche’ ormai indelebilmente lasciate dalle varie revisioni dei Trattati nell’ordinamento – che è poi lo spazio di azione democratica – che è oggetto del presente studio, quello appunto dell’Unione europea⁵.

Poiché, come evidenziato nella definizione di cui sopra, la *governance* in generale rappresenta un ‘continuing process’ più che qualcosa di immutabile e valido una volta per tutte, va da sé che anche la questione della *governance* dell’Unione europea segue la stessa dinamica: essa è un processo, mutevole, che cerca di adattarsi alle spinte dal basso provenienti da cittadini, imprese, società civile, sforzandosi allo stesso tempo di resistere alle tante pressioni che continuano ad arrivare dall’alto (ovvero dagli stessi Stati membri e, circostanza non trascurabile, anche da Paesi *extra* UE).

L’aspirazione dell’UE, forse troppo azzardata, a voler divenire “modello di democrazia sovranazionale” ha invero spesso avuto come conseguenza quella di aver messo in luce alcuni limiti del processo di integrazione europea; questo, sebbene abbia visto la Comunità evolversi da mero

³ Sul ‘rule-making partecipativo’ nell’Unione europea vedi, in generale, J. MENDES, *Participation in European Union Rulemaking: a Right-Based Approach*, Oxford, 2011.

⁴ Ricordiamo in proposito la famosa sentenza del 5 febbraio 1963, causa 26/62, caso *van Gend and Loos c. Nederlandse Administratie der Belastingen*, nella quale la Corte di giustizia ha evidenziato il configurarsi dell’ordinamento delle allora Comunità come ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale che riconosce come soggetti sia gli Stati membri che i loro cittadini. Di recente, U. VILLANI, *Una rilettura della sentenza Van Gend en Loos dopo cinquant’anni*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2013, p. 225 ss.

⁵ Che la ‘democrazia’ sia insita nel processo di integrazione europea lo si evince anche riflettendo sulla circostanza per cui esso venne avviato proprio come risposta e alternativa ‘democratica’ alle due guerre che avevano flagellato l’Europa nella prima metà del ‘900.

mercato comune a spazio giuridico sovranazionale connotato da diversi elementi di democraticità⁶, è sovente stato accusato, specie in passato, di esprimere in più ambiti il c.d. *deficit* democratico⁷.

Quest'accusa si fa più aspra e torna in *auge* soprattutto in quei frangenti – come quello attuale – in cui la capacità dell'Unione di risolvere problemi concreti e immediati appare affievolita. In queste contingenze è più facile che si alzino cori miranti a sconfessare il processo stesso di integrazione europea e la sua legittimazione democratica⁸.

In ogni caso, è interessante e pienamente condivisibile quanto rilevato da autorevole dottrina, ovvero che «non può negarsi che lo sviluppo dell'integrazione europea [sia] una storia di progressiva e non ancora compiuta affermazione del principio democratico»⁹. Questa affermazione è invero corroborata dalla constatazione che la «questione della qualità democratica

⁶ In proposito, in dottrina si è affermato che «la marcia dell'Unione europea va: dal mercato ai diritti. Dal riconoscimento di diritti di libertà necessarie al mercato comune europeo, al riconoscimento di diritti di libertà necessari alla cittadinanza europea come tale. È in questo percorso che nasce la *democrazia dei diritti nello spazio dell'Unione*: che non sono soltanto diritti del singolo ma anche diritti delle formazioni sociali in cui la persona individuale si esplica» (corsivo nostro). Vedi A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, 2013, p. 14.

⁷ Agli inizi degli anni Ottanta la stessa Corte di giustizia iniziò molto cautamente a fare riferimento alla nozione di democrazia come 'concetto giuridico' dell'ordinamento comunitario. In particolare, con riferimento alla consultazione obbligatoria prevista per il Parlamento europeo, che allora rappresentava la forma 'tipica' di coinvolgimento dell'istituzione assembleare nei processi decisionali della Comunità, occorre qui ricordare la nota sentenza *Roquette Frères c. Consiglio*, causa 138/79, del 29 ottobre 1980, pubblicata in *Raccolta*, 3333, nonché le sentenze *Commissione c. Consiglio*, causa C-300/89, sentenza dell'11 giugno 1991, in *Raccolta*, I-2867, par. 20 e *Parlamento c. Consiglio*, causa C-392/95, sentenza del 10 giugno 1997, in *Raccolta*, I-32-13, par. 14. Secondo la lucida analisi del Prof. Draetta, tale *deficit* in realtà, sarebbe «inevitabile tutte le volte che Stati membri di una organizzazione internazionale le delegano funzioni proprie degli Stati stessi»; allo stesso tempo, però, siffatto *deficit* «era tollerabile finché la Comunità Europea era una comunità essenzialmente economica. È diventato intollerabile da quando, a partire dal Trattato di Maastricht, la delega di funzioni da parte degli Stati membri ha abbracciato tutta una serie di altri campi (tutela dei consumatori, della privacy, dell'ambiente ecc.)». Vedi U. DRAETTA, *La Carta di Nizza e gli sviluppi dell'integrazione europea*, in M. NAPOLI, *La Carta di Nizza. I diritti fondamentali dell'Europa*, Milano, 2004, p. 33 ss., in specie p. 34.

⁸ Stando ad Habermas, la 'legittimazione democratica' può essere definita anche come la capacità di un sistema politico di chiedere un riconoscimento da parte dei suoi cittadini (*Anerkennungswürdigkeit*). Vedi J. HABERMAS, *Wie ist Legitimität durch Legalität möglich*, in *Kritische Justiz*, 1987, p. 1 ss.

⁹ Vedi R. MASTROIANNI, *Introduzione*, in R. MASTROIANNI – A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015, p. IX.

della struttura istituzionale dell'Unione»¹⁰ continua a essere una costante nel dibattito politico e giuridico nel nostro Continente.

Secondo John Dunn, «[t]oday, in politics, democracy is the *name* of what we cannot have – yet cannot cease to want»¹¹. Questa memorabile affermazione, a quarant'anni di distanza, riecheggia in tutto il suo vigore sia con riferimento alle turbolente vicende interne a molti Stati membri dell'Unione europea cui oggi stiamo assistendo e che stanno ponendo l'Unione di fronte a sfide inattese¹², sia con riguardo alla stessa *governance* dell'UE.

¹⁰ Vedi E. TRIGGIANI, *Deficit democratico o di sovranità? Il rebus politico-istituzionale dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 9 ss., in specie p. 9, laddove l'autore continua affermando che tale questione si pone «a seguito del trasferimento ad essa [all'Unione] di poteri sovrani dagli Stati membri, per la verifica dell'esistenza nell'UE di un corrispondente livello di garanzie democratiche che ne avvalorino la legittimazione; e cioè la “transnazionalizzazione della democrazia”» (corsivo nostro).

¹¹ Vedi J. DUNN, *Western Political Theory in the Face of the Future*, Cambridge, 1979, p. 28.

¹² Il riferimento è alla delicata situazione che sta attraversando il rispetto della *rule of law* in alcuni Stati membri, con particolare riferimento a Ungheria e Polonia. In proposito vedi R. BARATTA, *Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2016, p. 357 ss.; G. CAGGIANO, *Dialogo sullo stato di diritto negli Stati membri dell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 513 ss.; F. CASOLARI, *Il rispetto della rule of law nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: un dramma in due atti*, in *DPCE ONLINE*, febbraio 2017; A. CIAMPI, *Can the EU Ensure Respect for the Rule of Law by its Member States? The Case of Poland*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, disponibile al seguente link: <http://www.osservatoriosullefonti.it>; F. DI DARIO, *La tutela dei valori dell'UE dopo la prima attivazione del “nuovo quadro per rafforzare lo stato di diritto”*, in *La Comunità internazionale*, 2016, p. 203 ss.; G. DI FEDERICO, *Defending the rule of law in the European Union: taking stock of the Polish situation*, in *eurojus.it*, 29 gennaio 2016; A. FESTA, *L'Unione europea e l'erosione dello Stato di diritto in Polonia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, p. 145 ss., reperibile al link: <https://webmailtin.pc.tim.it/cp/ps/Main/login/SSOLogin>; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi ... cit.*, p. 605 ss.; A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 421 ss.; P. MORI, *Il rispetto dello Stato di diritto: 'affari interni' o questione europea? I nuovi meccanismi di controllo dell'Unione alla prova della Polonia*, in *federalismi.it*, 2016; U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea in Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, p. 10 ss., reperibile al link: <https://webmailtin.pc.tim.it/cp/ps/Main/login/SSOLogin>. In riferimento all'istituto dell'iniziativa dei cittadini europei, sul quale ci soffermeremo nel secondo capitolo, l'8 aprile 2019 la Commissione europea aveva autorizzato la registrazione dell'ICE “Rispetto dello stato di diritto all'interno dell'Unione europea”. Gli organizzatori, però, non sono riusciti a raccogliere entro il termine dell'8 aprile 2020 le firme necessarie (almeno un milione, come vedremo) per far sì che la Commissione la esaminasse nel merito e decidesse se darvi o meno seguito.

Proprio con riferimento alla *governance* dell'Unione, al fine di valutarne l'aderenza ai diversi principi democratici, in questo lavoro si cercherà di focalizzare l'attenzione sulla portata di tutte quelle prerogative e di quei meccanismi rappresentativi e partecipativi che connotano non solo formalmente ma, soprattutto, *sostanzialmente* l'Unione europea quale ente sovranazionale che ha attivato al suo interno una *democratizzazione* della sua *governance*.

Come già evidenziato in dottrina, infatti, «il tentativo di rispondere alle questioni presenti nel dibattito sul *deficit* democratico» è stato portato avanti anche «riconoscendo che la democrazia non si identifica esclusivamente con la rappresentanza politica e che a questa si affiancano le procedure e gli istituti di democrazia partecipativa e di trasparenza dell'azione pubblica»¹³.

Trentacinque anni fa Norberto Bobbio, alla domanda su cosa fosse per lui la democrazia, aveva risposto così: «Ritengo che per dare una definizione minima di democrazia bisogna dare una definizione puramente e semplicemente procedurale, vale a dire definire la democrazia come un *metodo per prendere decisioni collettive*. Ora, si chiama gruppo democratico quel gruppo in cui valgono almeno queste due regole per prendere decisioni collettive: 1) tutti *partecipano* alla decisione direttamente o indirettamente; 2) la decisione viene presa dopo una libera discussione a maggioranza. Queste sono le due regole in base alle quali ritengo che si possa parlare di democrazia nel senso minimo e ci si possa mettere facilmente d'accordo per dire dove c'è democrazia e dove democrazia non c'è» (corsivi nostri)¹⁴.

Ai fini del nostro studio, sarà proprio il 'grado di partecipazione' dei cittadini dell'UE alla *governance* (quale metodo per prendere decisioni collettive cui faceva riferimento N. Bobbio) a rivestire un ruolo centrale nell'analisi. I cittadini europei, infatti, sono i destinatari della maggior parte delle decisioni e delle norme, ovvero degli esiti dei processi di *decision-making* dell'Unione.

Nella sua etimologia 'democrazia', come ampiamente noto, deriva dal greco *demos* e *kratos*, ovvero 'popolo' e 'potere': 'governo del popolo', dunque. Questo 'governo del popolo' è poi mutato, in alcuni contesti, in

¹³ Vedi S. DE BELLIS, *L'interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 609 ss., in specie pp. 611 e 612.

¹⁴ N. BOBBIO, *Che cos'è la democrazia?*, Fondazione Einaudi, Torino, 28 febbraio 1985. L'intervista è visibile al presente link: <http://www.scuola.rai.it/articoli/norberto-bobbio-che-cos%C3%A8-la-democrazia/3851/default.aspx>.

‘governo per il popolo’, laddove *élites* politiche hanno concentrato su di sé il potere – anche ma non solo di governo – adducendo la loro volontà di porsi come portavoce e difensori degli interessi del popolo¹⁵.

Questo ‘popolo’, però, negli anni ha acquisito nuova forza e rilevanza sulla scena politica e ha oggi una nuova dignità; a costituirlo sono cittadini sempre più consapevoli di essere titolari di interessi specifici, diritti e doveri. Ciò vale, per quanto qui rileva, anche per i cittadini dell’Unione europea.

Questa nuova cognizione di sé e del ruolo che si può e si deve avere nella vita democratica di un Paese o di una organizzazione sovranazionale, ha fatto sì che una maggiore attenzione sia oggi dovuta da parte di quelle stesse *élites* politiche che spesso in passato hanno gestito il potere in modo quasi impenetrabile e in assenza di qualsivoglia meccanismo di *accountability*, verso quei cittadini che, invece, oggi pretendono con sempre maggiore intensità spazi di partecipazione civica, chiedendo contestualmente assunzioni di responsabilità da parte di chi li governa. Ne deriva che la ‘partecipazione’ e la ‘responsabilità’ sono oggi due temi-chiave nel dibattito politico e giuridico e ciò avviene anche con riferimento alla *governance* dell’Unione europea.

Quando si parla di ‘questione democratica’ con riferimento all’UE, invero, il più delle volte lo si fa per rievocare la quasi esasperante accusa relativa al c.d. *deficit* democratico di cui l’Unione soffrirebbe *ab origine* e ontologicamente¹⁶. Invero, proprio nell’ottica di contrastare questa tendenza, con il Trattato di Lisbona si è, da ultimo, cercato di integrare «all the democratic credentials of the EU»¹⁷. Secondo alcuni, però, la vera sfida è oggi quella di verificare «l’effettiva capacità di questo simultaneo riferimento a più concezioni democratiche di offrire una legittimazione democratica per l’impalcatura dell’Unione europea» al fine di valutare con cognizione di

¹⁵ In alcuni contesti e circostanze, con il ‘paravento’ del ‘governo per il popolo’, alcuni *leader* politici hanno purtroppo portato avanti anche condotte decisamente antidemocratiche nella sostanza.

¹⁶ Si tratterebbe, in definitiva, della «difficoltà di articolare in termini soddisfacenti, nella dimensione comune, i circuiti della rappresentanza e della responsabilità politica». Vedi F. PETRANGELI, *La «questione democratica» nel processo di riforma dell’Unione europea*, in G. BRONZINI, H. FRIESE, A. NEGRI, P. WAGNER (a cura di), *Europa, Costituzione e movimenti sociali*, Roma, 2003, p. 143 ss. L’autore poi, date le difficoltà di inquadrare esattamente la portata di tale *deficit* democratico, sarcasticamente lo definisce quasi alla stregua di un «mito fondativo, anche se al negativo, della costruzione europea» (p. 143).

¹⁷ Vedi V. CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty’s Provisions on Democratic Principles: a Legal Framework for Participatory Democracy*, in *European Public Law*, 2010, p. 123 ss., in specie p. 127.

causa la «coerenza del quadro che ne risulta»¹⁸. In proposito, non è errato sostenere che sia dunque ormai necessario individuare «una concezione aggiornata di democrazia, nella quale il principio della democrazia rappresentativa è integrato da principi, congegni e istituti destinati ad arricchire in senso pluralistico la qualità della comune convivenza»¹⁹.

Volendosi porre in tale prospettiva, il presente lavoro avrà tra i suoi obiettivi principali proprio quello di scrutinare – dieci anni dopo la sua entrata in vigore – gli esiti dell’inserimento nel Trattato di Lisbona dei principi sulla democrazia partecipativa²⁰. Inoltre, esso mira anche a eviden-

¹⁸ Vedi M. STARITA, *Democrazia e partecipazione politica nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 11.

¹⁹ Vedi C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, p. 925 ss., in specie p. 932.

²⁰ Vedi *Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull’Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea*, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, in *GUUE* C 306, del 17 dicembre 2007, p. 1 ss. Le versioni consolidate del Trattato sull’Unione europea (TUE) e del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) sono pubblicate in *GUUE* C 83, del 30 marzo 2010, p. 1 ss. In generale, sul Trattato di Lisbona vedi R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2008, p. 21 ss.; S. BARONCELLI, *La partecipazione dell’Italia alla governance dell’Unione europea nelle prospettive del Trattato di Lisbona. Un’analisi delle fonti del diritto nell’ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, 2008; M.C. BARUFFI, *Dalla Costituzione europea al trattato di Lisbona*, Padova, 2008; F. BASSANINI – G. TIBERI, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010; R. CAFARI PANICO, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di riforma: le disposizioni generali*, in *Sud in Europa*, febbraio 2008, p. 19 ss.; E. CANNIZZARO, *Il sistema delle fonti dell’Unione nel nuovo Trattato di riforma*, in *Sud in Europa*, febbraio 2008, p. 12 s.; M. CASTELLANETA, *Le principali novità determinate dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Notariato*, 2010, p. 197 ss.; P. CRAIG, *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford – New York, 2010; C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell’Unione europea operativo*, Napoli, 2012; L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2009, p. 43 ss.; D. MILIZIA, *A Linguistic Investigation of the Lisbon Treaty*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2010, p. 455 ss.; B. NASCIMBENE, *Unione Europea. Trattati*, Torino, 2010; F. POCAR, *Gli obiettivi dell’Europa nel nuovo trattato: un compromesso tra luci e ombre*, in *Guida al diritto. Diritto comunitario e internazionale*, 2007, p. 8 s.; L.S. ROSSI, *A New Inter-institutional Balance: Supranational vs. Intergovernmental Method after the Lisbon Treaty*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 645 ss.; G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2011, p. 837 ss.; G. TESAURO, *Un testo di revisione stilato a tempo di record che sacrifica partecipazione e valori condivisi*, in *Guida al diritto. Diritto comunitario e internazionale*, 2007, p. 8 ss.; E. TRIGGIANI (a cura di), *L’Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari, 2008; E. TRIGGIANI, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*,

ziare lo specifico contributo del dialogo e della partecipazione al tentativo di continuare a rafforzare la legittimità democratica del processo di integrazione europea, proprio attraverso una sempre maggiore democratizzazione della *governance* stessa.

A tal fine, nel primo capitolo si cercherà di mettere in evidenza gli sviluppi in materia di *good governance* nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, soprattutto quelli che negli ultimi vent'anni hanno visto una sempre maggiore democratizzazione dei processi decisionali. I due momenti cruciali sono stati, come vedremo, l'adozione del *Libro bianco sulla governance europea* del 2001 e, appunto, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009. L'idea che ci muove è che una *governance* per essere davvero 'buona' debba divenire sempre più 'democratica', anche attraverso un ampliamento della partecipazione alle scelte e alle decisioni dei cittadini europei, soprattutto nel momento in cui essa è finalizzata a gestire, tutelare e promuovere alcuni c.d. 'beni comuni europei', sui quali pure ci soffermeremo in quella sede.

Il secondo capitolo verterà su quegli strumenti che proprio attraverso la partecipazione a vario titolo dei cittadini alla *governance* dell'Unione hanno permesso di incrementare il livello di 'democratizzazione' dell'Unione, attraverso il riconoscimento accanto alla democrazia rappresentativa, di meccanismi che rimandano alla nozione di democrazia partecipativa. Entrambe queste manifestazioni della democrazia sono ormai da

in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 9 ss.; C. ZANGHÌ – L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2009; J. ZILLER, *Il nuovo trattato europeo*, Bologna, 2007. Per quanto riguarda in modo specifico la 'questione democratica' alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona vedi, invece, A. ANZON DEMMIG, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella «sentenza Lissabon» del Tribunale Costituzionale Federale tedesco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, p. 5213 ss.; E. CANNIZZARO – M.E. BARTOLONI, *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al Lissabon-Urteil*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 1 ss.; R. CAPONI, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle corti costituzionali (dopo il Lissabon-Urteil)*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2010, p. 387 ss.; U. DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 513 ss.; U. DRAETTA, *Brevi note sulla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 30 giugno 2009 sul trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 719 ss.; M. FRAGOLA, *Deficit democratico e procedura di revisione dei trattati nel processo di integrazione europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2007, p. 629 ss.; R. MATARAZZO, *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, Roma, 2011; L.S. ROSSI, *I principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona: un'ipoteca sul futuro dell'integrazione europea?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, p. 993 ss.; U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, cit., p. 785 ss.

considerarsi alla stregua di principio/valore dell'ordinamento giuridico dell'UE. Inoltre, anche le diverse forme e i diversi livelli di dialogo tra cittadini europei – come singoli o come espressione della società civile – e le istituzioni europee saranno oggetto di analisi e valutazione in questa parte del nostro studio.

Infine, nel terzo e ultimo capitolo prenderemo in esame un'ipotesi per la quale la pratica della *governance* partecipativa di un 'bene comune europeo' può ritenersi particolarmente efficace: quella del patrimonio culturale europeo. A livello internazionale, invero, da tempo sta emergendo l'idea che per determinati beni, la partecipazione dei cittadini – e in generale delle collettività – alla loro promozione, protezione e gestione debba essere la più ampia e inclusiva possibile. Tra questi beni rileva, appunto, il patrimonio culturale.

Nella stesura di questo lavoro saremo guidati dalla consapevolezza di quanto lucidamente ricordato di recente in dottrina, ovvero che «i passi avanti nel superamento del c.d. *deficit* democratico, evidenziati altresì ad esempio (anche se più in astratto che concretamente) dal diritto di iniziativa popolare, rischiano di essere parzialmente depotenziati in assenza di una riflessione sull'odierno significato del concetto di sovranità e sull'individuazione dei soggetti che la detengono con, di conseguenza, la verifica della qualità del controllo democratico rispetto all'esercizio dei relativi poteri»²¹. Il tentativo che cercheremo di fare sarà proprio quello di andare a ricercare tutte quelle che ci piace definire 'tracce di democrazia' utili a valorizzare rilevanti elementi di democraticità della *governance* europea, in un quadro che vede obiettivamente ancora il permanere di sin troppo evidenti margini di azione delle sovranità statali²².

Nel portare a termine questo lavoro siamo, anche, pienamente consapevoli che nei prossimi mesi si darà avvio a una nuova e ampia riflessione sul processo di integrazione europea, riflessione resasi ancora più necessaria e impellente all'indomani della *Brexit*. Il presente studio, pertanto, vuole anche porsi come contributo – per quanto modesto – all'annunciata *Confe-*

²¹ Vedi E. TRIGGIANI, *Deficit democratico o di sovranità?* ... cit., p. 11.

²² Quanto a un auspicabile 'arretramento' della sovranità statale a vantaggio di un'Unione democratica finalmente 'costituzionalizzata', sempre E. Triggiani rileva, non senza un filo di amarezza, che «[l]a questione del *deficit* democratico riguarda oggi congiuntamente l'Unione e gli Stati in un comune destino politico. È quindi urgente porre in relazione la democrazia politica, che proviene storicamente dallo Stato-nazione, a quanto si sta formando al di fuori di esso in particolare nell'Europa "comunitaria" recuperando appieno il nesso fra sovranità effettiva e democrazia compiuta. Il compito è molto difficile e [...] temo che la pur irrinunciabile ora della sovranità europea sia ancora lontana». *Ibidem*, p. 17.

*renza sul futuro dell'Europa*²³. Riteniamo, infatti, che ogni riflessione sullo stato dell'arte in materia di *good governance*, di partecipazione attiva dei cittadini europei e di *multilevel dialogue*, possa porsi come utile strumento di discussione e valutazione nel contesto della sempre aperta e dibattuta questione della legittimazione democratica dell'Unione europea.

²³ Nel momento in cui chiudiamo questo libro l'Europa e il Mondo intero stanno affrontando la terribile pandemia scatenata dal nuovo coronavirus Covid-19. Non è pertanto possibile sapere, ad oggi, quando tale riflessione avrà inizio.