

**Maria Cristina Marchetti**

## ***DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA***

Milano, FrancoAngeli, 2009

Il rapporto tra democrazia e partecipazione politica ha assunto sempre più rilevanza nell'ambito dell'Unione europea (UE), contesto nel quale, date le sue peculiarità, si stanno sperimentando forme diverse di interpretare tale relazione.

I risultati referendari del 2005 in Francia e Paesi Bassi, sulla ratifica del Trattato costituzionale, e del 2008 in Irlanda, in merito al Trattato di Lisbona, hanno indotto, infatti, a una ulteriore riflessione sulle forme di partecipazione politica e, in particolare, a chiedersi quale nuove modalità di partecipazione possano rivitalizzare e affiancare la democrazia rappresentativa.

Questo volume, che raccoglie quattro saggi di Maria Cristina Marchetti e, in appendice, due contributi di Francesca Ieracitano (*Rituali e forme della partecipazione nell'Unione europea*) e di Cristiana Paladini (*Costruire l'Europa dal basso. Quale ruolo per la società civile europea?*) si sofferma su queste interessanti tematiche.

Come rileva la stessa autrice nell'Introduzione al volume, la democrazia moderna è nata proprio con il problema «di rendere possibile la partecipazione di strati sempre più ampi della popolazione alla gestione della cosa pubblica. La rappresentanza diviene così il suo istituto cardine, la cittadinanza il criterio a partire dal quale individuare il diritto di partecipazione e la legittimità l'elemento di giustificazione che unisce tra loro rappresentanti e rappresentati».

Il carattere assolutamente originale dell'architettura istituzionale dell'UE parrebbe rendere difficile un parallelismo con quanto avviene negli Stati nazionali, ma il contesto generale all'interno del quale si colloca l'analisi del rapporto tra democrazia e partecipazione nell'UE non è molto diverso da quello rilevabile a livello nazionale. La crisi dei partiti e la disaffezione dei cittadini nei confronti della politica sono elementi riscontrabili anche nell'ambito dell'Unione, in cui, anzi, la debolezza della democrazia rappresentativa costituisce una caratteristica di fondo, insita nella stessa struttura istituzionale e nel processo decisionale dell'UE.

Questa debolezza trova conferma negli elevati e crescenti livelli di astensionismo registrabili nelle elezioni per il Parlamento europeo, fino al dato delle ultime votazioni del giugno 2009 (alle quali è dedicato il secondo saggio inserito nel volume, con un interessante paragrafo che focalizza l'attenzione sulla copertura della campagna elettorale europea da parte dei media italiani), quando si è avuta una percentuale di votanti pari ad appena il 43%, con livelli veramente molto bassi, al di sotto del 30%, in alcuni Paesi dell'Europa orientale, come la Slovacchia, la Lituania, la Polonia, la Romania, la Repubblica ceca e la Slovenia.

Malgrado il Parlamento europeo abbia accresciuto il suo ruolo e i suoi poteri, le tornate elettorali per il suo rinnovo continuano a essere percepite, secondo la nota definizione di Karlheinz Reif e Hermann Schmitt, come *second-order elections*, momenti di verifica, spesso, degli equilibri politici interni e del consenso dei governi nazionali, ciò a causa dell'assenza di veri euro-partiti (malgrado il passo avanti rappresentato dallo Statuto dei partiti politici europei) e di una competizione realmente sovranazionale, in cui sia in gioco la scelta di un esecutivo europeo.

A tal proposito, però, l'autrice, in particolare nel saggio dal titolo *La partecipazione informata: il ruolo dei media nel processo di integrazione europea*, osserva come il rapporto tra democrazia e partecipazione chiami anche in causa il ruolo, assai debole, dei mezzi di comunicazione di massa nel processo di costruzione europea. I media, infatti, anche a causa delle barriere linguistiche, hanno preferito concentrare la loro attenzione sulla dimensione nazionale, fatto che, oltre a privare i cittadini europei di adeguate informazioni sull'UE, ha anche impedito la diffusione di un'idea d'Europa, di un mito collettivo, di un senso di appartenenza e di una coscienza politica europea, in sostanza di una sfera pubblica europea (temi sui quali, assieme a quelli della partecipazione, dei rituali, delle cerimonie, dei simboli e del consenso si sofferma anche Francesca Ieracitano, nel già citato contributo in appendice).

Maria Cristina Marchetti, però, rileva come la democrazia europea abbia anche dimostrato la capacità di evolvere, non sempre sulla base dei canali istituzionali, ma grazie alla sperimentazione di pratiche che solo in un secondo momento sono state istituzionalizzate.

Si sono sviluppate, infatti, prassi partecipative che hanno permesso di creare un collegamento con i cittadini, con l'obiettivo anche di colmare, almeno in parte, il deficit democratico dell'UE. Un esempio di ciò è il coinvolgimento della società civile e dei gruppi di interesse, con le pratiche di consultazione messe in atto dalla Commissione, il dialogo sociale, le forme di partenariato, i comitati consultivi e il dialogo civile promosso dal Comitato economico e sociale.

A tal riguardo vi è da rilevare come quest'ultimo, come afferma Gloria Pirzio Ammassari nella prefazione al volume, esautorato dalle norme sul dialogo sociale e dopo aver visto ridursi il suo spazio politico con la nascita del Comitato delle Regioni, abbia cercato sul tema del dialogo con la "società civile organizzata" (definizione discussa e su cui nascono diverse questioni interpretative) una rivalutazione del proprio ruolo.

La Commissione europea, per parte sua, come si è detto, si è aperta da molto tempo alle rappresentanze dei gruppi di interesse e delle organizzazioni della società civile (attori su cui si sofferma, nel secondo saggio in appendice, Cristiana Paladini). La Commissione ha riconosciuto il contributo che tali attori possono offrire sul piano tecnico, nell'acquisizione di informazioni e nella verifica *ex ante* delle decisioni, fornendo anche una fonte indiretta di legittimazione dell'operato delle istituzioni dell'UE.

Il Parlamento europeo e il Comitato delle Regioni hanno espresso, però, delle perplessità. Il primo sottolineando come le organizzazioni della società civile, per quanto importanti, siano settoriali e non godano di una legittimità democratica, che risiede, invece, nel Parlamento europeo e nei Parlamenti nazionali. Il Comitato delle Regioni ha posto l'accento sulla differenza che intercorre tra la consultazione di rappresentanti eletti dagli enti locali e regionali e, invece, la consultazione di gruppi di pressione, che sono espressione di interessi specifici.

La democrazia rappresentativa viene così affiancata da forme di democrazia partecipativa, ma, come afferma Maria Cristina Marchetti, emergono anche «le contraddizioni di un sistema di *governance* multi livello che nel momento stesso in cui chiama in causa una molteplicità di attori, capaci di muoversi su piani diversi, vede aumentare le possibilità di sfuggire ad ogni forma di controllo democratico. Da questo punto di vista, non è sempre detto che la partecipazione della società civile ai processi decisionali offra maggiori garanzie in termini di democraticità degli stessi».

L'autrice rileva, inoltre, che, con l'eccezione dei pareri espressi dagli organi consultivi e del dialogo sociale, non si configura una vera partecipazione, bensì una consultazione, una prassi *bottom down* che non incide sullo status dei cittadini europei, attivata solo se la Commissione la ritiene utile, per di più, nella fase istruttoria, non nel processo decisionale vero e proprio. Resta da verificare, pertanto, se la pratica della consultazione sia veramente riconducibile alla democrazia partecipativa o non chiami in causa, in realtà, un modello di democrazia "consultiva" che non aggiunge nulla in termini di democraticità dei processi decisionali. Secondo alcuni studiosi, inoltre, la partecipazione della società civile ai processi decisionali non può in alcun modo sostituire la legittimità democratica, ma può, al massimo, rappresentare una forma avanzata di legittimità funzionale.

Questo volume conferma, quindi, che l'UE rappresenta anche un «grande laboratorio di sperimentazione istituzionale che costituisce al tempo stesso una sfida e una prospettiva per il futuro della democrazia». (Paolo Caraffini)