PIATTAFORME DIGITALI DELL'UNIONE EUROPEA E STRUMENTI DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA*

FRANCESCA MARTINES**

Sommario

1. Introduzione. – 2. L'(*e*)*Partecipation* nell'Unione europea e la connessione tra democrazia rappresentativa e partecipativa. – 3. Piattaforme digitali nell'Unione europea e partecipazione dei cittadini. – 4. Le Piattaforme del Parlamento europeo. – 5. Le Piattaforme della Commissione. - 6. La Piattaforma Multilingue della Conferenza sul futuro dell'Europa. – 7. Osservazioni conclusive.

Abstract

New technologies have made it possible to create and operate digital platforms that offer all citizens the opportunity to use participatory tools and take part in the EU decision-making process. However, factors that may make it difficult for European citizens to use these IT tools must be considered. At the same time, new technologies can offer solutions to the problems of access and use. After clarification and delimitation of the scope of the investigation, the problems that may hinder access to the platforms will be defined in general terms. A more detailed examination of the platforms of the Parliament, of the Commission and the Multilingual Platform of the Future of Europe Conference will follow.

Suggerimento di citazione

F. MARTINES, *Piattaforme digitali dell'Unione europea e strumenti di democrazia partecipativa,* in *Osservatorio sulle fonti,* n. 2/2023. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it

* Contributo realizzato nell'ambito del Progetto PRIN 2017 "Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law" (SE.CO.R.E TECH), Unità di Pisa.

** Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Pisa.
Contatto: francesca.martines@unipi.it

© 2007-2023 Osservatoriosullefonti.it – Anno XVI - Fascicolo 2/2023
Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007
Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti
ISSN 2038-5633

1. Introduzione

La partecipazione dei cittadini ai processi decisionali dell'Unione europea si esercita soprattutto attraverso meccanismi di rappresentanza democratica sia nazionali sia europei[1]. In effetti, la democrazia rappresentativa è il principio su cui si fonda il funzionamento dell'Unione (articolo 10, par. 1 TUE[2]). L'ordinamento europeo riconosce, tuttavia, anche strumenti di democrazia partecipativa che, completando le dinamiche rappresentative[3], sono volti a favorire il coinvolgimento diretto dei cittadini europei accrescendo la legittimità dei processi decisionali nell'Unione[4]. Questo obiettivo può essere realizzato anche grazie alle piattaforme digitali dell'Unione europea. Queste, infatti, rendono fruibili strumenti di partecipazione *bottom-up* e creano degli spazi in cui i cittadini possono interagire con le istituzioni europee e partecipare al processo decisionale nella prima fase del ciclo politico[5].

[1] Sulla struttura duale della legittimazione democratica e sulla complementarità delle forme di democrazia nazionali e sovranazionali cfr. A. VON BOGDANDY, *The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations*, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 315 ss.; K. NICOLAIDIS *European Demoicracy and Its Crisis*, in *Journal of Common Market Studies*, 2012, p. 1 ss.

[2] Tale disposizione esprime chiaramente la preferenza dell'ordinamento per questa dimensione della democrazia. J. HABERMAS, *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible*, in *European Law Journal*, 2015, p. 546 ss.

[3] Secondo la Corte di giustizia "il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa, la quale concretizza il valore della democrazia. Quest'ultima costituisce, in virtù dell'articolo 2 TUE, uno dei valori su cui l'Unione si fonda. Tale sistema di democrazia rappresentativa è stato completato, ad opera del Trattato di Lisbona, mediante strumenti di democrazia partecipativa". Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 dicembre 2019, *Patrick Grégor Puppinck e a. contro Commissione europea*, Causa C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113, punti 64 e 65; la sentenza è reperibile sul sito della Corte di giustizia, all'indirizzo https://curia.europa.eu.

[4] Si possono distinguere, infatti, sostanzialmente due approcci per quanto riguarda la fonte di legittimità democratica dell'Unione (e quindi dei suoi processi decisionali). Secondo il primo, la fonte di legittimità dell'UE risiede negli ordinamenti degli Stati membri, per il secondo la legittimità deriva da una democratizzazione dei processi decisionali sovranazionali. Per una sintesi, cfr. A. MORAVCSIK, *The Myth of Europe's Democratic Deficit,* in *Intereconomics*, 2008, p. 331 ss. Per la relazione problematica tra le tipologie di legittimazione vedi C. LORD, P. MAGNETTE, *Ex Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2004, p. 183 ss. Questi autori fanno riferimento a "vettori di legittimità" (*vectors of legitimation*) che si combinano in modo diverso sia nella prospettiva temporale dello sviluppo dell'integrazione europea sia nei diversi settori di azione dell'Unione. In un noto scritto SCHARPF, analizza due dimensioni della legittimità: *output* e *input* F.SCHARPF, *Governing in Europe, Effective and Democratic*, OUP, Oxford 1999. Un terzo elemento della legittimità (*throughput*) è stato proposto da SCHMIDT con riferimento proprio al processo decisionale nell'Unione. V. SCHMIDT, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Output, Input and Throughput*, in *Political Studies*, 2013, p. 2 ss.

[5] Nella Comunicazione della Commissione, *Il contributo della Commissione al periodo di riflessione e oltre: un piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito*, COM (2005) 494 def., si faceva riferimento ad una "piattaforma" (*public sphere* nel testo inglese) in cui i cittadini ricevono le informazioni e gli strumenti per partecipare attivamente al processo decisionale e fare proprio il progetto

In questo scritto, dopo un paragrafo di inquadramento del tema, si svilupperanno alcune considerazioni sui problemi che possono influire sull'utilizzo delle piattaforme digitali dell'Unione europea. Si procederà, quindi, ad un esame più puntuale delle piattaforme del Parlamento (*Petizioni* e *Ask the* EP) e della Commissione (*dì la tua* e *iniziativa dei cittadini europei*) e degli strumenti che esse rendono disponibili. Si farà altresì riferimento alla Piattaforma Multilingue della Conferenza sul Futuro dell'Europa (COFE) che, se pure non più attiva, costituisce un modello che potrebbe essere utilmente riprodotto nel prossimo futuro.

2. L'(*e*)*Partecipation* nell'Unione europea e la connessione tra democrazia rappresentativa e partecipativa

Con il termine *e-participation* ci si riferisce al fenomeno dell'utilizzo da parte dei cittadini di uno Stato o, in questo caso, dell'Unione europea, di strumenti digitali nell'ambito dei processi decisionali[6]. La *e-participation* è inclusa in un più ampio concetto di *e-democracy.* Secondo una risoluzione del Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa la *e-democracy* ricomprende diversi profili, tra cui quelli oggetto del presente lavoro: e-*initiative, e-consultation, e-petitioning*[7]. Questo contributo, infatti, prende in considerazione la partecipazione dei cittadini europei alla definizione dell'agenda[8] (con l'iniziativa dei cittadini e le petizioni) e alle prime fasi del ciclo politico (consultazione nella preparazione delle iniziative[9]) attraverso le piattaforme digitali che sono create dalle due istituzioni europee sovranazionali, Commissione e Parlamento

europeo. Tra le misure proposte, la creazione di un sito web specifico per il dibattito che è però stato archiviato nel 2010 (https://ec.europa.eu/archives/debateeurope/index.htm).

[6] Gli altri sono: *e-voting e-parliament, e-legislation, e-justice, e-mediation,e-environment, e-election, e-referendum, e-campaigning, e-polling and e-surveying.* Cfr *Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy* (*e-democracy*) 18.2.2009. Cfr. anche la Comunicazione della Commissione, *Piano d'azione europeo per l'eGovernment 2011-2015*. COM(2010) 743 def..

[7] Secondo la citata Raccomandazione del Consiglio d'Europa: "E-participation is the support and enhancement of democratic participation and encompasses those sectors of e-democracy where civil society and businesses are involved in drawing up formal and informal agendas and shaping and taking decisions". *Electronic democracy (e-democracy),* cit., principle 20.

[8] Il processo di *agenda setting* si riferisce all' individuazione di temi di rilevante interesse pubblico che vengono presi in considerazione dai decisori istituzionali e che possono diventare oggetto di una proposta e di un eventuale intervento legislativo. Cfr. S. PRINCEN, *Agenda Setting in the European Union: a Theoretical Exploration and Agenda for Research,* in *Journal of European Public Policy*, 2007, p. 21 ss.; con la definizione dell'agenda si cerca di catturare l'attenzione del decisore. S. PRINCEN, *Agenda setting and the Formation of an EU Policy-making State*, in J. RICHARDSON, *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*, OUP, Oxford, 2012, p. 29 ss.; la funzione di iniziativa in senso tecnico prevede la preparazione di un testo articolato che viene presentato al legislatore.

[9] Non si farà qui riferimento al processo di valutazione *ex post* delle politiche e delle misure dell'Unione.

europeo. Come noto, i cittadini dell'Unione non sono coinvolti nelle fasi propriamente decisionali del processo legislativo, che sono affidate alla Commissione e al Parlamento e/o al Consiglio, con l'eventuale partecipazione, con funzione consultiva, di altri organi, e il controllo dei Parlamenti nazionali[10], conformemente alle procedure disciplinate dal Trattato. Ad ogni modo, la partecipazione dei cittadini (attraverso gli strumenti a cui essi accedono attraverso le piattaforme digitali) necessita di essere inquadrata nel più ampio contesto dell'ordinamento democratico dell'Unione Europea[11]. Come sopra accennato, le due dimensioni della democrazia, rappresentativa e partecipativa, sono delineate negli articoli 10 e 11 TUE. In particolare, l'articolo 10, paragrafo 3 TUE riconosce il diritto di ogni cittadino di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Poiché questo diritto è riconosciuto nell'articolo dedicato alla democrazia rappresentativa, la partecipazione cui esso fa riferimento avviene in primo luogo[12], ma non esclusivamente[13], tramite le elezioni del Parlamento europeo[14]. L'articolo 11 TUE si riferisce, invece, ad alcune attività di partecipazione politica diretta[15] nell'ordinamento europeo. In primo luogo, questa disposizione richiama il dialogo orizzontale (tra cittadini e associazioni rappresentative), che dovrebbe essere realizzato attraverso canali che le istituzioni dell'Unione sono chiamate a predisporre (articolo 11, paragrafo 1); in secondo luogo si prevede un dialogo verticale, aperto, trasparente e regolare, tra le istituzioni e le associazioni rappresentative della società civile (articolo 11, paragrafo 2); una modalità di coinvolgimento diretto dei cittadini (o più precisamente delle *parti interessate*) è costituita dalle consultazioni da

[10] Si tratta del controllo sul principio di sussidiarietà, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, secondo comma, e all'articolo 12, lettera b), TUE, secondo la procedura prevista dal protocollo n. 2.

[11] La pratica della democrazia con il supporto dei media digitali nella partecipazione politica è stata studiata come una soluzione alle criticità delle procedure democratiche. Il tema è assai complesso e non può essere analizzato in questo scritto. Cfr. in dottrina, *ex multis*, I. PERNICE, *E-Government and E-Democracy: Overcoming Legitimacy Deficits in a Digital Europe*, in *HIIG Discussion Paper Series, Discussion Paper No. 2016-01*, reperibile all'indirizzo https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2723231; A. MEIER, L. TERÁN, *eDemocracy & eGovernment Stages*, Springer, Cham, 2019; L. HENNEN, I. VAN KEULEN, I. KORTHAGEN, G. AICHHOLZER, R. LINDNER, R. NIELSEN, (eds.) *European E-Democracy in Practice. Studies in Digital Politics and Governance*, Springer, Cham, 2020.

[12] Si veda anche l'articolo 10, paragrafo 4, TUE, per cui si riconosce che i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea.

[13] Nell'Unione europea il principio democratico è riferito anche alle istituzioni intergovernative, come il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione che sono espressione dei governi degli Stati che sono responsabili di fronte ai loro cittadini o ai loro Parlamenti (articolo 10, paragrafo 2 TUE). Questo significa che la fonte di legittimità di queste istituzioni ha la sua fonte principale nelle elezioni e nei meccanismi di responsabilità nazionali.

[14] Sulle modalità elettorali, ispirate nelle recenti proposte ad un'unificazione (o europeizzazione) delle procedure della rappresentanza cfr. *infra*.

[15] K. AUEL, G. TIEMANN, *Europeanising European Public Spheres*, Studio commissionato dalla Commissione AFCO del Parlamento europeo, doc. PE 654.628, June 2020, p. 8.

parte della Commissione che, ai sensi del Trattato, hanno lo scopo di assicurare coerenza e trasparenza delle azioni dell'Unione (articolo 11, paragrafo 3)[16]. L'istituto più qualificante, per quanto riguarda la determinazione "dal basso" dell'agenda, è sicuramente l'iniziativa dei cittadini europei (art. 11, paragrafo 4). Si ricordi, infine, il diritto di petizione al Parlamento europeo (articoli 24 e 227 TFUE e articolo 44 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea).

Queste disposizioni definiscono un quadro normativo che da solo non è evidentemente sufficiente ad assicurare una effettiva partecipazione dei cittadini europei all'elaborazione delle politiche dell'Unione. Le modalità ivi indicate dipendono dalla realizzazione dei canali di comunicazione, dialogo e dibattito, e le piattaforme digitali possono essere un utile strumento in tale direzione. Si deve comunque considerare che la partecipazione dei cittadini europei ai processi decisionali dell'Unione è influenzata da vari fattori. Tra questi, l'ancor debole senso di identità/comunità a livello transnazionale, anche dovuto alle profonde differenze di ordine politico, geografico, culturale tra i cittadini; la difficile comprensione dei processi decisionali dell'UE che si fondano sull'equilibrio tra le diverse componenti istituzionali in un contesto in cui si combinano dinamiche intergovernative e sovranazionali e in cui si riflettono istanze e interessi delle diverse componenti della base sociale dell'Unione; le complessità tecniche dei contenuti delle normative dell'Unione che possono altresì scoraggiare l'utilizzo degli strumenti di partecipazione; un senso di frustrazione quando le richieste di azione si scontrano con limiti strutturali dell'ordinamento dell'Unione, uno per tutti la questione delle competenze.

Si vorrebbe, sempre per delineare il quadro di riferimento di queste riflessioni, sottolineare che la partecipazione dei cittadini al processo democratico e decisionale dell'Unione potrebbe essere incoraggiata dalla realizzazione di alcune soluzioni attualmente in discussione[17]. Si pensi, ad esempio, alla pro-

[16] Si veda anche l'articolo 2 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ai sensi del quale: "Prima di proporre un atto legislativo europeo, la Commissione effettua ampie consultazioni". Cfr. E. LIRONI, *Potential and Challenges of e-participation in the European Union*. Study for the AFCO Committee, European Parliament, doc. 556.949, May 2016; H. LEONHARD, I. VAN KEULEN, I, KORTHAGEN, I. AICHHOLZER, R. LINDNER, R. ØJVIND NIELSEN (Editors), *European E-Democracy in Practice*, Cham, 2020; I. KORTHAGEN, I. VAN KEULEN, L. HENNEN,G. AICHHOLZER, G. ROSE, R. LINDNER, K. GOOS, R. ØJVIND NIELSEN, *Prospects for e-democracy in Europe.* Study Summary, European Parliamentary Research Service, February 2018-PE 603.213.

[17] Si veda la posizione espressa dal Parlamento europeo nella *Risoluzione del 7 luglio 2021 sui dialoghi dei cittadini e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'Unione europea (2020/2201 (INI))*, in GU UE C 99 dell'1.3.2022, punto 4.

posta[18] di costituire liste transnazionali per le elezioni del Parlamento europeo che si affianchino a liste nazionali o all'indicazione di un "candidato/a di punta" (*Spitzenkandidat*[19]) al ruolo di Presidente della Commissione. La realizzazione della prima proposta, che nella recente iniziativa del Parlamento europeo è per altro collegata proprio alla individuazione di un candidato di punta per la Presidenza della Commissione, incoraggerebbe una campagna elettore svolta su temi europei e potrebbe favorire una maggiore partecipazione alle elezioni in quanto gli elettori sarebbero chiamati a valutare la posizione dei candidati su questioni europee di interesse comune. Il meccanismo dello *Spitzenkandidat*[20] - la cui istituzione è anche una delle misure raccomandate dalla Conferenza sul futuro dell'Europa[21] - potrebbe avere lo stesso effetto in quanto gli elettori con il loro voto saprebbero di contribuire alla scelta del(la) futuro(a) Presidente della Commissione. Anche sotto questo profilo si potrebbe rafforzare un senso di appartenenza all'Unione, di comunità e di identificazione con un partito o gruppo politico europeo. Per la verità, questo effetto non sembra essersi prodotto quando il sistema degli *Spitzenkandidaten* è stato applicato nel 2014[22] ma le conseguenze potrebbero es-

[18] *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 3.5.2022 sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione del Consiglio (76/787/CECA, CEE, Euratom) e l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto 2020/2220(INL)*. Il Consiglio aveva adottato in precedenza la decisione 2018/994 che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976, in GU UE L 178 del 16.7.2018, p. 1 ss. Sul punto cfr. L. CICCHI, *Europeanising the Elections of the European Parliament*, Study requested by the AFCO Committee of the European Parliament, doc. PE 694.199 June 2021.

[19] Si tratta della designazione da pare di ogni gruppo parlamentare, di un/a candidato/a al ruolo di Presidente della Commissione europea. Il sistema dello *Spizenkandidat* comporterebbe un rafforzamento della parlamentarizzazione del sistema di governo europeo. Cfr. le considerazioni contenute nella Decisione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea P8_TA(2018)0030 19 F(2017/2233(ACI), in GU UE C 463 del 21.12.2018. Cfr. Editorial, *Spitzenkandidaten and the European Union's System of Government, in European Constitutional Law Review*, 15, 2019, p. 610. Nel 2014 è stato applicato il sistema degli *Spitzenkandidaten,* M. GOLDONI, *Politicising EU Lawmaking? The Spitzenkandidaten Experiment as a Cautionary Tale*, in *European Law journal*, 2016, 279 ss.

[20] Si veda la risoluzione del Parlamento europeo del 2 febbraio 2019, Decisione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (2017/2233(ACI) *P8_TA(2018)0030,* A8-0006/2018. Secondo il PE il sistema dello *Spitzenkandidat* "promuove la consapevolezza politica dei cittadini europei in vista delle elezioni europee", punto 6.

[21] Proposte della Plenaria, misura 38.4. Il documento è scaricabile dal sito della COFE, https://futureu.europa.eu/it/.

[22] Si veda Editorial, *Spitzenkandidaten and the European Union's System of Government*, in *European Constitutional Law Review,* 2019, p. 609 ss. Nell'esperienza pregressa il sistema del candidato di punta non ha prodotto un cambiamento nel sistema politico europeo, ma ha rafforzato il c.d. "consociativismo". Sul punto cfr. T. CHRISTIANSEN, *After the Spitzenkandidaten: Fundamental Change in the EU's Political System?,* in *West European Politics*, 2016 p. 992 ss. Sui meccanismi per

sere diverse se tale meccanismo fosse codificato[23] e, appunto, collegato alla novità delle liste transnazionali. Inoltre, questione di particolare rilievo nel quadro di queste riflessioni, il rafforzamento della relazione tra il Parlamento e la Commissione creerebbe un collegamento, se pure nei limiti propri del sistema decisionale europeo, tra il processo elettorale e l'agenda politica della Commissione[24]. Il Parlamento risulterebbe altresì rafforzato[25], almeno nella dinamica inter-istituzionale che si attua nella fase di formazione della Commissione[26], e forse anche nel suo potere di impulso sull'agenda, poiché il candidato (o la candidata) di punta sarebbe portatore/trice di un programma legislativo supportato dal gruppo o dai gruppi del Parlamento che sostengono la sua candidatura. Si potrebbe cautamente ipotizzare che data la sua legittimazione elettorale, il (la) Presidente (e la sua Commissione) sarebbe forse più

introdurre il sistema dello *Spitzenkandidat* nell'ordinamento europeo cfr. S. KOTANIDIS, *Spitzenkandidaten or the Lead Candidate Process,* EPRS, Bruxelles, Marzo 2023. C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in ederalismi.it n. 11, 2014; E. C. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 2 ss

[23] Si deve però tener presente che questo sistema inciderebbe sugli assetti istituzionali in quanto se si rafforzasse la legittimità della Commissione nella figura del suo Presidente si accentuerebbe la sua dipendenza politica dal Parlamento. Questo aspetto andrebbe a detrimento del carattere di indipendenza della Commissione e cambierebbe o altererebbe la fonte di legittimità della stessa, ora fondata essenzialmente sulla doppia investitura Consiglio europeo e Parlamento e sull'autonomia e competenza tecnica che produce dei risultati. Inoltre, e indipendentemente da una valutazione di merito di questa prospettiva, tale dinamica influirebbe indiscutibilmente sul ruolo del Consiglio Europeo, depotenziandolo, almeno per quanto riguarda l'individuazione del candidato Presidente. Il Consiglio europeo è l'istituzione che detiene la massima autorità politica dell'Unione con forti "credenziali democratiche"; cfr. Editorial, *Spitzenkandidaten and the European Union's system of government*, cit. p. 617) e l'istituzione di maggiore impulso politico.

[24] M. DAWSON, *The Lost Spitzenkandidaten and the Future of European Democracy*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law,* 2019, p. 32 ss.

[25] Difficilmente si potrebbe considerare quello dell'Unione un "governo di tipo parlamentare". Si esclude, infatti, un rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione. In tal senso si condividono i rilievi critici espressi da L. DI STEFANO, *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il parlamento europeo all'esame della Corte costituzionale (nota a Corte cost., sent. n. 239/2018)*, in *Rivista AIC,* 3/2019, p. 537 ss.

[26] Il Parlamento partecipa anche nella fase successiva all'elezione del Presidente, influenzando la composizione della Commissione, se pure solo in negativo, in quanto ha sviluppato – sulla base del regolamento interno – la prassi di procedere con audizioni dei singoli commissari. Il voto che il Parlamento esprime, ai sensi dell'articolo 17 TUE, sia sul Presidente designato sia poi sulla Commissione nel suo complesso attribuisce di fatto un potere al Parlamento di respingere quel candidato Presidente che fosse indicato dal Consiglio europeo senza tener conto del sistema dello *Spitzenkandidat* o di respingere una formazione che includa membri non ritenuti idonei (per motivi relativi alla scarse conoscenze specialistiche, a conflitti di interesse, preoccupazioni in merito all'integrità). Queste conseguenze sono subordinate alla convergenza dei voti della maggioranza dei membri del Parlamento come richiesto dall'articolo 17, paragrafo 7 TUE. Cfr. S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, in *Journal of European Integration,* 2015, p. 571 ss.; R. DECKARM, *Assessing the Effect of the European Elections Spitzenkandidaten Procedure on the Constitution of the European Commission*, in *European Politics and Society*, 2017, p. 207 ss.

sensibile alle istanze provenienti dai cittadini (pensiamo ad esempio all'istituto dell'iniziativa dei cittadini europei), e ancora di più a quelle del Parlamento (o di una sua maggioranza) nella sua funzione di *agenda setter*, soprattutto se si creasse un più forte collegamento tra i meccanismi di iniziativa dei cittadini (l'ICE appunto) e del Parlamento europeo (articolo 225 TFUE) con il potere di iniziativa della Commissione.

3. Piattaforme digitali nell'Unione europea e partecipazione dei cittadini

Le piattaforme considerate in questo scritto sono predisposte dalle istituzioni europee. Non si tratta, quindi, di piattaforme *bottom-up* in senso proprio, ovvero quelle che sono create e gestite da organizzazioni o enti privati[27], ma di piattaforme istituzionalizzate o ibride[28]. Esse sono *bottom-up* nella partecipazione ma sono realizzate e gestite dalle istituzioni (Commissione e Parlamento) coinvolte nel processo decisionale. Inoltre, tutti gli strumenti di partecipazione cui si accede tramite le piattaforme prevedono meccanismi di feedback. Le risposte delle istituzioni sono comunicate attraverso le stesse piattaforme. Per questo motivo esse sono di particolare interesse per la discussione che stiamo svolgendo sulla partecipazione dal basso alla definizione dell'agenda politica europea. Infatti, come sottolineato da Bohman, "online fora are 'weak' (general) publics but that they could become 'strong' publics if they can 'exercise influence through institutionalized decision-making procedures with regularized opportunities for input'[29].

È indubbio che le nuove tecnologie hanno permesso la creazione e il funzionamento delle piattaforme digitali che offrono l'opportunità a tutti i cittadini di utilizzare gli strumenti di partecipazione disponibili e di essere coinvolti nel processo decisionale dell'UE se pure, ovviamente, nei limiti previsti dal sistema. Tuttavia, si deve tener conto dei fattori che possono rendere difficile l'utilizzo da parte dei cittadini europei di questi strumenti informatici. Allo stesso tempo le nuove tecnologie possono offrire soluzioni a taluni problemi di accesso e fruizione.

[27] Come esempi di piattaforme private si possono citare Wemove, https://www.wemove.eu/it/victories/stopping-ordo-iuris-at-the-echr; Avaaz: https://secure.avaaz.org/page/it/highlights/.

[28] Alcuni autori qualificano le piattaforme in cui il governo (o autorità pubblica) chiede pareri ai cittadini e lascia spazi per la discussione online *deliberative top-down participation*, Sono *bottom-up* in senso proprio quelle in cui "sectors of society have the autonomy to create an online platforms, such as online petitions, collections for campaigns or legislative bills resulting from popular initiative", su questi aspetti cfr. R. M. SANTINI, H. CARVALHO, *Online Platform for Citizen Participation: Meta-synthesis and Critical Analysis of their Social and Political Impact*, in *Comunicação e Sociedade*, 2019, p. 163 ss. Disponibile all'indirizzo http://journals.openedition.org/cs/1917.

[29] J. BOHMAN, *Expanding dialogue: the Internet, public sphere, and Transnational democracy,* in P. SHANE (ed.), *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet,* London: Routledge, 2004, p. 47 ss., spec. 57.

Si possono distinguere diversi ostacoli. Uno è dovuto alla difficoltà di utilizzo delle nuove tecnologie da parte di molti cittadini, alla carenza di competenze digitali e alla disponibilità della rete e degli strumenti (devices) per potervi accedere. Vi sono poi problematiche connesse alla disabilità e ostacoli dovuti alla lingua. Si tratta di questioni delicate per le piattaforme istituzionali dell'Unione che, come si dirà, è vincolata al rispetto di standard di tutela delle persone con disabilità e riconosce il principio del multilinguismo. Un ulteriore problema, di portata generale, riguarda la possibilità che gli utenti siano dissuasi dall'utilizzo degli strumenti per timore di una scarsa tutela dei propri dati personali.

Considerando più nello specifico alcuni di questi ostacoli, si consideri che il *digital divide*, tradizionalmente inteso in termini binari, ovvero di accesso o non accesso alla rete internet (connettività), si sta restringendo, almeno nei paesi occidentali; rimane invece, il divario basato sulle capacità tecniche (*skills*),[30] il c.d. *second order digital divide*[31] che dipende da fattori quali l'età, il livello di istruzione, il genere e il reddito. Ad ogni modo, l'accesso ad una rete internet veloce e con costi contenuti e la capacità di utilizzare le nuove tecnologie è considerato un diritto funzionale all'esercizio di altri diritti, tra cui quello, appunto, di partecipazione politica[32]. Pertanto, anche se il problema è di ordine generale e costituisce un limite per tutti i sistemi di partecipazione che si avvalgono delle nuove tecnologie, l'ente che predispone e gestisce gli strumenti digitali può e si ritenga debba, nel caso dell'Unione, in cui la partecipazione dei cittadini è un valore costituzionale[33], definire i sistemi di interfaccia con gli utenti per facilitarne l'accesso, la registrazione e l'utilizzo.

Un profilo specifico, in termini di accessibilità, che merita una menzione particolare, riguarda le persone con disabilità fisiche o cognitive[34]. La Carta

[30] La partecipazione al processo decisionale dell'Unione da parte dei cittadini o dei portatori d'interesse richiede anche un buon livello di conoscenza delle materie sulle oggetto di consultazione, e una consapevolezza delle conseguenze della consultazione dei cittadini, del diritto dell'UE, delle sue competenze e dei suoi processi decisionali.

[31] A. ELENA-BUCEA., F. CRUZ-JESUS, T. OLIVEIRA, et al., *Assessing the Role of Age, Education, Gender and Income on the Digital Divide: Evidence for the European Union*, in *Information System Frontiers*, Springer, Cham, 2021, p. 1007 ss.

[32] P. DE PASQUALE, *Sostenibilità e trasformazione digitale: paradigmi a confronto nella disciplina dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 163 ss.; I. KOTSIOPOULOS, *Bringing Together and Accelerating eGovernment*, Research in the EU, Prepared for the ICT for Government and Public Services Unit DG Information Society and Media European Commission, March 2009, B-1060 Brussels, disponibile all'indirizzo https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-12/edemocracy.pdf.

[33] Si veda, *supra*, il richiamo all'articolo 11 del TUE.

[34] Si veda, sulla questione specifica dell'accesso al web alle persone con disabilità cognitive, S. KJELLSTRAND, S. LAURIN, S. MOHAMED, N. CHOWDHURY, *Pilot Project Study: Inclusive Web-Accessibility for Persons with Cognitive Disabilities*, Marzo 2022, disponibile all'indirizzo fi-

dei diritti fondamentali dell'Unione europea vieta esplicitamente la discriminazione sulla base della disabilità (articolo 21) e riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità a partecipare alla vita della comunità (articolo 26). Garantire l'accessibilità ai siti web è inoltre un obbligo giuridico per l'Unione, stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità[35] (nell'acronimo inglese CRPD) di cui l'Unione è parte contraente. Sarebbe quindi viziata una normativa europea non conforme a tali diritti. Il Comitato di controllo della Convenzione CRPD, in un Rapporto del 2015, aveva auspicato che l'Unione Europea adottasse le misure necessarie per garantire la piena applicazione degli standard di accessibilità[36] ai siti web di tutte le istituzioni dell'Unione e offrisse informazioni nelle lingue dei segni, in Braille, comunicazione aumentativa e alternativa e altri mezzi, modalità e formati di comunicazione accessibili per le persone con disabilità, compresi i formati di facile lettura[37].

Nel luglio 2017 il Mediatore europeo[38] aveva avviato un'indagine strategica chiedendo alla Commissione, istituzione leader nei processi comunicativi[39], informazioni sull'accessibilità[40] dei suoi siti web. Il Mediatore si era mosso su

le:///Users/a009620/Downloads/Final_report_Pilot_Project_Study_PWCD_gW1olReIKMe4IGN16dVOL7cCbFk_84271.pdf

[35] Si veda, in particolare, l'articolo 9, paragrafo g. La Convenzione è entrata in vigore per l'Unione il 21 gennaio 2011, in conformità della decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26.11. 2009, in GU UE L 23 del 27.1.2010, p. 35.

[36] I quattro principi di accessibilità sono: Percepibilità, nel senso che il contenuto deve essere disponibile per almeno uno dei sensi dell'utente. Ad esempio, le immagini sono descritte con un testo alternativo per gli utenti ipovedenti. Operabilità - i contenuti possono essere controllati con diversi strumenti. Ad esempio, utilizzo della testiera in alternativa al mouse. Comprensibilità – utilizzo di un linguaggio chiaro e semplice e interfacce prevedibili e coerenti in modo da aiutare le persone con disabilità cognitive o di lettura. Solidità - i contenuti devono poter essere interpretati con sicurezza da una vasta gamma di programmi utente, su piattaforme, browser e dispositivi diversi, comprese le tecnologie assistive. Detti principi di accessibilità sono trasposti in criteri che costituiscono la base dello standard europeo armonizzato EN 301 549 V1.1.2 (*Accessibility requirements for ICT products and services in Europe* (2015-04)) che definisce le regole tecniche cui si devono conformare i siti web della Commissione. Questo standard si basa sull'ultima versione delle linee guida, *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG) 2.1, livello di conformità AA prodotte dal World Wide Web Consortium (W3C) nell'ambito dell'iniziativa sull'accessibilità del web.

[37] Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding Observations on the Initial Report of the European Union* (CRPD/C/EU/CO/1), 2 October 2015, par. 55.

[38] Inchiesta strategica OI/6/2017/EA sulle modalità con cui la Commissione europea garantisce che le persone con disabilità possano accedere ai suoi siti web. Decisione del Mediatore europeo del 20 dicembre 2018. Le decisioni del Mediatore sono tutte reperibili all'indirizzo https://www.ombudsman.europa.eu/it/home.

[39] La Commissione presiede il Comitato Editoriale Interistituzionale su Internet (CEIII) in cui le istituzioni coordinano lo sviluppo dei loro siti web, anche in termini di accessibilità.

[40] L'accessibilità del web consente a tutti, comprese le persone con disabilità, di percepire, comprendere, navigare e interagire con Internet. La Commissione ha pubblicato un *accessibility statement*, disponibile all'indirizzo https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/pages/accessibility. Si tratta di una pagina informativa che definisce gli obiettivi di accessibilità.

segnalazione di persone con disabilità che avevano riportato difficoltà a registrarsi sui siti *online* della Commissione per partecipare alle riunioni di esperti e sulle piattaforme della Commissione. L'indagine si era conclusa con una presa d'atto delle procedure attivate dalla Commissione per migliorare l'accessibilità dei suoi siti web e con alcune raccomandazioni.

Nell'ambito della strategia per i diritti dei disabili per il periodo 2021-2030, l'Unione ha adottato un *Web accessibility action plan 2022-2025* che indica una serie di azioni per rendere tutti i siti web dell'UE, compresi i documenti pubblicati su tali siti e piattaforme online, conformi agli standard armonizzati sui requisiti di accessibilità per prodotti e servizi ITC e alle Linee guida per l'accessibilità dei contenuti web (WCAG)[41]. Si prevede, inoltre, che tutti i siti della Commissione siano conformi alla direttiva relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici[42].

Un'ulteriore questione da prendere in esame riguarda l'ostacolo linguistico. Le piattaforme delle istituzioni europee prevedono solitamente la possibilità di individuare la lingua preferita dall'utente quando risponde ai questionari o chiede informazioni[43] o presenta una petizione; tuttavia, molti dei documenti caricati sulle piattaforme sono disponibili in un numero ridotto di lingue se non addirittura in una sola (solitamente l'inglese[44]). Questo limita fortemente i processi di partecipazione. Si tratta, tuttavia, di una scelta delle istituzioni che gestiscono tali piattaforme. Non è quindi la tecnologia di per sé a costituire un ostacolo, al contrario, come si vedrà, essa può fornire una (parziale) soluzione al problema linguistico.

Ricordiamo che le lingue ufficiali[45] dell'Unione sono 24 e che l'Unione è tenuta a tutelare e promuovere la diversità linguistica[46] (articolo 3 TUE e articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione) e questo comporta anche che essa debba prevedere soluzioni volte a dare concreta applicazione a

[41] Le *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG) sono linee guida che definiscono le specifiche tecniche per rendere i contenuti della rete accessibili alle persone con disabilità. Queste sono elaborate dal *WEB Accessibility Initiative* che è parte del *World Wide Web Consortium*, un'organizzazione non governativa la cui attività principale è appunto quella di definire standard tecnici per il web (WWW).

[42] Direttiva UE 2016/2102, in GU UE L 327 del 2.12.2016, p. 1 ss. Per una panoramica delle iniziative e misure si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021 sulla *protezione delle persone con disabilità attraverso le petizioni: insegnamenti appresi*, P9_TA (2021)0414.

[43] Conoscere le attività delle istituzioni è parte integrante del processo democratico, in cui l'autorità pubblica deve dar conto delle sue azioni anche informando i cittadini delle sue azioni.

[44] Potrebbero essere scelte almeno le cinque lingue più parlate, ma è chiaro che questa soluzione non risolverebbe problema della discriminazione linguistica.

[45] Si veda il regolamento che stabilisce il regime linguistico della Comunità Economica Europea (testo consolidato) GU UE L 17 del 6.10.1958, p. 385.

[46] Art. 3, paragrafo 3, terzo comma TUE: l'Unione "rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica".

questo principio. Il multilinguismo è fattore cruciale nei rapporti tra i cittadini e le istituzioni europee anche se assicurane il rispetto attraverso la traduzione di tutti i documenti in tutte le lingue ufficiali dell'Unione è operazione costosa che pone problemi di bilancio[47].

La grande attenzione del Mediatore europeo alla questione segnala la rilevanza del tema. In un'indagine strategica riguardante l'utilizzo delle lingue ufficiali da parte dell'amministrazione europea[48], il Mediatore aveva suggerito, tra le altre cose, di rendere disponibili in tutte le lingue ufficiali le sezioni dei siti web di particolare interesse per il pubblico; di garantire che i cittadini che scrivono all'amministrazione dell'UE nella lingua ufficiale di loro scelta ricevano una risposta nella stessa lingua entro un lasso di tempo ragionevole; di rendere disponibili le consultazioni pubbliche in tutte le lingue ufficiali all'inizio del processo di consultazione. Nel caso di mancata pubblicazione dei documenti della consultazione in tutte le lingue ufficiali, il Mediatore invitava le istituzioni a chiarire che i contributi sarebbero stati accettati in tutte le lingue ufficiali; suggeriva inoltre la messa in comune delle risorse di traduzione, ove possibile, per ridurne i costi; infine auspicava che fossero sfruttati al massimo tutti gli strumenti e le tecnologie di traduzione disponibili [49].

In un altro caso, riguardante una denuncia relativa ad una consultazione pubblica della Commissione europea non disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'Unione[50], il Mediatore aveva concluso che la circostanza che una consultazione aperta al grande pubblico fosse svolta solo in inglese costituisse un caso di cattiva amministrazione. La Commissione, in quel caso, non aveva accolto la richiesta del Mediatore di prorogare i termini della consultazione e fornire, su richiesta, le traduzioni nella lingua preferita da ogni cittadino, giustificandosi per l'eccessiva onerosità della soluzione suggerita. Il Mediatore aveva rilevato anche che le nuove norme sulle consultazioni pubbliche, adottate dalla Commissione nell'aprile del 2017, prevedevano la disponibilità dei

[47] Per alcune considerazioni in merito a tale questione e un riferimento al dibattito sul sito Futurum cfr. R. WODAK, S. WRIGHT, *The European Union in Cyberspace: Democratic Participation via Online Multinlingual Discussion Boards*, in B. DANET, S.C. HEERING, *The Multilingual Internet, Language, Culture and Communication Online*, OUP, Oxford, 385 ss. Gli autori notavano che i post scritti in inglese ricevevano più risposte.

[48] SI/98/2018/DDJ *Consultazione pubblica: l'uso delle lingue nelle istituzioni, negli organismi negli uffici e agenzie* dell'Unione; il Mediatore ha organizzato una consultazione pubblica e ha poi adottato delle raccomandazioni pratiche rivolte all'amministrazione dell'Unione sull'uso delle lingue quando comunica con il pubblico; decisione del 26.3.2020.

[49] SI/98/2018/DDJ, cit.

[50] Decisione nel caso 64/2017/NF, *Concernente una consultazione pubblica della Commissione europea non disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE*, il Mediatore era stato sollecitato ad intervenire a seguito di una denuncia presentata da un'associazione tedesca rappresentante gli interessi dei consumatori che lamentava la decisione della Commissione europea di svolgere una consultazione rivolta al grande pubblico soltanto in lingua inglese.

testi per la consultazione almeno in tedesco, inglese e francese, se non addirittura in tutte le lingue ufficiali dell'UE. In definitiva, la mancata applicazione degli impegni assunti dalla Commissione mostra la difficoltà di attuare il principio di non discriminazione all'accesso alle piattaforme sotto il profilo linguistico[51].

Per quanto riguarda i costi della traduzione, che come visto sono richiamati come giustificazione per la mancata disponibilità sui siti delle istituzioni dei documenti in tutte le lingue ufficiali, il Mediatore ha ritenuto non solo che qualsiasi restrizione dell'uso delle lingue ufficiali debba essere obiettiva, proporzionata e trasparente e non essere imposta solo per motivi economici ma che debba essere la conseguenza di una valutazione dell'impatto delle informazioni sui portatori di interesse[52]. Ad ogni modo, le nuove tecnologie possono essere d'ausilio, come si vedrà con riferimento alle soluzioni previste in alcune piattaforme[53].

In sintesi, l'accesso nella e l'utilizzo della propria lingua, almeno di una di quelle ufficiali dell'Unione[54], faciliterebbe la partecipazione e sarebbe anche

[51] Anche il Mediatore precedentemente in carica P. Nikiforos Diamandouros, si era occupato in diversi casi della questione dell'accesso ai documenti nelle lingue dell'Unione. In un primo caso il Mediatore aveva ritenuto che il rifiuto di rendere disponibili le presentazioni Internet delle presidenze anche in tedesco, fosse ingiustificato e costituisse un caso di cattiva amministrazione. Caso 1487/2005/GG, *lingue usate nei siti web della Presidenza*. Nella Decisione nel caso 1363/2012/BEH - *Uso di lingue ufficiali sul sito web dell'Autorità bancaria europea* il Mediatore pur notando che alcuni documenti di applicazione generale non fossero disponibili in tutte le lingue ufficiali, esprimeva apprezzamento per l'approccio costruttivo scelto dall'agenzia di fornire ai cittadini, su richiesta, la traduzione di un documento non disponibile nella lingua ufficiale di loro scelta. Ovviamente anche questa ipotesi non risolve il problema perché si fonda comunque su un procedimento che i cittadini devono attivare. In un altro caso, 640/2011/AN, *Consultation document published in only one official language of the EU* il Mediatore si era occupato di una consultazione pubblica sulla tassazione del settore finanziario il cui annuncio era stato pubblicato in francese, inglese e tedesco, mentre il documento di consultazione era disponibile solo in inglese. Nella raccomandazione finale il Mediatore, oltre a ribadire che la Commissione sarebbe tenuta, in linea di principio, a pubblicare i suoi documenti di consultazione in tutte le lingue ufficiali dell'Unione o a fornire ai cittadini una traduzione su richiesta, ha affermato che la Commissione dovrebbe redigere linee guida chiare, obiettive e ragionevoli sull'uso delle lingue del Trattato nelle sue consultazioni pubbliche.

[52] Anche nel caso 946/2014/PL *sulla politica linguistica dell'Agenzia per i diritti fondamentali per quanto riguarda il suo sito web e le sue pubblicazioni*, il Mediatore aveva affermato che le limitate risorse umane e finanziarie non fossero una giustificazione sufficiente per la prassi dell'Agenzia in materia di traduzione delle sue pubblicazioni.

[53] Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 settembre 2018 *sull'uguaglianza linguistica nell'era digitale* (2018/2028(INI))

[54] È interessante ricordare che l'irlandese è divenuto una lingua ufficiale nel 2007, ma è stato oggetto di una deroga dovuta alla scarsità di personale di traduzione e di risorse tecnologiche per la lingua irlandese. Tale deroga, progressivamente rimossa, è cessata del tutto il 1gennaio del 2022. *Risoluzione volta a verificare se le istituzioni dell'Unione dispongono di capacità sufficienti per la lingua irlandese, rispetto alle altre lingue ufficiali dell'UE, al fine di applicare il regolamento n. 1 senza deroga a partire dal 1° gennaio 2022*, COM (2021) 315.

coerente con i valori sopra menzionati nonché con il principio di non discriminazione.

Va, infine, considerato che se l'accesso aperto alle piattaforme è un elemento qualificante della democrazia elettronica, la partecipazione basata su di un processo di autoselezione si può tradurre in una limitata rappresentatività dei cittadini europei. Come esempio si può richiamare quanto segnalato nella *Relazione finale della Piattaforma multilingue*[55] della Conferenza sul futuro dell'Europa, dove si è certificato che sono intervenuti in numero maggiore cittadini di sesso maschile e con una formazione culturale medio alta.

La tutela dei dati personali è un'altra questione che può influire sulle decisioni del cittadino di utilizzare gli strumenti informatici di partecipazione dell'Unione[56]. Nei processi di consultazione e feedback, ad esempio, la Commissione raccoglie dati personali e li sottopone a ulteriore trattamento ai sensi del regolamento 2018/1725 (sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati)[57]. La Commissione riconosce il diritto degli utenti ad accedere ai dati personali e a rettificarli nel caso non siano corretti o siano lacunosi. I siti della Commissione chiedono che l'utente, prima di procedere alla registrazione, barri la casella relativa alla lettura e accettazione del *privacy statement* che contiene le informazioni previste dagli articoli 15 e 16 del Regolamento (EU) 2018/1725. Una pagina dedicata sul sito web della Commissione[58] specifica la finalità del trattamento (in caso di consultazione e *feedback*), i limiti dello stesso, la tipologia dei dati raccolti e gli ulteriori trattamenti, i tempi della conservazione, le modalità di salvaguardia e protezione dei dati, ecc. È evidente che se da un lato le nuove tecnologie favoriscono la raccolta e l'elaborazione di dati, allo stesso tempo i cittadini, proprio perché consapevoli che i dati personali possono essere manipolati proprio grazie all'uso delle nuove tecnologie, devono avere la garanzia che la loro privacy sarà tutelata.

4. Le Piattaforme del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo ha predisposto due piattaforme attraverso le quali interloquisce con i cittadini europei. La prima è la piattaforma per le petizioni

[55] Reperibile sul sito https://futureu.europa.eu/it/pages/reporting?format=html&locale=it Un'ampia partecipazione contribuisce alla legittimità dello strumento e dei risultati prodotti. La Piattaforma ha avuto 53.335 utenti registrati - 721.487 partecipanti ad eventi - 18.859 idee - 22.167 commenti - 6.661eventi - 72.000 approvazioni. Per un commento sui numeri della Piattaforma si veda L. LIONELLO, *Gli esiti*, cit.

[56] Anche questo è, ovviamente, un problema che riguarda l'utilizzo di tutti i siti web e delle piattaforme di consultazione anche private.

[57] Cfr. GU UE L 295 del 21.11.2018, p. 39 ss.

[58] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/specific-privacy-statement_it

(*e-petition*), la seconda crea un canale di informazione e di ascolto con i cittadini (*ask the EU*).

Il diritto di petizione[59] è riconosciuto nel TFUE (articoli 24 e 227) e nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione (articolo 44) e rappresenta "uno strumento di partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione. Si tratta di uno dei canali di dialogo diretto tra i cittadini dell'Unione ed i loro rappresentanti"[60]. Ogni cittadino o anche ogni persona fisica e giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro (individualmente o in associazione con altri[61]) può rivolgere una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e che lo/ la concerna direttamente. Il Parlamento ha l'obbligo di rispondere ad ogni petizione[62] ricevibile, e lo fa attraverso la commissione PETI che è l'organismo incaricato di gestire le petizioni e di coordinare la successiva attività.

Una petizione può essere presentata anche in forma cartacea e quindi non necessita del mezzo della piattaforma digitale, ma sicuramente questo facilita enormemente l'utilizzo di questo strumento di partecipazione e favorisce la condivisione delle petizioni e la connessione con il Parlamento. Si assiste, d'altra parte, a una crescente prevalenza delle petizioni digitali rispetto a quelle cartacee[63]. Attraverso una petizione può essere segnalata la scorretta applicazione del diritto dell'Unione o la sua violazione da parte degli Stati membri o delle istituzioni. Interessa in questo contesto sottolineare però un'altra funzione delle petizioni che consiste nel sollecitare richieste di intervento, anche se per loro natura le petizioni possono influire sull'agenda politica dell'Unione solo indirettamente. Le richieste contenute nella petizione

[59] P. MAGNETTE, *Vers une citoyenneté européenne directe? Pratiques du droit de pétition dans l'Union européenne*, in *Revue internationale de politique comparée*, 2002, p. 65 ss.

[60] Sentenza della Corte di giustizia del 9.12.2014, *Peter Schönberger c. Parlamento europeo*, causa C-261/13 P, ECLI:EU:C:2014:2423. Sul punto cfr. anche A. ALEMANNO, *Towards a Permanent Citiziens' Participatory Mechanism in the EU*, Studio commissionato dal dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo su richiesta della commissione AFCO del Parlamento europeo, Settembre 2022, PE 735.927, p. 22.

[61] Si veda, come esempio, la petizione *on behalf of Eurogroup for Animals, on zoonotic diseases, other risks and the regulation of trading and keeping of exotic pets in the EU Petition number:* 0697/2020. Si veda la risposta della commissione per le petizioni *notice to members* del 12.9.2022., disponibile all'indirizzo https://www.europarl.europa.eu/petitions/en/petition/content/0697%252F2020/html/missinglink.

[62] A. ALEMANNO, *Towards a Permanent Citiziens'Participatory Mechanism in the EU*, Studio commissionato dal dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo su richiesta della commissione AFCO del Parlamento europeo, Settembre 2022, PE 735.927, p. 24.

[63] Cfr. la *Relazione sui risultati delle deliberazioni della commissione per le petizioni nel corso del 2021 (2022/2024(INI)* sulle petizioni del 2021 dove si segnala che il 79,7 % (1 254) delle petizioni ricevute nel 2020 è stato presentato tramite il portale web delle petizioni del Parlamento, rispetto al 73,9 % (1 003 petizioni) del 2019.

potrebbero, infatti, indurre il Parlamento europeo a sollecitare la Commissione – cui è attribuito il potere di iniziativa dal Trattato - a presentare una proposta di atto ai legislatori, sulla base dell'articolo 225 TFUE[64] sopra richiamato[65]. I firmatari di una petizione potrebbero anche chiedere esplicitamente la presentazione di una proposta alla Commissione[66].

Si noti che il regolamento interno del Parlamento prevede una connessione tra l'iniziativa dei cittadini europei[67] e le petizioni[68]. Nel caso in cui la Commissione sia stata sollecitata a presentare una proposta di atto legislativo in base all'articolo 11, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea e conformemente al regolamento (UE) 2019/788, la commissione PETI verifica se ciò possa influire sui propri lavori e, in tal caso, ne informa i firmatari di petizioni su argomenti connessi. Ancora più interessante considerare che le proposte di iniziativa dei cittadini che sono state registrate ma che non possono essere presentate alla Commissione in quanto non sono state rispettate tutte le procedure previste dal regolamento in vigore, possono essere esaminate dalla commissione PETI se essa ritiene che sia appropriato darvi seguito (ar-

[64] Nella risoluzione sui *Risultati delle deliberazioni della commissione per le petizioni nel corso del 2019*, 23.11.2020 - (2020/2044(INI)), si afferma esplicitamente che la commissione per le petizioni "dovrebbe svolgere un ruolo strategico nel creare un collegamento diretto fra il diritto di iniziativa legislativa del Parlamento e le questioni sollevate dai cittadini attraverso le petizioni"; punto AA. Ai sensi del regolamento interno del Parlamento europeo (versione di aprile 2023) "Qualora la commissione PETI intenda elaborare una relazione di iniziativa a norma dell'articolo 54, paragrafo 1, su una petizione ricevibile, che tratti, in particolare, dell'applicazione o dell'interpretazione del diritto dell'Unione o di modifiche proposte al diritto vigente, la commissione competente per la materia trattata è associata a norma degli articoli 56 e 57" (art. 227, paragrafo 3).

[65] Ricordiamo, infatti, che il Parlamento europeo è dotato di un potere di iniziativa solo in alcuni casi: in tema di composizione del Parlamento, (articolo 14, paragrafo 2 TUE); di elezione dei suoi membri (articolo 223, paragrafo 1 TFUE) e per le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei deputati, (articolo 223, paragrafo 2 TFUE). Su iniziativa del Parlamento europeo sono anche adottati i regolamenti che fissano le modalità per l'esercizio dei poteri d'inchiesta (articolo 226, terzo paragrafo TFUE) e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore. Il Parlamento da tempo chiede che gli sia attribuito un diritto d'iniziativa proprio. Risoluzione del Parlamento europeo del 13 febbraio 2019 *sullo stato del dibattito sul futuro dell'Europa* (2018/2094(INI)), punto 13. Si veda anche la Relazione sul diritto d'iniziativa 2020/2132(INI), 11.11.2020, Relatore Durand. Sul punto, in senso critico, ci permettiamo di rinviare a F. MARTINES, *Proposte per accrescere la legittimità democratica del processo decisionale dell'Unione: il riconoscimento al Parlamento europeo di un diritto d'iniziativa legislativa diretto rafforzato*, in *Federalismi.it*, 2022

[66] Per un caso del genere cfr. La petizione No 0365/2020 by Pier Virgilio Dastoli (Italian) on compliance with the fundamental values of the European Union. "The petitioner asks for a legislative proposal setting up an evaluation mechanism as to Member States' adherence to the core values of the Union". È interessante notare che nell'aprile 2019 era stata presentata una ICE dello stesso tenore che però non aveva ottenuto il numero di firme richiesto.

[67] Su cui cfr. infra, par. 5.

[68] Si ricordi che l'audizione pubblica, che è prevista nel caso in cui una ICE sia stata registrata, rientra nella responsabilità del Parlamento, (articolo 14.2 del regolamento 2019/788). La commissione per le petizioni è associata a tale audizione (articolo 222, lett. A del regolamento del Parlamento)

ticolo 230 del regolamento del Parlamento europeo). Si viene così a creare un collegamento tra diversi meccanismi che potenzialmente rafforza l'efficacia degli strumenti di democrazia partecipativa e amplia la legittimità dell'azione del Parlamento europeo quando le sollecitazioni dei cittadini sono fatte proprie da questa istituzione.

La commissione per le petizioni ha a sua disposizione vari strumenti, tra cui l'elaborazione di relazioni e risoluzioni, audizioni pubbliche, seminari tematici e missioni conoscitive, con cui può mobilitare le altre istituzioni europee su questioni che ritiene meritorie di interventi legislativi. Sul portale delle petizioni sono pubblicate le informazioni sui *follow-up*, che consistono solitamente in una risposta dell'istituzione interessata. I firmatari possono essere invitati a partecipare alle riunioni della commissione PETI qualora la loro petizione sia oggetto di discussione[69].

È difficile, tuttavia, valutare il contributo delle petizioni alla definizione dell'agenda legislativa o anche solo collegare una petizione con un atto legislativo in quanto questo non richiama mai espressamente la petizione anche se essa fosse effettivamente alla base dell'intervento, come avvenuto nel caso della revisione del regolamento (EU) 2019/1111 su alcuni diritti riconosciuti ai minori[70].

Per quanto riguarda l'accessibilità, oltre alle considerazioni sul *digital divide* sopra svolte che si applicano, come detto, a tutte le piattaforme, merita notare che l'accessibilità da qualsiasi dispositivo è resa possibile nel sito web delle petizioni che è "caratterizzato da progettazione web reattiva (RWD), conforme alle nuove caratteristiche del sito web del Parlamento europeo (Europarl)"[71]; questo significa che i cittadini possono accedervi da qualsiasi dispositivo[72]. Altri interventi hanno portato a migliorare la capacità di gestione di un numero elevato di richieste di assistenza individuale e il portale web

[69] Relazione del Parlamento europeo, *Interagire con i cittadini: il diritto di petizione, il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo e l'iniziativa dei cittadini 2020/2275(INI)* del 3.2.2022.

[70] Si veda sul punto, *Inter-institutional Rrelations in the Treatment of Petitions: the Role of the Commission*, Studio commissionato dalla Commissione Petizioni del PE. PE 659.507 – April 2021. un certo numero di petizioni sull'abuso del lavoro precario ha condotto ad una risoluzione del Parlamento europeo in cui si sollecitavano interventi alla Commissione. *Risposta alle petizioni riguardanti la lotta alla precarietà e all'abuso dei contratti a tempo determinato* (2018/2600 (RSP)); *Risoluzione del Parlamento europeo del 31 maggio 2018 sulla risposta alle petizioni riguardanti la lotta alla precarietà e all'abuso dei contratti a tempo determinato* (2018/2600(RSP)). Si veda in particolare il punto 5 della Risoluzione.

[71] Risoluzione *Risultati delle deliberazioni della commissione per le petizioni nel corso del 2019* cit., punto R.

[72] Si veda la norma europea per l'accessibilità digitale *EN 301 549;* Si vedano le prescrizioni tecniche relative all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili che è inoltre parzialmente conforme alla norma sul livello AA delle linee guida per l'accessibilità ai contenuti del web (WCAG), disponibile all'indirizzo https://www.w3.org/Translations/WCAG21-it/.

delle petizioni e *e-Petition* sono stati ulteriormente integrati attraverso il miglioramento del loro meccanismo di sincronizzazione[73].

Per quanto riguarda il problema linguistico, le petizioni devono essere redatte in una delle lingue ufficiali dell'Unione[74]. Il sito delle petizioni riporta le informazioni su tutte le petizioni corredate da una breve sintesi nelle diverse lingue; le petizioni possono essere condivise e supportate in tutte le lingue ufficiali. La presentazione di petizioni con la lingua dei segni è auspicata ma non ancora realizzata anche se era stata presentata proprio una petizione[75] a tale fine. Per realizzare tale obiettivo sarebbe eventualmente necessario modificare il regolamento interno del Parlamento o prevedere una normativa *ad hoc*[76]. Vi è la possibilità tecnica di prevedere la presentazione tramite la predisposizione di video in cui la petizione è illustrata con la lingua dei segni.

Il portale del Parlamento riposta una pagina dedicata all'informativa sulla privacy[77] che è stata caricata in tutte le versioni linguistiche nei modelli di e-mail e nella pagina di registrazione; è stato attivato un captcha audio per la registrazione degli account degli utenti.

La seconda piattaforma del Parlamento europeo qui considerata è *Ask EP*[78]*,* volta prevalentemente a fornire informazioni agli utenti sulle azioni e attività dell'Unione e del Parlamento europeo in particolare. La *Citizens' Enquiries Unit* (Ask EP), all'interno del Servizio di Ricerca del Parlamento europeo (EPRS) a cui si accede tramite un *link,* risponde alle domande dei cittadini e utenti nelle 24 lingue ufficiali dell'Unione. Tramite questa piattaforma possono anche essere sollecitate azioni da parte del Parlamento europeo e

[73] Risoluzione *Risultati delle deliberazioni della commissione per le petizioni nel corso del 2019* cit., punto R.

[74] Ai sensi del regolamento interno del Parlamento europeo quelle redatte in una lingua diversa per essere prese in esame devono prevedere una traduzione in una lingua ufficiale a cura del firmatario. Nella corrispondenza con il firmatario il Parlamento utilizza la lingua ufficiale in cui è redatta la traduzione. L'Ufficio di presidenza può decidere che le petizioni e la corrispondenza con i firmatari possano essere redatte in altre lingue che, in base all'ordinamento costituzionale degli Stati membri interessati, sono lingue ufficiali in tutto il loro territorio o in parte di esso.

[75] Petition No 1056/2016 Mark Wheatley (British), per conto dell'Unione europea dei sordi, con la quale richiede al Parlamento europeo l'autorizzazione a presentare petizioni nelle lingue nazionali dei segni utilizzate nell'UE. In risposta a tale petizione il Parlamento europeo, in consultazione con l'Unione europea dei sordi (EUD) e il Forum europeo degli interpreti di lingua dei segni (efsli), prevede di istituire un elenco di riferimento non vincolante di traduttori nazionali di lingua dei segni per tradurre le petizioni presentate nelle lingue dei segni nazionali utilizzate nell'UE. I termini della proposta sono disponibili all'indirizzo https://www.eud.eu/a-call-for-national-sign-language-translators-for-the-reference-list-for-the-european-parliament/.

[76] Nella Risoluzione *Risultati delle deliberazioni della commissione per le petizioni nel corso del 2022* del 10.11.2022- 2022/2024(INI) si afferma che "è necessario continuare a compiere sforzi per rendere il portale più accessibile alle persone con disabilità"

[77] https://www.europarl.europa.eu/privacy-policy/it/.

[78] È stata recentemente istituita una piattaforma vocale rivolta prevalentemente ai giovani cittadini europei.

quindi i cittadini possono cercare di influire sull'attività di iniziativa di questa istituzione (nei limiti sopra brevemente descritti). Le sollecitazioni possono riguardare diversi aspetti dell'azione del Parlamento, come il suo ruolo nella ratifica degli accordi internazionali, che possiamo ricondurre alla funzione normativa dell'Unione[79]. Ad esempio, secondo quanto riportato dal "2021 Review"[80], il Parlamento europeo ha ricevuto 750 messaggi sull'Accordo globale sugli investimenti tra la Repubblica Popolare Cinese e l'Unione europea che lo sollecitavano a non approvare la conclusione dell'Accordo a causa delle violazioni dei diritti umani in Cina[81].

5. Le Piattaforme della Commissione

Si prendono in considerazione in questo scritto due piattaforme della Commissione[82]. La prima prevede modalità di consultazione dei portatori d'interesse in una fase iniziale del processo di elaborazione delle iniziative della Commissione (*Dì La Tua*); la seconda è la piattaforma sull'iniziativa dei cittadini europei (ICE). Benché i due processi si inquadrino nell'ambito della democrazia partecipativa e siano infatti previsti dall'articolo 11 del TUE (rispettivamente ai paragrafi 3 e 4) la loro *ratio* è profondamente diversa. Nel primo, si testa la reazione dei cittadini a proposte di intervento normativo da parte dalla Commissione, già definite nel loro contenuto e approccio essenziale; pertanto, la consultazione è volta sia a condividere le politiche dell'Unione con il pubblico sia a individuare elementi di criticità, sollecitare

[79] Si ricordi che il Tribunale dell'Unione aveva annullato una decisione della Commissione con cui essa aveva rifiutato la registrazione di una iniziativa dei cittadini europei volta a chiedere alla Commissione di ritirare il mandato negoziale del Consiglio per la negoziazione dell'Accordo TTIP e di non concludere l'accordo CETA. Secondo il Tribunale "il principio di democrazia, …così come l'obiettivo perseguito specificamente dallo strumento dell'ICE, che consiste nel migliorare il funzionamento democratico dell'Unione attribuendo a qualunque cittadino un diritto generale a partecipare alla vita democratica … impongono di adottare un'interpretazione della nozione di atto giuridico che includa atti giuridici come la decisione di avvio di negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo internazionale, che mira incontestabilmente a modificare l'ordinamento giuridico dell'Unione. Sentenza del Tribunale del 10.5.2017, *Efler c. Commissione*, causa T-754/14, ECLI:EU:T:2017:323, consultabile sul sito della Corte di giustizia, https://curia.europa.eu

[80] https://epthinktank.eu/2022/01/21/ask-ep-2021-you-asked-we-answered/

[81] In una risoluzione del 19.5.2021 il Parlamento europeo ha deciso di congelare il processo di conclusione dell'Accordo a motivo delle sanzioni adottate dalla Repubblica Popolare Cinese nei confronti di imprese europee e di membri del Parlamento europeo. Motion for a Resolution *on Chinese countersanctions on EU entities and MEPs and MPs (2021/2644(RSP))*, punto 10.

[82] La Commissione ha istituito un punto di accesso unico "Contribuire al processo legislativo" con i link alle piattaforme *dì la tua*, *fit for future*, *Conferenza sul futuro dell'Europa*, ICE. Il portale *fit for future* non viene preso in considerazione in questo scritto. Esso riguarda un aspetto particolare ovvero prevede che gruppi di esperti ad alto livello, Stati membri, Comitato delle regioni, Comitato economico e sociale europeo e parti interessate che rappresentano un interesse comune in una serie di settori possono presentare proposte per semplificare la legislazione vigente. Si veda https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_en.

suggerimenti, indicazioni e feedback da parte di cittadini, volti a migliorare la qualità della legislazione. Si tratterebbe di una funzione di tipo conoscitivo volta al perfezionamento dei contenuti della normativa. Nel secondo processo, l'iniziativa dei cittadini europei, l'individuazione del tema sul quale si auspica l'intervento dell'Unione è definito dai cittadini che, nelle modalità che saranno brevemente richiamate più avanti, presentano una proposta di atto alla Commissione perché la valuti ed eventualmente la sottoponga ai legislatori.

Più nel dettaglio, *Dì la Tua* (*Have your say*) è un portale di accesso alle consultazioni[83] sulle proposte che la Commissione elabora nell'ambito della sua funzione di iniziativa. Questa piattaforma è stata inclusa nella pagina *Legiferare meglio* (*Better regulation*[84]) che ha l'obiettivo esplicito di basare l'elaborazione delle politiche dell'UE su dati concreti, semplificare e migliorare la legislazione dell'UE, evitando oneri inutili e coinvolgere tutti i cittadini, le imprese e le parti interessate nel processo decisionale. Recentemente la Commissione ha modificato il suo approccio di consultazione[85]. Il processo consultivo stabiliva una tabella di marcia e si avviava con la richiesta di contributi sulla *inception impact assessment* (valutazione d'impatto iniziale). Questa informava i cittadini e le parti interessate sui piani della Commissione: su questa base venivano richiesti commenti sull'iniziativa e pareri sul problema individuato e sulle possibili soluzioni[86] applicabili per la messa a punto defini-

[83] A. ALEMANNO, *Levelling the EU participatory playing field: a legal and policy analysis of the Commission's public consultations in light of the principle of political equality*, in *European Law Journal* , 2020, p.114 ss; F. SIMONELLI, N. IACOB , *Can We Better the European Union Better Regulation Agenda?* in *European Journal of Risk Regulation,* 2021, p. 849 ss.; R. BADOUARD, *Pathways and obstacles to eParticipation at the European level. A comparative analysis of the European Citizens' Consultation 2009 and the online consultations of the European Commission*, in *eJournal of eDemocracy & Open Government*, 2010, p. 99 ss. reperibile all'indirizzo http://jedem.org/index.php/jedem/article/view/30; C. QUITTKAT, *The European Commission's online consultations: A success story?* In *Journal of Common Market Studies*, 2010, p. 653 ss.

[84] Si veda il sito https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_en#documents.

[85] Rimangono validi i principi di apertura e inclusione come definiti nella Comunicazione della Commissione, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM (2002) 704 def., 11.12.2002.

[86] La Commissione in una successiva fase del processo di preparazione della proposta elabora la valutazione d'impatto vera e propria. Questa è parte integrante dell'agenda *Legiferare meglio* (*Better regulation*). Comunicazione della Commissione, *Legiferare meglio: Unire le forze per legiferare meglio*, COM/2021/219 def. Si veda anche il *Commission Staff Working Document*. SWD(2021) 305 final del 3.11.2021. Gli orientamenti *Legiferare meglio* definiscono i principi applicati dalla Commissione quando prepara nuove iniziative e proposte o quando gestisce e valuta la legislazione in vigore. L'accordo interistituzionale *Legiferare meglio* del 2016 (in *GUUE* L 123 del 12.5.2016, p. 1 ss.) prevede che il Consiglio e il Parlamento tengano conto delle valutazioni d'impatto della Commissione anche se possono realizzare proprie valutazioni d'impatto. Si veda anche un interessante programma pilota, istituito nel 2015 su richiesta del Parlamento europeo, "Promoting Linked Open Data (LOD), Free Software and Civil Society Participation in Law-Making throughout the EU" che prevede che

tiva della proposta. Successivamente, si apriva il processo di consultazione pubblica che prevedeva questionari *online* cui i cittadini erano invitati a rispondere[87]. Attualmente, un *banner* sulla pagina delle consultazioni annuncia che non verranno più elaborate tabelle di marcia e valutazioni d'impatto iniziali. I dettagli delle iniziative e delle rispettive consultazioni pubbliche sono ora riportati nell' "Invito a presentare contributi". In questo documento (in realtà simile alla valutazione d'impatto iniziale), disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, sono fornite le informazioni attinenti alla proposta (contesto, definizione del problema e analisi della sussidiarietà, base giuridica, obiettivi e opzioni strategiche, probabile impatto) e indicati le strategie della consultazione, i motivi e i destinatari della stessa, nonché i tempi entro cui i contributi possono essere inviati (solitamente 12 settimane). I commenti, si specifica nel sito della Commissione, sono utilizzati per l'ulteriore sviluppo e perfezionamento dell'iniziativa. Segue una consultazione pubblica che avviene sempre mediante lo strumento del questionario. I contributi e le risposte al questionario sono pubblicati sul sito nella lingua in cui sono stati inviati dal cittadino anche se il questionario non è sempre disponibile in tutte le lingue ufficiali e questo costituisce uno dei limiti maggiori della piattaforma dove è evidente che la questione linguistica non è ancora definitivamente risolta[88]. Ad ogni modo, l'utente può utilizzare il programma di *eTranslation* della Commissione. Questo non fornisce risultati ottimali ma è comunque uno strumento utile.

Al termine della consultazione, sulla piattaforma sono pubblicati tutti i commenti, i documenti ricevuti, il rapporto di sintesi in cui la Commissione illustra la metodologia seguita e sintetizza i rilievi dei partecipanti. È altresì pubblicata l'analisi statistica sui partecipanti per categoria e per paese. I risultati delle consultazioni sono inseriti nel rapporto finale sull'analisi d'impatto

gli utenti registrati possano inviare commenti su parti di testo legislativo, modificarlo, esprimere posizioni associate a commenti di altri ("sono d'accordo", "non sono d'accordo"), nonché di valutare e votare una versione di testo o un commento specifico. Il progetto è descritto sul sito https://joinup.ec.europa.eu/collection/eparticipation-and-evoting/solution/linked-open-data-and-eparticipation/about. Sul progetto cfr. P. SCHMITZ, E. FRANCESCONI, B. BATOUCHE, B. DOMBROVSCHI, D. DUY, S.P. LANDERCY, V. PARISSE, *Linked Open Data and e-Participation in the EU Law-Making Process*, in A. KO, E. FRANCESCONI (eds.), *Electronic Government and the Information Systems Perspective*, Springer, Cham, 2016, pp. 79 ss.

[87] Si veda, a mero titolo esemplificativo, la consultazione relativa alla proposta di regolamento "Frutta verdura e latte nelle scuole". Dopo una prima richiesta di commenti sulla valutazione d'impatto iniziale, la Commissione ha aperto una consultazione pubblica aperta a tutti, richiedendo ai partecipanti di rispondere a un questionario. Una volta chiusa la consultazione la Commissione ha pubblicato i risultati. I dettagli possono essere scaricati dal sito https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12970-Riesame-del-programma-UE-Frutta-verdura-e-latte-nelle-scuole_it

[88] Cfr., *supra*, caso SI/98/2018/DDJ, cit.

della Commissione. La maggiore criticità è costituita da un insoddisfacente processo di feedback da parte della Commissione, circostanza che può disincentivare la partecipazione[89]. Va inoltre rilevato che questa è solitamente piuttosto limitata in termini numerici e di conseguenza le risposte difficilmente possono essere considerate un campione davvero rappresentativo delle posizioni dei cittadini europei[90].

Come sopra ricordato, le strategie di consultazione sono differenziate e possono essere mirate, cioè dirette ad alcuni portatori di interesse selezionati, come imprese, e organizzazioni[91], oppure possono essere aperte a tutti i cittadini. Questo pone un problema di ordine più generale, che non si prenderà però qui in considerazione, relativo all'influenza di quegli enti, società, imprese che sono organizzati e che difendono interessi corporativi[92]. Il problema è che, anche quando la consultazione pubblica è aperta a tutti, accade che la maggior parte delle risposte provenga principalmente da associazioni imprenditoriali, aziende, imprese e società, che sono enti portatori di interessi settoriali[93]. La carente pubblicità delle consultazioni e la scarsa conoscenza dei meccanismi di partecipazione dell'Unione limitano fortemente gli effetti di questi strumenti e richiederebbero una decisa azione da parte delle istituzioni per diffonderne la conoscenza. Un sistema di notifica avvisa coloro che si sono registrati sulla piattaforma in merito alle consultazioni che sono pubblicate nell'area di loro interesse, ma si tratta, per ovvie ragioni, di uno stru-

[89] In un Rapporto della Corte dei conti europea sulle consultazioni l'istituzione raccomandava, tra l'altro, un feedback tempestivo sui risultati delle consultazioni e che ogni relazione che accompagna le proposte legislative "dovrebbe spiegare in che misura i principali contributi della consultazione pubblica siano stati presi in considerazione nel progetto di iniziativa politica, oppure il motivo per cui non è stato possibile tener conto dei (di tutti i) contributi". Cfr. Corte dei conti europea *Di' la tua!»: le consultazioni pubbliche della Commissione coinvolgono i cittadini, ma le attività per renderle note sono insufficienti*, n. 14, 2019, p. 47, punti 106-108. Altri ambiti di miglioramento erano, sempre per la Corte dei conti: il monitoraggio e la valutazione; il contenuto e la divulgazione delle strategie di consultazione pubblica della Commissione; le attività tese a entrare in contatto con i cittadini; i criteri di categorizzazione delle iniziative; le lingue in cui i documenti della consultazione sono disponibili; la qualità dei questionari.

[90] Nel *Better Regulation toolbox* della Commissione si specifica, in relazione alla partecipazione alle consultazioni pubbliche che "Respondents to public consultations are self-selecting and are not a statistical sample of the EU population". Cfr. *Better Regualtion Toolbox*, 2021. Disponibile sul sito https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

[91] Alle organizzazioni è consigliato iscriversi al registro per la trasparenza prima dell'invio dei contributi.

[92] Naturalmente il processo di consultazione va distinto dal lobbismo. Per quest'ultimo sono state adottate delle norme specifiche. Si veda, in particolare, l'Accordo interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione e Commissione su un registro per la trasparenza obbligatorio, in GUUE L207 dell'11.6.2021, p. 1 ss.

[93] Il problema era già stato individuato dalla stessa Commissione nel Libro Bianco del 2001.

mento che solo in misura molto limitata contribuisce alla promozione della consultazione.

L'iniziativa dei cittadini europei [94] (ICE - articolo 11, paragrafo 4 TUE) è lo strumento più qualificante della democrazia partecipativa dell'Unione europea. Ricordiamo che l'ICE ha come destinataria la Commissione che deve valutare se tradurla in una proposta di atto legislativo. Il regolamento 2019/788[95] disciplina la procedura nel dettaglio. Essa, in sintesi massima, prevede la richiesta di registrazione della proposta da parte di un comitato organizzatore[96]; se questa è ritenuta ammissibile dalla Commissione, che si pronuncia entro il termine di due mesi dalla richiesta[97], l'iniziativa viene registrata; la proposta, per essere esaminata dalla Commissione, deve raccogliere almeno un milione di firme (anche in forma cartacea) in almeno un quarto degli Stati membri (attualmente 7), secondo delle soglie prestabilite per ogni Stato membro, in un periodo di 12 mesi. Una volta chiusi i termini, e se viene raggiunto il numero di adesioni necessarie per considerare valida l'iniziativa, la Commissione ha l'obbligo – entro sei mesi - di rispondere al comitato organizzatore specificando la sua posizione (in termini giuridici e politici) e precisando se e quali azioni intende adottare in risposta all'ICE (articolo 15,

[94] La bibliografia è vastissima. Oltre al contributo di L. PASQUALI in questa rivista e la bibliografia ivi citata, si veda *ex mulits* M. DOUGAN*, What are We to Make of the Citizens' Initiative?*, in *Common Market Law Review* 2011*,* p.1821 ss.; R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015; M. CONRAD, *The European Citizens' Initiative Contribution to the Emergence of a European Public Shere*, in M. CONRAD, A. KNAUT, K. BÖTTGER (eds.), *Bridging the Gap?: Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*, Nomos, 2016, p.64 ss.; A. DAMATO, *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2017; P. LANGLAIS, *L'initiative citoyenne européenne : un mécanisme d'implication de la société civile en voie de judici*arisation, in *Revue des affaires européennes*, 2017 p. 495-519; F. FERRARO, *Il Tribunale dell'Unione si pronuncia nuovamente sull'iniziativa dei cittadini europei: solo luci o anche qualche ombra?* In *Diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 12 ss.; E. DI SALVATORE, *L'iniziativa legislativa dei cittadini europei, il Tribunale dell'Unione e il sindacato sulle "conclusioni politiche e giuridiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018 p. 2835 ss.; A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, Ed. Scientifica, Napoli, 2019.

[95] GU UE L 130 del 17.5.2019, in vigore dal 1gennaio 2020, ha sostituito il precedente regolamento 211/2011 semplificando e snellendo la procedura. Sulle modifiche A. SANTINI, *Il nuovo regolamento attuativo dell'iniziativa dei cittadini europei: osservazioni a prima lettura*, in *Jus*, 1/2019, 217 ss.

[96] È denominato "comitato dei cittadini "e deve essere composto da almeno sette persone residenti in almeno sette Stati membri diversi. La Commissione traduce il titolo, obiettivi e allegati della proposta nelle lingue ufficiali. Ulteriori documenti dovranno essere tradotti a cura del comitato organizzatore.

[97] Se l'iniziativa è registrata la Commissione adotta a tal fine una decisione il cui destinatario è il gruppo organizzatore. Cfr. ad esempio la decisione di esecuzione 2022/171 del 2.2.2022 relativa alla registrazione dell'ICE *Win it on the Pitch (Vincere sul campo*), in *GU UE L 28 del 9.2.2022, p. 19.*

paragrafo 2, del regolamento 2019/788)[98]. Il regolamento prevede un incontro tra membri della Commissione e i rappresentanti del Comitato organizzatore e un'audizione davanti al Parlamento europeo (articolo 14 paragrafo 2, del regolamento 2019/788).

Attraverso un link nella piattaforma ICE si accede a una pagina dedicata alla preparazione delle iniziative; qui sono fornite informazioni per facilitare la presentazione delle proposte[99]. Sul portale dell'ICE sono riportate tutte le iniziative, quelle chiuse, quelle per le quali è avvenuta la registrazione e quelle per cui la raccolta è in corso[100].

Dal 2023 il sistema di raccolta delle firme è obbligatoriamente centralizzato[101] ed è gratuito. In precedenza, la raccolta poteva essere realizzata dal comitato organizzatore con evidenti costi economici per lo stesso. Il sistema attuale permette di supportare un elevato numero di accessi contemporanei, garantisce un alto livello di sicurezza per gli utenti (inclusa la crittografia dei dati) nel rispetto delle norme del DGPR e facilita la partecipazione, in quanto consente ai cittadini di sostenere iniziative utilizzando la carta d'identità elettronica nazionale. La raccolta delle firme centralizzata non priva gli organizzatori di un sistema di informazioni accurato in quanto il numero delle firme (raccolte online) è indicato in tempo reale, con la distinzione per Paese e con una indicazione del numero delle persone che hanno visitato il sito dell'iniziativa. Si tratta di un utile strumento, per i promotori ma anche per i partecipanti, reso possibile dalla nuova tecnologia.

Per le iniziative registrate la traduzione in tutte le lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione (se pure entro certi limiti indicati all'allegato II del regolamento UE 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile del 2019) è assicurata dalla Commissione.

È indubbio che lo strumento elettronico – se pure con tutti i limiti che si sono già evidenziati connessi all'accesso e all'utilizzo delle piattaforme - crea

[98] Come noto la Commissione gode di ampio potere discrezionale sul punto e il controllo della Corte di giustizia si esercita sulla correttezza e sul carattere sufficiente della motivazione. Cfr. ad esempio la sentenza del Tribunale del 23 aprile 2018, *European Citizens'initiative One of Us e a.*c. *Commissione*, T-561/14, EU:T:2018:210, punti 169 e 170, consultabile sul sito della Corte di giustizia, https://curia.europa.eu.

[99] Forum dell'iniziativa dei cittadini europei. Questa piattaforma è gestita dall'European Citizen Action Service (ECAS) per conto della Commissione europea. La registrazione avviene tramite il portale ICE.

[100] Un link collega anche a un podcast *CitizenCentral* con le voci e le posizioni ed esperienze degli organizzatori e sostenitori di alcune iniziative.

[101] Si è previsto un periodo transitorio, quindi per le iniziative registrate ai sensi del regolamento (UE) 2019/788 prima della fine del 2022 gli organizzatori possono scegliere di utilizzare il proprio sistema individuale di raccolta online. Per le caratteristiche tecniche e di sicurezza per garantire che i dati siano raccolti conservati e trasferiti in modo sicuro cfr. il Regolamento di esecuzione 2019/1799 della Commissione in GU UE L 274 del 28.10.2019, p. 3 ss.

uno spazio in cui i cittadini europei possono facilmente connettersi ed essere parte di una comunità di altri utenti con cui condividere un interesse per una (o più) tematiche che potrebbero essere regolamentate nell'ordinamento sovranazionale.

La piattaforma ICE contribuisce, inoltre, alla definizione di uno spazio di discussione e confronto in cui possono emergere dei temi che, anche se non si traducono in proposte legislative, sarebbero altrimenti esclusi o marginalizzati nel dibattito interistituzionale europeo[102]. Come sottolineato dalla Corte nel caso *Puppinck* ("Uno di noi") "il valore aggiunto particolare di questo meccanismo risiede non già nella certezza del suo esito, bensì nelle possibilità e nelle opportunità che esso crea per i cittadini dell'Unione di dar vita a un dibattito politico in seno alle istituzioni di quest'ultima senza dover attendere l'avvio di un procedimento legislativo" [103]. Il punto è nodale: l'ICE, la cui realizzazione è di fatto resa possibile dalla piattaforma digitale, permette l'accesso diretto alle istituzioni dell'Unione, e, ovviamente, in primo luogo, alla Commissione, ma anche al Parlamento europeo, attraverso i dibattiti che sono organizzati da questa istituzione[104] (e anche trasmessi online) ai sensi del già citato articolo 14 paragrafo 2, del regolamento 2019/788.

6. La Piattaforma multilingue della Conferenza sul Futuro dell'Europa

La piattaforma digitale multilingue [105]utilizzata nel quadro della Conferenza sul Futuro dell'Unione europea (COFE[106]) anche se non più attiva costituisce

[102] Ad esempio, i temi relativi all'iniziativa "Uno di noi" e "Stop TTIP". Si noti che si possono creare delle reti promosse dalla società civile, a partire dalle iniziative, con un rapporto circolare con questo strumento. Una delle prime iniziative contro il riscaldamento globale ha promosso l'istituzione di una associazione (Eumans.eu) che dichiara esplicitamente di utilizzare l'ICE per le sue campagne di democrazia partecipativa.

[103] Sentenza della Corte *Patrick Grégor Puppinck e a. contro Commissione europea*, cit., para. 70.

[104] L'incontro tra i rappresentanti del comitato organizzatore e la Commissione è volto soprattutto a presentare l'iniziativa alla Commissione. Il numero di incontri varia a seconda delle proposte, Si veda, ad esempio, l'audizione relativa all'ICE *Save Bees and Farmers*, il 24.01.2023, di cui è riporta la notizia sulla piattaforma dell'ICE della Commissione.

[105] È stata utilizzata Decidim, una piattaforma *open-source* sviluppata inizialmente dalla Municipalità di Barcellona.

[106] Si tratta di un processo di democrazia partecipativa inaugurato nel maggio 2021 e chiuso il 9 maggio del 2022. Sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa, cfr. A. ALEMANNO, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être*, in *European Law Journal*, 2020, p. 484 ss.; L. EYMARD, *From the French Citizens' Convention on Climate to the Conference on the Future of Europe: A Participatory Science and Democracy Perspective*, in *European Law Journal*, 2020, p. 136 ss.; G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati per conservare i valori dell'Unione*, in *Post di AISDUE*, III, 2021 Focus "Conferenza sul futuro dell'Europa", n. 1, 18 giugno 2021, reperibile all'indirizzo https://www.aisdue.eu/; A. VON BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021, p. 699 ss.; F. RASPADORI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole della distanza dai cittadini*, in *BlogDU*E, 24 giugno 2022, reperibile all'indirizzo https://www.aisdue.eu/category/blogdue/; G. ROMEO, *La Conferenza sul futuro*

un modello di grande interesse per le sue caratteristiche. Gli utenti, non solo cittadini, ma anche istituzioni europee, nazionali, autorità locali[107], organizzazioni della società civile, potevano presentare idee, lasciare commenti, approvare proposte avanzate da altri, organizzare eventi da tradurre in "idee"[108]. La Piattaforma prevedeva un accesso libero e aperto al maggior numero possibile di partecipanti, se pure previa registrazione e assunzione dell'impegno[109] al rispetto della Carta della Conferenza, una dichiarazione di intenti che richiama i valori europei sanciti all'articolo 2 del TUE. In particolare, la Carta indica dei principi che dovrebbero informare tutti i processi di partecipazione e di consultazione: inclusività, trasparenza, pluralismo, multilinguismo.

Si consideri che la partecipazione era basata su di un processo di autoselezione che si è tradotto, come accennato sopra, in una limitata rappresentatività dei cittadini europei[110]. L'esistenza della Piattaforma (come, d'altra parte, della stessa COFE) era stata scarsamente pubblicizzata, nonostante la previsione di un piano di comunicazione[111] da parte delle istituzioni.

Per quanto riguarda la questione linguistica, si deve considerare che le idee postate sulla Piattaforma erano tradotte automaticamente grazie ad un programma elettronico di elaborazione algoritmica di traduzione (*eTranslation*) nelle ventiquattro lingue ufficiali, messo a disposizione dalla Commissione. Si tratta di una soluzione che costituisce un precedente utilissimo, se pure sicuramente migliorabile nei risultati, nella prospettiva della partecipazione: non solo i cittadini potevano esprimersi nella propria lingua ma soprattutto potevano interagire con gli altri utenti che avevano presentato idee o commenti in lingue diverse o che commentavano le idee presentate da altri.

Le idee - espresse da singoli utenti o nell'ambito degli eventi organizzati e pubblicizzati attraverso la Piattaforma – sono state raccolte e organizzate da un gruppo di ricercatori che ha applicato un metodo di analisi qualitativa e

dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è, in *Quaderni costituzionali*, 2021, p. 701 ss.; P. SEVERINO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modello di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 167 ss.

[107] Una sezione dedicata della Piattaforma digitale multilingue contiene i riferimenti alle attività organizzate dalle autorità degli Stati membri. Una panoramica di questi eventi è contenuta nella *Relazione sul risultato finale*, p. 27 e ss. Un altro evento da segnalare è l'evento europeo per i giovani, i cui dettagli sono riportati nella *Relazione sul risultato finale*, p. 30.

[108] *Relazione della seconda riunione del Comitato esecutivo*, doc. del 7.4.21, p. 2, reperibile all'indirizzo
https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/1064/Report_7_04_21.it21.pdf.

[109] Oltre ad astenersi dal diffondere contenuti illegali e dall'utilizzare la Piattaforma per finalità commerciali.

[110] Un'ampia partecipazione contribuisce alla legittimità dello strumento e dei risultati prodotti. In termini di risultati la Piattaforma ha avuto 53.335 utenti registrati - 721.487 partecipanti ad eventi - 18.859 idee - 22.167 commenti - 6.661eventi - 72.000 approvazioni. Per un commento sui numeri della Piattaforma si veda L. LIONELLO, *Gli esiti*, cit.

[111] Sesta riunione del Comitato esecutivo. *Relazione di sintesi*, cit., p.7.

quantitativa, utilizzando un programma informatico (*computer-assisted clustering tool*[112]) e una tecnica di intelligenza artificiale, *text mining*[113], sviluppata dal *Joint Research Centre* della Commissione[114]. Merita rilevare che anche le questioni sollevate da un numero limitato di partecipanti sono state incluse nell'analisi, quando presentavano una prospettiva diversa rispetto a quella adottata dalla maggioranza. Questi risultati, inseriti nell'Allegato I del Rapporto finale sulla Piattaforma, hanno costituito la base per il processo deliberativo che si è svolto nei 4 Panel della Conferenza,[115] le cui raccomandazioni sono state in seguito esaminate e discusse nella Plenaria. Le indicazioni e proposte sono state quindi trasmesse al Comitato esecutivo che era incaricato di redigere la «Relazione sul risultato finale».

[112] Il metodo è definito con maggiori particolari nell'Allegato II alla *Relazione finale sulla Piattaforma multilingue*. L'elaborazione dei rapporti sulla Piattaforma è stata affidata a Kantar, una società di servizi. Cfr. sul punto anche la *Relazione di sintesi della settima riunione del Comitato esecutivo della Piattaforma*, p. 3. La Commissione si è avvalsa di alcune società (Missions Publiques, Teamwork, Kantar, Ifok, Deliberativa, Danish Board of Technology et V.O. Europe) per l'accompagnamento strategico, il design dei Panel dei cittadini, l'animazione dei Panel, la facilitazione delle sessioni in gruppi e sottogruppi e la formazione dei facilitatori. Uno dei principi del metodo deliberativo (integrità) richiede che il processo sia gestito da una squadra di coordinamento indipendente dalla/e istituzione/i che lo hanno commissionato. Cfr. OECD *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions Catching the Deliberative Wave*, 2020. La traduzione in italiano a cura della Fondazione Bassetti, dal titolo *Innovazione nella partecipazione dei cittadini al decision making pubblico e nuove istituzioni democratiche. Cavalcare l'onda della deliberazione* è reperibile all'indirizzo https://www.oecd.org/gov/open-government/innovazione-nella-partecipazione-dei-cittadini-al-decision-making-pubblico-e-nuove-istituzioni-democratiche.pdf. p. 30.

[113] il *Text Mining* è una tecnica di intelligenza artificiale che utilizza l'elaborazione del linguaggio naturale (NLP) per trasformare il testo libero, non strutturato, di documenti/database in dati strutturati e normalizzati per finalità di individuazione di gruppi tematici, classificazione di documenti in categorie predefinite, scoperta di associazioni, ad esempio tra argomenti, o tra autori, ecc. Per una spiegazione tecnica si veda A. MORENO, T. REDONDO, *Text Analytics: the Convergence of Big Data and Artificial Intelligence,* in *International Journal of Interactive Multimedia and Artificial Intelligence,* 2016, p. 57 ss. Sul ruolo della Tecnologia nella COFE cfr. anche A. GALBA, *Demoicratic Catalysts: Digital Technology and Institutional Change in the Conference on the Future of Europe*, Thesis, European University Institute, Maggio 2022, reperibile all'indirizzo https://cadmus.eui.eu/handle/1814/74788.

[114] Rapporto del Comitato esecutivo del 7.4.2021, p. 2. Nell'ambito della COFE è stato organizzato un *Datathon* che è un evento di *data mining* organizzato dalla Commissione. L'obiettivo del *Datathon* è promuovere l'analisi del set di dati aperti della Conferenza per scoprire nuove e ricche intuizioni sui contributi pubblici inviati dai cittadini alla piattaforma digitale.

[115] I Panel hanno applicato il metodo deliberativo fondato sulla discussione e non sul voto, sulla disponibilità a cambiare opinione, sull'argomentazione razionale e sulla predisposizione ad ascoltare le posizioni degli altri senza preconcetti per arrivare a una soluzione consensuale. Il processo è stato anche caratterizzato dalla trasparenza, le riunioni sono state trasmesse online (le registrazioni sono disponibili ancora per la visione su sito della Conferenza) e tutti i documenti sono stati caricati sullo stesso sito.

Tra le misure raccomandate dalla COFE vi è proprio l'istituzione di una Piattaforma digitale per condividere idee, domande e punti di vista dei cittadini: «Raccomandiamo di creare una Piattaforma online in cui i cittadini possano trovare e richiedere informazioni verificate. La Piattaforma dovrebbe essere associata in modo chiaro alle istituzioni dell'UE, dovrebbe essere strutturata per argomenti e dovrebbe essere facilmente accessibile (ad esempio, includendo una linea telefonica diretta). I cittadini dovrebbero essere in grado di porre domande critiche ad esperti (ad es. accademici, giornalisti) e di ottenere risposte concrete corredate di fonti» (proposta 36, numero 3)[116].

Quella richiesta, se realizzata, non porterebbe alla costituzione di una Piattaforma per la raccolta di idee da trasformare in proposte (come avvenuto, appunto nel caso della Piattaforma Multilingue) ma di uno strumento, meno ambizioso, di informazione verificata. Va comunque considerato che se si volesse creare un *input* "dal basso" al processo decisionale tramite la costituzione di una eventuale futura Piattaforma sul modello di quella Multilingue, si dovrebbe anche prevedere la trasmissione delle idee ivi raccolte a organismi deliberativi, sul modello dei Panel della Conferenza, e ai decisori politici dell'Unione.

7. Osservazioni conclusive

In questo scritto si sono prese in esame le piattaforme create dal Parlamento europeo e dalla Commissione aperte ai cittadini europei. La Piattaforma Multilingue della COFE, che non è più attiva, è stata richiamata perché costituisce, a parere di chi scrive, un interessante modello di democrazia partecipativa che potrebbe essere replicato cono i dovuti aggiustamenti.

Non sembra si possa dubitare del fatto che queste piattaforme permettono o facilitano l'utilizzo degli strumenti di democrazia partecipativa previsti nell'ordinamento dell'Unione e offrono ai cittadini europei la possibilità di interlocuzione diretta con le istituzioni europee e soprattutto con quelle sovranazionali che svolgono importanti funzioni di impulso, iniziativa e di *agenda setting*. Esse offrono a tutti i cittadini opportunità di partecipazione al processo decisionale, se pure nella prima fase del ciclo politico, impensabili in assenza degli strumenti digitali. Basti pensare, per non citare che gli aspetti più evidenti, alla raccolta digitale delle firme per l'ICE, alla presentazione delle iniziative e alla messa a disposizione sulla piattaforma di tutte le informazioni necessarie, ai meccanismi consultivi, possibili solo attraverso la piattaforma, all'accesso alle petizioni di altri cittadini nelle diverse lingue e alla loro condivisione immediata; si pensi infine alla funzione cruciale svolta dalla piattaforma multilingue nel processo deliberativo della COFE. Vi sono però an-

[116] L'elenco delle proposte e delle misure è contenuto nella *Relazione sul risultato finale*, cit.

che diversi ostacoli all'utilizzo di queste piattaforme da parte dei cittadini. Certuni – comuni all'utilizzo delle ITC – richiedono per essere superati processi anche a lungo termine, volti al rafforzamento delle competenze digitali e alla formazione dei cittadini europei. Il superamento di altri limiti, come quello delle lingue – dovuti a scelte delle istituzioni dettate da ragioni soprattutto economiche - richiede un impegno più mirato per individuare delle soluzioni volte a rispettare il multilinguismo come valore fondante dell'Unione. Sotto questo profilo le nuove tecnologie possono fornire soluzioni, come dimostrato dall'esperienza della Piattaforma multilingue e dai processi di traduzione automatici resi disponibili dalla Commissione. Se le piattaforme possono porre problemi di accesso alle persone con disabilità, gli stessi strumenti informatici possono fornire delle soluzioni che permettono l'accesso, ad esempio, agli ipovedenti. Il superamento di questi ostacoli richiede uno sforzo da parte delle istituzioni europee che appare ineludibile, anche alla luce degli obblighi internazionali assunti dall'Unione. In assenza di tali soluzioni la comunicazione tra i cittadini europei e la loro interlocuzione con le istituzioni si manterranno difficili e poco efficaci.

Rimane cruciale il rapporto con le istituzioni e in particolare con il Parlamento e la Commissione: devono essere migliorati i meccanismi di feedback per stimolare la partecipazione e renderla più incisiva.

Se pure, quindi, il ruolo della partecipazione dal basso ai processi decisionali risulta confinato sostanzialmente alla fase iniziale degli stessi[117], e benché gli strumenti di democrazia partecipativa rivestano un ruolo marginale nei suddetti processi, si ritiene che essi possano essere rafforzati in termini quantitativi, ovvero aumentando il numero di partecipanti e l'accesso alle piattaforme e qualitativi, soprattutto nei termini di un perfezionamento delle relazioni con le istituzioni. Si sollecitano interventi migliorativi della comunicazione da parte delle istituzioni europee soprattutto in termini di pubblicità e diffusione della conoscenza di questi strumenti digitali.

Le piattaforme *online* non possono rimediare a fattori che rendono difficile un coinvolgimento significativo dei cittadini europei quali quelli di ordine strutturale sopra ricordati; tuttavia, proprio in un contesto come quello dell'Unione, gli strumenti digitali e le nuove tecnologie possono favorire o addirittura rendere possibile lo svolgimento delle attività di informazione, interlocuzione verticale e orizzontale, dibattito, consultazione, che sono funzionali alla partecipazione dei cittadini al processo decisionale, tenendo conto che la democrazia rappresentativa e quella partecipativa si rafforzano reciprocamente. Per questo motivo appare necessario e urgente che le istituzioni

[117] Tale fase è ovviamente cruciale in quanto definisce il quadro entro il quale si svolgeranno i negoziati intra e interistituzionali.

si adoperino per utilizzare la tecnologia quando offre soluzioni per eliminare o ridurre gli ostacoli all'accesso a tali piattaforme e quindi agli strumenti di democrazia partecipativa che esse contribuiscono a far funzionare.