



16 SETTEMBRE 2015

La partecipazione democratica al Transatlantic Trade and Investment Partnership

di Silvia Sassi

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Milano



La partecipazione democratica al Transatlantic Trade and Investment Partnership*

di Silvia Sassi

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Milano

Sommario: **1.** Premessa. **2.** Discussioni intorno al TTIP: le due interpretazioni del capitalismo e la critica sull'assenza di trasparenza. **3.** Cenni sulla democrazia partecipativa nell'ordinamento europeo: i principi, gli attori e gli strumenti di attuazione. **4.** Modalità attraverso cui il fenomeno partecipativo si è manifestato e i risultati, fino a ora, ottenuti. **4.1.** Fase della preparazione al mandato negoziale. **4.2.** Fase negoziale. **5.** Un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla trasparenza e quello alla segretezza nelle relazioni internazionali europee.

1. Premessa

Tra gli *arcana imperii* dell'apparato democratico il segreto diplomatico è ritenuto «indispensabile [...] non soltanto per giungere ad un trattato segreto ma anche per giungere ad un trattato qualsiasi»¹. Come da molti sostenuto², le relazioni internazionali devono essere gestite in via esclusiva da un gruppo di esperti e di professionisti del settore anche al fine di sottrarle ai condizionamenti dell'opinione pubblica la quale – mossa più da fattori emotivi che da una

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente saggio è raccolto nel volume in corso di pubblicazione: P. Bilancia (a cura di), *I negoziati per il Partenariato Transatlantico sul Commercio e gli Investimenti*, Cedam, 2015. Il volume è stato finanziato dal Centro Studi sul Federalismo – Moncalieri (TO).

¹ E. SERRA, *Trattato segreto e segreto diplomatico*, in P. FOIS (a cura di), *Il Trattato segreto. Profili storico-diplomatici e regime giuridico*, Padova, 1990, p. 37.

² Sul punto la letteratura è vastissima. *Ex multis* v. i saggi di N. BOBBIO, G. ANDRÉ, L.V. FERRARIS, F. CAPORTI, F. MOSCONI, P. LAMBERTI ZANARDI, G. GAIA, C. DELL'ACQUA, M. FRANCHINI, G. ZAGREBELSKY, S. LABRIOLA tutti in P. FOIS (a cura di), cit.; A. MALINTOPPI, *Diplomatici agenti (Dir. intern.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, 1964, p. 587 ss.; V. BELLINI, *Agenti diplomatici (I, Diritto diplomatico)*, in *Enciclopedia giuridica*, I, Roma, 1988; A. SINAGRA, *Agenti diplomatici (II, Diritto internazionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, I, Roma, 1988.



valutazione razionale dei problemi – tende a supportare tesi tali da rendere un compromesso difficile o del tutto impossibile.

Ora, nel XXI secolo, una simile opinione non sembra essere più così indiscussa. Il contesto globale nel quale le politiche pubbliche si inseriscono, che ha intrecciato inestricabilmente gli affari esteri con quelli interni ed europei, da un lato, e la società informatica in cui queste relazioni si sviluppano, dall'altro, sono alcuni dei fattori che permettono alla società civile di partecipare sempre più attivamente alle relazioni internazionali³. A questa tendenza non sfugge nemmeno il *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (d'ora innanzi: TTIP), l'accordo commerciale e per gli investimenti attualmente in via di negoziato tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America volto a rimuovere le barriere commerciali in una vasta gamma di settori economici per facilitare l'acquisto e la vendita di beni e servizi tra i Paesi europei e il Nord America. Il primo *round* negoziale si è tenuto tra il 7 e il 12 luglio 2013 a Washington, D.C.

2. Discussioni intorno al TTIP: le due interpretazioni del capitalismo e la critica sull'assenza di trasparenza

Le negoziazioni che la Commissione, per conto dell'Unione europea, sta portando avanti con gli Stati Uniti d'America in ordine al TTIP stanno catalizzando un vasto interesse pubblico. Ciò non desta oltremodo stupore dal momento che questo accordo in corso di negoziazione riveste un'importanza strategica nelle relazioni commerciali tra Nord America ed Unione europea con un importante impatto economico, politico e sociale di livello globale⁴. Inevitabilmente, dunque,

³ Il coinvolgimento della società civile nelle relazioni internazionali è un tema di antica data, ma la sua attuazione ha cominciato a prendere le mosse intorno alla fine degli anni '90. Tra di essi si ricorda la partecipazione al World Trade Organisation (WTO) (http://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx); al The United Nations Framework for Convention on Climate Change (UNFCCC) (http://unfccc.int/parties_and_observers/ngo/items/3667.php); al The World Intellectual Property Organisation (WIPO) (<http://www.wipo.int/policy/en/index.html#bodies>); al The Aarhus Convention (Aarhus Convention Task Force on Public Participation in International Forums, *Innovations in Public Participation in International Forums – Advanced Draft*, 23 February 2011 in <http://www.unece.org/env/pp/ppif/6meeting/Innovations%20in%20public>). Di recente anche l'Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA), respinto nel 2012 dal Parlamento europeo, è stato oggetto di ampia partecipazione democratica. Al riguardo cfr. D.S. LEVINE, *Transparency Soup: The ACTA negotiating Process and "Black Box" Lawmaking*, in *American University International L. Rev.*, vol. 26, n. 3, 2011, p. 811 ss.; M. GEIST, *ACTA's State of Play: Looking Beyond Transparency*, in *American University International L. Rev.*, n. 3/2012, vol. 26, p. 543 ss. e M. OROFINO, *ACTA: brevi osservazioni su alcune implicazioni di natura costituzionale e ordinamentale*, in A.M. MAZZARO (a cura di), *Tutela del copyright e della privacy sul web: quid iuris?*, Roma, 2012, p. 219 ss.

⁴ Al riguardo, si pensi che attualmente, ogni giorno, l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America scambiano tra loro merci e servizi per un valore medio di circa 2 miliardi di euro. Nel complesso l'area che

l'ampio dibattito pubblico che si è sviluppato, e si sviluppa tuttora, sul Partenariato Transatlantico sul Commercio e gli Investimenti ruota intorno a due interpretazioni del capitalismo.

Da una parte, vi è, infatti, chi⁵ enfatizza gli impatti positivi che l'accordo, una volta concluso, porterebbero ad entrambe le sponde dell'Atlantico in termini di crescita economica e di occupazione⁶. L'obiettivo del TTIP è quello di liberalizzare gli scambi di beni e servizi tra l'UE e

comprende i due blocchi economici costituisce circa il 50% del PIL mondiale, quasi 1/3 dei flussi commerciali globali e lo *stock* di investimenti bilaterali è pari a 2.394 trilioni di euro, dati diffusi dal Parlamento europeo (in *Motion for a Resolution*, B7-25.4.2013) e ripresi nel *paper* di Confindustria. Area Europa e Internazionalizzazione, *Accordo di libero scambio UE-USA. "Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP". Analisi e osservazioni*, Maggio 2013, p. 3. Per quanto riguarda l'impatto politico che il TTIP implicherebbe cfr. M. TELO, *Four political challenges for the transatlantic trade negotiation TTIP. Towards contested multilateralism or multilayered multilateralism* e P. DEFRAINGE, *Departing from TTIP and going plurilateral*, entrambi li trovi in *Seminar: the future of EU-US relations: political and economic reflections on the TTIP agreement*, Washington, October 2014, organized by Foundation for European progressive studies.

⁵ La necessità di questo accordo è, ovviamente, sostenuta da buona parte dei Governi negoziatori. A livello europeo, il Regno Unito, l'Italia, la Germania (nonostante la contrarietà dei socialdemocratici della Spd) e la Polonia risultano i maggiori sostenitori dell'accordo. Il Primo Ministro inglese, David Cameron, vede questo accordo come «the biggest bilateral trade deal in history; a deal that will have a greater impact than other trade deals on the table put together» (House of Lords, European Union Committee, 14th Report of Session 2013-14, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership*, 13 May 2014). Il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, Matteo Renzi, guarda al TTIP come un trattato chiave per lo sviluppo economico e sociale italiano perciò «il Transatlantic Trade and Investment Partnership ha l'appoggio totale e incondizionato del governo italiano» (in http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/semestre_italiano/2014/10/14/ue-usa-renzi). Per parte sua anche il Presidente dell'allora Commissione europea, Manuel José Barroso, ha descritto le negoziazioni tra l'UE e gli USA come una opportunità «to write the next chapter of what is our common history» (European Commission, Press Release, *Statement by President Barroso on the EU-US trade agreement with U.S. President Barack Obama, the President of the European Council Herman Van Rompuy and UK Prime Minister David Cameron*, Lough Erne, 17 June 2013). Dall'altra sponda dell'Atlantico, il Presidente Obama ha presentato questo accordo come «a change to forge an economic alliance as strong as our diplomatic and security alliances which, of course, have been the most powerful in history» (White House Press Release, 17 June 2013, in <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/17/remarks-president-obama-uk-prime-minister-cameron-european-commission-pr>). Tra i Paesi europei, la Francia è la più restia al TTIP. Già nel 2013 Parigi ha ottenuto che dai negoziati fosse tenuto fuori il settore audiovisivo, invocando il principio della "eccezione culturale" che il Paese era già riuscito ad introdurre nel 1993 in sede di negoziati WTO. Al riguardo v. *Il vice ministro Calenda sul negoziato commerciale Usa-Ue*, in www.ispionline.it.

Un consenso trasversale si rileva anche tra le *élites* socio-politiche ed economiche americane ed europee tradizionalmente scettiche ad accordi di libero scambio: sul punto cfr. R. ALCARO, A. RENDA (a cura di), *Il partenariato Transatlantico su Commercio ed Investimenti: presupposti e prospettive*, Osservatorio di politica internazionale, a cura dello IAI, n. 83 – dicembre 2013; W. TROSZCZYNSKA – VAN GENDEREN – E. BIERBRAUER, *The Transatlantic Trades and Investment Partnership (TTIP): The US Congress's positions*, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, 9 September 2014; R. Bendini, P. DE MICCO, *The expected impact of the TTIP on EU Member States and selected third countries*, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, September 2014.

⁶ Lo studio prodotto dal Center for Economic Policy Research (CEPR) di Londra su commissione della Commissione europea stima che il TTIP potrebbe far aumentare l'economia europea di circa 120 miliardi di euro (con un aumento dello 0,5% del PIL attuale), quella americana di 90 miliardi di dollari (con un aumento dello 0,4% del PIL attuale) e l'economia del resto del mondo di circa 100 miliardi di euro. I



gli USA attraverso l'accesso alle commesse pubbliche, per un verso; di eliminare le barriere tecniche non tariffarie al commercio di beni e servizi, per altro verso; di definire nuovi e più ambiziosi *standard* in alcuni settori industriali, infine⁷. Secondo questo orientamento, l'attuazione del Partenariato creerà il più grande mercato unico commerciale al mondo grazie a regolamentazioni europee ed americane omogenee che miglioreranno la concorrenza, aiutando, in particolare, lo sviluppo delle aziende di piccola e media dimensione che maggiormente soffrono degli attuali ostacoli al commercio⁸.

Dall'altra parte, vi è, invece, chi⁹ rileva gli impatti negativi. Alcuni percepiscono il trattato in via di negoziazione solo come un modo per rilanciare le relazioni economiche euro-americane¹⁰; altri

settori che avrebbero maggiori vantaggi sono quelli: metallurgico (+ 12% delle esportazioni), alimentare (+ 9%), dei prodotti chimici (+9%) e di altri prodotti manifatturieri (+ 6%). Sul fronte dell'occupazione, si stima che il TTIP potrebbe creare circa 2 milioni di posti di lavoro in Europa. Al riguardo cfr. Center for Economic Policy Research, *TTIP and the Rest of the World*, 30 September 2013 e *TTIP and its multilateral impact*, Speech from the EU Trade Commissioner Karel De Gucht, 21 February 2013, entrambi li trovi in www.trade.ec.europa.eu. V. anche *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) and Labour*, November 2014 in www.europarl.europa.eu/studies e A. SKRZYPEK, *Dubito ergo cogito, Cogito ergo sum: Can the creation of quality employment for all become the main focus of TTIP?*, in *Seminar: the future of EU-US relations: political and economic reflections on the TTIP agreement*, Washington, October 2014, organized by Foundation for European progressive studies.

⁷ Sugli obiettivi del TTIP e sulle questioni specifiche si rinvia a E. BIERBRAUER, *Transatlantic Trades and Investment Partnership (TTIP) negotiations: State of play*, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, 28 August, 2014.

⁸ Sulle differenze tra le regolamentazioni europee ed americane su una serie di ambiti che concernono il TTIP, interessanti sono gli studi dell'European Parliament, Directorate-General for Internal Policies. Al riguardo cfr. AA.VV., *ENVI relevant legislative areas of the EU-US Trade and Investment Partnership negotiations*, Policy Department Economic and Scientific Policy, October 2014; J.-C. BUREAU – A.-C. DISDIER – S. JEAN, *Risks and opportunities for the EU agri-food sector in a possible EU-US trade agreement*, Policy Department Structural and Cohesion Policies, July 2014; A. LANG – C. CONYERS, *Financial Services in EU trade agreements*, Policy Department Economic and Scientific Policy, October 2014; AA.VV., *TTIP impacts on European energy markets and manufacturing industries*, Policy Department Economic and Scientific Policy, January 2015.

⁹ Le resistenze al TTIP provengono soprattutto dalla società civile, in particolare da alcune organizzazioni non governative (es. Greenpeace, Legambiente, ECVC), da influenti esponenti della società civile provenienti da diversi settori che ruotano soprattutto attorno alla campagna "Stop TTIP", nonché da associazioni di impegno civile (es. Corporate Europe Observatory, LobbyControl, Friends of the Earth Europe, The European Consumer Organisation). L'opposizione al TTIP in Italia si rileva sia da parte di alcune associazioni (es. associazioni antimafia e circoli anarchici) sia da parte di alcuni gruppi parlamentari (es. Movimento5Stelle e SEL). Per aggiornamenti al riguardo v. G. BALESTRIERI – V. BORGOMEIO – F. RAMPINI – M. RUBINO – C. SAVIANO, *Il Trattato che fa paura*, 7 maggio 2015, in http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep.it/2015/05/04/news/inchiesta_ttip-113488532/?ref=HREC1-26.

¹⁰ Secondo alcuni il TTIP assolve, infatti, ad una funzione più geopolitica che commerciale. In altre parole, l'Unione europea, per il tramite di questo accordo, vorrebbe riportare l'attenzione degli Stati Uniti sulla sponda atlantica. In questo senso il TTIP viene percepito un contraltare ai negoziati commerciali per un TPP (Trans-Pacific Partnership), attualmente ancora fermi a causa delle vertenze tra USA e Giappone, in *Il vice ministro Calenda sul negoziato Usa-Ue*, cit.



come uno strumento costruito a tavolino per avvantaggiare le multinazionali a scapito degli interessi dei cittadini e dei consumatori. Il Partenariato è stato visto anche come un nuovo *post-Doha* sulla liberalizzazione del commercio mondiale, con tutte le implicazioni negative che ne deriverebbero. Si è fatto strada il dubbio che il progetto di trattato non sia compatibile con la normativa primaria dei Trattati europei e che esso richiederebbe, nel caso in cui venisse stipulato, significativi cambiamenti in senso negativo nella legislazione secondaria europea con particolare riguardo alla materia ambientale, alla tutela dei consumatori, ai diritti dei lavoratori, alle risoluzioni delle controversie, e così via¹¹.

Tra queste e altre numerose critiche sollevate spicca, però, per interesse quella relativa alla mancanza di trasparenza nelle negoziazioni in corso, e ciò per almeno due ordini di motivi.

Primo, perché questa opinione è quella maggiormente e trasversalmente mossa contro l'accordo *de quo*¹². Secondo, perché secondo tradizione l'esercizio del potere estero è attribuito (fino a prova contraria) in via esclusiva all'Esecutivo, potere, peraltro, da svolgere con la necessaria riservatezza.

Alla luce di queste ultime considerazioni, questo studio intende affrontare i limiti opponibili alla partecipazione democratica nelle relazioni internazionali. Il tema vuole, dunque, a) fornire qualche precisazione sui nomi e sulle cose di cui si tratta, e quindi che cosa si intende per democrazia partecipativa, su quali principi si fonda e con quali meccanismi si attua; b) riassumere lo stato dell'arte in ordine, da un lato, alle modalità attraverso cui il fenomeno partecipativo si è manifestato e, dall'altro, ai risultati ottenuti da questa pressione democratica che reclama

¹¹ L'*European Environmental Bureau* sostiene che le stime riportate dalla Commissione europea, sulla base dello studio condotto dal CEPR (v. nota 6) sono «il risultato di un esercizio limitato che utilizza assunzioni estremamente poco realistiche sui livelli di rimozione delle barriere non tariffarie (Non Tariff Barriers, NTB) – senza valutare i benefici di tali barriere in termini di protezione sulla salute pubblica, dell'ambiente e dei diritti dei lavoratori» in <http://www.eeb.org/EEB/?LinkServID=4AFDDA9F-5056-B741-DB18FBAC26DE3743&showMeta=0>. Anche la salubrità del cibo e dell'ambiente sono questioni che hanno sollevato numerosi problemi. Al riguardo, uno studio commissionato dal Parlamento europeo all'Ecologic Institute ha rilevato i rischi che il TTIP comporterebbe su queste tematiche, rischi, peraltro confermati anche dal parere di J. Capaldo della TUFTS University: v. <http://ase.tufts.edu/gdae>. Impossibile raccogliere qui le migliaia di critiche mosse al TTIP. Per una rassegna di quelle principali si rinvia a M. ARMANOVICA – R. BENDINI, *Civil society's concerns about the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, 14-10-2014 e a M. BIZZOTTO, *Proposta di risoluzione presentata a norma dell'art. 133 del regolamento sull'accordo di libero scambio UE-USA (TTIP) e sul settore cunicolo*, Parlamento europeo, B8-0330/2014, 4-12-2014. Di recenti v. le critiche sollevate anche da G. ROSSI, *Usa-Ue: prima il diritto poi il commercio*, in *Il Sole24ore*, 14 giugno 2015, in www.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2015-06-14.

¹² Così M. ARMANOVICA – R. BENDINI, *op. cit.* Anche gli stessi parlamentari europei reclamano maggiore trasparenza nelle negoziazioni sul TTIP: al riguardo v. il comunicato stampa del Parlamento europeo del 16-7-2014: *MEPs call more transparency in transatlantic trade talks, Plenary sessions*.



trasparenza nelle negoziazioni in corso; c) individuare nel gioco del bilanciamento degli interessi pubblici, quale interesse, tra quello relativo alla trasparenza e quello alla segretezza, prevale nelle relazioni internazionali europee di natura commerciale.

3. Cenni sulla democrazia partecipativa nell'ordinamento europeo: i principi, gli attori e gli strumenti di attuazione

Nell'ordinamento europeo, la democrazia partecipativa è espressione di un dialogo tra le istituzioni europee e la società civile. Questa democrazia, preme precisare, non è però avulsa da quella rappresentativa, ma si integra in essa, si integra cioè nel circuito decisionale politico rappresentativo, a supporto del principio democratico¹³.

Una serie di norme poste nel Titolo II del TUE rubricato «Disposizioni relative ai principi democratici» confermano quanto appena detto. L'art. 10 stabilisce, infatti, al c. 1, che «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» mentre riconosce, al c. 3, il diritto di ogni cittadino «a partecipare alla vita democratica del Paese». Perciò «le decisioni devono essere prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini». Con lo scopo, quindi, di assicurare la partecipazione democratica ai cittadini europei, l'art. 11 prevede che le istituzioni, da una parte, «manteng[ano] un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile» e, dall'altra, «[diano] ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori dell'Unione».

In un simile quadro normativo, è evidente che la democrazia partecipativa non si sostituisce, né si pone in alternativa e/o in autonomia rispetto a quella rappresentativa, in quanto basata su una rappresentanza organica e/o funzionale ad essa, con una legittimazione differente. La democrazia partecipativa si profila necessaria ad integrare il sistema rappresentativo europeo data l'inadeguatezza con cui fino a ora esso ha operato nel contesto sovranazionale, rilevandosi

¹³ Sulla democrazia partecipativa in Europa cfr. in particolare E. DE MARCO, *Elementi di democrazia partecipativa*, in P. BILANCIA – M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009; D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento europeo: sviluppi attuali e prospettive*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2/2009, p. 590 ss. Sul concetto di partecipazione v. per tutti: F. LEVI, *Partecipazione e organizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, p. 1625 ss. Sulle distinzioni tra democrazia rappresentativa, deliberativa e partecipativa cfr. T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2002; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in AA.VV., *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini*, Padova, 2003; S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2007, p. 3 ss.; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 65 ss.; C. OFFE, *Crisis and Innovation of Liberal Democracy: Can Deliberation Be Institutionalised?*, in *Czech Sociological Review*, n. 3/2011, vol. 47, p. 447 ss.; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011, p. 295 ss.



soprattutto incapace di gestire e di canalizzare la quantità di interessi che emergono da una società sempre più interconnessa e frantumata. Va tenuto conto poi che una società siffatta è inserita in un contesto, quale è quello europeo, in cui il dispiegamento dei poteri in un sistema multilivello, l'assenza di lingue, tradizioni e culture comuni, di uno spazio pan-europeo e la debolezza del sistema partitico scoraggiano la partecipazione popolare nelle sue più tradizionali forme democratiche. In tal senso la molteplicità degli interessi in gioco e l'affollamento dei diversissimi interlocutori con cui le istituzioni europee si trovano a dover mediare, giustifica l'esigenza di affrontare la realtà in atto attraverso nuove tecniche di razionalizzazione del potere per rendere l'ordinamento europeo quanto più democratico possibile. Posti in questa prospettiva, indispensabile risulta, quindi, individuare, anzitutto, i principi sottesi alla democrazia partecipativa, in secondo luogo, i soggetti legittimati a parteciparvi e, infine, i mezzi attraverso cui questo fenomeno si attua.

Quanto ai principi fondanti il dialogo tra le istituzioni europee e la società civile, essi sono fondamentalmente tre: l'“apertura”, la “regolarità” e, soprattutto, la “trasparenza”.

Il dialogo deve essere «aperto» nel senso che ad esso deve poter partecipare la maggior parte dei soggetti che fattivamente e costruttivamente sostengono le azioni dell'Unione europea. Inoltre, la forte esigenza di mantenere uno stretto rapporto tra le istituzioni europee e la società civile ai fini della migliore elaborazione possibile dell'atto europeo, comporta che il dialogo deve essere «regolare», ossia sussistere sempre, dalla prima fase di elaborazione del provvedimento fino alla esecuzione dello stesso¹⁴ e trasversalmente. Questi due principi, tuttavia, non sarebbero effettivi se il dialogo non fosse, anzitutto, trasparente.

La trasparenza, infatti, per un verso, permette all'opinione pubblica di conoscere, nei limiti del possibile, le modalità attraverso cui le decisioni vengono adottate nonché i fattori che le hanno influenzate, e, per l'altro, consente a chiunque di attivarsi tempestivamente al fine di «far conoscere e scambiarsi pubblicamente le [rispettive] opinioni». Sicché la trasparenza garantisce ai cittadini il loro diritto a partecipare attivamente al processo decisionale attraverso il controllo democratico che legittima e responsabilizza l'apparato istituzionale ed amministrativo europeo. Va da sé quanto la trasparenza sia principio che contribuisce a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali sanciti dai Trattati europei e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹⁴ «La Governance europea. Un Libro Bianco», Bruxelles, 5-8-2001, COM(2001) 428 def., p. 10. Sul concetto *governance*, tra i molti, v. P. BILANCIA, *Governance*, in M. FLORES (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Torino, 2007, *ad vocem* e M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010.

Logico corollario del principio di trasparenza è il diritto di accesso ai documenti europei al maggior numero di soggetti, previsto dagli artt. 15 TFUE e 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, attuato dal regolamento (CE) n. 1049/2001¹⁵, ed alla cui buona amministrazione è posto il Mediatore europeo, ai sensi di cui all'art. 228 TFUE e seguenti¹⁶.

Per quanto riguarda i soggetti coinvolti in questo dialogo, che viene definito «civile» – per contrapporlo al noto «dialogo sociale», di cui agli artt. 154-155 TFUE –, sono, da una parte, nell'ordine stabilito dal Trattato UE, i cittadini, le associazioni rappresentative e la società civile¹⁷ e, dall'altra parte, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'UE, purché coinvolti nel processo decisionale europeo.

Infine, come afferma l'art. 11, c. 1, diversi, purché «opportuni», possono essere i «canali» attraverso cui si attua la democrazia partecipativa. Tra di essi, la consultazione è indubbiamente il mezzo principale mediante il quale la società civile può partecipare al processo decisionale europeo. Tant'è che l'art. 11, par. 3, TUE, individua nelle «consultazioni delle parti interessate» lo strumento più appropriato attraverso cui la Commissione dà luogo a tale dialogo. Per consultazione si intende «il processo tramite il quale la Commissione desidera che le parti

¹⁵ Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30-5-2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

¹⁶ Sul legame tra trasparenza e diritto di accesso cfr. R. BIFULCO, *Art. 42. Diritto di accesso ai documenti*, in R. BIFULCO – M. CARTABIA – A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, 293 ss.; D.U. GALETTA, *Trasparenza e Governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, p. 2006 ss.; E. DE CAPITANI, *Unione europea e segreto di Stato: un quadro normativo ancora in piena evoluzione*, in www.astrid-online.it e A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato tra tradizione e innovazione: novità legislative e recenti evoluzioni giurisprudenziali*, in *DPCE*, n. 3/2012. Sul ruolo del Mediatore europeo si rinvia a M.P. CHITI, *Il Mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Riv. it. pubbl. com.*, 2000, p. 303 ss. e a R. BIFULCO, *Art. 43. Mediatore*, in R. BIFULCO – M. CARTABIA – A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, cit., 300 ss.

¹⁷ Per «società civile» si intende il « gran numero di organizzazioni non governative e senza fini di lucri create dai cittadini di loro propria volontà, che hanno un ruolo nella vita pubblica e danno voce agli interessi, alle idee e alle ideologie dei loro membri o di altre persone, sulla base di considerazioni etiche, culturali, politiche, scientifiche, religiose o filantropiche»: risoluzione del Parlamento europeo del 13 gennaio 2009 sulle «prospettive di rafforzamento del dialogo civile dopo il Trattato di Lisbona (2008(2067(INI)))», P6_TA(2009)0007. L'utilizzo, in questo contesto, di espressioni prive di definizioni giuridiche – quali «società civile», «organizzazione della società civile» e «associazioni rappresentative» – si giustifica in ragione del «vantaggio di adattarsi a una casistica ampia, a riprova del fatto che queste organizzazioni sono profondamente radicate nelle tradizioni democratiche degli Stati membri dell'Unione»: così 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., Bruxelles 11-12-2002, p. 6. Alcuni si sono interrogati sui motivi per cui sono stati impiegati siffatti termini v. S. SMISMANS, *European Civil Society. Shaped by Discourses and Institutional Interests*, in *Eur. L. J.*, vol. 4, 2003, p. 482 ss.; N. PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN – S. SMISMANS, *Representativeness: A Tool to Structure Interest Intermediation in the European Union?*, in *J. Comm. Market Studies*, n.3/2012, vol. 50, p. 403 ss.



interessate all'esterno contribuiscano alla elaborazione delle proprie politiche prima che intervenga qualsiasi decisione della Commissione»¹⁸. Il fatto che la Commissione avvii questo processo consultivo, in linea di massima, prima di adottare formalmente una proposta legislativa, collocandolo, pertanto, in una fase differente ma funzionale al circuito decisionale europeo, che di contro, è istituzionalizzato e obbligatorio, rende questo processo alquanto versatile, conferendo, inevitabilmente, alla Commissione europea un ampio potere discrezionale quanto alle tempistiche e alle modalità di attivazione dello stesso¹⁹. Alla Commissione sola spetta, infatti, decidere quando attivarlo e se avviarlo di tipo formale²⁰ e/o informale²¹. Interessante, al riguardo, è il motivo addotto dalla Commissione per giustificare il suo rifiuto a conferire un «approccio iperlegalistico» alle procedure consultive: «evitare che vengano a determinarsi situazioni in cui una proposta della Commissione possa essere impugnata dinanzi alla Corte di giustizia per una presunta insufficienza di consultazione delle parti interessate»²².

Proprio perché il dovere di consultazione incombe, ai sensi dei Trattati europei, solo sulla Commissione europea, giocoforza vuole che altri strumenti possano essere utilizzati al fine di far partecipare il pubblico al circuito decisionale europeo. Tra gli altri «opportuni canali» la proposta

¹⁸ Comunicazione della Commissione «Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo», cit., p. 14.

¹⁹ V. Interrogazione scritta n. 1265/97 dell'on. C. Crawley alla Commissione. Procedure di consultazione della Commissione, in GU n. C373 del 9-12-1997, p. 95.

²⁰ Le consultazioni formali si svolgono attraverso i comitati consultivi o gruppi di esperti. La Commissione stabilisce nella decisione che li istituisce le regole su cui la consultazione si deve basare (missione, composizione, nomina, mandato, criteri di selezione del grado di rappresentatività). In linea di massima, i gruppi di esperti o i comitati esecutivi *ad hoc* forniscono alla Commissione e ai suoi servizi consulenze e pareri tecnici in relazione, tra le altre cose, alla preparazione di proposte legislative e iniziative politiche. I gruppi di esperti costituiscono essenzialmente un *forum* di discussione, dove un'ampia gamma di portatori di interessi forniscono contributi di alto livello sotto forma di pareri, raccomandazioni e relazioni. Nessuno di questi contributi è, tuttavia, vincolante per la Commissione e i suoi servizi. Sulle modalità che la Commissione ed i suoi servizi devono seguire per istituire i loro gruppi di esperti cfr.: *communication from the President to the Commission* «Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register», C(2010)7649 final, Bruxelles, 10-11-2010; decisione della Commissione «on conditions for granting a special allowance to participants in the activities of a Commission expert group, as provided for in the horizontal rules for Commission expert groups (C(2010)7649)», C(2014)2220 final, Bruxelles, 8-4-2014; comunicazione della Commissione «Orientamenti sulla raccolta e sull'utilizzazione degli esperti da parte della Commissione», COM(2002)713 def., Bruxelles, 11-12-2002.

²¹ Le consultazioni informali variano da caso a caso e, quindi, possono assumere forme diverse. Duplice è il loro scopo: migliorare la qualità delle politiche, per un verso, accrescere il coinvolgimento delle parti interessate e del pubblico in senso lato, per l'altro. Attraverso questo processo consultivo la Commissione permette alle parti interessate di «esprimere una opinione, non già un voto». I principi generali e i requisiti minimi che la Commissione e i suoi servizi devono rispettare quando attivano questo tipo di consultazioni sono fissati nella comunicazione della Commissione del 2002 «Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo», cit.

²² Comunicazione della Commissione del 2002 «Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo», cit., p. 9.



di iniziativa legislativa dei cittadini europei, di cui agli artt. 11, par. 4 TUE e 24 TFUE, attuato dal regolamento (UE) n. 211/2011²³, si profila istituto particolarmente utile ed adeguato giacché è in grado di collegare direttamente i cittadini con le istituzioni al fine di fornire una risposta istituzionale concreta a problemi sollevati dai cittadini europei. La proposta di iniziativa dei cittadini è, infatti, rivolta alla Commissione limitatamente alle sole materie di cui la stessa è investita dai Trattati. E sebbene la Commissione non sia giuridicamente obbligata a dare seguito alla iniziativa, una volta che questa è stata presentata, la stessa deve nei tre mesi successivi: 1) ricevere gli organizzatori per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall'iniziativa stessa; 2) «esporre in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo alla iniziativa dei cittadini, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso» (art. 10, reg. n. 211/2011); 3) notificare questa comunicazione agli organizzatori, al Parlamento e al Consiglio e renderla pubblica. Il diniego della Commissione ad accogliere la proposta è passibile di ricorso fondato sulla legalità della iniziativa²⁴.

Altri canali, infine, si annoverano tra quelli impiegati dalle istituzioni europee per coinvolgere la società civile nel processo decisionale europeo: siano di esempio gli incontri formali ed informali che le istituzioni intrattengono con la società civile e le associazioni rappresentative, le valutazioni di impatto economico-sociale ed ambientale, il diritto di petizione, le *hearings*, e così via²⁵.

4. Modalità attraverso cui il fenomeno partecipativo si è manifestato e i risultati, fino a ora, ottenuti

Come abbiamo appena ricordato, affinché la stipula di un accordo internazionale europeo rifletta quanto più possibile la «coscienza europea» (art. 11, TUE), diversi sono i meccanismi previsti dai

²³ Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16-2-2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini.

²⁴ Per un inquadramento di questo istituto cfr. S. ALOISIO – G. GRIMALDI – U. MORELLI – A. PADOA-SCHIOPPA, *The European Citizen's Initiative: Challenges and Perspective*, in R. MATARAZZO, *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, Roma, 2011, p. 65 ss.; N. LEVRAT, *L'iniziativa citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique?*, in *Cab. Dr. Eur.*, n. 1/2011, p. 53 ss.; F. FERRERO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2011, p. 727 ss.; T. WOOLSFON, *L'iniziativa citoyenne: un pas vers la démocratie directe dans l'Union européenne*, Louvain, 2011, 51 ss.; N. RODEAN, *Iniziativa partecipativa in Europa: un passo verso la democrazia costituzionale*, in *Pol. dir.*, n. 3/2014, p. 473 ss.; U. BUX – P. NOVAK, *European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*, Brussels, May 2014. Alcuni organizzatori hanno già fatto ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ricorsi peraltro ancora pendenti: al riguardo v. il ricorso proposto l'11 ottobre 2012, *Anagnostakis c. Commissione*, causa T-450/12; il ricorso proposto il 27 settembre 2013, *Izsák e Dabis c. Commissione*, causa T-529/13; il ricorso 15 gennaio 2014, *Costantini e altri c. Commissione*, causa T-44/14. Li trovi tutti in curia.europa.eu.

²⁵ Sui quali mi sia permesso di rinviare a S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, 2012, p. 181 ss.



Trattati europei e da alcuni documenti della Commissione europea per coinvolgere le istituzioni europee e le parti interessate nelle diverse fasi di elaborazione e di esecuzione di un patto. Al riguardo, per affrontare meglio il discorso in esame, relativo cioè alle modalità attraverso cui il fenomeno partecipativo si è finora manifestato ed inserito nel circuito decisionale relativo al TTIP nonché i risultati dallo stesso ottenuti, si seguirà uno schema impostato sulla falsariga delle tre fasi di cui si compone l'elaborazione di un accordo internazionale europeo di natura commerciale²⁶. Più specificamente esso si compone di una prima fase – fase della preparazione del mandato negoziale – in cui la Commissione, prima di presentare raccomandazioni al Consiglio che l'autorizza ad avviare i negoziati necessari, lancia consultazioni pubbliche, avvia la valutazione di impatto ed instaura incontri con la società civile. Sempre in questa fase, la Commissione mantiene il dialogo anche con il Consiglio e il Parlamento europeo. La seconda fase – fase negoziale – è condotta dalla Commissione, nel quadro del mandato negoziale adottato dal Consiglio, in consultazione con un comitato speciale designato dal Consiglio che la coadiuva in questo compito. La Commissione riferisce periodicamente al comitato speciale e al Parlamento europeo²⁷ e aggiorna gli *stakeholders* attraverso *meetings* sull'andamento delle negoziazioni. Solo una volta che le negoziazioni sono concluse – in ragione del noto principio secondo cui «nothing is agreed until everything is agreed»²⁸ – la Commissione pubblica la proposta del testo dell'accordo (c.d. *package decision*). Si avvia così la terza fase – fase della conclusione dell'accordo – che si chiude con l'approvazione di questa proposta da parte del Consiglio e del Parlamento. Prima di entrare nel dettaglio, preme chiarire che qui di seguito si analizzeranno i modi attraverso cui la partecipazione democratica si è sviluppata relativamente alle prime due fasi del procedimento di elaborazione dell'accordo, giacché è ancora in corso la fase negoziale.

4.1. Fase della preparazione al mandato negoziale

²⁶ Al riguardo v. European Commission, *Factsheet – Transparency in EU trade negotiations*, in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/june/tradoc_151381.pdf e European Commission, DG Trade September 2013, *Trade negotiations step by step*, in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149616.pdf. Per un inquadramento giuridico sulla politica estera dell'Unione v. tra i tanti, P. BILANCIA, *Possible Developments of the Common Foreign and Security Policy following the Lisbon Treaty*, in Idem, *The Dynamics of the EU Integration and the Impact on the National Constitutional Law*, Milano, 2012, p. 99 ss. e A. LANG – P. MARIANI, *Politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, 2014.

²⁷ Per il momento il Parlamento europeo ha prodotto la relazione «recante raccomandazioni del parlamento europeo alla Commissione sui negoziati riguardanti il partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP)», (2014/2228(INI), Rel. B. Lange, 1-6-2015, A8-0175/2015.

²⁸ European Commission, *Factsheet. Transparency in EU trade negotiations*, cit., p. 4.



E' oramai prassi consolidata che la Commissione europea, nella prima fase di elaborazione di un accordo – fase della preparazione del mandato negoziale – lanci *on-line* consultazioni pubbliche²⁹ per raccogliere pareri, informazioni e opinioni al fine di saggiare gli umori dell'opinione pubblica intorno alla questione posta, con lo scopo di fissare, successivamente, gli orientamenti generali.

Nel 2012 la Commissione europea, dunque, prima di avviare le negoziazioni sull'accordo in corso, ha lanciato *on-line* tre consultazioni informali aperte a chiunque ne fosse interessato per raccogliere pareri rispettivamente: a) sul Gruppo di lavoro di alto livello EU e USA sull'occupazione e sulla crescita³⁰; b) sul futuro delle relazioni commerciali ed economiche tra EU e USA³¹; c) su questioni inerenti alla regolamentazione in prospettiva di un futuro accordo commerciale tra EU e USA³².

Successivamente, la stessa ha attivato un'altra consultazione, di natura formale però, con la costituzione di un *Working Group on Jobs and Growth* (HLWG)³³ a cui è stato attribuito il compito di tracciare – alla luce dei *feedbacks* pervenuti dalle tre consultazioni sopracitate – le linee-guida

²⁹ Le consultazioni lanciate in Rete hanno, al pari di altri strumenti di *e-democracy*, tanti vantaggi quanti svantaggi. Certamente esse costituiscono uno strumento adeguato a soddisfare il principio della più ampia partecipazione possibile al processo consultivo, data la loro capacità di raggiungere una vasta gamma di soggetti, in tempi rapidi, con bassi costi di divulgazione delle informazioni (in termini sia di risorse umane sia di risorse materiali). Le consultazioni *on-line* si profilano altrettanto efficaci sotto il profilo della trasparenza del processo consultivo giacché sono in grado di ricevere tempestivamente i contributi delle parti interessate e di raffrontarli tra di loro per un *feedback* finale. Tuttavia dalle *guide-lines*, contenute nella comunicazione della Commissione del 2002 «Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo», cit., non si prevede, e quindi non si garantisce, un uso sistematico di questi nuovi strumenti né che il portale dal quale vengono lanciate le consultazioni sia, in sé, sufficientemente trasparente. A ciò si aggiunge un'altra problematica. Le consultazioni *on-line* si differenziano in tre tipologie: aperte, selettive e chiuse. Per quanto riguarda le prime, quelle maggiormente utilizzate (90,37% dei casi), il loro accesso, aperto ad una indefinita quantità di soggetti, può essere fonte di discriminazione per tutti coloro che, per diversi motivi legati al noto problema del *digital divide*, non sono in grado di utilizzare un simile strumento. Quanto alle consultazioni selettive – a cui possono partecipare solo alcuni *target-group* – e a quelle chiuse – limitate solo alle imprese (2,08%), agli enti pubblici (0,38%) o ad altri (1,13%) –, esse potrebbero rivelarsi contrarie al principio dell'ampia partecipazione che informa la procedura di consultazione. Per approfondimenti sull'ampio spettro di queste forme di consultazioni *on-line* e su una serie di criticità rilevate alla luce di studi empirici v. C. QUIRKAT, *The European Commission's Online Consultations: A Success Story?*, in *J. Common Market Studies*, 2001, vol. 8, p. 654 ss.

³⁰ «Initial General Public Consultation on EU-US High Level Working Group on Jobs and Growth», data di chiusura della consultazione fissata al 23-4-2012.

³¹ «Public consultation on the future of EU-US trade and economic relations», data di chiusura della consultazione fissata al 27-9-2012.

³² «The EU and the US call for input on regulatory issues for a possible future trade», data di chiusura della consultazione fissata al 31-10-2012.

³³ Questo gruppo è stato co-presieduto dai rappresentanti americano ed europeo al commercio. Al riguardo v. http://ec.europa/enterprise/policies/international/cooperating-governments/usa/jobs-growth/index_en.htm.



fondanti il mandato negoziale che il Consiglio avrebbe poi conferito alla Commissione³⁴. Ma la riservatezza con cui questo gruppo era stato costituito e il suo *modus operandi* avevano sollevato una serie di critiche tali da far prendere atto alle istituzioni europee che il negoziato, se avviato, avrebbe dovuto essere condotto con ampio grado di trasparenza.

Non è un caso, infatti, che, quando l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America lanciavano a Washington il 17 giugno del 2013 le negoziazioni sul TTIP³⁵, il Presidente dell'allora Commissione europea, Barroso, aveva invitato la società civile «a svolgere un ruolo costruttivo ed impegnato nella definizione e nel contenuto di questo accordo strategico»³⁶.

4.2. Fase negoziale

Dalla prima fase si distingue nettamente la seconda, attualmente in corso. Questa fase, detta anche di esecuzione del mandato negoziale, è per tradizione affidata a professionisti della materia e coperta, se non dalla segretezza, quanto meno dalla necessaria confidenzialità. Nel XXI secolo parlare, infatti, di segretezza in senso assoluto nella conduzione diplomatica delle trattative di un accordo internazionale risulta molto difficile dato il contesto delle negoziazioni per lo più multilaterale e altamente avanzato sotto il profilo tecnologico. Nel mondo contemporaneo in cui le “cose” veramente segrete sono rare, sembra più corretto parlare, quindi, di confidenzialità delle negoziazioni, di una condizione, cioè, che si pone fra il segreto e la pubblicità, e che perciò si distingue dalla segretezza. La «confidenzialità non vuole negare il diritto all'informazione e quindi non vuole sottrarre l'azione di politica estera, o diplomatica che sia, alla conoscenza, al controllo e alla approvazione della società politica (e degli organi rappresentativi nei paesi democratici [...]) bensì consentire di svolgere quella sua azione nel suo dipanarsi in modo da non renderlo noto nei suoi dettagli»³⁷.

A questa impostazione non sfugge il processo negoziale in corso sul TTIP. Tant'è, infatti, che il dialogo tra le istituzioni europee, da un lato, e i cittadini, le associazioni rappresentative e la

³⁴ Le raccomandazioni del HLWG raccolte nel suo rapporto finale elaborato nel febbraio del 2013 (reperibili in http://trade.ec.europa./doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf) hanno tracciato il mandato negoziale conferito alla Commissione europea nel giugno del 2013, così BEUC, *Transparency & Engagement in the TTIP: How to improve EU trade negotiations' accountability to the public*, 30-10-2014.

³⁵ Più precisamente le negoziazioni sul TTIP tra UE e USA furono lanciate nel summit del G8 tenutosi nel giugno del 2013 a Lough Erne.

³⁶ European Commission, Press Release, *Statement by President Barroso on the EU-US trade agreement with U.S. President Barack Obama, the President of the European Council Herman Van Rompuy and UK Prime Minister David Cameron*, cit.

³⁷ Così L.V. FERRARIS, *Segreto e confidenzialità nelle relazioni internazionali*, in P. FOIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 58-59.



società civile, dall'altro, non si è interrotto neppure in questa fase. Esso è stato, per quanto possibile, regolare, aperto e trasparente grazie all'attivazione, da parte di entrambe le parti del dialogo, dei numerosi strumenti partecipativi che l'ordinamento europeo prevede.

La Commissione europea è stata molto fattiva, al riguardo.

Ha avviato consultazioni di natura sia formale sia informale. Nella prima tipologia rientra, certamente, il gruppo consultivo di esperti (*Advisory Group*, d'ora innanzi: AG) istituito nel gennaio del 2014 con lo scopo di fornire ai negoziatori commerciali dell'Unione europea, durante le discussioni relative al TTIP, consulenze di elevata qualità nei capitoli in corso di negoziazione. Questo gruppo consultivo, in ragione della sua composizione³⁸ e delle funzioni attribuitegli³⁹, costituisce una novità positiva quanto alla partecipazione della organizzazione della società civile nelle negoziazioni commerciali europee. Tuttavia, una serie di stretti limiti posti ai componenti dell'AG durante i loro lavori⁴⁰ hanno suscitato perplessità quanto alla portata effettiva del comitato stesso. Per quanto riguarda le consultazioni informali, ricordiamo quelle aperte al pubblico e lanciate *on-line* tra il 27 marzo e il 13 luglio 2014 concernenti l'inclusione nell'accordo

³⁸ Il gruppo è costituito da 16 membri esperti selezionati in ragione della loro competenza nei rispettivi ambiti e della loro variegata esperienza in tema di politica commerciale dell'UE o di regolamenti internazionali. Essi sono quindi in grado di rappresentare l'interesse comune condiviso dagli *stakeholder* in ambiti particolari piuttosto che singole organizzazioni. Gli ambiti nei quali i membri del gruppo sono esperti riguardano: la tutela dei lavoratori; la tutela dei consumatori; la tutela della salute pubblica; l'agricoltura; la silvicoltura; il tessile; il commercio estero; l'unione doganale; la sicurezza alimentare; i servizi; il settore bancario; la finanza; l'ambiente; la biodiversità; i trasporti; la piccola imprenditoria; la protezione civile. V. Commissione europea, comunicato stampa, «Un gruppo di esperti fornirà consulenza alla Commissione europea in merito ai colloqui UE-USA in campo commerciale», Bruxelles, 27 gennaio 2014. Sulla costituzione, sul mandato e sui loro pareri vai <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>.

³⁹ Il ruolo del gruppo è di tipo consultivo. I suoi membri hanno il compito di esaminare le problematiche specifiche che possono insorgere durante i negoziati del TTIP nei loro rispettivi ambiti di esperienza e fornire un *feedback* spassionato ai negoziatori dell'UE. «Questo gruppo di esperti integra le iniziative in materia di trasparenza come, ad esempio, le consultazioni degli *stakeholders* durante le tornate negoziali e i resoconti regolari forniti nell'ambito del dialogo con la società civile»: in Commissione europea, comunicato stampa, «Un gruppo di esperti fornirà consulenza alla Commissione europea in merito ai colloqui UE-USA in campo commerciale», cit.

⁴⁰ Si lamenta, ad es., che le informazioni ricevute dagli esperti siano filtrate dai funzionari europei. Gli esperti sono soggetti a regole di stretta confidenzialità. Essi possono accedere alla fase di lettura solo quando i documenti europei negoziati sono disponibili, anche se in modo incompleto e non tempestivo. Nessun membro dell'AG proveniente da una organizzazione può accedere alla sala lettura che si trova nei locali della Commissione europea. I documenti che vengono forniti loro sono cartacei; essi possono prendere annotazioni solo su una carta filigranata, non sono ammessi strumenti tecnologici. Anche in ragione di tutti questi accorgimenti tecnici, si dubita che i pareri dell'AG possano essere di aiuto per una serie di decisive riflessioni sulle posizioni della Commissione durante le fasi negoziali. Inoltre, ci si lamenta del fatto che non del tutto chiaro è “se” e “come” i loro pareri condizioneranno le posizioni della Commissione europea nei *rounds* negoziali. Inoltre i testi e/o documenti americani non sono disponibili. Nessun testo consolidato è al momento disponibile all'AG in quanto condiviso solo dalla Commissione, dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Per queste e altre critiche v. BEUC, *Transparency & Engagement in the TTIP: How to improve EU trade negotiations' accountability to the public.*, cit., pp. 10-11.



del meccanismo di risoluzione delle controversie tra investitore e Stato (ISDS) che consente agli investitori di citare in giudizio i Governi presso Corti arbitrali internazionali e la protezione dell'investimento⁴¹. Il riscontro a queste consultazioni è stato sorprendente. Contro ogni aspettativa delle istituzioni europee circa 150.000 soggetti⁴² avevano risposto alla Commissione via e-mail con i più disparati pareri, la maggior parte dei quali piuttosto critici, con riguardo sia al TTIP, in generale, sia all'ISDS nel TTIP, in particolare. Nonostante questi esiti, i capitoli del negoziato relativi alle sopracitate questioni rimangono ancora “congelati” in attesa di ulteriori *steps*. Siffatte consultazioni, il cui *report* è stato pubblicato il 15 gennaio 2015 sul portale della DG Trade, hanno, tuttavia, permesso «the identification of four areas where further improvements should be explored»⁴³. Nel frattempo, la Commissione ha intrattenuto, e tuttora intrattiene, diversi, vivaci e regolari incontri con la società civile e le associazioni rappresentative. Incontri fissati nella sua agenda in maniera tempestiva e trasparente ed i cui risultati sono resi pubblici sul *Website* della Commissione. Tuttavia anche per questi meccanismi non sono mancati, e non mancano, giudizi negativi. In particolare si critica la scarsa interazione tra la Commissione e gli *stakeholders* dovuta al fatto, ad esempio, che i *meetings* sono principalmente finalizzati a rendere edotti i rappresentanti di interessi sui negoziati in corso⁴⁴.

I cittadini europei, per parte loro, si sono mossi, attivando l'unico strumento diretto a loro disposizione, ossia la proposta di iniziativa legislativa europea, di cui all'art. 11, par. 4, TUE e art. 24 TFUE. In particolare, il 15 luglio 2014 lo “Stop-TTIP Alliance” – organizzazione che riunisce

⁴¹ I capitoli del negoziato TTIP relativi a queste tematiche erano rimasti sospesi in attesa, appunto, delle risposte a questa consultazione: così Cecilia Malmström, commissario al commercio, nel suo intervento alla conferenza organizzata dal gruppo politico S&D al Parlamento europeo su TTIP e consumatori.

⁴² Delle 150.000 risposte, circa 145.000 sono pervenute attraverso diverse piattaforme *on-line* di gruppi di interesse e contenevano risposte predefinite di carattere negativo. Più di 3.000 risposte, invece, provenivano da cittadini europei e da circa 450 organizzazioni della società civile (tra cui Academics (8), Companies (60), Consultancy firms (15), Government institutions & regulatory authorities (11), Law firms (7), NGO (180), Trade associations representing EU businesses (66), Trade unions & organisations representing EU trade unions (42), Umbrella non-governmental organisations (22), Think tanks (21), altre organizzazioni (137)). Questi ultimi contributi erano entrati maggiormente nel dettaglio della questione posta all'attenzione. Interessante è anche la distribuzione territoriale delle risposte: l'Inghilterra è lo Stato membro che ha fornito più risposte (34,8%), seguono l'Austria (22,6%), la Germania (21,8%), la Francia (6,5%), il Belgio (6,3%), i Paesi Bassi (3,3%), la Spagna (1,7%). Sul punto v. European Commission, MEMO/14/560, 13 January 2015.

⁴³ Le quattro aree sono relative alla: 1) «protection of the right to regulate»; 2) «the supervision and functioning of arbitral tribunals»; 3) «the relationship between ISDS arbitration and domestic remedies»; 4) «the review of ISDS decisions for legal correctness through an appellate mechanism». Sul punto v. European Commission, MEMO/14/560, cit.

⁴⁴ Ci si lamenta, inoltre, del fatto che il diritto degli *stakeholders* di formulare domande è strettamente contingentata nel tempo (circa 2 ore) e limitata nel contenuto. V. BEUC, *Transparency & Engagement in the TTIP: How to improve EU trade negotiations' accountability to the public.*, cit., p. 9.



circa 240 organizzazioni di tutta Europa – presentava alla Commissione la richiesta di registrare una proposta di iniziativa legislativa denominata “STOP TTIP” volta, in sostanza, ad annullare i negoziati per il TTIP, in base agli artt. 207 e 218 del TFUE⁴⁵. Il 10 settembre 2014 la Commissione rifiutava di iscrivere nel registro l’iniziativa giacché «la proposta esulava manifestamente dalla [sua] competenza». L’invito posto alla Commissione «di presentare una raccomandazione di decisione del Consiglio intesa ad abrogare la decisione del Consiglio che autorizza l’avvio dei negoziati TTIP» non era ammissibile, secondo la Commissione, poiché, a norma dell’art. 11, c. 4, TUE, l’iniziativa dei cittadini europei può riguardare «materie in merito alle quali i cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell’Unione ai fini dell’attuazione dei Trattati». Nell’area degli accordi internazionali, solo le decisioni del Consiglio relative alla firma e alla conclusione dell’accordo sono «atti normativi europei» mentre quelle che autorizzano l’avvio dei negoziati internazionali o che abrogano tale autorizzazione sono «atti preparatori». Sulla base di questa motivazione la Commissione ha ritenuto la proposta avanzata dai cittadini europei non «appropriata» ai sensi di quanto previsto dai Trattati europei e dai suoi regolamenti attuativi⁴⁶.

Anche il Mediatore europeo si è reso attivo sul tema. Più specificamente, il 29 luglio 2014 esso ha avviato di propria iniziativa un’indagine nei confronti della Commissione europea riguardante «la trasparenza e la partecipazione pubblica in relazione ai negoziati TTIP»⁴⁷. Lo scopo dell’indagine è quello di garantire che l’opinione pubblica segua, per quanto possibile, le discussioni sul Partenariato in modo regolare, aperto e trasparente e contribuisca a definirne l’esito, dal

⁴⁵ L’obiettivo era quello «di impedire che venissero abbassati gli standard dei diritti sociali, sulla privacy attualmente esistenti nell’UE e di impedire che le norme sui servizi pubblici venissero deregolate nei negoziati non trasparenti».

⁴⁶ Sulla risposta della Commissione europea al membro del comitato per l’iniziativa dei cittadini europei Michael Efler v. European Commission, Secretariat-General, «Subject: Your request for registration of a proposed citizens’ initiative entitled “STOP TTIP”», la trovi in <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/2041>. La settimana successiva alla pubblicazione del diniego motivato dalla Commissione, i promotori annunciavano un ricorso innanzi al Tribunale contro l’atto della Commissione che rifiutava la registrazione della proposta forti della seguente posizione: «il mandato negoziale della Commissione è una decisione formale del Consiglio e quindi un atto giuridico». Ciò significa che «il rifiuto alla nostra domanda conferma la strategia della Commissione di escludere i cittadini e i Parlamenti dai negoziati per il TTIP. Invece di prestare attenzione ai cittadini, si ascoltano solo i lobbisti». Al riguardo cfr. A. BIANCHI, *Libero scambio UE-USA, Commissione rifiuta petizione che chiede di fermare i negoziati*, in <http://www.eunews.it> e *STOP TTIP porta in tribunale la Commissione europea*, in <http://www.lantidiplomatico.it>

⁴⁷ E. O’Reilly, European Ombudsman, «Re: Own-initiative inquiry OI/10/2014/MMN concerning transparency and public participation in relation to the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) negotiations – the European Commission».



momento che l'accordo, una volta concluso, avrà un significativo impatto sulla vita quotidiana dei cittadini⁴⁸.

Questa inchiesta attivata d'ufficio dal Mediatore, però, a differenza di quella avviata dai cittadini europei, ha dato luogo a due importanti risultati. È stata, anzitutto, soddisfatta la richiesta posta al Consiglio e alla Commissione di pubblicare il mandato negoziale conferito, il 14 giugno 2013, dal Consiglio alla Commissione europea per sviluppare il negoziato bilaterale con gli Stati Uniti d'America. Il 9 ottobre 2014 il Consiglio europeo ha declassificato le «Direttive di negoziato sul Partenariato transatlantico per gli scambi e gli investimenti tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America»⁴⁹ in documento pubblico; in questo modo si è consentito ai cittadini di conoscere i limiti posti alle proposte europee durante le negoziazioni, ovvero quello su cui l'Unione europea non può derogare durante le trattative con gli USA. È stata, in secondo luogo, soddisfatta l'ulteriore richiesta relativa, cioè, alla pubblicazione dei testi negoziali. Il 7 gennaio 2015, il giorno successivo alla chiusura dell'indagine, la Commissione europea ha pubblicato una serie di testi che definiscono le proposte che l'Unione europea sta negoziando con gli Stati Uniti d'America⁵⁰. Questo evento è stato definito storico⁵¹ perché per la prima volta nella storia dei rapporti internazionali europei, la Commissione europea ha reso note le proposte di testo che i negoziatori europei hanno avanzato agli americani nelle trattative sul TTIP.

5. Un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla trasparenza e quello alla segretezza nelle relazioni internazionali europee

Alla luce di quanto sopra riportato, è indubbio che la partecipazione democratica al TTIP sta ottenendo risultati significativi.

⁴⁸ Testualmente il Mediatore europeo si è così espresso: «The Ombudsman's inquiry aims to help ensure that the public can follow the progress of these negotiations as far as and contribute to shaping their outcome». «In order to promote good governance and ensure the participation of civil society, the Union's institutions, bodies, offices and agencies must conduct their work as openly as possible». «TTIP agreement, [...], in its most ambitious form, could result in a transatlantic single market, with binding rules in a wide range of areas impacting on citizens' daily lives». Al riguardo v. European Ombudsman, *Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/10/2014/RA concerning the European Commission*, in <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/58668/html.bookmark>.

⁴⁹ Council of the European Union, *Declassification of document ST 11103/13 Restreint UE/EU Restricted – dated: 17 June 2013 – new status: Public – Subject: Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade Investment Partnership between the European Union and the United States of America*, Brussels, 9 October 2014. Sulla classificazione delle informazioni nei settori dei rapporti internazionali e della politica estera in genere v. M. FOGLIA, *La «classificazione» delle informazioni dopo Lisbona*, in *Dir. inform. informatica*, n. 1/2012, p. 117 ss.

⁵⁰ I testi sono pubblicati in <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230>.

⁵¹ M. STOCZKIEWICZ, *Ombudsman called for much more transparency on TTIP negotiations*, in *Financial Times*, January 15, 2015.

In primo luogo perché il massiccio impiego dei meccanismi che attuano questo fenomeno democratico, attivati, nel solco delle procedure decisionali relative all'azione esterna dell'Unione, di cui agli artt. 207 ss. TFUE, da parte sia delle istituzioni sia della società civile, sembra scardinare il tradizionale metodo con cui le negoziazioni di un accordo sono state fino a oggi condotte, cioè esclusivamente dal potere esecutivo e con una pressoché inesistente partecipazione pubblica. Certamente non si può negare che alcuni limiti sono stati posti alla partecipazione del pubblico nel procedimento in corso, tenuto conto del legittimo interesse a non svelare gli elementi strategici del negoziato. Se massimamente ampia – sia come tipo di coinvolgimento sia come modalità di diffusione – è stata la partecipazione del pubblico alle consultazioni informali avviate sia nella fase pre-negoziale sia in quella negoziale dell'accordo, di contro, più limitata e selezionata è stata, e lo è tuttora, la partecipazione democratica alle consultazioni formali durante la fase negoziale. Ma le due procedure si sono rilevate l'una strettamente correlata all'altra⁵². Tutto ciò è avvenuto in conformità ai principi generali fissati nella comunicazione della Commissione del 2002 e relativi alla consultazione delle parti interessate secondo cui si afferma, anzitutto, che «i processi di consultazione costituiscono una prima interfaccia con gli interessi della società»⁵³. Tuttavia, affinché il processo consultivo risulti efficace, necessaria si profila l'applicazione del principio di proporzionalità. Pertanto «il metodo e l'ampiezza della consultazione devono [...] sempre risultare proporzionati all'impatto della proposta e devono tener conto dei vincoli specifici»⁵⁴. Anche i requisiti minimi richiesti per la consultazione delle parti interessate, e fissati nella stessa comunicazione del 2002, sono stati rispettati: requisiti che attengono, in particolare, alla chiarezza dell'oggetto delle consultazioni⁵⁵, ai destinatari delle consultazioni⁵⁶, alla pubblicazione delle informazioni⁵⁷, ai limiti di tempo per partecipare⁵⁸, nonché alla ricevuta e al *feedback*⁵⁹.

⁵² Come è stato rilevato in questo studio le consultazioni informali vengono attivate per promuovere un dibattito pubblico di livello europeo su alcune tematiche, di respiro più o meno ampio. I contributi ricevuti sono stati poi pubblicati e discussi dalla Commissione europea con il Consiglio, il Parlamento europeo e gli *stakeholders* al fine di giungere ad una posizione negoziale più condivisa.

⁵³ Comunicazione della Commissione «Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo», cit., p. 16.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 17

⁵⁵ «Ogni comunicazione relativa ad una consultazione deve essere chiara e concisa, oltre a contenere tutte le informazioni atte ad agevolare le prese di posizione degli interlocutori», *ibidem*, p. 17.

⁵⁶ «Nel definire le categorie di destinatari delle consultazioni, la Commissione deve accertarsi che tutte le parti interessate abbiano la possibilità di esprimere il loro punto di vista», *ibidem*, p. 18.

⁵⁷ «La Commissione dovrebbe provvedere a diffondere le informazioni necessarie per sensibilizzare l'opinione pubblica e adattare i propri canali di comunicazione per raggiungere le varie tipologie di pubblico. Senza escludere altri strumenti di comunicazione, gli esiti delle consultazioni pubbliche dovrebbero sempre essere presentati su internet e annunciati su un "punto unico di accesso"», *ibidem*, p. 19



In secondo luogo, questa intensa e pervasiva pressione democratica sulle istituzioni sta ottenendo risultati significativi perché gli esiti ottenuti sono degni di rilievo nella storia delle relazioni internazionali dell'Unione europea: sono stati resi pubblici, infatti, non solo il mandato negoziale del TTIP ma anche le proposte di testo che l'Unione europea ha fissato nel corso dei negoziati. Da qui non è dunque azzardato affermare che il dialogo tra le istituzioni e la società civile si sta rilevando un istituto concreto ed effettivo.

Il problema che a questo punto si pone è quello di verificare fino a che punto il principio della trasparenza, che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona acquista portata costituzionale in quanto attuativo del diritto dei cittadini europei a partecipare al processo decisionale dell'Unione europea, diritto che rafforza il principio democratico posto a fondamento dell'ordinamento europeo, debba essere assicurato, posto che eccezioni a tale principio sono ammissibili nella misura in cui è necessario tutelare interessi contrapposti ma altrettanto rilevanti sul piano costituzionale europeo. In altre parole, ci si interroga nel gioco del bilanciamento degli interessi pubblici quale, tra quello relativo alla trasparenza e quello alla segretezza, debba prevalere nei rapporti internazionali.

Una risposta salomonica a questo interrogativo è stata di recente data dalla Corte di giustizia dell'Unione europea⁶⁰ che ha affermato che «l'accesso ai documenti relativi ad accordi internazionali deve essere sempre assicurato, a meno che non si dimostri che la divulgazione delle informazioni arrechi “un danno concreto ed effettivo” alla conduzione dei negoziati». La risposta è interessante fondamentalmente per due motivi.

Anzitutto perché chiarisce che le istituzioni europee sono legittimate a rifiutare la divulgazione di un documento solo se, previo esame, riescono ad individuare il danno che può essere recato e perché può essere recato il danno dal disvelamento di una determinata notizia. La Corte, al riguardo, afferma che «il solo fatto che un documento riguardi un interesse tutelato da un'eccezione al diritto di accesso prevista dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 non può essere

⁵⁸ «Nella sua programmazione la Commissione dovrebbe sempre lasciare un tempo sufficiente per rispondere agli inviti e inviare i contributi scritti. La Commissione è attualmente del parere che si dovrebbero prevedere almeno 8 settimane, affinché nelle consultazioni per procedura scritta le risposte possano pervenirle, mentre le convocazioni alle riunioni andrebbero inviate con un anticipo di 20 giorni lavorativi», *ibidem*, p. 19.

⁵⁹ «La Commissione accusa ricevuta dei contributi inoltrati. I contributi verranno attentamente analizzati per determinare in quale misura le opinioni espresse possono essere integrate nelle proposte elaborate. I risultati della consultazione pubblica aperta vengono diffusi sui siti collegati al punto unico di accesso via Internet. Anche i risultati di consultazioni non pubbliche, nei limiti del possibile, dovrebbero essere esaminati sul punto unico di accesso via Internet», *ibidem*, p. 20.

⁶⁰ Sentenza della Corte (Prima Sezione), 3 luglio 2014, causa C-350/12 P, *Consiglio dell'Unione europea c. Sophie in't Velt*.



sufficiente a giustificare l'applicazione di quest'ultima»⁶¹. Questo ragionamento vale certamente per quelle eccezioni di natura facoltativa, di cui all'art. 4, parr. 2 e 3, per la cui applicazione l'istituzione «è tenuta a procedere ad un bilanciamento tra l'interesse specifico che deve essere tutelato mediante la non divulgazione del documento in questione e, in particolare, l'interesse generale a che tale documento sia reso accessibile, alla luce dei vantaggi che derivano [...] da una accresciuta trasparenza, ossia una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale, nonché una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico»⁶². Ma vale anche per quelle eccezioni di natura assoluta, di cui all'art. 4, par. 1, relative in particolare alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali. Ne segue, dunque, che certamente un'istituzione europea per valutare una domanda di accesso a taluni documenti in suo possesso potrà prendere in considerazione diversi motivi di diniego previsti dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001. Tuttavia per respingerne l'accesso dovrà giustificare l'applicazione di ciascuna eccezione in ragione dei diversi pregiudizi che la divulgazione di taluni documenti potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente ai diversi interessi in questione.

La sentenza sopra richiamata è interessante anche perché afferma che il livello di trasparenza preteso per le attività legislative delle istituzioni europee è in eguale misura richiesto per quelle non legislative, attività esecutive quindi, soprattutto quando esse vanno ad incidere su materie che riguardano i diritti fondamentali dei cittadini. Ciò perché anche in questo ambito di azione è necessario tenere conto «dei vantaggi che [...] derivano da una maggiore trasparenza, cioè una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e una maggiore legittimazione, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico»⁶³.

In un simile quadro, è evidente che l'interesse alla trasparenza, in quanto esplicitazione del principio democratico, non possa legittimamente recedere innanzi a quello della segretezza se non si dimostri che il disvelamento dell'informazione comporti «un danno concreto ed effettivo» all'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali e/o ai segreti commerciali. Solo in questo caso il segreto diplomatico si giustifica. È chiaro però che questa valutazione debba essere effettuata caso per caso, a seconda del contenuto del documento, e non della tipologia dell'atto.

⁶¹ Sent. Corte, causa C-350/12 P, cit., p.to 51.

⁶² *Ibidem*, p.to 53.

⁶³ *Ibidem*, p.ti 88, 89 e 82.



Per concludere, sembra dunque finalmente aprirsi la strada ad una gestione degli affari internazionali meno segreta rispetto al passato, in cui, cioè, per negare il principio di trasparenza non è più sufficiente ricorrere ad affermazioni generali o negative per tutelare interessi in ordine alle relazioni internazionali e/o a segreti commerciali. Occorrerà, di contro, giustificare di volta in volta, l'eccezione ad un principio che, come abbiamo detto, è posto a fondamento del funzionamento dell'Unione europea, in ragione della effettività e della concretezza del danno ad un interesse pubblico parimenti rilevante sul piano costituzionale europeo. Un bilanciamento di questo tipo sembra, pertanto, porre la trasparenza quale principio superiore trasversale a tutte le attività dell'Unione europea. Forse anche questo è un modo attraverso cui si riuscirà a vestire adeguatamente un Re – ovvero la democrazia liberale – ancora parzialmente nudo⁶⁴. Mediante cioè nuove forme e prassi che combinino la democrazia rappresentativa con quella partecipativa, al fine di migliorare la qualità della prima tramite il contributo della seconda per un esercizio della cittadinanza europea⁶⁵ ai fini di una identità europea. Ciò nel solco della ricorrente trasformazione dello Stato di diritto⁶⁶.

⁶⁴ Il «Re è nudo» è un'espressione tratta dalla nota fiaba di H.C. Andersen, *I vestiti dell'Imperatore*, pubblicata per la prima volta nel 1837 ed utilizzata da T.E. FROSINI, *Gruppi di pressione*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, p. 228.

⁶⁵ Vastissima la dottrina su questo tema. Tra i tanti si citano per tutti E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra "democrazia rappresentativa" e "democrazia partecipativa"*, in A. LUCARELLI – A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003; Idem, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 2007; J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, a cura di F. MARTINES, Bologna, 2003, p. 199 s.; M. CARTABIA, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, nuova ed. riv. e agg., 2010, p. 99 ss.; L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012.

⁶⁶ E. FORSTHOFF, *Rechtsstaat im Wandel* (1964), trad. it., *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973.