



Dieci anni ma non li dimostra. Lo spazio dell'Iniziativa dei Cittadini Europei e la sua evoluzione nel quadro delle politiche di rafforzamento della partecipazione

Rossana Sampugnaro

1. Introduzione

Il contributo dei cittadini all'edificazione di una Europa più democratica è centrale nel Piano d'azione Europeo per la democrazia¹ (2020). Nel Report sul *Public Consultation for the European Democracy Action Plan* a corredo del piano, si evidenzia la necessità di un maggiore coinvolgimento dei cittadini per contenere la disinformazione e per animare un dibattito democratico sulle politiche europee. Nella direzione di un *open government* si muove anche la Conferenza sul Futuro per l'Europa, apertasi nel 2021, che ha messo in campo una pluralità di strumenti, cercando di evitare il coinvolgimento dei soli 'eurocrati' e promuovendo una serie di attività: la costruzione di panel tematici in cui sono inclusi semplici cittadini o la presenza di eventi decentrati organizzati in presenza o con modalità mista.

Il rilancio dell'Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE) può rientrare in questa strategia di supporto alla partecipazione. Questo istituto, in vigore da oltre 10 anni, fornisce ai cittadini la possibilità di una interlocuzione diretta con la Commissione Europea e tramite quest'ultima con il Parlamento Europeo. Prevista nei trattati dell'Unione, la ICE è diventata una concreta opportunità per gli europei solo nel 2012² anche se poco conosciuta dalla popolazione. Nel 2019 avviene un cambio di passo: viene pubblicato un nuovo regolamento che semplifica l'accesso e viene lanciata una intensa attività di comunicazione che ne supporta l'utilizzo.

Lo studio di carattere esplorativo propone una indagine diacronica sul complesso delle proposte avanzate dai cittadini europei per capirne la natura e l'evoluzione nel primo decennio di applicazione. La ricerca muove dall'ipotesi che l'interesse per questa misura non sia stata la stessa nei 28 stati (poi 27 dopo la Brexit) e che vi sia un coinvolgimento minore di quelli di più recente ingresso nella Ue. Ci siamo chiesti inoltre se esistesse una ciclicità delle *policies* oggetto delle iniziative e se questa dipendesse dall'appalesarsi di crisi sistemiche in grado di modificare il peso delle istanze post-mate-

Rossana Sampugnaro, Università di Catania, rossana.sampugnaro@unict.it

¹https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_it, Realizzato grazie ai fondi Erasmus+ Modulo Jean Monnet EUROpean RENovate ACTors in European Public Sphere - EuReact (2019-22), PROJECT NUMBER - 611654-EPP-1-2019-1-IT-EPPJMO MODULE

² Le norme relative all'iniziativa dei cittadini europei si basano sulle disposizioni del Trattato di Lisbona e sono attuate inizialmente mediante il regolamento (UE) n. 211/2011 applicato dal 1° aprile 2012. Successivamente questo regolamento è stato abrogato per essere sostituito con il regolamento (UE) 2019/788 che si applica dal 1° gennaio 2020 e i cui effetti si dispiegheranno pienamente nel 2022.

rialistiche. L'esplorazione delle iniziative lascia immaginare un'altra Europa possibile, diversa da quella attuale, nella quale accanto alle funzioni correnti, se ne affiancano altre, ritenute urgenti o meramente desiderabili dai suoi abitanti.

2. ICE e ordinamento democratico della UE

Il processo di costituzione dell'Unione Europea si è accompagnato ad un intenso dibattito sul carattere democratico delle sue principali istituzioni. Non si tratta di uno stato considerando la mancanza di sovranità sui territori né di una vera e propria federazione dal momento che non vi sono gli organi di un governo federale. Il suo carattere mutevole è stato evidenziato sia dagli studiosi di orientamento realista sia da quelli di orientamento funzionalista: per i primi sono gli accordi tra gli stati a costituire il cuore dell'Unione Europea, per i secondi bisogna guardare ai suoi organi per inquadrarne realmente la natura e rivolgere l'attenzione alle *policies* ma soprattutto al tentativo di costruzione di una nuova *polity* che prescindano, in parte, dagli stati nazionali.

L'assetto democratico dell'Unione è multilivello perché riguarda il ruolo della UE nel panorama internazionale, la relazione tra gli stati della UE, il rapporto tra la UE e i cittadini europei. Nel quadro dello sviluppo della democrazia cosmopolitica (Archibugi 2005: 6-11), è necessario rafforzare gli istituti di partecipazione per compensare il peso crescente di organismi e attori sovranazionali che non hanno alcuna legittimazione democratica. L'equilibrio tra le forme di democrazia rappresentativa e partecipativa dovrebbe tener conto del fatto che l'estensione della "macro democrazia" che caratterizza grandi comunità che abitano territori vasti ed eterogenei determina una riduzione della intensità della "micro" che si nutre di relazioni che si sviluppano in piccoli gruppi e della comunicazione diretta (Sartori 1995: 37). In questo senso è bene richiamare la necessità di un rafforzamento della sfera pubblica europea, più volte tematizzato dal Habermas (1999) e da Beck (2003) con l'obiettivo di costruire un nuovo tipo di cittadinanza a partire dalla integrazione delle culture e dalla costituzione di un comune sentire.

L'Unione Europea dovrebbe quindi impegnarsi nella "democratizzazione della democrazia" (Giddens 2000) ossia nel rafforzamento delle politiche che garantiscono la trasparenza dei processi, nel decentramento del potere e nel rafforzamento di quei valori che rafforzano il confronto democratico, individuando la società civile come "l'arena dove gli atteggiamenti democratici, come la tolleranza, devono essere sviluppati" (ivi: 95).

Le politiche che puntano al rafforzamento della partecipazione partono dal presupposto del superamento del *digital divide* che, tuttavia, il rapporto *Digital Economy and Society Index* (DESI) del 2018 mostra ancora presente. Molti istituti partecipativi richiedono la piena funzionalità dell'infrastruttura digitale che diventa indispensabile per promuovere una petizione o per prendere parte alle consultazioni aperte dalla Commissione per definire nuove politiche. A partire dalle riflessioni del Libro bianco sulla Governance dell'Unione Europea (2001), molte misure sono rivolte a supportare

la partecipazione nell'ottica del miglioramento dei regolamenti e delle direttive grazie al contributo della società civile. Il coinvolgimento è teso quindi a potenziare la qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione, ritenendo che una partecipazione estesa sia in grado di assicurare questi risultati e di rafforzare la fiducia nelle istituzioni da cui emanano tali politiche.

L'inclusione dei cittadini nel processo decisionale europeo è progressiva e si lega ad un processo di maturazione dell'idea di democrazia all'interno della UE. Non bisogna dimenticare che "la UE non era stata inizialmente concepita come una *polity* democratica e per un certo numero di anni si presumeva che non potesse essere democratica anche perché mancava un singolo *demos*" (Alemanno e Organ 2022: 5). Anche se è il Trattato di Lisbona ad introdurre elementi di democrazia partecipativa, è possibile rintracciare degli elementi che spingono verso una maggiore inclusione dei cittadini nei processi decisionali europei a partire dal Trattato di Roma (1957) che contemplava (art. 193) l'istituzione di un Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE). Con funzioni consultive, l'organismo (art. 257, par. 2) aveva il compito di migliorare la qualità della rappresentanza. La strategia era quella di includere alcune categorie della vita economica e sociale e di prendere in considerazione così gli interessi di agricoltori, commercianti, artigiani, liberi professionisti, lavoratori e consumatori, etc. (Picchi 2009, Siclari 2003). Pur con tutti i problemi connessi alla individuazione dei soggetti da includere nel Comitato e ai meccanismi di selezione (Picchi 2009: 130), il peso di questo organo è aumentato per una serie di ragioni: è diventato un luogo di ricerca di soluzioni e di sintesi tra visioni diverse dello stesso problema ed è stato capace di incidere sul lavoro di Parlamento e Commissione anche grazie al parere espresso in "uno stadio precoce, quando ancora vi sono ampi spazi di manovra per incidere sulla decisione da adottare" (ibidem).

L'istituzionalizzazione del dialogo tra le parti sociali avviene più tardi con la definizione del Protocollo Sociale, un allegato al Trattato di Maastricht (TUE) del 1992. È la Commissione ad assumere un ruolo centrale che non si limita alla consultazione degli stati membri: questa diventa la facilitatrice del dialogo tra le parti sociali a livello comunitario con l'obiettivo di produrre una convergenza sulle proposte di politica e di colmare il deficit democratico delle istituzioni comunitarie (Siclari 2003).

Questo metodo trova conferma anche in atti successivi come il Trattato di Amsterdam (1997, TCE) che ne recepisce i principi, adottando tre strumenti: consultazione, accordi liberi e accordi vincolati (Picchi 2009: 131). Si conferma il ruolo propositivo della Commissione ma si attribuisce alle parti sociali la facoltà di avviare un negoziato sulle materie considerate nel Trattato, anche senza l'intervento delle istituzioni comunitarie, per favorire gli accordi tra stati membri e organizzazioni della società civile e degli interessi³.

³ L'art. 138 TCE stabilisce che la Commissione "debba promuovere la consultazione delle parti sociali a livello comunitario" circa i possibili orientamenti dell'azione comunitaria e sulle proposte della Commissione. L'art. 139 del TCE ha attribuito alle parti sociali la possibilità di avviare autonomamente dei negoziati sulle materie previste, al fine di raggiungere accordi da attuare secondo le procedure delle parti sociali e degli Stati membri. In una prima fase questo non comporta un coordinamento delle istituzioni comunitarie. Gli accordi possono tuttavia divenire rilevanti all'interno dell'ordinamento europeo con il recepimento in un atto formale delle istituzioni comunitarie.

Queste aperture rendono necessario trovare un equilibrio tra il diritto alla partecipazione e il rischio di un'eccessiva pressione esercitata dai gruppi di interesse più organizzati e forniti di risorse economiche. La strada intrapresa è quella di elevare il livello di trasparenza del processo decisionale e di favorire la partecipazione anche dei soggetti non inseriti in consolidate organizzazioni nazionali e transnazionali.

Una serie di atti sono i presupposti della successiva istituzione dell'ICE: il Codice di buona condotta amministrativa della Commissione (2000), in cui sono elencati i principi che ne devono orientare l'azione per garantire un servizio di qualità verso i cittadini; il Libro Bianco sulla Governance Europea (2001) che sottolinea il valore delle consultazioni e della partecipazione per la definizione delle politiche, il Libro Verde (2006) che dà una spinta alla "Iniziativa europea per la trasparenza", sottolineando che l'Unione debba essere "aperta a un controllo pubblico e renda conto del proprio operato" e che gli europei abbiano il diritto ad istituzioni pubbliche efficienti e trasparenti, improntate ad una cultura di servizio.

Dall'analisi dei documenti, il valore della partecipazione è ora declinato, più che come diritto del singolo cittadino a prendere parte alla vita dell'Unione, come elemento in grado di migliorare le politiche europee attraverso il dialogo e lo scambio di informazioni tra organizzazioni sociali e istituzioni. Le opportunità di partecipazione si situano all'interno di una concezione di democrazia associativa che vede le organizzazioni della società civile come soggetti in grado di farsi portatori di "interessi divergenti".

L'uscita da questo paradigma di partecipazione mediata dal tessuto associativo avverrà per gradi con istituti che vanno nella direzione di una partecipazione diretta del singolo cittadino. Questa necessità appare evidente in presenza di una crisi di legittimità delle istituzioni rappresentative di livello europeo, successiva alla fase del *permissive consensus*. L'inclusione dei cittadini *affected* avrebbe lo scopo di migliorare la qualificazione democratica delle *policies* pubbliche e la loro implementazione: il vantaggio atterrebbe sia al processo e sia al prodotto contribuendo a migliorare il senso di appartenenza e la qualità delle politiche che promettono di influenzare le vite degli europei (Moro 2009).

La svolta è impressa dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, che sancisce la complementarità tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. La piena legittimazione della partecipazione dei cittadini trova spazio negli articoli 10 e 11: a costoro è conferito "il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione" (art. 10, c. 3) rilanciando il principio di sussidiarietà per cui "le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini". Nei fatti l'art. 11 TUE stabilisce che gli interlocutori siano sia i singoli cittadini sia la società civile⁴, stabilendo che "le isti-

⁴ Nel *Libro Bianco sulla governance europea*, gli attori rappresentativi sono elencati: organizzazioni sindacali e padronali, organizzazioni non governative, associazioni professionali, volontariato, organizzazioni di base, organizzazioni che coinvolgono i cittadini nella vita locale municipale con il particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose. Successivamente vengono definite come società civile "le principali strutture della società al di fuori degli organi governativi e della pubblica amministrazione, compresi gli operatori economici che generalmente non sono considerati come facenti parte del cosiddetto terzo settore o delle ONG", il cui ruolo "nelle democrazie moderne è strettamente connesso col diritto fondamentale dei cittadini di formare associazioni per perseguire finalità comuni, come sancito dall'art.12 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE" (Mascia, 2010).

tuzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione», e afferma che «le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile»⁵.

Il trattato istituzionalizza il dialogo tra cittadini ed istituzioni con misure diverse che rispondono anche a modelli diversi di partecipazione. Più *top-down* le consultazioni (11.3), avviate dalla Commissione per stabilire e mantenere un dialogo vivo e diretto con la società europea ma che si rivelano spesso “meccanismi utili alle istituzioni per creare consenso attorno alle proprie scelte” (Sapienza 2020). Più aderente ad una logica *bottom-up*, è la proposta di iniziativa legislativa (art. 11.4). Questa “apre l'accesso ad una interlocuzione diretta delle cittadinanze di Europa con la Commissione Europea, istituzionalizzando un diritto individuale di partecipazione ad una iniziativa collettiva dei cittadini europei rivolta alla Commissione e non più solo al Parlamento europeo, come era finora in base alla previsione della petizione” (Allegrì 2010: 3). Sulla carta i cittadini possono influire sull'agenda dell'Unione Europea con proposte e sollecitazioni e rendere le istituzioni capaci di rispondere a nuovi bisogni di tipo materialistico e post-materialistico (Bordino 2013).

3. I limiti della ICE

Dai documenti emerge che le aspettative riposte nell'istituto sono elevate sia rispetto agli effetti sulle politiche sia rispetto alla intensità della partecipazione. Quello che emerge è che l'istituto stenta a “decollare” e che i cittadini ne hanno una scarsa conoscenza. Ancora nel 2020 l'Eurobarometro (2020: 15) rilevava che solo il 9% della popolazione aveva preso parte ad una European Citizens' Initiative (9%) mentre nel 2021 un sondaggio di *YouGov-Deutschland* metteva in luce una scarsissima consapevolezza dell'istituto che non superava il 2,4% per il campione considerato⁶.

Nei documenti preparatori si immaginava che questo istituto avrebbe attenuato la forza della democrazia consociativa espressa dall'Unione attraverso la possibilità data anche alle minoranze “di inserire nell'agenda politica questioni fino a questo momento ignorate o a cui non è stata prestata sufficiente attenzione da parte delle istituzioni della democrazia rappresentativa” (Alber 2013:62). Nei fatti la presenza di un perimetro stretto degli ambiti tematici agibili e un'interpretazione particolarmente restrittiva della Commissione, fa sì che l'ICE non funzioni per sollecitare un ampliamento delle questioni trattate con un potenziale effetto destabilizzante ma nella direzione di un arricchimento e un'articolazione dei campi di azione del Parlamento (Bouza 2013). Vincoli precisi precludono la possibilità di presentare iniziative “al di fuori delle finalità dei Trattati dell'Unione Europea, o dove non si applica il cosiddetto metodo comunitario. Allo stesso modo, un'ICE non può essere usata per disgregare la UE o per far regredire l'integrazione europea» (Sigalas 2013: 82).

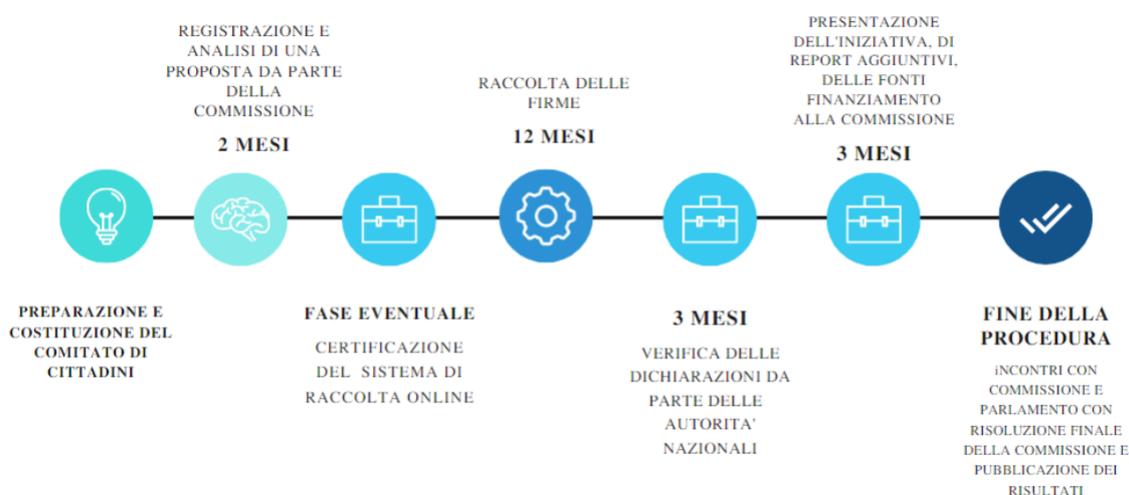
⁵ Ricordiamo ancora il diritto di petizione al Parlamento europeo (articolo 227 del TFUE) e l'Ombudsman europeo (articolo 228 del TFUE).

⁶ Il campione di 5,094 cittadini intervistati tra aprile e maggio 2021 in Germania (n= 2,057), Italia (n= 1,034), Finlandia (n= 1,002) e Portogallo (n= 1,001). Vedi <https://www.eumans.eu/europe-day-yougov-survey-shows-only-24-eu-citizens-are-informed-about-their-democratic-rights>.

Anche sul versante dell'utilizzo, emergono delle criticità che sono legate alla particolare complessità del meccanismo di avvio delle singole proposte, anche in presenza di costanti miglioramenti del quadro normativo e di una intensa attività di comunicazione "dedicata" che si è sviluppata specie negli ultimi anni.

Il processo previsto per la registrazione della iniziativa, per la successiva raccolta firme e per l'approdo al Parlamento è lungo e complesso (Fig. 1) anche dopo l'adozione del nuovo regolamento del 2019. È pur vero che la logica di alcune regole, che possono apparire particolarmente gravose, è riconducibile agli obiettivi strategici dell'Unione. L'ICE è stata ritenuta uno strumento in grado di sviluppare processi di integrazione europea proprio a partire dalle modalità di presentazione della proposta alla Commissione. Prendiamo ad esempio le caratteristiche del comitato promotore e i vincoli sulla raccolta del milione di firme necessarie per presentare la proposta⁷. Riguardo a quest'ultimo il regolamento del Parlamento Europeo (2019/788) prevede un comitato organizzatore composto da sette persone con residenza in sette differenti stati europei. Il lancio di una iniziativa presuppone la collaborazione tra associazioni di paesi diversi e la costruzione di uno spazio di discussione sovranazionale su questioni condivise. Questo determinerebbe un'attenzione precipua dei cittadini "su materie che hanno una dimensione transnazionale, il che li aiuta non solo a pensare al di là dei confini dell'interesse nazionale, ma anche di aver coscienza di ciò che essi hanno in comune con gli altri europei" (Sigalas 2013: 81). Nella fase di definizione della proposta e successivamente della mobilitazione per il milione di firme, nascerrebbero e si consoliderebbero nuovi *transnational networks* tra organizzazioni della società civile operanti negli stati aderenti la cui azione si estenderebbe orizzontalmente, cercando di "Europeanising their respective national public spheres", e verticalmente "putting pressure on EU institutions" (Nicolaidis, Markovic 2021), in particolare Parlamento Europeo e Commissione Europea.

Fig. 1 - L'iniziativa dei cittadini europei: procedimento lungo la linea del tempo



⁷ Le proposte vengono prese in considerazione solo se sottoscritte da un milione di cittadini europei e in almeno un quarto degli Stati Europei con una soglia minima di firme che dipende dalla grandezza dello Stato.

Anche se entrambi coinvolti nella riuscita dell'ICE, essi svolgono ruoli differenziati. La Commissione è da considerarsi un *gatekeeper* dell'intero processo, specie per l'attribuzione di ammissibilità della proposta dal momento che si occupa di esaminare il "fascicolo" depositato dai proponenti: la regolarità formale e quella sostanziale della singola iniziativa che determinano l'accesso alla fase successiva, quella della raccolta delle firme nei singoli stati. La sua competenza si estende al monitoraggio della fase di raccolta (per censurare eventuali comportamenti non conformi) e alla pubblicazione delle iniziative (vedi *intra*). Accanto al ruolo preventivo e a quello di facilitatore del processo, la Commissione diventa il traduttore della iniziativa dei cittadini europei in proposta legislativa (Regolamento) per il Parlamento e per il Consiglio. Questi ultimi ne valuteranno il contenuto all'interno di una procedura legislativa di tipo ordinario che può essere preceduta da una audizione pubblica dei proponenti in Parlamento. La possibilità che la ICE modifichi o orienti le politiche pubbliche è legata a molti fattori contingenti ma soprattutto a quanto l'iniziativa si sia "politicizzata" nel corso del tempo, ossia se abbia prodotto un coinvolgimento di gruppi parlamentari o di singoli parlamentari. Sono questi che la sosterranno durante il suo iter legislativo (Marchetti 2013:104-105).

Sullo sfondo rimangono problemi di non facile soluzione e la presenza di un *digital divide* che interessa, trasversalmente e in misura diversa, tutti gli stati europei. Ancora nel 2020 il *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020* della Commissione Europea descrive un'Europa in cui permangono ancora molte differenze (nonostante i notevoli passi in avanti) e sottolinea le criticità che non consentono una piena convergenza. Gli intenti inclusivi dell'ICE trovano un limite invalicabile nella previsione di una partecipazione ai processi decisionali che prevede un utilizzo consapevole della piattaforma digitale con conseguenze sulla platea potenziale di soggetti che hanno la possibilità di partecipare.

4. La domanda di "Europa" attraverso lo studio delle iniziative

Lo studio intende occuparsi dell'insieme delle iniziative presentate, anche di quelle il cui percorso si è interrotto per un intervento della Commissione o per una scelta del Comitato proponente. Da un punto vista formale è importante ricordare che le iniziative presentate si suddividono in:

- *Respinte* perché nella fase di registrazione il contenuto può essere ritenuto dalla Commissione "non in linea" con le competenze della UE;
- *Ritirate* dagli organizzatori prima o durante la fase della raccolta firme;
- *Senza il sostegno necessario*, ossia per mancanza del raggiungimento della quota di un milione di firme nei dodici mesi previsti dalla legge;
- *Riuscite (success)* ossia sostenute, dopo la fase di registrazione, da un milione di firme certificate di cittadini europei e con percentuali per singolo stato conformi alla normativa.

Quest'ultima definizione, comunemente adottata, si presenta molto problematica perché non tiene conto dell'iter successivo della proposta⁸, né degli effetti sulle politiche di iniziative che, pur non raggiungendo il tetto necessario, hanno influito sull'opinione pubblica e sui programmi delle formazioni politiche. Anche per queste ultime ragioni, riteniamo che l'osservazione debba estendersi ben oltre il confine delle iniziative riuscite per ricomprendere anche quelle che non hanno raggiunto il traguardo del milione di firme. Campagne lanciate senza troppa convinzione ed iniziative ritirate dalla firma dopo poche settimane lasciano intendere che una parte dei comitati diriga l'attenzione, più che alle istituzioni europee, alla sua popolazione e che la ICE diventi qualcosa di diverso rispetto alle finalità che il legislatore presupponeva: uno strumento di pressione o un *transnational agenda-setting tool* (Nicolaidis e Markovic 2021), un mezzo che la società civile organizzata ha per costruire un'agenda dei problemi e delle priorità per Parlamento e Commissione.

La prospettiva che abbiamo prescelto per guardare le iniziative è quella di guardare all'agenda dei temi proposti per comprendere quale sia l'Europa immaginata dagli europei e quale sia la "domanda inevasa" con la quale le istituzioni (non solo europee) devono fare i conti. Nell'immaginario dei cittadini è possibile che, accanto alle funzioni attuali della UE, se ne affianchino altre, ritenute desiderabili dai suoi abitanti o che, al contrario, la UE diventi una istituzione meno presente nella vita dei cittadini. La ricerca verte sulla domanda che le iniziative esprimono, ipotizzando che le crisi – in particolare quella economica – abbiano influito sulla formulazione di richieste di intervento normativo rivolte alle istituzioni europee. La crisi pandemica, ad esempio, ha rafforzato le istituzioni europee nella misura in cui dai cittadini proveniva una richiesta di intervento su vaccini e sulla circolazione delle persone che andava ben oltre quanto previsto dai trattati. Per queste ragioni, l'indagine si estende anche a tutte le proposte avanzate dai comitati promotori e di cui è stata richiesta la registrazione, anche a quelle rifiutate dalla Commissione prima dell'avvio della raccolta firme.

Inoltre, nonostante l'ossatura dell'ICE sia rimasta immutata, è ipotizzabile che le domande espresse dalla popolazione siano cambiate nel corso dei primi 10 anni di applicazione. L'onda lunga di quella è stata definita come la "rivoluzione silenziosa" (Inglehart 1977, 1989) si estende fino ai giorni nostri e trova spazio in Europa ossia in quei paesi che hanno un livello di benessere socio-economico tra i più alti del pianeta. Si modificano lentamente le priorità di *policies* dei cittadini europei perché la rivoluzione cambia l'ordine dei valori: lo sviluppo economico lascia alle spalle i problemi spiccioli di sopravvivenza – in parte risolti con un rafforzamento delle forme di welfare – ponendo in primo piano nuovi obiettivi di carattere esistenziale propri della fase post-materialista: la qualità della vita, le questioni ambientali, la salute (inquinamento, sicurezza alimentare, naturalità), l'integrità fisica. Il presupposto è che questi obiettivi diventino rilevanti laddove il principale problema di sopravvivenza fisica sia stato risolto e che esista una gerarchia dei bisogni sociali (Maslow 1987). Questo cambiamento investe prioritariamente i più giovani, a partire da quelli che, nati nel secondo dopo-

⁸ Non consideriamo il successo dal punto di vista legislativo che appare limitato a solo una delle proposte che hanno superato il milione di firme, ossia *Right2Water* e che ha prodotto una revisione della *Drinking Water Directive*.

guerra, hanno goduto di un relativo benessere economico e hanno avuto accesso all'istruzione superiore. A partire dal '68 si affermano movimenti contro-culturali e libertari, il movimento femminista, i movimenti giovanili, tutti espressione di un anelito alla libertà personale, all'autorealizzazione e ad una compiuta democrazia. La struttura è antiautoritaria e libertaria, contraria ai vincoli della tradizione (Lyotard 1981). Le rivendicazioni economiche lasciano il posto a quelle identitarie (le donne, gli omosessuali, le minoranze linguistiche e culturali) con il presupposto che il benessere sia frutto delle condizioni materiali e di quelle esistenziali. Tuttavia "i postmaterialisti non sono non materialisti e neppure antimaterialisti. Il termine postmaterialista indica un insieme di fini che sono ritenuti importanti solo quando le persone hanno ottenuto la sicurezza materiale e proprio perché l'hanno ottenuta" (Inglehart 1998: 57). La perdita di sicurezza, quindi, potrebbe portare ad un "graduale ritorno alle priorità materialiste" (ibidem). Il post materialismo "non riflette una giravolta delle preferenze ma un mutamento delle priorità" (ibidem) ossia i post-materialisti non attribuiscono un valore negativo alla sicurezza economica e fisica dal momento che le attribuiscono rilevanza. Diversamente dai materialisti, danno priorità all'autoespressione e alla qualità della vita. In questa logica appare coerente il declino del voto orientato dalla classe. È possibile osservare – come in Italia - lo *shift* del ceto medio verso sinistra per perseguire valori postmaterialisti e un contemporaneo orientamento della classe operaia verso le formazioni di destra che si appropriano di questioni materiali e relative alla distribuzione del reddito⁹. Non si tratta di un rifiuto dei beni materiali e della sicurezza economica ma di una loro riconsiderazione che interessa quei soggetti che pensano di disporne sufficientemente.

La manifestazione della crisi economica greca nel 2009 e lo spettro di un effetto a catena sull'intera Europa segnano la fine del *permissive consensus* (Bréchon, Cautrés, Denni 1995) che aveva caratterizzato la prima fase di costituzione dell'Unione Europea, dando nuova linfa a coloro i quali (sempre esistiti) erano portatori di una visione euro-pessimista (Marletti 2000:176). È in questo nuovo spazio che possono aver voce le istanze della contromodernizzazione (Sampugnaro 2016) che esprime la sua forza nell'assenza di incertezze e nell'unitarietà delle soluzioni. Secondo Beck (2001) la modernizzazione riflessiva aveva sbiadito e, in alcuni casi, cancellato i confini tra classi, nazioni e continenti, modificato i ruoli di genere e resi possibili modelli alternativi di famiglia. Nello stesso tempo può affermarsi la contromodernizzazione che vive ricostruendo e consolidando vecchi confini e creandone di nuovi. Di vecchie e nuove fratture si alimenta anche il populismo in Europa (Taggart, Sczerbiak 2002; Kopecky, Mudde 2002; Conti 2014), puntando sulla divisione tra *winner* e *losers* della globalizzazione (Kriesi *et al.* 2008) o sulla difesa della identità culturale.

Appare chiaro che queste ultime tendenze siano più difficili da rilevare attraverso l'analisi delle ICE per un prevedibile processo di autoselezione dei partecipanti. È più probabile che i cittadini interessati siano quelli che, anche da una prospettiva eurocritica, ripongono fiducia nell'Europa piuttosto che coloro che ne disconoscono qualsia-

⁹ Di fronte all'affermarsi negli Usa e nel Regno Unito di leader espressioni della destra, Inglehart sottolineò l'importanza del cambiamento valoriale e comportamentale, non sempre rilevabile attraverso un cambiamento del consenso alle formazioni politiche (1990).

si valore. Inoltre, come vedremo, il limitato sostegno raccolto dalle singole iniziative non consente di proiettare quella che abbiamo definito come "domanda di Europa" sull'intera popolazione ma di individuare delle esigenze emergenti di cui le formazioni politiche non fanno o non vogliono farsi carico.

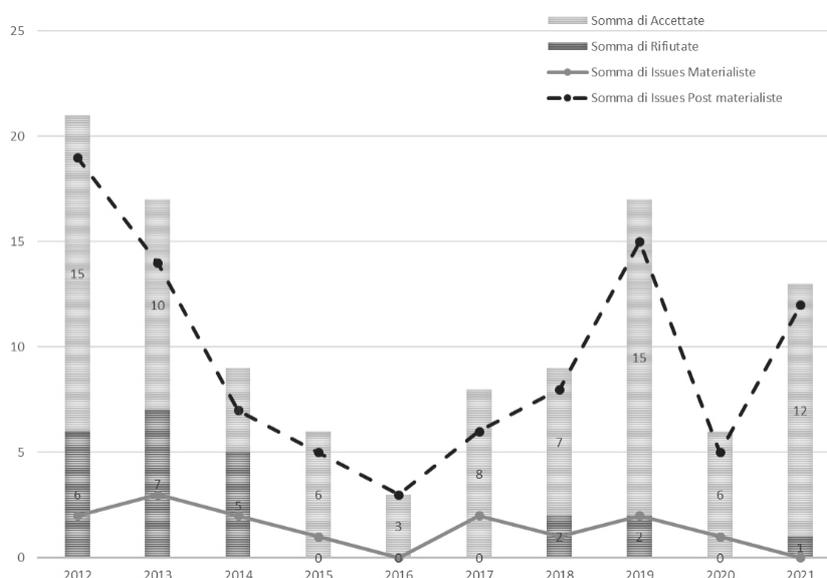
5. Le 110 iniziative: la partecipazione e le questioni proposte

Lo studio esplorativo realizzato sulle iniziative europee è stato condotto attraverso le informazioni disponibili sul sito dell'Unione Europea dedicato alla misura e attraverso il Report (2021) "European Citizens' Initiatives: Data & Figures". Oggetto di analisi sono le 110 iniziative presentate dai comitati proponenti nello spazio di 10 anni, quello che va dal 2012 al 2021. Tra queste si contano anche quelle per le quali la raccolta firme era ancora in corso al momento della rilevazione. Dell'universo delle iniziative presentate, l'indagine ha preso in considerazione l'ambito tematico in cui si collocava la richiesta e una serie di altre variabili: la issue trattata, lo status della singola proposta (ritirata, sostegno insufficiente, registrata, etc.), il sostegno economico ricevuto, le caratteristiche sociodemografiche degli organizzatori, il numero di firme raccolte.

Nei dieci anni che ci separano dalla sua istituzione, l'iniziativa dei cittadini europei è rimasta centrale nel quadro delle misure che promuovono la partecipazione dei cittadini europei e che sono costruite per raccogliere le domande di cambiamento provenienti dal basso senza la mediazione degli stati o delle organizzazioni degli interessi. Tuttavia è bene considerare la sua evoluzione all'interno di un quadro più complessivo nel quale si sono rafforzati altri canali di partecipazione, meno vincolati dai trattati europei.

In linea generale (Fig. 2), dopo un avvio particolarmente promettente nei primi due anni (2012-2013), il numero delle iniziative decresce fino a raggiungere il minimo storico nel 2016 per poi risalire (2018-2019). Negli ultimi due anni caratterizzati dalla pandemia determinata dal COVID-19, il numero è nuovamente diminuito.

Fig. 2 - Le iniziative dei cittadini europei 2012-2021



Il numero di proposte presentate nei primi anni dalla istituzione (2012-2013) mostra un grande interesse da parte delle organizzazioni che ripongono una grande fiducia in questo strumento di partecipazione. Il numero complessivo di proposte è molto elevato – 21 nel primo anno e 17 nel se-

condo – ma il numero di quelle non ammesse alla raccolta - ben 13 nei primi due anni – evidenzia una diversa interpretazione delle norme da parte dei proponenti e della Commissione, incaricata del vaglio.

Negli anni successivi l'ICE perde parte del suo appeal: il numero di proposte diminuisce fino a raggiungere il suo minimo nel 2016 con solo 3 proposte presentate. Allo stesso tempo si azzerano tra il 2015 e il 2017 le proposte non ammesse alle firme. Questo andamento è imputabile probabilmente, più che ad un cambiamento della domanda, ad una maggiore consapevolezza delle organizzazioni circa il perimetro di accoglimento delle proposte tracciato dalla Commissione. Nei documenti in cui si esprime il rifiuto, si evidenzia una interpretazione delle norme che è apparsa eccessivamente restrittiva rispetto al possibile spazio di accettazione delle proposte, registrando solo quelle che rientravano pienamente negli scopi istituzionali dell'Unione.

Gli aggiustamenti della normativa intervenuti nel 2019 hanno contribuito a dare nuovo slancio all'ICE, rilevabile dall'andamento del numero delle proposte presentate (Fig. 2). Gli interventi sulla regolazione avvengono sulla base di una valutazione interna della misura di partecipazione, avviata dalla Commissione e dal Parlamento a partire dal 2015¹⁰, che aveva già determinato delle azioni correttive negli anni precedenti, specie sulla comunicazione. L'inversione del trend discendente è attribuibile anche ad una intensa attività di supporto della misura che si concretizza in una serie di azioni specifiche rivolte, da una parte, ai soggetti interessati alla presentazione di proposte e, dall'altra, ai potenziali sottoscrittori. È bene ricordare a questo riguardo, a partire dal 2018, la campagna *#EUTakeTheInitiative*¹¹ con la quale la Commissione intende intervenire su quella che sembra essere una perdita di interesse verso la ICE. Le azioni mirano ad aumentare la consapevolezza della esistenza di questo strumento e delle sue potenzialità¹².

Si tratta di una strategia complessiva di rilancio piuttosto tradizionale nei suoi aspetti essenziali perché basata principalmente su strumenti poco interattivi. Al centro di queste iniziative vi è un sito aggiornato rivolto principalmente ai potenziali soggetti che propongono le iniziative. Sul sito sono presenti numerose infografiche che spiegano in cosa consista l'ICE (https://europa.eu/citizens-initiative/_it) e una serie di podcast di supporto che forniscono suggerimenti per l'organizzazione della campagna: dalla ricerca dei partners alla definizione della proposta, dalla raccolta delle firme al

¹⁰ Rilevante è la relazione della Commissione (31 Marzo 2015) sull'applicazione del primo Regolamento n. 211/2011 e la posizione del Parlamento europeo che, con la risoluzione del 28 ottobre 2015, invita la Commissione a procedere a un riesame del regolamento (UE) n. 211/2011 e del regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011. Il nuovo regolamento (UE) 2019/788 nasce dalla consapevolezza delle difficoltà di realizzazione delle iniziative e dalla necessità di realizzare dei cambiamenti che tengano conto di queste criticità. La procedura deve divenire "più accessibile, meno onerosa, di più facile utilizzo per gli organizzatori e i sostenitori" e bisogna "rafforzarne il monitoraggio, al fine di realizzarne appieno il potenziale come strumento per promuovere il dibattito". A corredo di questi propositi, è necessario analizzare ulteriormente l'impatto della nuova normativa rispetto alla sua efficacia.

¹¹ Questo *hashtag* viene proposto per seguire il dibattito sulle iniziative europee sui social network (Twitter, LinkedIn e Facebook).

¹² Esistono anche numerose iniziative private a sostegno come ad esempio quella promossa dal sito <https://eusignday.eu/> che costruisce un percorso semplificato per firmare le singole iniziative e ne promuove la pubblicizzazione.

fund raising che si affiancano ad un servizio di preavutazione delle iniziative e di supporto agli organizzatori (*Seek advice*). Accanto a queste funzionalità istituzionali, il sito contiene altre sezioni (Blog e Forum) che mirano a sostenere le iniziative attraverso il racconto di casi di successo e potenziando la comunicazione orizzontale che si sviluppa tra soggetti che possono mettere a disposizione la loro esperienza di organizzatori di precedenti iniziative, esperti che condividono analisi critiche e studi e potenziali nuovi soggetti interessati a presentare proposte. Tra gli strumenti tradizionali anche una newsletter che, con cadenza quindicinale e proposta in sole tre lingue, si rivolge ad una platea progressivamente più vasta di cittadini europei (non sempre quindi interessati a essere promotori) fornendo un aggiornamento sulle iniziative presentate e su quelle aperte alla firma e informando su eventi promozionali.

Tabella 1 - Percentuale di partecipazione alle 6 iniziative riuscite per Stato

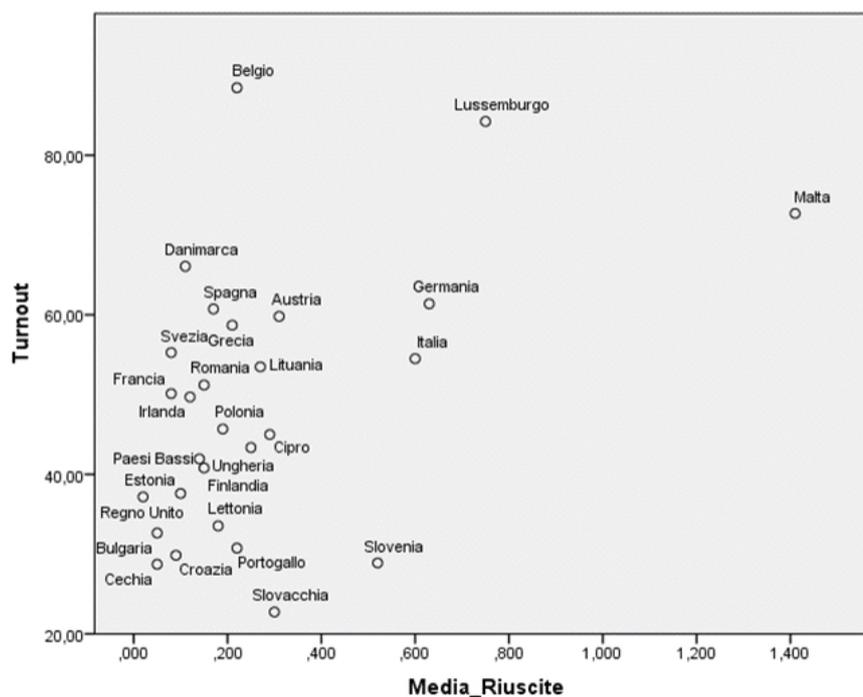
Paesi	2012 * Acqua potabile (%)	2012 * Vivisezione (%)	2013* Uno di noi (%)	2017 * Glifosato (%)	2017 * Minority SafePack (%)	2018 * End of cage (%)	Media firmatari per iniziativa su popolazione	Totale firmatari per le 6 iniziative (V.A.)
Austria	0,653%	0,104%	0,283%	0,466%	0,095%	0,231%	0,306%	161727
Belgio	0,356%	0,000%	0,048%	0,492%	0,008%	0,547%	0,224%	165420
Bulgaria	0,020%	0,179%	0,013%	0,008%	0,291%	0,255%	0,055%	53992
Cipro	0,338%	0,062%	0,741%	0,033%	0,004%	0,186%	0,294%	11792
Croazia	0,000%	0,000%	0,311%	0,036%	0,409%	0,304%	0,087%	43579
Danimarca	0,000%	0,080%	0,131%	0,233%	0,203%	0,819%	0,111%	84737
Estonia	0,039%	0,190%	0,183%	0,000%	0,044%	0,270%	0,103%	9582
Finlandia	0,265%	0,227%	0,022%	0,069%	0,068%	0,593%	0,146%	68575
Francia	0,000%	0,092%	0,125%	0,087%	0,011%	0,134%	0,076%	300111
Germania	1,408%	0,187%	0,157%	0,756%	0,020%	0,541%	0,627%	2694746
Grecia	0,309%	0,018%	0,493%	0,010%	0,027%	0,084%	0,208%	101134
Irlanda	0,053%	0,070%	0,140%	0,236%	0,006%	0,306%	0,124%	38739
Italia	0,108%	1,141%	1,032%	0,118%	0,121%	0,149%	0,600%	1614380
Lettonia	0,020%	0,164%	0,472%	0,0619%	0,344%	0,188%	0,179%	24181
Lituania	0,472%	0,169%	0,415%	0,023%	0,676%	0,301%	0,270%	57727
Lussemburgo	0,925%	0,214%	0,908%	0,948%	0,016%	0,915%	0,749%	23639
Malta	0,344%	0,349%	4,839%	0,123%	0,008%	0,356%	1,414%	28629
Paesi Bassi	0,125%	0,058%	0,159%	0,231%	0,019%	0,896%	0,143%	255574
Portogallo	0,136%	0,110%	0,637%	0,000%	0,001%	0,136%	0,221%	104891
Polonia	0,010%	0,102%	0,621%	0,019%	0,067%	0,142%	0,188%	365318
Regno Unito	0,011%	0,029%	0,040%	0,000%	0,003%	0,082%	0,020%	108652
Rep. Ceca	0,071%	0,038%	0,108%	0,000%	0,006%	0,464%	0,054%	72972
Romania	0,016%	0,008%	0,565%	0,000%	1,305%	0,043%	0,147%	378405
Slovacchia	0,386%	0,221%	0,587%	0,000%	1,162%	0,540%	0,299%	157679
Slovenia	0,849%	0,944%	0,168%	0,132%	0,298%	0,172%	0,523%	52993
Spagna	0,124%	0,101%	0,310%	0,155%	0,104%	0,184%	0,173%	456811
Svezia	0,114%	0,076%	0,024%	0,120%	0,018%	0,458%	0,084%	82004
Ungheria	0,187%	0,276%	0,470%	0,060%	5,396%	0,026%	0,248%	627262

Note: * % partecipanti su intera popolazione dello Stato rispetto alla singola iniziativa

Tramite un rafforzamento della piattaforma digitale, si mira non solo a supportare i promotori ma ad ampliare il numero di persone potenzialmente interessate alla proposta, facilitando l'adesione, anche senza la mediazione delle organizzazioni proponenti. In questo quadro è rilevante la presenza di nuove funzionalità per la raccolta delle firme: lo *ECI Central Online Collection System*¹³ è offerto in maniera gratuita ai proponenti; consente di sottoscrivere in maniera estremamente semplificata attraverso i sistemi nazionali di certificazione dell'identità digitale e garantisce standard elevati per la protezione dei dati e per la certificazione del numero di firme.

Lasciando da parte il tema dell'*output* in termini di politiche dell'Unione - non rientrano nelle finalità specifiche di questo lavoro - è possibile riflettere su alcuni *outcome* che si legano all'iniziativa a partire dalla partecipazione dei cittadini dei singoli stati. Il semplice conteggio delle firme nasconde una realtà complessa di cui possono essere evidenziati alcuni aspetti. Considerando le solo sei iniziative riuscite¹⁴ e la popolazione di ogni stato, è possibile avere un dato ponderato che tiene conto dell'insieme di cittadini¹⁵ (Tab. 1). La media delle percentuali di partecipazioni dei singoli Stati vede prevalere il piccolo Lussemburgo (0,749%), l'Italia (0,627%) e la Germania (0,600%) seguite dalla Slovenia (0,523%). Alla fine della graduatoria con valori inferiori all'0,1%, troviamo paesi con consolidate tradizioni democratiche come Francia, Svezia e Regno Unito insieme a Bulgaria e Repubblica Ceca¹⁶.

Fig. 3 - Electoral turnout e valore medio di adesione alle ICE per Stato



¹³ Il sistema di raccolta firme il cui utilizzo diventerà obbligatorio per le iniziative registrate a partire dal 2023 costituisce un elemento fondamentale per il supporto delle iniziative e sostituirà gradualmente gli *own collection system*.

¹⁴ Solo di queste è possibile avere il numero di firme per Stato.

¹⁵ Il dato è quello riferito all'intera popolazione.

¹⁶ Non consideriamo la Croazia che sconta un ingresso nel Parlamento solo nel 2013.

La vicinanza alle istituzioni europee che è possibile ricondurre al valore della partecipazione alle Elezioni Europee (2019) appare debolmente correlato (Pearson 0,445*) al valore medio della partecipazione alle sei ICE analizzate (Fig. 3). Nei fatti questo potrebbe dipendere dal fatto che gli attori della mobilitazione per le elezioni e per le ICE non sono gli stessi: nel primo caso, sono attivi i partiti politici, specie quelli nazionali; nel secondo caso troviamo organizzazioni della società civile, sindacati, gruppi di interesse o *networks* in forma singola o associata che costruiscono reti sovranazionali.

La partecipazione dei singoli stati (Tab. 1), anche in presenza di valori simili, segue *patterns* molto diversi: in alcuni casi il valore medio è condizionato da una sola delle sei iniziative come succede per Malta e per l'Ungheria che ottengono valori molto elevati grazie a un sostegno elevato ad una singola iniziativa, altri stati, invece, hanno un valore della partecipazione più costante con uno scarto meno significativo (Italia, Germania). Anche considerando la partecipazione a iniziative che ricalcano una sensibilità simile, la partecipazione dei singoli stati non presenta delle regolarità: confrontando la partecipazione all'iniziativa che riguardano la difesa degli animali (Vivisezione 2012; End of Cage 2018), la difesa dell'ambiente (Acqua potabile 2012; Glifosato 2017) o quelle più orientate a difendere valori più tradizionali (Uno di noi 2013; Minority Safe Pack 2017) non si riscontrano corrispondenze in presenza di una differenza dei soggetti promotori, né una partecipazione più elevata nei paesi di origine del principale organizzatore della ICE.

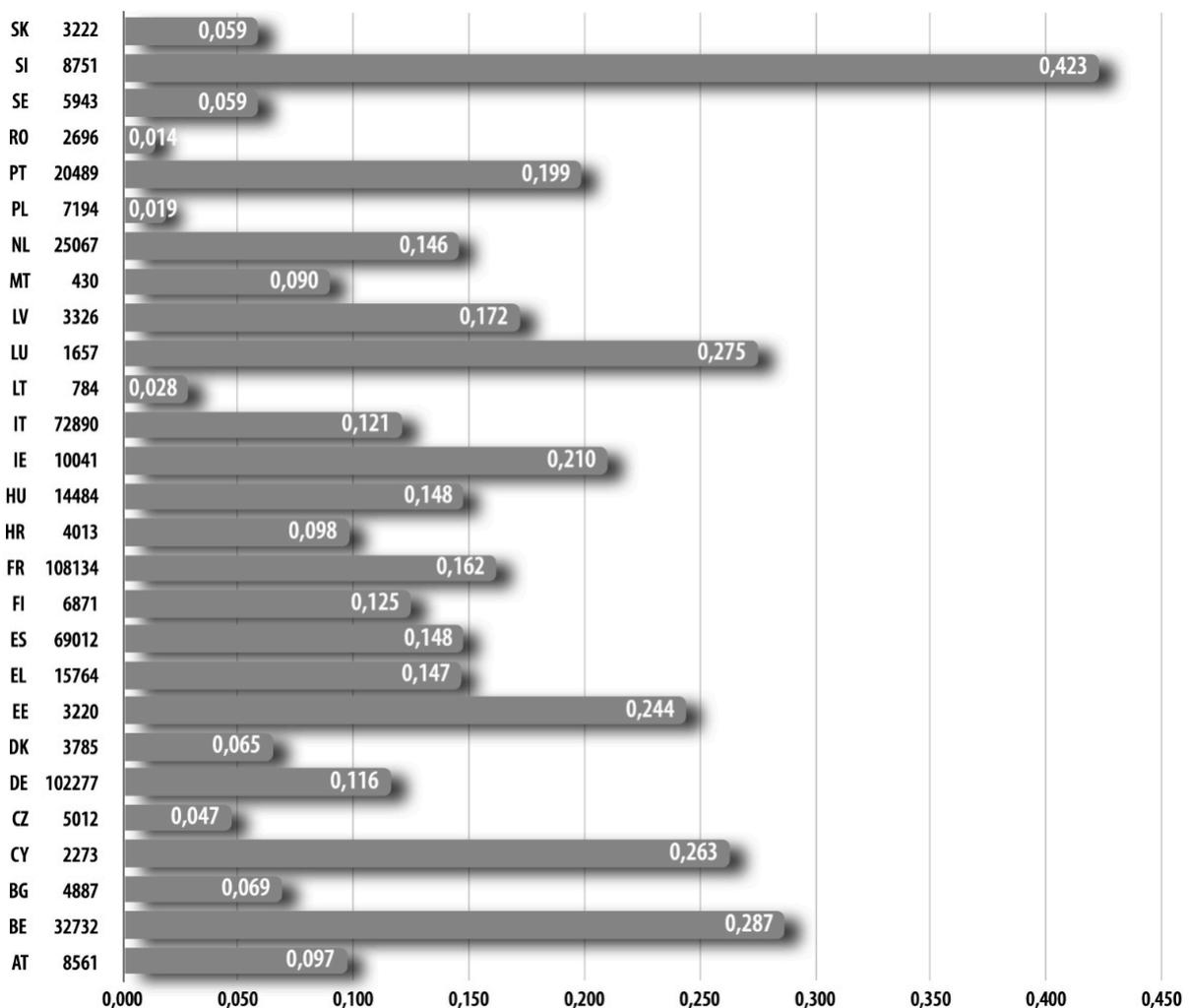
In compenso, la valutazione diacronica dei risultati evidenzia come si riduca progressivamente il numero di stati che non prendono parte alle singole iniziative. Questo lascia ipotizzare la presenza di reti di mobilitazione che si muovono nella direzione della transnazionalità, sulle quali influisce la presenza della piattaforma digitale (e del suo consolidamento in tutti gli stati) e una maggiore consapevolezza degli ostacoli che si frappongono tra la registrazione dell'iniziativa e la scadenza. In questo caso è da segnalare il supporto che l'Unione Europea destina a chi vuole portare avanti una iniziativa: da semplici decaloghi per la raccolta dei fondi e delle firme, a seminari introduttivi fino ad arrivare alla apertura di uno spazio pubblico digitale (Forum) che aiuta a trovare partner potenzialmente interessati. Negli anni le campagne di mobilitazione assumono un carattere più strutturato e al tradizionale sito web, si affianca una gestione professionale dei social e delle piattaforme di raccolta delle firme (Es. Change.org) che servono da catalizzatore della partecipazione.

Negli ultimi anni qualcosa è mutato grazie alla piena funzionalità del *Central Online Collection System* che agevola i promotori abbattendo i costi legati all'attivazione di una infrastruttura tecnologica di raccolta delle firme e alla certificazione di quelle raccolte. Una ricerca promossa dall'*European Citizens' Initiative Forum*, sulle firme raccolte tramite questo sistema evidenzia un complessivo miglioramento della partecipazione. Da una rilevazione che riguarda quattro iniziative¹⁷, dal gennaio 2020 al maggio 2021, la raccolta di firme susseguente all'adozione di una nuova piattaforma (Fig. 4) riduce le differenze tra i paesi europei. Pur non potendo comparare i dati delle due rilevazioni

¹⁷ *Right to Cure; Stop Finning, Stop the trade; Start Unconditional Basic Incomes (UBI) throughout the EU; Voters Without Borders, Full Political Rights for EU Citizens.*

proposte, diverse per ampiezza della rilevazione e per criteri di computo delle firme, è possibile affermare che la raccolta digitale si afferma in stati, inizialmente tiepidi nei confronti dell'ICE e che questo rafforza complessivamente la misura, anche qui in una pluralità di condizioni: paesi, originariamente poco attivi nella raccolta, che raggiungono i valori più elevati, superiori o vicini allo 0,2% della popolazione (Slovenia, Portogallo, Irlanda, Estonia, Cipro), altri che confermano un elevato interesse come il Lussemburgo (0,275%). In questo nuovo ambiente si riducono le differenze marcate che avevano riguardato gli stati più popolosi della UE: Francia (0,162%) e Spagna (0,148%) si affiancano a quelli tradizionalmente attivi nel sostegno alle iniziative come Germania (0,116%) e Italia (0,121%) che perdono qualche posizione.

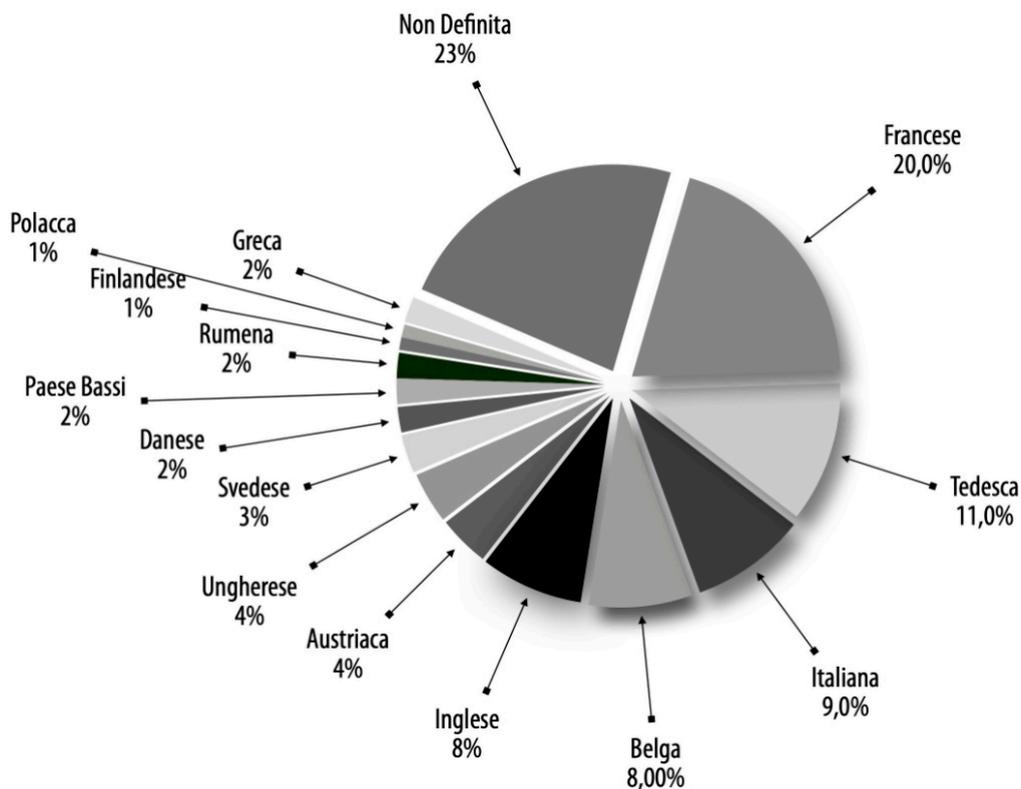
Fig. 4 Firme raccolte attraverso il Central Online Collection System da gennaio 2020 a maggio 2021 (V.A. e percentuale su popolazione dello Stato)



Alcuni stati mantengono una centralità per la ICE perché da questi arrivano i più cospicui finanziamenti e perché sono quelli che esprimono "il primo rappresentante del gruppo degli organizzatori" (Fig. 5) della singola ICE per residenza dichiarata, referente che diventerà l'interfaccia del gruppo proponente con la Commissione e con il

Parlamento. Guardando al complesso delle ICE presentate, si vede la maggiore presenza di coordinatori francesi (20%), tedeschi (11%), italiani (9%), inglesi (8%) e belgi (8%). In quest'ultimo caso si osserva la presenza di soggetti non di nazionalità belga ma che sono esponenti di importanti organizzazioni con sede a Bruxelles. Bassa è la presenza dei paesi dell'Est e inesistente quella dei paesi del Sud Europa (ad esclusione dell'Italia). Nella gran parte dei casi (84) non troviamo nei materiali pubblicati – specie nel caso delle ICE più vecchie – un riferimento ad associazioni che sostengono l'iniziativa anche se è possibile ipotizzarne generalmente un coinvolgimento guardando al curriculum del primo rappresentante e del suo vice e, ancora di più, attraverso l'elenco dei *donors* che sostengono l'iniziativa¹⁸. Attenendoci a quanto pubblicato sul sito, è evidente il ruolo di promotore svolto dalle organizzazioni di tipo transazionale: i raggruppamenti protempore (16) legati allo sviluppo di una specifica ICE, le *umbrella organizations* (3), le organizzazioni che difendono specifici interessi (4). Tra le problematicità emerge anche il carattere effimero di questi *networks* che spesso si dissolvono nel giro di pochi mesi, specie se l'iniziativa non supera la soglia delle firme.

Fig. 5 – Nazionalità del primo rappresentante del gruppo degli organizzatori¹⁹



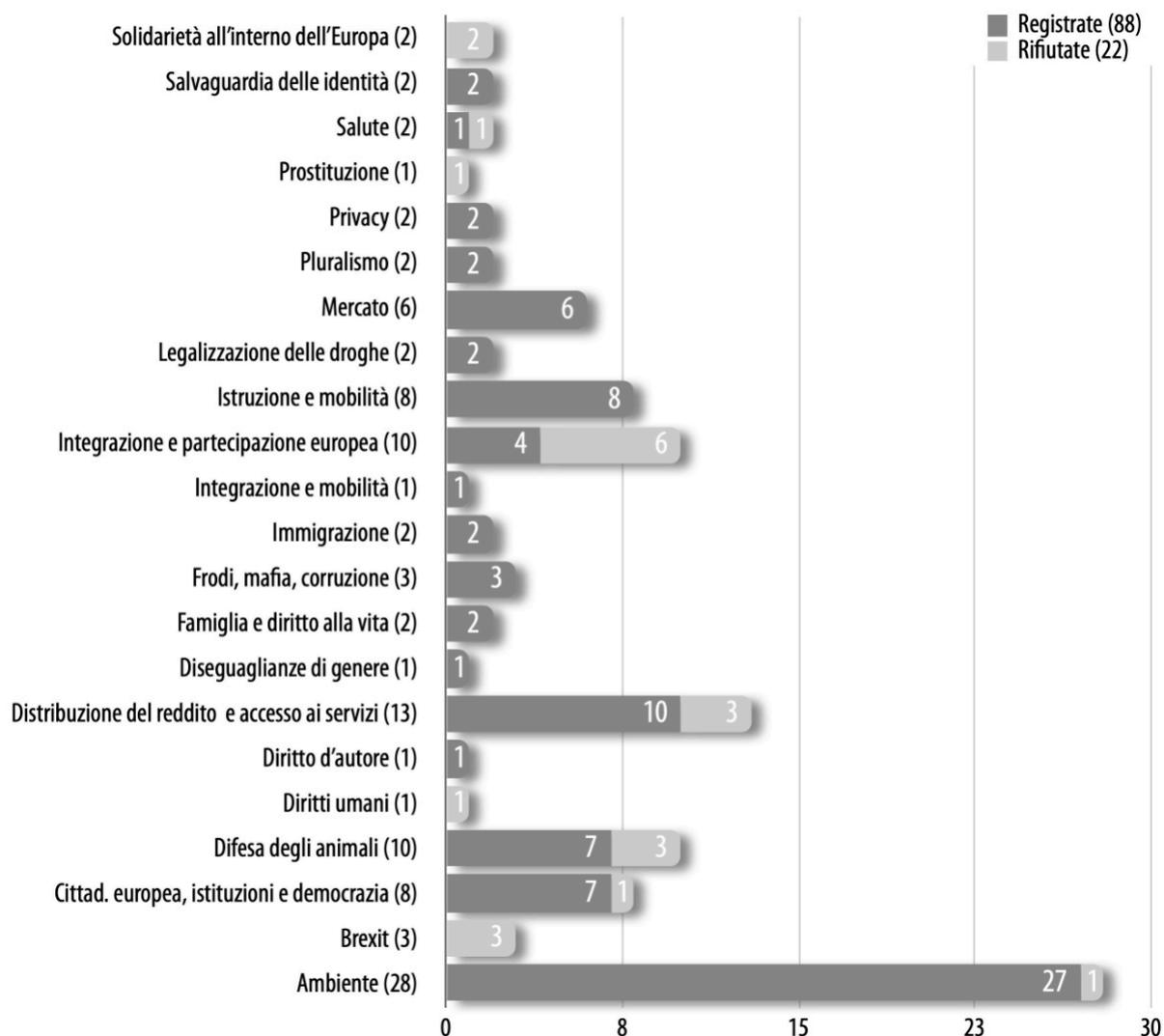
Entrando nel merito delle proposte di *policies* che vengono sottoposte alla Commissione, è importante cogliere la varietà delle questioni trattate e le domande che le singole iniziative esprimono.

¹⁸ I dati raccolti sul finanziamento non vengono presentati in questo articolo.

¹⁹ Nel 23% dei casi non è stato possibile definire con certezza la residenza del primo organizzatore per dato mancante o palesemente contraddittorio.

Rispetto alla natura materialista o postmaterialista delle questioni affrontate, è evidente che la domanda di una maggiore attenzione per la distribuzione delle risorse economiche non ha come principale interlocutore la Commissione e susseguentemente il Parlamento. Contrariamente a quanto ipotizzato non esiste una relazione diretta tra issue materialiste e crisi economica.

Fig. 6 - ICE registrate e rifiutate (non registrate) per tipo di issue



Le ICE con temi che fanno riferimento ad una redistribuzione delle risorse sono una piccola parte di quelle presentate: solo 14 su 110 con un andamento decrescente nel corso del tempo (Fig. 2). Se nel primo triennio di applicazione se ne contavano 7, negli ultimi tre il loro numero è sceso a 3 nonostante la crisi economica successiva alla pandemia. I temi trattati sono ripetuti: un reddito universale per chi è in situazioni di bisogno, il diritto alla casa e il sostegno che garantisca un accesso all'istruzione anche per chi non dispone di risorse economiche sufficienti.

Nel quadro di quelle che in una prima approssimazione possono essere considerate postmaterialiste, ritroviamo una pluralità di nuclei tematici ricorrenti (Fig. 6) con la richiesta di politiche che individuano la UE come principale attore in grado di garantirne un successivo sviluppo. Tra tutte, quelle più importanti sono quelle che esprimono una sensibilità verso questioni che riguardano l'ecosistema: la difesa dell'ambiente (28), la difesa degli animali (10). Seguono in ordine di peso quelle che chiedono una Europa diversa, più attenta alle forme di integrazione e partecipazione (10), incline a ridefinirne le istituzioni, la democrazia e la cittadinanza (8) e attenta alla solidarietà (2). Un richiamo alle funzioni esplicitate nei trattati emerge in larga parte di quelle iniziative che richiedono una nuova regolamentazione del mercato interno (8). Le iniziative sotto l'etichetta "Brexit" – tutte respinte – individuano l'Europa come ultima speranza per invertire l'exit del Regno Unito e chiedono di impedire la Brexit o di temperarne le conseguenze. Poco spazio hanno le richieste che vogliono attenuare il processo di integrazione attraverso la riproposizione di confini geografici o identitari: anche nelle due ICE che propongono "la salvaguardia delle identità" (in particolare *Minority SafePack*) la legittimità dell'istituzione non è messa in discussione.

L'ICE si dimostra un contenitore ampio e plurale in grado di contenere da una parte istanze tradizionali di salvaguardia della famiglia tradizionale, e di difesa dell'embrione sin dal concepimento o abolizione della prostituzione legalizzata (presente in alcuni stati) e dall'altra istanze libertarie come la legalizzazione della cannabis.

Nel complesso e considerando le ICE rifiutate, la domanda appare orientata a richiedere una espansione delle funzioni dell'Europa, chiamata a svolgere azioni di "supplenza" rispetto agli Stati nazionali, individuata come organismo regolatorio in grado di intervenire meglio che altri su problematiche europee sovranazionali come quelle ambientali o come soggetto (Stato federale?) destinato a svolgere funzioni di politica estera.

6. Conclusioni

Il valore della partecipazione dei cittadini nella definizione delle politiche europee è maturato nel corso di questi anni attraverso riflessioni che hanno prodotto una modifica della struttura delle opportunità. In una prima fase l'unione si è aperta al contributo del mondo degli interessi organizzati, individuando nella mediazione delle associazioni e dei gruppi di interesse la strada maestra per l'inclusione di istanze che provenivano da basso. In una fase successiva, l'obiettivo è stato quello di permettere la partecipazione del singolo al processo di definizione delle politiche sia con strumenti poco regolati come le consultazioni sia attraverso la costruzione di istituti di partecipazione più formalizzati come le petizioni e l'iniziativa dei cittadini europei. Quest'ultima rappresenta uno degli strumenti più importanti che i cittadini europei hanno nelle loro mani, anche se appaiono eccessivamente positivi i giudizi espressi da alcuni studiosi: "l'iniziativa è veramente dei cittadini!" (Porro 2014). La complessità della procedura e la necessità di avere dei fondi sufficienti per la comunicazione e per

associazioni sovranazionali o ad *umbrella organizations*, in grado di affrontare e gestire un tale sforzo organizzativo. Il ruolo dei singoli cittadini non associati è secondario rispetto alle organizzazioni promotrici (Marchetti 2014).

Rimangono sullo sfondo numerose criticità. Il numero basso di iniziative approdate al Parlamento – solo sei in 10 anni – pone degli interrogativi sulle conseguenze di questo elevato grado di insuccesso sulle potenziali nuove proposte.

Tuttavia, l'ICE ha un ruolo nell'innalzamento del livello di inclusione dei cittadini europei nei dieci anni: anche se i comitati promotori sono riconducibili a pochi paesi europei, le iniziative hanno coinvolto progressivamente tutti gli stati, anche i paesi dell'est, inizialmente poco interessati a questo istituto di partecipazione. Se all'inizio del percorso si evidenziava una Europa a più velocità in termini di partecipazione, con profonde differenze tra i paesi di vecchia adesione e quelli di più recente "arrivo", il gap appare attenuarsi nelle ultime iniziative.

Bassissimo, tuttavia, è da considerarsi l'impatto della partecipazione sulle politiche.

Sbilanciato è il rapporto tra i singoli e le associazioni da una parte e la Commissione dall'altra. Nel ruolo di *gatekeeper*, quest'ultima ha margini di manovra estesi e il suo giudizio diventa nei fatti inappellabile. Il rischio è quello di avviare un processo che produce molte aspettative ma che raramente porterà un cambiamento delle politiche tanto da diventare controproducente in termini generali (Mendez e Mendez 2017: 49-50).

Eppure, soffermandoci sulle conseguenze – spesso non valutabili -del processo di avvio di una iniziativa è possibile immaginare che esso abbia generato un "*advanced training in active european citizenship*" (Venables *et al.* 2022) mettendo in relazione organizzazioni e singoli cittadini appartenenti a differenti nazioni, anche se i *networks* formati non hanno avuto spesso le risorse necessarie per consolidarsi.

Se invece pensiamo alla ICE principalmente come ad un *transnational agenda-setting tool* (Nicolaidis, Markovic 2021), un mezzo che ha la società civile organizzata di costruire un'agenda dei problemi e delle priorità per Parlamento e Commissione, ne possiamo affermare l'utilità dal momento che dal "paniere delle proposte" compaiono emergenze, sensibilità, proposte che non trovano spazio normalmente nei programmi dei partiti politici. L'analisi diacronica ha permesso di confermare la prevalenza progressiva delle issue postmaterialiste su quelle materialiste, evidenziando anche la presenza di iniziative che affermano valori tradizionali e bisogni identitari. Nel complesso emerge con forza il sogno di un'altra Europa, più attenta ai problemi ambientali, ai diritti umani e alle questioni internazionali. Molte delle istanze respinte richiedono una ridefinizione delle funzioni dell'Unione Europea e che questa possa agire oltre i limiti dei trattati istitutivi per acquisire nuove competenze e un nuovo ruolo nel quadro delle relazioni internazionali.

Bibliografia

- Archibugi Daniele (2005). "La democrazia cosmopolitica: una prospettiva partecipante". *Rivista italiana di scienza politica*, Annata: XXXV, n.2, 261-288, doi: 10.1426/20468.
- Alber Elisabeth (2013). "Democrazia diretta: una forza propulsiva per una nuova politica federale?". In: Bordino Giampiero (eds) (2013). *Un nuovo diritto per la democrazia e lo sviluppo in Europa*. Bologna: Il Mulino, 57-77.
- Alemanno Alberto, Organ James (2022). "The Case for Citizen Participation in the European Union: A Theoretical Perspective on EU Participatory Democracy". In: idem (eds), *Citizen Participation in Democratic Europe: What Next for the EU?* London: ECPR Press /Rowman & Littlefield.
- Allegri Giuseppe (2019). "La partecipazione democratica dopo Lisbona" tratto da www.europeanrights.eu, marzo, 1-10.
- Beck Ulrich (2003). *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*. Bologna: Il Mulino.
- Beck Ulrich (2001). *L'era dell'E*. Trieste: Asterios (tit. or. *Die Erfindung des Politischen*, 1993).
- Bordino Giampiero (2013). "La Cittadinanza e la Democrazia partecipativa in Europa. Il diritto di iniziativa dei cittadini Europei". In: Bordino Giampiero (ed) (2013). *Un nuovo diritto per la democrazia e lo sviluppo in Europa*. Bologna: Il Mulino, 21-23.
- Bouza García Luis (2013). *The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory democracy*. Stockholm: IDEA.
- Bréchon Pierre, Cautrès Bruno, Denni Bernard (1995). "L'évolution des attitudes à l'égard de l'Europe". In: Perrineau Pascal, Ysmal Colette (eds). *Le vote des Douze. Les Élections Européennes de juin 1994*. Paris: Presses de Sciences, 203-228.
- Conti Nicolò (eds). (2014). *Party Attitudes Towards the EU in the Member States. Parties for Europe, Parties against Europe*. London: Routledge.
- Eurobarometro (2020), *Future of Europe Special Eurobarometer 500 - First Results* tratto da <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/Eurobarometer/2021/future-of-europe-2021/en-report.pdf>.
- European Citizens' Initiative Forum (2021), *Report "European Citizens' Initiative: Data & Figures"*, maggio da https://europa.eu/citizens-initiative-forum/_en.
- Giddens Antony (2000). *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*. Bologna: Il Mulino.
- Habermas Jürgen (1999). *La costellazione postnazionale*. Milano: Feltrinelli.
- Inglehart Ronald (1998). *La società postmoderna. Mutamento, ideologie e valori in 43 paesi*. Roma: Editori Riuniti.
- Inglehart Ronald (1989). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart Ronald (1977). *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press. (Trad. it. (1983) *La rivoluzione silenziosa*. Milano: Rizzoli).
- Kopecky Petr, Mudde Cas (2002). "The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe". *European Union Politics*, Vol. 3 (3): 297-326.

- Kriesi Hanspeter, Grande Edgar, Lachat Romain, Dolezal Martin, Bornschier Simon, Frey Timotheos (2008). *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Liotard Jean-François (1979). *La Condition postmoderne: Rapport Sur Le Savoir*. Paris: Les Editions de Minuit (trad. ita. (1981) *La condizione postmoderna*. Milano: Feltrinelli).
- Marchetti Maria Cristina (2014). "L'iniziativa dei cittadini europei (Ice). Un anno di monitoraggio". *Cittadinanza Europea (LA)* 1: 93-109, DOI:10.3280/CEU2014-001004.
- Marletti Carlo (2000). "Elezioni Europe e Campagna Permanente. Una discussione sui primi risultati della ricerca". *Comunicazione Politica*, n.2, 169-180.
- Mascia Marco (2010). "Dialogo civile e società civile nell'Unione Europea". In: Dossier *La società civile globale per la promozione umana*, <https://unipd-centrodirittiumani.it/>.
- Maslow Abraham (1987). *Motivation and personality*. London: Pearson College.
- Mendez Fernando, Mendez Mario (2017). "The Promise and Perils of Direct Democracy for the European Union". In: *The Cambridge yearbook of European legal studies*. Vol. 19, p. 48-85.
- Moro Giovanni (2009). *Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa*. Paper presentato Convegno della Società italiana di Scienza politica, Roma, Università LUISS, 18 settembre 2009, 1-27.
- Nicolaidis Kalypso, Markovic Petar (2021). "Ten years since the adoption of the first ECI regulation: cause for celebration or concern?". *European Citizens' Initiative Forum* (online). Tratto da: https://europa.eu/citizens-initiative-forum/blog/10-years-adoption-first-eci-regulation-cause-celebration-or-concern_en (Accesso: 03 settembre 2022).
- Picchi Marta (2009). "Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa". In: Deplano Giancarlo (eds). *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*. Monfalcone: Edicom Edizioni.
- Porro Giuseppe (2014). "Democrazia diretta e Unione Europea: il ruolo dell'Iniziativa dei Cittadini Europei (Ice)". *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 1585-1590.
- Sampugnaro Rossana (2016). "Nuove forme di partecipazione? Beck e la subpolitics". In: Collella Francesca, Faggiano Maria Paola, Gavrila Mihaela, Nocenzi Mariella (eds). *Lezioni di società. L'eredità di Ulrich Beck*. Milano: EGEA, 62-72.
- Sapienza Rosario (2020). "Quale partecipazione per i cittadini europei?" tratto da <http://www.libertaeguale.it/quale-partecipazione-per-i-cittadini-europei/>, maggio.
- Sartori Giovanni (1995). *Elementi di teoria politica*. Bologna: Il Mulino.
- Siclari Domenico (2003). "La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive". *Amministrazione in cammino*, 1,16 www.amministrazioneincammino.luiss.it
- Sigalas Emmanuel. (2013). "L'Iniziativa dei cittadini europei. Una nuova era di politica democratica nell'Unione Europea". In: Bordino Giampiero (eds) (2013). *Un nuovo diritto per la democrazia e lo sviluppo in Europa*. Bologna: Il Mulino, 79-84.
- Taggart Paul, Szczerbiak Aleks (2002). "The Party Politics of Euroscepticism, Measurement and Causality". SEI, *Working Paper* No 51, University of Sussex, 1-41 tratto da: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=sei-working-paper-no-51.pdf&site=266>.

Dieci anni ma non li dimostra. Lo spazio dell'Iniziativa dei Cittadini Europei e la sua evoluzione nel quadro delle politiche di rafforzamento della partecipazione

Venables Tony, Markovic Petar, Kumpar Zidanic Helena, Heuchamps Yasmina (2022). *Policy Paper on European Citizens'initiatives (ECIs). Known, Inclusive and not to Waste* <https://www.eumans.eu/europe-day-yougov-survey-shows-only-24-eu-citizens-are-informed-about-their-democratic-rights>.