

# Il Comitato economico e sociale europeo come strumento di rafforzamento della democrazia partecipativa tra dialogo e rappresentanza delle categorie sociali

di Rosario Strabone

"Nulla si può realizzare senza i cittadini, niente può durare senza istituzioni"  
Jean Monnet

**Abstract:** This essay aims to investigate, in a historical context characterized by profound changes, the role of the European Economic and Social Committee within the European public space as an institution useful for promoting grassroots participation of civil society bodies. In particular, it will investigate how the EESC can represent a forum for discussion that allows the various civil society organizations to express the interests of social categories.

**Keywords:** CESE, società civile, partecipazione democratica, categorie sociali.

## 1. Premessa introduttiva

Il presente saggio si prefigge l'obiettivo di indagare, in un contesto storico caratterizzato da profondi mutamenti, il ruolo del Comitato economico e sociale europeo nell'ambito dello spazio pubblico europeo come istituzione utile a favorire la partecipazione dal basso delle istanze della società civile. In particolare, si indagherà il modo attraverso cui il CESE può rappresentare un foro di discussione che permetta alle diverse organizzazioni della società civile di esprimere gli interessi delle categorie sociali.

La riflessione sul ruolo della democrazia partecipativa, in un'epoca di sfide, non può prescindere dallo studio di sedi istituzionali – quale è il CESE – volte alla promozione e allo sviluppo dei valori fondanti l'integrazione europea. Se è vero che la *mission* del Comitato è quella di favorire lo sviluppo di un'Unione più partecipativa e più vicina alle opinioni dei cittadini europei, fungendo da sede istituzionale di rappresentanza, informazione ed espressione della società civile organizzata e di dialogo con la stessa, bisognerà allora in chiave critica indagare se le categorie dei gruppi deboli della società civile europea possono trovare adeguato spazio all'interno del CESE, anche tramite i Comitati economico-sociale nazionali.

In quest'ottica, lo scritto si soffermerà su due interrogativi di fondo: *i*) il CESE può, in prospettiva futura, rappresentare una sede istituzionale idonea a convogliare al suo interno categorie sociali non incluse nella partecipazione democratica? *ii*) in che termini un dialogo costante tra CESE

e Comitati nazionali può efficacemente contribuire a promuovere, attraverso la partecipazione dal basso, i valori comuni su cui si fonda il processo di integrazione europea?

## 2. La democrazia partecipativa nello spazio giuridico dell'Unione europea: un inquadramento generale

Nella fase attuale del processo di integrazione europea, segnato dai profondi sconvolgimenti provocati dalla pandemia sul piano politico ed economico, che ha portato l'Unione europea ad adottare misure significative che in parte hanno segnato una cesura con il passato, sembra quanto mai opportuna una riflessione circa l'evoluzione delle istanze di democrazia partecipativa nell'ambito dello spazio giuridico europeo. Ciò perché la partecipazione democratica alle scelte compiute in sede europea risente, *in primis*, del processo di integrazione europea e dello stato di salute dell'Unione, in un momento storico particolarmente sensibile alla tenuta della *rule of law*, alla tutela degli interessi finanziari europei finanche alla fiducia reciproca tra gli Stati e alla garanzia di una Unione sempre più stretta e solidale tra i popoli<sup>1</sup>.

La disaffezione costante verso le scelte politiche dell'Unione europea è intimamente connessa, come denunciato più volte in dottrina, alla profonda "crisi della rappresentanza politica"<sup>2</sup> dovuta non solo (e non tanto) alla progressiva dispersione della sovranità<sup>3</sup> ma anche (e soprattutto) alla mancanza, a livello europeo, «di un sistema strutturato e stabile di partiti di dimensione realmente sovranazionale, con propria fisionomia e identità (sotto il profilo organizzatorio, ideologico e funzionale) sufficientemente autonome dai partiti nazionali»<sup>4</sup>.

Quest'ultimo aspetto, a nostro avviso, rappresenta un vero e proprio *vulnus* rispetto alla formazione di un'autentica coscienza politica europea in grado di esprimere una volontà politica dei cittadini europei, che possa consolidare quel senso di identità collettiva, funzionale a radicare l'identità nazionale nel più ampio contesto sovranazionale<sup>5</sup>. In mancanza di quel fattore politico "unificante" in grado quindi di fare coagulare l'identità nazionale di ciascuno Stato attorno ad un unico senso di appartenenza all'Unione e in assenza di forti elementi di identificazione con un *idem sentire*

<sup>1</sup> Approfondisce questi aspetti, da ultimo, F. Bilancia, *Gli interessi finanziari dell'Unione europea e il mutamento della concezione (europea) della Rule of law*, in *Diritto pubblico*, 3, 2022.

<sup>2</sup> P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCE online*, 3, 2020.

<sup>3</sup> A. Mastropaolo, L. Verzichelli, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2006, 164.

<sup>4</sup> A. Ciancio, *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in A. Ciancio, *Persona e "Demos". Studi sull'integrazione politica in Italia e in Europa*, Torino, 2010, 235 ss; Id, *Alla ricerca della Forma di governo dell'Unione europea: lo snodo dei partiti politici europei*, in (a cura di) R. Ibrido, N. Lupo, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, 2019, 329; sul tema, in generale, si veda V. Lippolis, *I partiti politici europei*, in *Rass. Parl.*, 2002; G. Grasso, *Partiti politici europei*, in *Dig. Disc. Pubbl. Agg.*, Torino, 2008; M.R. Allegri, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *federalismi.it*, 2013.

<sup>5</sup> Cfr. *Ibidem*, 338.

comune<sup>6</sup>, la riflessione sulla partecipazione dal basso delle istanze della società civile rappresenta un'imperdibile opportunità per potere giungere alla necessaria mediazione politico culturale tra le istituzioni poste al vertice del processo decisionale europeo e i cittadini <sup>7</sup>.

Alla mancanza di partiti politici europei «quali fattori di identificazione collettiva e di sintesi politica»<sup>8</sup> si sommano, da un lato, la crescente «crisi della rappresentatività del personale politico parlamentare»<sup>9</sup> e, dall'altro, «la tendenza verso modelli di rafforzamento e di “presidenzializzazione” degli esecutivi che hanno sottratto ai Parlamenti nazionali la possibilità di partecipare a decisioni da cui sono sostanzialmente esclusi»<sup>10</sup>, in un vortice di costante crisi dei principi del governo rappresentativo che ha progressivamente condotto a quella che viene definita in dottrina come “società liquida”<sup>11</sup>.

Tale breve, seppure necessaria, premessa ci aiuta ad introdurre il tema della democrazia partecipativa e della sua costante evoluzione nel continente europeo che ha trovato, dapprima negli ordinamenti nazionali e successivamente nell'ordinamento comunitario, particolare attenzione da parte di autorevoli studiosi in studi scientifici divenuti pietra miliare per chi intenda avvicinarsi al tema<sup>12</sup>.

Nell'ambito della dottrina giuspubblicista, la democrazia partecipativa è inquadrata come «quelle attività che sono svolte dai cittadini, in quanto singoli o come rappresentanti di formazioni sociali, al fine di influire sulla gestione dei poteri pubblici, senza tuttavia che esse si traducano direttamente in atti giuridici che concludono un procedimento»<sup>13</sup> qualificando pertanto «manifestazioni di opinione le quali non hanno

---

<sup>6</sup> Oltre a A. Ciancio, *ult.op.cit.* in questo senso si veda D. Grimm, *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro e J. Luther ( a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996. Contra. J. Habermas, *Una Costituzione per l'Europa? osservazioni su Dieter Grimm, ibidem.*

<sup>7</sup> Cfr. R. Matarazzo (a cura di), *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, IAI Research Papers, Roma, 2011, 15 ss.

<sup>8</sup> A. Ciancio, *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea: lo snodo dei partiti politici, op.cit.*, 337.

<sup>9</sup> F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014, 13.

<sup>10</sup> P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National, op.cit.*, 3197, che sul punto riprende F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014, 14.

<sup>11</sup> Z. Bauman, *Liquid modernity*, Cambridge-Malden, 2000 (trad.it. *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2002).

<sup>12</sup> Si pensi, a tal proposito, al celebre studio di A. Pizzorusso, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Parlamento istituzioni democrazia*, Milano, 1980; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della inidemocrazia*, in Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010; allo studio di N. Bobbio, *Le arene deliberative*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2002; P. Bilancia, *Crisi della democrazia e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, Torino, 2018, XI; M. Luciani, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, intervento al convegno “Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti della cattedra padovana, Padova, 19-21 giugno 2003.

<sup>13</sup> A. Pizzorusso, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare, op.cit.*, 133.

necessariamente effetto determinante sulle decisioni che debbono essere prese da parte delle varie autorità, ma che valgono ad inserire nel procedimento di formazione degli atti dei pubblici poteri delle proposte o dei pareri mediante i quali le autorità vengono indotte a tenere conto, ai fini della formazione delle loro decisioni, di un più ampio ventaglio di informazioni e di idee»<sup>14</sup>.

Sul versante dell'ordinamento dell'Unione, lo sviluppo della democrazia partecipativa si collega al tema della legittimazione democratica delle Istituzioni europee<sup>15</sup> che, nel corso degli anni, è stata oggetto di profonde riflessioni (connesse soprattutto all'evoluzione dei Trattati). Si pensi, senza pretesa di esaustività, all'evoluzione del ruolo del Parlamento europeo, legata allo sviluppo del diritto europeo primario che, a partire dall'entrata in vigore di Maastricht, è cresciuto sotto il profilo della partecipazione al procedimento legislativo e del controllo politico nei confronti della Commissione, nonostante siano tutt'ora ancora permanenti alcune criticità relative al suo ruolo di indirizzo politico sulle decisioni strategiche sovranazionali<sup>16</sup>. In questo senso, emblematico è l'esempio della concreta marginalizzazione del PE nell'attuazione del *NextGenEu*, non partecipando di fatto alle decisioni sull'adeguato soddisfacimento degli indicati nei progetti nazionali, nonostante la titolarità a svolgere funzioni di indirizzo e discussione nell'allocatione delle risorse<sup>17</sup>.

La democrazia partecipativa europea, o meglio, gli istituti di democrazia partecipativa europei si collegano fortemente all'esigenza di legittimare «la complessità delle strutture europee e l'invadenza delle scelte dell'Unione Europea nella vita di ogni giorno»<sup>18</sup> avvertite dall'opinione pubblica come troppo lontane e spesso generando un sentimento di estraneità e disaffezione nei confronti delle Istituzioni europee che, negli anni, ha generato l'emersione di importanti movimenti populistici e antieuropei in varia misura in tutti i Paesi europei.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Cfr. M. Pichi, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in *Astrid Rassegna*, 95, 12, 2009, 128.

<sup>16</sup> In argomento, si veda, *ex plurimis*, C. Fasone, N. Lupo, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII, 2012; A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014; P. Piciacchia, *Parlamenti nazionali e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Jovene, 2017; R. Ibrido, N. Lupo, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018.

<sup>17</sup> Cfr. A. Nato, M. Simoncini, *Innovazioni e criticità nel rilancio del processo di integrazione attraverso l'economia e la moneta*, in *Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, 2, 2022. In dottrina, sotto il profilo della marginalizzazione del PE nella definizione del NGEU si veda F. Salmoni, *Recovery Fund, Condizionalità e debito pubblico. La grande illusione, 2021*, 69 ss, laddove denuncia il problema della legittimazione democratica dell'Unione, aggravata dalla crisi della rappresentanza e dei partiti politici, rilevando come «limitarsi ad incrementare i poteri del Parlamento europeo non risolve la crisi della rappresentanza che, a causa delle peculiarità delle elezioni sovranazionali, affligge questo organo ancor più di quanto non faccia a livello nazionale, impedendogli di avere un rapporto continuo ed armonioso con i cittadini europei.»

<sup>18</sup> M. Pichi, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa, op.cit.*, 124.

Il cammino pioneristico della democrazia partecipativa a livello europeo e la riflessione scientifica a essa connessa parte, ad avviso di chi scrive, da un lato, dall'esigenza di colmare quel *deficit* democratico di cui le Istituzioni europee hanno fin dalle origini sofferto<sup>19</sup>, almeno fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che nel 2009 ha rafforzato il ruolo del Parlamenti nazionali<sup>20</sup> nei processi decisionali europei, istituzionalizzato i momenti di dialogo e confronto tra questi ultimi e il Parlamento europeo in apposite conferenze interparlamentari e sancito all'articolo 10.3 TUE, poi integrato dal successivo art. 11, che «ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione»; dall'altro, dall'esigenza – dettata dall'aumento delle competenze dell'Unione e dalla progressiva riduzione dell'unanimità nelle decisioni – di integrare la legittimazione negoziale-funzionale<sup>21</sup> con forme di interazione con la società civile in grado di responsabilizzare, oltre che garantire un maggiore controllo democratico, i decisori nell'ambito del *policy-making process*, impegnati, come noto, in tutti quei settori che vanno dalla giustizia, alla sicurezza, ai diritti umani, all'approvvigionamento energetico, etc. che necessitano di un costante dialogo con gli interessi degli *stakeholders*<sup>22</sup> e con la società civile.

A partire dalle medesime esigenze, le Istituzioni europee tutte hanno, in diversa misura, attuato forme costanti di dialogo con la società civile, testimoniando la necessità dell'importanza della partecipazione dal basso alle scelte politiche dell'Unione. Si pensi al sistema organico di dialogo avviato dalla Commissione europea, all'importanza del Parlamento europeo che, tramite i suoi organi interni (commissioni e gruppi politici<sup>23</sup>), accoglie le

---

<sup>19</sup> In dottrina, la riflessione scientifica sul problema del deficit democratico europeo è molto consolidata. Si vedano, a titolo non esaustivo, P. Ridola, *Il principio democratico tra Stati nazionali e Unione europea*, in *Nomos-leattualità nel diritto*, 1-2, 2000, 75 ss; ID, *Diritto costituzionale e diritto comparato europeo*, Torino, 2010, Capp. XI, XII, XIII; G. Majone, *Europe's Democratic Deficit: the question of Standards*, in *European Law Journal*, 4,1, 1998, 5 ss; P.C. Schmitter, *How to Democratize the European Union*, Oxford, 2000, trad. it. *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bologna, 2000. C. Pinelli, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2017, 936.

<sup>20</sup> Sul ruolo dei Parlamenti nazionali si veda P. Kiiver, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the principle of subsidiarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 1, 2008; L. Gianniti, R. Mastroianni, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove Istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, in *Quaderni di Astrid*, Bologna, Il Mulino, 2008; A. Manzella, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in S. Micossi, G.L. Tosato (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. "Nel dubbio, per l'Europa"*, Bologna, 2008; C. Morviducci, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 1, 2008; F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello. Atti del Convegno, Roma – Camera dei deputati, 12-13 maggio 2015*, Giuffrè Editore; R. Ibrido, N. Lupo (a cura di) *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, 2019. Volendo si veda anche diffusamente A. Manzella, *Passaggi Costituzionali*, Bologna, 2023.

<sup>21</sup> F. O. Eriksen, J.E. Fossum, *Reconstituting European Democracy*, in [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no), 1 ss; C. M. Radelli, *The public policy of the European Union: whither politics of expertise?*, in *Journal of European Public Policy*, 757 ss.

<sup>22</sup> Cfr. M. Pichi, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, op.cit.

<sup>23</sup> Sul tema, si veda A. Ciancio, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in *Politica del Diritto*, 2, 2007

richieste in via preferenziale della società civile e al ruolo del Consiglio che negli anni ha dimostrato una concreta sensibilità verso la partecipazione delle categorie sociali.

Ad oggi, notevoli sono stati i passi compiuti dall'Unione europea verso un rafforzamento della democrazia partecipativa. Non può, sotto questo punto di vista, sottovalutarsi l'importanza della Conferenza sul futuro dell'Europa, che ha dato grande prova di sintesi, come si evince dalla dichiarazione comune<sup>24</sup>, tra democrazia partecipativa dal basso verso l'alto e democrazia rappresentativa, guidata dalle élites. Infatti, la Conferenza si è posta l'obiettivo principale di dare vita a un processo il più aperto possibile, basato sul dialogo con i cittadini e il loro coinvolgimento attraverso una moltitudine di eventi partecipativi a tutti i livelli di governo, e inclusiva della società civile e dei cd. *stakeholders*<sup>25</sup>.

### 3. Il Comitato economico e sociale europeo e le prospettive sulla democrazia partecipativa

Se è vero quindi che la democrazia partecipativa permette, attraverso i suoi canali istituzionali, l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini alla definizione degli interessi collettivi della società, si potrà senza esitazione sostenere la tesi secondo cui il «sistema della rappresentanza tradizionalmente inteso»<sup>26</sup> può efficacemente essere integrato da strumenti di partecipazione dal basso che fanno con esso sistema, soprattutto nell'ambito della struttura dell'ordinamento europeo. In esso, infatti, è, a nostro avviso, più che mai avvertita l'esigenza, come già accennato, di creare un comune *idem* sentire istituzionale tra le varie culture europee e l'utilizzo di forme di democrazia partecipativa sono, in questo senso, funzionali a formare una «generale omogeneizzazione e perequazione culturale quale presupposto di una effettiva integrazione»<sup>27</sup>.

L'analisi del Comitato economico sociale europeo (CESE) ben si inserisce all'interno di una più ampia riflessione sulla democrazia partecipativa e consente, a nostro avviso, non solo di comprendere e verificare l'effettiva portata della nozione "democrazia partecipativa" nell'ordinamento europeo, ma di cogliere le potenzialità offerte da questa Istituzione nel favorire l'inclusione di soggetti e parti sociali deboli e nell'esprimere una nuova narrazione per l'Europa come luogo ideale per vivere e prosperare, come luogo per rafforzare i valori fondanti l'Unione

---

<sup>24</sup> Si veda la Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa, 10 marzo 2021.

<sup>25</sup> Cfr. F. Fabbrini, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Potenzialità e problematiche*, in *Centro studi sul federalismo*, giugno, 2021, disponibile su [CSF-RP Conf-Futuro-Europa F.Fabbrini Giu2021.pdf \(csfederalismo.it\)](https://www.csfederalismo.it/CSF-RP-Conf-Futuro-Europa-F.Fabbrini-Giu2021.pdf)

<sup>26</sup> P. Bilancia, *Democrazia diretta versus Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, in A.A., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018, XI.

<sup>27</sup> D. Siclari, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario (Intervento al Convegno "Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza"*, Roma, LUISS Guido Carli, 6 novembre 2009), in *Diritto pubblico*, Il Mulino, 2009, 2, 590 ss.

quali la solidarietà, la giustizia sociale, la cooperazione intergenerazionale, la parità di genere e la transizione verde e digitale.

Il CESE, istituito dal Trattato di Roma nel 1957 con il compito di esercitare una funzione squisitamente consultiva nei confronti degli organi decisionali dell'UE e di garantire che le organizzazioni e le reti della società civile possano far sentire la loro voce nella costruzione dell'Europa, rappresenta un *forum* di discussione, di consultazione, dialogo e consenso tra i rappresentanti di tutti i diversi settori della società civile organizzata, sul modello dei Comitati economici e sociali nazionali<sup>28</sup>. In origine, l'articolo 193 del trattato di Roma affidava al Comitato funzioni di carattere consultivo e rappresentativo delle varie categorie della vita economica e sociale, in particolare dei produttori, agricoltori, vettori, lavoratori, commercianti e artigiani, nonché rappresentanti delle libere professioni e degli interessi generali<sup>29</sup>.

Dapprima l'Atto unico europeo (1986) e, successivamente, il trattato di Maastricht (1992) hanno ampliato la gamma delle questioni che possono essere sottoposte al Comitato. Con il trattato di Amsterdam, in particolare, sono stati ulteriormente estesi gli ambiti settoriali da sottoporre al Comitato, consentendo al Parlamento europeo di consultarlo.

In media, il CESE trasmette 170 documenti e pareri consultivi all'anno (di cui circa il 15 % viene emesso di propria iniziativa). Il suo ruolo consiste nell'informare le istituzioni decisionali dell'UE in merito alle opinioni dei rappresentanti della vita economica e sociale.

Il CESE fonda la propria base giuridica nell'articolo 13, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea (TUE) a norma del quale esso assiste il Parlamento, il Consiglio e la Commissione esercitando funzioni consultive e negli articoli 300-304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Esso è attualmente composto da 329<sup>30</sup> rappresentanti delle varie componenti di carattere economico e sociale della società organizzata ripartiti, in proporzione, tra i 27 Stati membri e restano in carica per cinque anni.

---

<sup>28</sup> Cfr. CESE, *Scopri cosa il CESE può fare per te*, Edizione 2021, <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe0320777itn.pdf>

<sup>29</sup> Cfr. art. 193 trattato di Roma.

<sup>30</sup> L'articolo 301 del TFUE definisce il numero massimo dei membri del CESE (350). Nel periodo luglio 2013-settembre 2015 il numero dei membri del CESE ha subito un lieve aumento in seguito all'adesione della Croazia il 1° luglio 2013. Con l'aggiunta di nove seggi per il nuovo Stato membro, il numero totale di membri è passato da 344 a 353. La decisione (UE) 2015/1157 del Consiglio ha adeguato la composizione del CESE in seguito all'adesione della Croazia: il numero di membri per l'Estonia, Cipro e il Lussemburgo è stato ridotto di uno al fine di affrontare la discrepanza tra il numero massimo di membri del CESE di cui all'articolo 301, primo comma, TFUE, e il numero di membri in seguito all'adesione della Croazia. Il numero dei membri per il Lussemburgo e Cipro è diminuito pertanto da sei a cinque per ciascun paese, e il numero di membri estoni è diminuito da sette a sei. La decisione (UE) 2019/853 del Consiglio ha stabilito la composizione definitiva del CESE in linea con la ripartizione dei seggi del Comitato delle regioni, anch'esso composto da 329 membri, e alla luce del recesso del Regno Unito dall'UE, che ha comportato 24 seggi vacanti. Il numero dei membri del Lussemburgo e di Cipro è stato pertanto nuovamente aumentato da cinque a sei per ciascun paese e il numero di membri estoni è aumentato da sei a sette.

I membri del CESE appartengono a tutte le categorie sociali e professionali, sono dotati di competenze ed esperienze diversificate e rappresentano le associazioni dei datori di lavoro, l'industria, le camere di commercio, le associazioni di piccole e medie imprese, i sindacati, i consumatori, gli agricoltori, gli attivisti dei diritti delle persone con disabilità, il mondo accademico, i gruppi che difendono i diritti delle donne, gli ambientalisti, le cooperative, le organizzazioni giovanili, le organizzazioni per i diritti umani. In rappresentanza dei cittadini dell'Unione, il CESE riunisce 250 organizzazioni e reti a livello nazionale, con l'obiettivo di arrivare a un consenso tra i tre gruppi (gruppo Datori di lavoro, gruppo Lavoratori e gruppo Diversità Europa).

L'analisi dei poteri e delle prerogative del Comitato appaiono centrali, per poterci soffermare su due aspetti rilevanti ai fini della presente ricerca: 1. il primo, in che misura il CESE contribuisce ad affermare la propria voce sui temi più cogenti che stanno animando l'attualità politica europea e se, in questo contesto, può esprimere anche le posizioni di tutte quelle categorie sociali non tutelate; 2. verificare se esiste una rete di dialogo e di confronto con i Comitati economici e sociali nazionali, tale da potere promuovere la partecipazione dal basso e incentivare la promozione dei valori fondanti l'integrazione europea.

Il CESE, nell'esercizio delle proprie funzioni, adotta pareri su temi ritenuti di comune interesse per i cittadini europei. A tale scopo, il Comitato formula, su richiesta di legislatori dell'Unione pareri quando questi ritengano opportuno prendere in considerazione la posizione della società civile su determinate politiche pubbliche. Il CESE, inoltre, pubblica costantemente di propria iniziativa dichiarazioni, risoluzioni, relazioni informative e valutazioni d'impatto della legislazione dell'Unione tenendo conto delle esigenze della società civile. Merita particolare menzione la risoluzione dell'aprile 2021 in merito alla Conferenza sul futuro dell'Europa<sup>31</sup>. Si tratta di un importante documento in cui il Comitato ha ribadito a gran voce il proprio ruolo di portavoce degli interessi della società civile, affermando che «è giunto il momento di tenere fede alla promessa formulata nell'articolo 11 del Trattato sull'Unione europea secondo cui le Istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione e mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile»<sup>32</sup>.

Ecco, quindi, che emerge tutta l'importanza di questo fondamentale foro istituzionale di discussione e rappresentanza degli interessi sociali ed economici, in grado di tenere saldi i legami di tutte le componenti della società, attraverso la costante promozione dei diritti fondamentali, dello Stato di diritto e della democrazia europea.

Ci si chiede se oggi, il Comitato economico sociale europeo possa rappresentare, in un cambiamento d'epoca come quello attuale, caratterizzato dall'aumento dei flussi migratori, dall'instabilità economica,

---

<sup>31</sup> CESE, *Una nuova narrazione per l'Europa. Risoluzione del CESE in merito alla Conferenza sul futuro dell'Europa*, aprile 2021.

<sup>32</sup> *Ibidem*, 1.

dal persistere dei populismi e dei nazionalismi<sup>33</sup>, dalla debolezza della *rule of law*<sup>34</sup> in alcune aree europee, dal *deficit* di democraticità che caratterizza le decisioni fondamentali dell'Unione, un elemento di forza e una sfida per il futuro di una Unione più democratica, più partecipata e più resiliente.

A nostro avviso, la risposta non può che essere positiva sebbene necessiti di essere argomentata.

Come emerge dalle ultime risoluzioni pubblicate dal CESE, in particolare dalla risoluzione “*Il lascito di lunga durata dell'Anno europeo*”<sup>35</sup> e “*Affrontare insieme una minaccia per la nostra stessa esistenza: le parti sociali e la società civile a favore dell'attuazione di un'azione ambiziosa per il clima*”<sup>36</sup>, il Comitato dimostra piena maturità su come le sfide per il futuro vadano affrontate tenendo conto della piena partecipazione di tutte le categorie sociali, dando ampio spazio soprattutto ai giovani, nella convinzione «che la promozione del coinvolgimento dei giovani nei processi decisionali debba andare al di là dei singoli eventi *una tantum*»<sup>37</sup> e che sia necessario che istituzioni europee e CESE migliorino la partecipazione dei giovani a livello dell'UE.

Il Comitato ben potrebbe essere un consesso di discussione e di partecipazione democratica in cui fare confluire e difendere i diritti e gli interessi delle organizzazioni giovanili, fondamentali per integrare le prospettive dei giovani nell'elaborazione delle politiche a tutti i livelli e in tutti i settori di intervento, nella salvaguardia dei diritti umani fondamentali e dei valori democratici dell'Unione. In questo senso, sarebbe auspicabile, nell'ottica di un maggiore rafforzamento del CESE nei processi partecipativi dal basso, creare all'interno del Comitato una struttura che rappresenti e coinvolga le organizzazioni giovanili in tutte le istituzioni dell'Unione, raccogliendo tutte le istanze dei giovani per darne voce attraverso le sue prerogative.

In un contesto, come già ricordato, turbolento dal punto di vista geopolitico, economico ed energetico è fondamentale garantire l'impegno dei giovani a favore della sostenibilità, della sicurezza e della costruzione della pace.

Il CESE può rappresentare una occasione importante per avvicinare le future generazioni alle sfide che stanno coinvolgendo il futuro dell'Unione.

---

<sup>33</sup> Sul tema v. di recente G. Delle Donne, G. Martinico, M. Monti, F. Pacini, *Populismi e Costituzione. Una prospettiva giuridica*, Mondadori, 2022.

<sup>34</sup> Sulla crisi della *rule of law* in dottrina si veda, *ex plurimis*, E. Castorina, *Stato di diritto e “condizionalità economica”: quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi.it*, 29, 2020; R. Calvano, *Legalità UE e stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in *Rivista AIC*, 4, 2022; M. Asero, *Il futuro dell'Unione europea tra rule of law e rule of people: the winner takes it all? la sentenza della Corte di giustizia sulle riforme in materia di previdenza sociale della magistratura (C-192/18) e la “saga delle riforme” in Polonia*, in *Rivista AIC*, 2, 2021.

<sup>35</sup> <https://www.eesc.europa.eu/it/documents/resolution/long-lasting-legacy-european-year-youth-mainstreaming-and-empowerment>

<sup>36</sup> <https://www.eesc.europa.eu/it/documents/resolution/eesc-resolution-jointly-tackling-existential-threat-social-partners-and-civil-society-implementation-ambitious-climate>

<sup>37</sup> <https://www.eesc.europa.eu/it/documents/resolution/long-lasting-legacy-european-year-youth-mainstreaming-and-empowerment>

Il Comitato, inoltre, può efficacemente fornire un supporto e un apporto di legittimazione rilevante alle priorità dell'UE per il periodo 2019-2024 (promuovere un'Europa verde, sviluppare una solida base economica, proteggere i cittadini e le loro libertà). Sotto questo profilo, infatti, nell'ambito della nuova sfida che si è aperta per il processo d'integrazione europea, con l'approvazione del *Next Generation EU*<sup>38</sup>, del *Green deal*<sup>39</sup> e la riforma del Patto di Stabilità e crescita *in itinere*<sup>40</sup>, il CESE può rappresentare una importante opportunità in grado sia di migliorare la democraticità dell'Unione attraverso una partecipazione istituzionalizzata dal basso di tutte le categorie sociali e, quindi, di sopperire all'atavico problema del *deficit* di democraticità, sia di rendere le decisioni pubbliche sulle principali *policies* europee più "solide" tenendo conto dei pareri, degli studi e delle risoluzioni che elaborano e sintetizzano diverse sensibilità politiche che insieme possono essere in grado di creare quell'*idem* sentire comune europeo. Sarebbe pertanto auspicabile, *pro futuro*, che, da un lato, la Commissione europea tenesse seriamente in considerazione i pareri espressi dal Comitato e, dall'altro, che il CESE rafforzasse i già presenti tre osservatori speciali (sulla transizione digitale e il mercato unico, sul mercato del lavoro e sullo sviluppo sostenibile, nonché sul Semestre europeo e sui Diritti fondamentali e Stato di diritto) anche nella prospettiva un potenziale dialogo costante con i Comitati economici e sociali nazionali. Sotto questo profilo, merita, tuttavia ricordare come già nel 2004 il Comitato abbia istituito un «gruppo di collegamento» con l'obiettivo di incentivare il dialogo politico e la cooperazione tra il CESE e le organizzazioni e le reti europee con cui il gruppo stesso è in contatto, nonché con altre istituzioni dell'UE, su temi trasversali di interesse comune. Il Gruppo, inoltre, rappresenta, in coerenza con l'articolo 11 del TUE, un ponte, unico nel suo genere, tra le organizzazioni della società civile e le istituzioni europee, favorendo il dialogo civile e promuovendo la democrazia partecipativa; un canale, dunque,

---

<sup>38</sup> Sul Next Generation EU, la bibliografia è ampia: si vedano, tra tutti, B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 58, 2021; N. Lupo, *Next Generation Eu e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2022; G.P. Manzella, *Europa e "sviluppo armonioso". La strada della coesione europea: dal Trattato di Roma al Next Generation Eu*, Bologna, 2022; M. Ruffert, *Next generation Eu and its Constitutional Ramifications. A critical Assessment*, in *Common Market Law Review*, 59, 2022; in senso critico si veda F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il Containment americano verso la Cina. Condizionità, debito pubblico e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021; Id, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili: attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, 3, 2022.

<sup>39</sup> Cfr. M. Iannella, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 22, 2022.

<sup>40</sup> Da ultimo, in dottrina, v. F. Salmoni, *Aspetti problematici della Commissione sulle nuove regole sulla governance economica*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2023; G.L. Tosato, *Riflessioni sulla riforma della governance economica dell'Unione europea*, in *Rassegna Astrid*, 2023; A. Guazzarotti, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian moment"*, in *Rivista AIC*, 23, 2023; L. Bini Smaghi, *Riforma del Patto di Stabilità. I motivi di preoccupazione*, in *Corriere della sera*, 28 gennaio 2023; M. Bordignon, *Le regole del patto di stabilità alla prova delle emergenze*, Pisa, dicembre 2022, sul sito *astridonline.it*.

in grado di influenzare l'agenda europea rispetto ai temi più cogenti e consentire un costante dialogo attraverso audizioni, convegni e seminari sui temi di interesse comune<sup>41</sup>.

Un'altra importante finestra di opportunità, apparentemente distante con la partecipazione, è data dal contributo del CESE alla valutazione delle politiche e della qualità della legislazione dell'UE. Come noto, quest'ultimo è un tema classico della dottrina costituzionalistica interna e attraversa trasversalmente anche il tema della rappresentanza politica<sup>42</sup> e del rapporto tra tecnica e politica<sup>43</sup>; il CESE, che svolge prioritariamente funzioni di tipo consultivo, a partire dal 2016 ha istituito un'unità di Valutazione delle politiche (PAS) che coordina il contributo del Comitato alla valutazione delle politiche e della legislazione dell'Unione. L'unità ha il compito di far adottare al Comitato la pratica sistematica di realizzare analisi e valutazioni delle politiche. Inoltre, elabora strategie e orientamenti metodologici per lo svolgimento delle valutazioni in stretta collaborazione con le sezioni specializzate, gli osservatori e la CCMI. L'unità di *Policy Assessment*, a partire dalla sua istituzione e fino al 2021, ha presentato diciassette rapporti che vanno dalla valutazione dell'attuazione dell'*e-Cohesion* nei programmi finanziati dal FESR e dal Fondo di coesione 2014-2020<sup>44</sup> alla valutazione della direttiva sulla lotta al terrorismo<sup>45</sup> alla dimensione sociale della transizione energetica<sup>46</sup>. Si tratta di temi di forte impatto e di grande attualità che richiedono, nel complesso, una valutazione di ampio respiro; sotto questo profilo, la *mission* interna al CESE dell'Unità, nella sua dimensione inclusiva convogliando al suo interno diverse sensibilità, deve essere incoraggiata e salutata con molto favore nell'ottica di un maggior rafforzamento istituzionale della partecipazione anche nella prospettiva della valutazione delle politiche pubbliche europee, in una epoca storica – merita ribadirlo – di importanti mutamenti nella *governance* dell'Unione. Infatti, come noto, è in atto la riforma del c.d. Patto di stabilità e crescita su cui la Commissione ha, di recente, emanato una Comunicazione sugli orientamenti per la riforma del quadro di *governance* economica dell'UE<sup>47</sup> e su cui anche il CESE si è espresso in un importante parere in cui sintetizza la posizione delle categorie sociali ribadendo, tra l'altro, la necessità di «norme minime in materia di controllo dei parlamenti nazionali e di partecipazione della

---

<sup>41</sup> Cfr. EESC Liaison Group Promoting civil dialogue and participatory democracy, disponibile al seguente link [qe-02-20-955-en-n.pdf](https://ec.europa.eu/eesc/qa/2020-02-09-55-en-n.pdf) (europa.eu)

<sup>42</sup> Si veda a tal proposito F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006; di recente si veda lo studio di E. Carpegna Brivio, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Torino, 2021.

<sup>43</sup> Sul rapporto tra tecnica e politica si veda A. Sciortino, *Il Governo tra tecnica e politica*, in *atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, 2016 e, in prospettiva comparata, F. Lanchester (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, 2009.

<sup>44</sup> [Evaluation of the implementation of e-Cohesion in Programmes financed by ERDF and Cohesion Fund 2014-2020 | European Economic and Social Committee](https://ec.europa.eu/eesc/qa/2020-02-09-55-en-n.pdf) (europa.eu)

<sup>45</sup> [Evaluation of the Directive on combating terrorism | European Economic and Social Committee](https://ec.europa.eu/eesc/qa/2020-02-09-55-en-n.pdf) (europa.eu)

<sup>46</sup> [Evaluating the European Energy Union – The social and societal dimension of the energy transition | European Economic and Social Committee](https://ec.europa.eu/eesc/qa/2020-02-09-55-en-n.pdf) (europa.eu)

<sup>47</sup> Cfr. [COM \(2022\) 583 final](https://ec.europa.eu/eesc/qa/2020-02-09-55-en-n.pdf)

società civile organizzata per quanto riguarda la definizione dei piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine»<sup>48</sup>.

#### 4. Il CESE e le prospettive di dialogo con i Comitati economico-sociali nazionali: un modello virtuoso di interazione a partire dal caso italiano

Analizzati da vicino prerogative e prospettive del CESE come Istituzione in grado di favorire la partecipazione democratica secondo i canoni teorici della democrazia partecipativa, in questo paragrafo cercheremo di riflettere, tenendo sempre in vista il *file rouge* della partecipazione, sulle potenzialità del dialogo tra il Comitato e i Comitati economico-sociali nazionali, prendendo come *case study* specifico il dialogo tra CNEL e CESE.

Il Comitato, attualmente, dirige e coordina una rete di consigli economici e sociali nazionali (CES) con i quali ha in comune una *mission* ben precisa, ovvero contribuire a costruire una rete di fiducia tra cittadini europei da un lato e autorità pubbliche, dall'altro. Più nello specifico, si tratta di una rete di dialogo poco conosciuta e sulla quale vi è stato uno scarso dibattito, che per alcuni aspetti potrebbe richiamare il dialogo tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo nell'ambito delle diverse forme di cooperazione interparlamentare<sup>49</sup>. Infatti, *mutatis mutandis*, così come la cooperazione tra i Parlamenti dell'Unione si inserisce all'interno di una dinamica di europeizzazione dei Parlamenti e di democratizzazione dell'Unione, nonostante diversi profili di criticità relativi alla mancanza di giuridicità degli effetti delle decisioni prese nell'ambito dei diversi consessi di cooperazione, favorendo lo scambio di *best practice* e incentivando il buon funzionamento dell'Unione<sup>50</sup>, allo stesso modo, ma sotto una prospettiva differente, il dialogo e la cooperazione tra il CESE e i Comitati nazionali possono essere interpretate come un rafforzamento della legittimazione dal basso attraverso un canale istituzionale in grado di favorire la partecipazione. Tale riflessione ruota essenzialmente attorno ad una opzione

---

<sup>48</sup> Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework,

ECO/597-EESC-2022-05434, p. 1.9. [Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework](https://ec.europa.eu/economic-governance/communication-orientations-reform-eu-economic-governance-framework) | European Economic and Social Committee (europa.eu)

<sup>49</sup> Sulla cooperazione interparlamentare, la riflessione scientifica è maturata nel corso degli anni soprattutto a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e ha prodotto notevoli studi, tra cui, E. Esposito, *La Cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. Manzella e N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014; N. Lupo, C. Fasone (a cura di), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, 2016; P. Piciacchia, *La cooperazione interparlamentare nell'Unione europea*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri, op.cit.*; di recente, sotto il profilo del rapporto tra cooperazione interparlamentare e opposizione, v. l'importante contributo di L. Bartolucci, *Il ruolo delle opposizioni nelle cooperazione interparlamentare*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 210, 2021.

<sup>50</sup> Proprio l'articolo 12 TUE parla di buon funzionamento dell'Unione definendo i modi attraverso i quali i Parlamenti nazionali contribuiscono appunto al buon funzionamento dell'UE.

fondamentale: l'idea che tale dialogo possa essere concepito come fonte di legittimazione rafforzativa rispetto a quella già riconosciuta al CESE, una sorta quindi di strumento aggiuntivo rispetto alle prerogative riconosciute al Comitato dai Trattati. Fondamentale, sotto questo profilo, è capire il modo in cui i diversi Comitati economici nazionali interagiscono con il CESE e in che misura essi possono rivestire quella funzione di integrazione sistemica di una più compiuta democrazia partecipativa euro-unitaria.

In 22 Paesi europei attualmente opera un consiglio economico e sociale nazionale che assicura la partecipazione degli attori economici e sociali al processo decisionale pubblico<sup>51</sup>.

Ritornando al dialogo tra CESE e Comitati nazionali, esso è strutturato attraverso la predisposizione di riunioni informali dei Presidenti e dei Segretari generali dei Comitati nazionali e rappresentano una chiave di volta di una cooperazione strutturata a lungo termine in grado di sviluppare un virtuoso potenziale sotto il profilo della partecipazione istituzionale delle categorie sociali e produttive dei paesi dell'Unione.

Il dialogo si sostanzia anche in incontri informali che servono a scambiare opinioni sulla composizione, il funzionamento e le attività in corso delle rispettive istituzioni, oltre che a condividere *best practice* e a discutere di tematiche europee di attualità e di questioni trattate da tutti i Comitati nazionali (lavoro, economia, sviluppo, etc).

Alla luce del processo di integrazione europea in atto con la ridefinizione di alcune importanti regole fiscali, dell'evoluzione tecnologica e della globalizzazione che ha profondamente inciso sui circuiti democratici,

---

<sup>51</sup> In ambito comparato, paradigmatico è l'esempio del Comitato francese, l'*ESEC - Economic, Social and Environmental Council of the Republic of France*, che di recente è stato oggetto di una importante riforma, attuata mediante legge organica, che nel 2020 ha ridotto il numero dei suoi componenti, che sono passati da 233 a 175 e ha 233 e previsto, tra gli aspetti più importanti quello di organizzare consultazioni pubbliche su questioni economiche, sociali o dell'ambiente, sia di propria iniziativa, sia a richiesta del Governo, del Presidente dell'Assemblea Nazionale o del Senato. È prevista la possibilità per alcuni cittadini di essere sorteggiati per partecipare a consultazioni nell'ottica di incentivare la cultura della partecipazione. L'ESEC può inoltre far partecipare ai lavori delle sue commissioni, in funzione consultiva o con compiti specifici, i consiglieri delle collettività territoriali o i cittadini sorteggiati. In sede di iter parlamentare sono state precisate le condizioni di tale partecipazione del pubblico con la previsione di garanzie di sincerità, di uguaglianza, di trasparenza ed imparzialità, di buona informazione dei partecipanti, e di rappresentatività dei panel selezionati. È stato inoltre precisato che in caso di sorteggio il Consiglio deve nominare dei garanti. In sede di approvazione i parlamentari hanno introdotto l'obbligo e di adottare un codice deontologico, e di pubblicare sul sito un rapporto annuale dell'attività pubblica. Per un approfondimento circa l'iter di approvazione delle legge organica e dei nuovi poteri del Cese francese, si vedano le seguenti cronache costituzionali: P. Piciacchia, *La via francese alla "normalizzazione" della crisi sanitaria tra elezioni municipali, formazione del nuovo governo, timida ripresa delle riforme e politica europea di rilancio*, in *Nomos-leattualitànel diritto*, 2, 2020; Id, *Nel tempo quasi sospeso della crisi sanitaria, gli orizzonti politici e istituzionali francesi a poco più di un anno dalle elezioni presidenziali*, in *Nomos-leattualitànel diritto*, 3, 2020; Id, *Oltre la crisi sanitaria. L'ultimo anno del quinquennato Macron tra riforme, scadenze elettorali, riposizionamento dei partiti, slanci securitari e valori della Repubblica*, in *Nomos-leattualitànel diritto*, 1, 2021.

con innegabili ricadute sulla rappresentanza politica<sup>52</sup>, la necessità di una cooperazione più mirata, incentrata sulle principali questioni europee di attualità, si è fatta via via più pregnante e merita, da parte della dottrina e delle Istituzioni una costante riflessione in grado di potere delineare soluzioni tali da fornire una saggia risposta alla crisi della rappresentanza, alle dinamiche della globalizzazione e ai nuovi processi di *governance*, a quella che è stata definita da Bauman come “società liquida”<sup>53</sup>.

Sul piano pratico, la cooperazione si svolge nell’ambito del gruppo Semestre europeo del CESE, in occasione di convegni e seminari congiunti che si tengono periodicamente su temi di attualità e tramite il portale comune *CEslink portal*<sup>54</sup>. Da qualche tempo a questa parte la riunione annuale dei Presidenti e dei Segretari generali si conclude in generale con il rilascio di una dichiarazione congiunta in cui vengono formulate raccomandazioni e proposte concrete sulle politiche europee indirizzate ai Presidenti delle istituzioni dell’UE.

Sebbene i CES nazionali differiscano notevolmente per struttura organizzativa, composizione e metodi di lavoro, la loro cooperazione con il CESE costituisce un modo assai efficace per avvicinare le c.d. “decisioni prese a Bruxelles” ai cittadini europei e ottenere quindi un più stretto coinvolgimento della società civile attorno processo decisionale europeo.

In particolare, in un contesto di sostanziale trasformazione della democrazia rappresentativa<sup>55</sup> è quanto mai importante, da un lato, ripristinare i corretti circuiti della rappresentanza generale, facendo leva sulla competenza e sul merito<sup>56</sup> e, dall’altro, rafforzare i canali istituzionali della partecipazione democratica e il dialogo “verticale” tra Istituzioni e cittadini e “orizzontale” tra le Istituzioni della partecipazione.

L’esperienza italiana è paradigmatica e merita di essere segnalata.

Il CNEL<sup>57</sup>, infatti, a partire dalla Consiliatura presieduta dal Prof. Treu ha avviato, nell’ottica di un maggiore rafforzamento della partecipazione dal basso, una consultazione pubblica rivolta ai giovani sull’Europa, incentivando la partecipazione dal basso dei giovani su temi che riguardano gli effetti della pandemia e il PNRR, stimolando nuove modalità di rappresentanza. Il CNEL, in particolare, ha varato una grande campagna di ascolto in collaborazione con il Ministero dell’Istruzione, il Ministero

---

<sup>52</sup> P. Piciacchia, *La ricerca dell’incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, op.cit., 3195.

<sup>53</sup> Z. Bauman, *Liquid modernity*, Cambridge-Malden, 2000.

<sup>54</sup> ESEC - Economic, Social and Environmental Council of the Republic of France | CEslink (europa.eu)

<sup>55</sup> Così N. Lupo, *La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione*, in G.L. Conti, P. Milazzo, *La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione*, Pisa, 2017, 47 ss, che sul punto afferma che il processo in atto è «comparabile almeno al processo di cambiamento che l’ha interessata nel momento in cui, rispetto ai suoi presupposti liberali affermatasi nel XVIII e XIX secolo, ha dovuto fare i conti, nel XX secolo, con il suffragio universale e con i partiti politici di massa».

<sup>56</sup> Sul punto. Cfr. B. Caravita, *Trasformazioni politiche e istituzionali e il futuro del Paese*, in *Eublog.eu*.

<sup>57</sup> Sul CNEL sia consentito il rinvio a R. Strabone, *Il CNEL e la nuova fase di rilancio dell’attività consultiva: è ancora importante riflettere sul suo ruolo?* in *Nomos-leattualitànel diritto*, 1, 2022. Per un’analisi storica del CNEL, invece, cfr. S. Mura (a cura di), *Per una storia del CNEL. Antologia di documenti (1946-2018)*, Bologna, 2019.

dell'Università e Ricerca, il Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale, il Dipartimento per gli Affari europei della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Consiglio Nazionale dei Giovani e Rai per la sostenibilità. A nostro avviso deve essere salutata con favore ed entusiasmo perché mobilita, attraverso un canale istituzionale, gli interessi di una categoria sociale fondamentale per la crescita del paese e dell'Europa.

Il progetto in questione si rivolge ai giovani dai 14 ai 35 anni ed in particolare a studenti della scuola secondaria di secondo grado, i ragazzi e ragazze della cosiddetta Generazione Z., i primi a non aver conosciuto un mondo senza tecnologie e ambienti digitali. Poi universitari e specializzandi, giovani fra i 18 e i 30 anni, in gran parte della generazione dei Millennial, ma non solo. La campagna si rivolge ad attivisti e impegnati, gruppi di giovani particolarmente consapevoli del proprio ruolo nel mondo e dell'urgenza di agire. Partecipano a movimenti di protesta come quello del *Friday for Future* o sono attivi nell'associazionismo o nel volontariato. Tutta la campagna di comunicazione sarà accompagnata dalla domanda "L'Europa pensa ai giovani?".

Come ha avuto modo di ribadire Treu "L'iniziativa nasce in risposta ad una forte domanda di ascolto sui temi di maggiore attualità e quelli che li riguardano personalmente: il lavoro, innanzitutto, l'impatto della pandemia e il PNRR, le modalità della rappresentanza giovanile. I risultati raccolti, come già avvenuto per altre consultazioni pubbliche, saranno la base per approfondimenti e suggerimenti di *policy* anche nell'ambito del PNRR. La piattaforma utilizzata per la consultazione poi diventerà uno strumento per restare in contatto costante con ragazzi e giovani"<sup>58</sup>.

L'analisi del progetto sulla consultazione pubblica dei giovani ci consente di riflettere sul secondo quesito, ovvero sull'importanza della costruzione di una rete tra CESE e Comitati economici e sociali nazionali. Rafforzare un dialogo costante tra CESE da un lato e Comitati nazionali, dall'altro, aumenterebbe la partecipazione democratica dando voce e convogliando gli interessi di una classe sociale, rendendola non solo partecipe ma protagonista. Rimettere al centro i giovani significherebbe rimettere al centro il futuro in un dibattito politico e istituzionale troppo spesso puntato solo sul presente.

Si potrebbe, dunque, pensare a una interazione permanente che permetta un dialogo di questo tipo?

Sul modello della "Conferenza sul futuro dell'Europa", prima occasione in cui il CNEL ha presentato proposte concrete di riforme sostanziali, si potrebbe pensare a un dialogo costante tra CESE e Comitati nazionali come ponte tra società civile organizzata e istituzioni europee, così da potere garantire che la stessa società civile possa fare sentire forte e chiara la sua voce sui temi dell'economia, del lavoro e, più in generale, su tutti quei temi che incidono sulla qualità della vita. Inoltre, un continuo dialogo a due livelli permetterebbe di disinnescare quella profonda disaffezione che oggi colpisce

---

<sup>58</sup> Dichiarazione del presidente Treu, consultabile sul sito ufficiale del CNEL al seguente indirizzo <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/694/ArticleID/2416/GIOVANI-AL-VIA-CONSULTAZIONE-PUBBLICA-DEL-CNEL-SU-EUROPA-PNRR-RAPPRESENTANZA>

gravemente le Istituzioni europee, viste come troppo lontane dai cittadini, e consentirebbe di arrivare a decisioni più partecipate e più vicine alla società civile, creando quell'*idem* sentire europeo unico che oggi manca e che è visto come un *vulnus* per l'Europa.

Da ultimo, il parere approvato nel mese di marzo<sup>59</sup>, concernente la riforma del Semestre europeo, dimostra concretamente come sia indispensabile il coinvolgimento della società civile organizzata nell'attuazione del PNRR in Italia e nel quadro del semestre europeo, che trovano nei Comitati economici nazionali e nel CESE la propria naturale sede di rappresentanza, per favorire e migliorare la qualità, la trasparenza e l'attuazione delle nuove politiche.

Con riguardo, in particolare, all'approvazione dei più importanti documenti del Semestre europeo, come noto, il grado di coinvolgimento delle parti sociali non risulta essere particolarmente elevato, a fronte di un diretto coinvolgimento, in generale, degli Esecutivi nazionali. Sotto questo profilo, il CNEL, nel suo ultimo parere "*Per una riforma del Semestre europeo*" non solo auspica, in coerenza con una visione di ampia partecipazione, una maggiore socializzazione e condivisione del processo di costruzione delle raccomandazioni, dagli indicatori alle *policy* suggerite, della discussione relativa alla loro implementazione nel quadro delle politiche nazionali, ma tiene a precisare che tali coinvolgimenti debbano già essere attuati nella fase *ex-ante*.

Se quindi, il CNEL, come dimostrano gli acuti e autorevoli pareri, soprattutto a partire dalla X Consiliatura si è dimostrato particolarmente sensibile al coinvolgimento delle parti sociali negli affari dell'Unione europea, tanto nella fase ascendente, quanto in quella discendente, è da verificare se, almeno da un punto vista nazionale, in che termini un costante dialogo a due livelli (CNEL e CESE) potrebbe incrementare la partecipazione e quindi il tasso di democraticità dell'Unione. A nostro avviso, uno stretto ed efficace coinvolgimento delle Parti sociali tanto nella *Governance* macroeconomica (Semestre europeo, PNRR) quanto in quella microeconomica (aziendale) deve essere strutturato in modo permanente e organica, così da divenire condizione essenziale di crescita ambientalmente e socialmente sostenibile, nonché di rafforzamento delle Istituzioni democratiche.

In prospettiva *de jure condendo*, la partecipazione istituzionalizzata e costante delle parti sociali europee, nell'ambito di un comune quadro europeo di riferimento per le riforme, fondato sulla stabilità economica, sulla crescita sostenibile e sull'occupazione, attiverebbe una dinamica circolare e sistemica fra livello europeo e livello nazionale che, in coerenza con il principio di sussidiarietà, potrebbe superare non solo il grave *vulnus* della democraticità delle "decisioni prese in Europa" ma favorire *governance* economica e *governance* sociale verso un nuovo sviluppo teso a stimolare le basi per una rinnovata articolazione istituzionale e democratica.

---

<sup>59</sup> [https://cdpcnelbg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2023/36ea9746-3bc6-4f0e-8e4c-5ca068044cc4/STP\\_PAR\\_296\\_Atti\\_UE\\_Riforma\\_Semestre\\_Europeo\\_21\\_03\\_2023.pdf](https://cdpcnelbg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2023/36ea9746-3bc6-4f0e-8e4c-5ca068044cc4/STP_PAR_296_Atti_UE_Riforma_Semestre_Europeo_21_03_2023.pdf)

## 5. Conclusioni

Giunti al termine di questa disamina è doveroso esprimere alcuni rilievi conclusivi.

In prima battuta, occorre sottolineare, come già più volte efficacemente sostenuto in dottrina, che la democrazia partecipativa, per di più nell'ambito di un contesto sovranazionale, non deve fare perdere di vista l'importanza della democrazia rappresentativa che vede nel Parlamento europeo la sua naturale collocazione e la sede più idonea per rappresentare efficacemente gli interessi della collettività. Nel continuo evolversi del processo di integrazione europea, infatti, l'utilizzo degli strumenti di democrazia partecipativa deve porsi come un contributo volto ad assicurare un ruolo propulsivo sia in direzione di una maggiore legittimità politica, sia in termini di «capacità di governo»<sup>60</sup> in un costante dialogo con il Parlamento europeo.

Sotto questo profilo, la dialettica tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa può, a nostro avviso, irradiare l'ordinamento europeo di un importante contributo volto a rappresentare proficuamente gli interessi dei cittadini dell'Unione, in un contesto istituzionale partecipativo in grado di creare le basi per consentire a quest'ultimi di esprimere la propria voce nelle scelte politiche più importanti.

In secondo luogo, in prospettiva *de jure condendo*, occorre ribadire l'importanza di un dialogo multilivello tra Comitati economici nazionali e CESE, nell'ottica di pensiero secondo cui per avere una "cittadinanza attiva" non è sufficiente una mera "ritualità partecipatoria"<sup>61</sup> ma occorre creare una connessione in grado di mettere "a sistema" e a più livelli le Istituzioni chiave della democrazia partecipativa.

Tale soluzione potrebbe, da un lato, incrementare il grado di legittimità delle politiche europee nel loro complesso e, dall'altro, contribuire a garantire quell'*idem* sentire comune istituzionale tra i popoli europei. Insieme ai tradizionali istituti di democrazia rappresentativa e a un più strutturato e stabile sistema dei partiti di dimensione sovranazionale, il potenziamento della democrazia partecipativa, nei termini espressi nel corso della trattazione, ridurrebbe l'atavica questione del *deficit* democratico europeo.

Oggi, a quattordici anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, a chiusura di queste brevi riflessioni attorno al potenziale del CESE sul versante della democrazia partecipativa, sembra quanto mai inevitabile affermare, in questo particolare contesto storico, la dimensione politica del confronto sull'integrazione europea, che tocca la valorizzazione democratica della *governance* sociale ed economica.

Un'Unione più democratica significa, a nostro avviso, affermare un'Unione più politica che valorizzi il ruolo del Parlamento europeo sul versante della democrazia rappresentativa e il ruolo dei Comitati consultivi sul versante della democrazia partecipativa.

Pluralismo politico e momenti di unità in consessi istituzionali di confronto sui temi cruciali dell'Unione vogliono rappresentare le parole chiave di chiusura, in prospettiva di valorizzazione del processo di

---

<sup>60</sup> Cfr. D. Siclari, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario*, *op.cit.*, 14.

<sup>61</sup> *Ibidem*, 16.

integrazione politica europea con una visione ottimista sul futuro del costituzionalismo dell'UE.

Rosario Strabone  
Dottorato in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale  
Dipartimento di Scienze politiche  
[strabone.1767207@studenti.uniroma1.it](mailto:strabone.1767207@studenti.uniroma1.it)