

Un milione di cittadini potranno chiedere una legge europea: un diritto di iniziativa “sui generis”.

di *Paolo Ponzano*

1. La natura dell'iniziativa cittadini prevista dal Trattato di Lisbona.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto per la prima volta nel diritto primario dell'Unione europea uno strumento di democrazia partecipativa quale la facoltà per un milione di cittadini europei, purché rappresentativi di un numero significativo di Stati membri dell'Unione, di chiedere alla Commissione europea la presentazione di una proposta di legge europea nel quadro delle competenze legislative conferite all'Unione europea dallo stesso Trattato. Si tratta di un'innovazione importante da parte dell'Unione europea – anche se presenta i limiti descritti più avanti – poiché solo in dodici (fra cui l'Italia) dei ventisette Stati membri esiste a livello nazionale il diritto di un numero significativo di cittadini di sottoporre una propria proposta di legge all'attenzione del Parlamento nazionale. Si potrebbe quindi dedurre che l'Unione europea vada più lontano dei suoi Stati membri in materia di partecipazione diretta dei cittadini al processo legislativo.

Esiste tuttavia una differenza importante tra il “diritto d'iniziativa” riconosciuto dal Trattato di Lisbona ai cittadini europei e quello in vigore a livello nazionale nei suddetti dodici Stati membri. Nella maggior parte degli Stati membri, il diritto di iniziativa legislativa dei cittadini permette a questi ultimi di sottoporre direttamente una proposta di legge al legislatore, vale a dire al Parlamento nazionale. Nel caso dell'Unione europea, i cittadini potranno chiedere alla Commissione europea – che dispone in base ai Trattati europei del diritto quasi-esclusivo di iniziativa legislativa - di presentare una proposta di legge, ma non avranno la garanzia che la Commissione dia un seguito favorevole alla loro richiesta e che quindi il legislatore europeo (vale a dire il Parlamento europeo e/o il Consiglio dei ministri europeo) sia effettivamente chiamato a discutere una proposta di legge europea richiesta dai cittadini.

La ragione di tale differenza risiede nella particolarità del sistema istituzionale dell'Unione europea. Mentre negli Stati membri sia l'organo legislativo (Parlamento) che l'organo esecutivo (governo) hanno il potere di presentare proposte di legge (che risultano quindi di origine parlamentare o governativa), nell'Unione europea solo la Commissione europea dispone del diritto di presentare proposte di legge. Le sole eccezioni a tale principio riguardano la politica estera e di sicurezza, dove il diritto di iniziativa spetta agli Stati membri ed all'Alto Rappresentante (ma in tale campo si tratta quasi esclusivamente di atti esecutivi e non propriamente legislativi) e, soprattutto, gli affari giudiziari ed interni, dove la Commissione europea condivide il diritto di iniziativa legislativa con un quarto degli Stati membri (ma neanche in tal caso con il legislatore europeo). Le ragioni di tale particolarità istituzionale sono state indicate in altri scritti (1) e non é necessario ribadirle in questo articolo. Basti ricordare che, nel sistema istituzionale dell'Unione europea, né il Parlamento europeo né il Consiglio dei Ministri possono presentare una proposta di legge. Tuttavia, sia il Parlamento europeo che il Consiglio dei Ministri possono chiedere alla Commissione europea di presentare una proposta di legge (a norma degli articoli 225 e 241 del TFUE). La Commissione può decidere sia di dare seguito alla richiesta, sia di non darlo. Nel caso decida di non dare seguito alla richiesta, ne comunica le ragioni al legislatore.

Questo richiamo al sistema istituzionale dell'Unione spiega perché il Trattato di Lisbona non poteva introdurre un vero e proprio diritto di iniziativa legislativa da parte dei cittadini europei, né poteva vincolare la Commissione a dare obbligatoriamente seguito alla richiesta di un milione di cittadini europei. Detto in altro modo, il Trattato di Lisbona attribuisce ad un milione di cittadini europei lo stesso diritto di cui dispongono sia il Parlamento europeo che il Consiglio dei ministri europeo, cioè quello di chiedere alla Commissione europea la presentazione di una proposta di legge (senza la garanzia giuridica che la Commissione dia un seguito favorevole a tale richiesta). Al di là dell'ostacolo giuridico e istituzionale già ricordato (cioè il diritto d'iniziativa quasi esclusivo della Commissione), c'è un'altra ragione pratica di buona “governance” per la quale sarebbe difficile affidare ad un milione di cittadini la presentazione diretta di una proposta di legge europea.

Com'è noto, l'elaborazione di una proposta di legge europea segue dal 2001 in poi (data di presentazione del Libro bianco della Commissione europea sulla governance europea) un processo amministrativo molto più elaborato e complicato. Infatti la Commissione europea si é impegnata autonomamente a consultare tutte le

parti sociali interessate ad una regolamentazione europea e ad aspettare la loro reazione per un periodo minimo di otto settimane (aumentate recentemente a dodici) prima di approvare la sua proposta di legge. Inoltre, la Commissione si è ugualmente impegnata ad analizzare l'impatto economico, sociale ed ambientale di una proposta legislativa prima di decidere la sua eventuale approvazione. Questi obblighi autonomi della Commissione (anche se in parte riconosciuti e consacrati dal Trattato di Lisbona) si aggiungono agli obblighi già previsti dai Trattati europei a carico della Commissione di valutare i costi di una regolamentazione europea rispetto ai suoi benefici potenziali nonché il rispetto del principio detto di sussidiarietà (vale a dire, in sintesi, la verifica del valore aggiunto di una legge europea rispetto a quanto gli Stati membri potrebbero fare sul piano nazionale per risolvere lo stesso problema). Risulta evidente che un milione di cittadini europei, sia pure assistiti da un comitato promotore della proposta di legge europea, non potrebbero procedere efficacemente né alla consultazione delle parti sociali né alle analisi d'impatto e altre verifiche richieste dai Trattati e dagli impegni assunti dalla Commissione europea prima di presentare un'iniziativa legislativa.

Tuttavia, sarebbe errato sottovalutare il diritto di iniziativa dei cittadini europei oppure assimilarlo ad un semplice diritto di petizione (quale esiste per i singoli cittadini nei riguardi del Parlamento europeo) a causa del suo carattere non vincolante per la Commissione europea. Come vedremo successivamente al punto 3 del presente articolo, è molto probabile che la Commissione europea darà una risposta positiva alle richieste dei cittadini europei che rientrino nel quadro delle competenze dell'Unione europea, che non siano contrarie ai valori dell'Unione e che rispondano all'interesse generale dell'Unione stessa.

2. Il regolamento attuativo dell'iniziativa cittadini.

2.1 La proposta della Commissione europea.

Il diritto d'iniziativa legislativa da parte dei cittadini europei introdotto dal Trattato di Lisbona non è, come dicono i giuristi, "self-executing". Occorre, in base al Trattato, un regolamento attuativo che disciplini le condizioni e procedure necessarie affinché un milione di cittadini europei possano presentare alla Commissione europea una richiesta di legge europea ed ottenere una risposta motivata in tempi definiti. La Commissione europea, dopo aver presentato un Libro verde nel Novembre 2009 ed aver proceduto ad una consultazione pubblica di oltre 300 associazioni, autorità istituzionali, esperti e singoli cittadini, ha sottoposto nel Marzo 2010 al Parlamento europeo ed al Consiglio dei Ministri dell'Unione europea la sua proposta di regolamento attuativo.

La proposta della Commissione conteneva le disposizioni essenziali affinché il nuovo strumento dell'iniziativa legislativa dei cittadini diventasse operante il più rapidamente possibile. In particolare, la proposta della Commissione mirava a disciplinare i seguenti problemi:

- a) il numero minimo di Stati da cui i cittadini devono provenire (un terzo dei 27 Stati secondo la Commissione, vale a dire nove Stati membri);
- b) il numero minimo di firme per ogni Stato membro (che la Commissione proponeva di fissare in modo degressivamente proporzionale alla popolazione di ciascuno Stato al fine di ridurre la soglia minima richiesta per gli Stati più popolati e di aumentare quella degli Stati più piccoli: per esempio, le firme in Germania dovrebbero essere 74 mila e non 164 mila, in Francia 54 mila invece di 126 mila, mentre nel Lussemburgo dovrebbero essere almeno 4.500 invece di 950, in Slovenia 5.250 invece di 4.000, ecc.);
- c) l'età minima richiesta per partecipare all'iniziativa legislativa (18 anni, come per le elezioni al Parlamento europeo);
- d) il controllo di ammissibilità dell'iniziativa cittadini (che la Commissione proponeva di effettuare quando le firme avrebbero raggiunto la cifra di 300.000 al fine di evitare numerose pronunce su iniziative non destinate al successo);
- e) i requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme (che la Commissione propone di affidare sostanzialmente agli Stati membri interessati);
- f) i termini per la raccolta delle firme (un anno) e per la decisione della Commissione sulla richiesta dei cittadini (sette mesi);
- g) i requisiti da rispettare da parte degli organizzatori, in particolare per quanto riguarda la trasparenza e i finanziamenti.

Mentre numerose disposizioni proposte dalla Commissione non hanno suscitato critiche, altre sono state contestate sia dalle organizzazioni interessate che dal legislatore europeo (soprattutto dal Parlamento europeo) in quanto giudicate penalizzanti per la presentazione delle iniziative dei cittadini o, comunque, non sufficientemente atte a facilitare l'esercizio di tali iniziative nella prospettiva di un processo di partecipazione dinamico e transnazionale. Ad esempio, la necessità di raccogliere 300.000 firme prima che la Commissione si pronunci sull'ammissibilità dell'iniziativa cittadini é stata giudicata non solo ingiustificata ma anche frustrante per i firmatari della stessa. Il Consiglio dei ministri europeo aveva già ridotto a 100.000 il numero delle firme ma, come vedremo, anche tale modifica non ha ottenuto l'avallo del Parlamento europeo.

2.2. Il regolamento approvato dal legislatore europeo.

Il legislatore europeo (Parlamento europeo e Consiglio) ha raggiunto un accordo nel Dicembre scorso sul contenuto del regolamento attuativo. Conformemente alla procedura legislativa ordinaria, l'accordo é stato raggiunto in prima lettura sul testo approvato dal Parlamento europeo. Quest'ultimo ha ottenuto l'inserzione nel regolamento di nuove disposizioni che mirano a facilitare l'esercizio dell'iniziativa legislativa da parte dei cittadini ed a provocare un dibattito transnazionale sulle loro richieste. Inoltre, il regolamento attuativo pone nuovi oneri amministrativi per la Commissione europea ed offre al Parlamento europeo nuove opportunità di intervento nel corso della procedura. Vediamo le principali modifiche apportate alla proposta della Commissione :

a) l'introduzione di un Comitato promotore transnazionale.

Il regolamento prevede che gli organizzatori dell'iniziativa formino un Comitato di cittadini composto da almeno sette persone residenti in sette diversi Stati membri. Tale disposizione dovrebbe garantire un dibattito ed una rappresentanza transnazionali prima della raccolta di un milione di firme. Spetterà al Comitato designare la persona di contatto con le Istituzioni europee e soddisfare i criteri di ammissibilità e di trasparenza richiesti dal regolamento.

b) la registrazione dell'iniziativa.

Spetterà al Comitato organizzatore fornire alla Commissione europea le informazioni richieste per la registrazione dell'iniziativa, comprese quelle relative al finanziamento. Nei due mesi a partire dalla richiesta del Comitato, la Commissione dovrà registrare l'iniziativa purché essa non sia manifestamente al di fuori delle sue competenze, né manifestamente abusiva, frivola o vessatoria, né manifestamente contraria ai valori dell'Unione europea. Nei casi suddetti, la Commissione potrà rifiutare la registrazione, motivare la sua decisione e permettere al Comitato organizzatore di inoltrare un eventuale ricorso. In altre parole, la Commissione disporrà di un potere di controllo sulla legalità dell'iniziativa

da esercitare prima della raccolta delle firme (onde evitare la frustrazione derivante da un rifiuto durante la raccolta stessa).

c) la raccolta delle firme.

Le firme dei cittadini e le dichiarazioni di sostegno previste dal dispositivo dovranno essere raccolte secondo un modello contenuto in allegato al regolamento sia su supporto cartaceo che elettronico. Il periodo di raccolta resta fissato a dodici mesi a partire dalla registrazione dell'iniziativa. Le firme dovranno essere corredate dai dati personali richiesti dagli Stati membri che dovranno in seguito verificare l'autenticità delle firme. L'obbligo – previsto nella proposta della Commissione – di fornire i propri dati personali (numero del passaporto o della carta d'identità) al fine di evitare le doppie firme o la falsificazione delle stesse é stato fortemente contestato dalle organizzazioni non governative e dal Parlamento europeo. Questi ultimi hanno giudicato tale obbligo ingiustificato e, del resto, difficile da rispettare negli Stati membri che non impongono ai cittadini il possesso di un documento d'identità. Gli stessi Stati membri si sono divisi sulla questione poiché quindici Stati, tra cui l'Italia, hanno richiesto l'inserzione di tale obbligo, mentre nove Stati (in maggior parte i paesi nordici) lo hanno ritenuto non necessario. Finalmente l'accordo é intervenuto su una clausola facoltativa che consente ai vari Stati membri di imporre o meno la fornitura dei dati personali per i propri cittadini al fine della verifica delle firme. Per quanto riguarda la raccolta delle firme per via elettronica (online), i sistemi di raccolta elettronici dovranno essere certificati dagli Stati membri in cui tali dati saranno conservati. Gli organizzatori potranno iniziare la raccolta online solo dopo aver ottenuto la certificazione del sistema elettronico di raccolta. A tal fine, spetterà alla Commissione europea installare e mantenere un "software open-source" che disponga delle caratteristiche tecniche e di sicurezza necessarie.

d) il numero minimo di Stati membri e di firme per ogni Stato.

Il Parlamento europeo – che aveva proposto tatticamente di ridurre ad un quinto degli Stati il numero minimo richiesto (rispetto al terzo dei 27 Stati proposto dalla Commissione) – ha accettato di fissare ad un quarto degli Stati (attualmente sette Stati) il numero minimo richiesto affinché la richiesta di un milione di cittadini europei sia valida. Per quanto riguarda il numero minimo di firme per ciascuno Stato, il legislatore ha accettato la proposta della Commissione (vale a dire il numero dei parlamentari europei moltiplicato per 750).

e) la decisione della Commissione sulla richiesta dei cittadini.

Il legislatore europeo ha ridotto a tre mesi il periodo di tempo entro il quale la Commissione europea dovrà pronunciarsi sulla richiesta dei cittadini e decidere se presentare o meno una proposta di legge (o prendere un'altra iniziativa). Inoltre, il Parlamento europeo ha ottenuto non solo che la Commissione riceva il Comitato organizzatore ma anche che quest'ultimo possa presentare l'iniziativa dei cittadini in un'audizione pubblica organizzata dalla Commissione e dallo stesso Parlamento europeo nei suoi locali. Questa audizione pubblica contribuirà non solo a suscitare un dibattito transnazionale sull'iniziativa legislativa ma anche ad esercitare una pressione politica sulla Commissione affinché essa dia una risposta positiva alla richiesta dei cittadini.

f) la data di applicazione del regolamento.

Gli Stati membri hanno ottenuto, in cambio delle concessioni fatte al Parlamento europeo, un periodo transitorio di dodici mesi prima che il regolamento sia applicabile. Di conseguenza, la prima iniziativa dei cittadini europei non potrà essere presa in considerazione dalla Commissione prima del Gennaio 2012. Questo termine dovrebbe consentire sia agli Stati membri che alla Commissione di predisporre gli strumenti amministrativi necessari per la raccolta e la verifica delle firme nonché per la creazione del sito Web e del software previsti dal regolamento. Inoltre, la Commissione europea si è impegnata in una dichiarazione a verbale a redigere e a pubblicare sul suo sito Web una guida pratica dell'iniziativa cittadini, in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, che faciliti l'esercizio dell'iniziativa da parte dei cittadini europei.

3. L'attuazione concreta dell'iniziativa dei cittadini.

L'analisi sintetica della natura giuridica dell'iniziativa cittadini e delle principali disposizioni del regolamento attuativo va completata con un breve esame della sua applicabilità pratica. A tal fine, occorre distinguere l'ammissibilità giuridica di un'iniziativa cittadini dalla risposta politica che darà la Commissione ad una richiesta giudicata legalmente ammissibile. Per quanto riguarda l'ammissibilità giuridica, alcuni esempi permettono di determinare quali iniziative sarebbero giudicate ammissibili e quali no.

Una prima lista di iniziative ammissibili potrebbe comprendere proposte di legge sul diritto d'informazione dei cittadini (un "Freedom of Information Act" a livello europeo), sullo statuto dell'Associazione europea (già proposto dalla Commissione europea e poi ritirato), sul ricorso collettivo dei consumatori europei (una "class action" a livello europeo), sulla regolamentazione applicabile ai prodotti geneticamente modificati, sulla revisione della direttiva europea relativa al distacco dei lavoratori migranti o sulla creazione di un servizio civile europeo. Un'altra iniziativa possibile potrebbe essere quella di creare una nuova risorsa propria per il bilancio dell'Unione europea, quale ad esempio un'imposta sulle transazioni finanziarie, sulle società o sulle emissioni di anidride carbonica.

Al contrario, proposte di legge sicuramente non ammissibili sarebbero quelle miranti a fissare una sede unica delle Istituzioni europee (poiché la competenza in materia spetta secondo il trattato agli Stati membri e non alla Commissione europea), ad armonizzare i sistemi di insegnamento degli Stati membri (poiché tale armonizzazione è vietata dal Trattato) oppure a vietare la costruzione di minareti (poiché l'Unione europea non ha competenza in materia).

Il Parlamento europeo e le organizzazioni interessate all'iniziativa cittadini ritengono che quest'ultima possa essere utilizzata anche per proposte miranti a modificare le disposizioni dei Trattati. Questa tesi è contrastata dalla maggior parte degli Stati membri, i quali fanno valere che l'art.11 del Trattato di Lisbona nonché lo stesso regolamento attuativo parlano di iniziative volte ad applicare il Trattato e non a modificarlo. Certo, si potrebbe discutere se la creazione di uno strumento finanziario (chiamato Fondo salva-Stati) a difesa dell'Euro sia un'iniziativa volta ad applicare o a modificare il Trattato di Lisbona. Tuttavia, tale divergenza d'interpretazione costituisce un falso problema. Anche se un milione di cittadini proponesse una modifica dei Trattati in vigore, è

molto probabile che la Commissione europea non darebbe seguito alla richiesta trincerandosi dietro l'interpretazione degli Stati che bloccherebbero un'eventuale iniziativa in tal senso. In questo caso il Parlamento europeo, che dispone grazie al Trattato di Lisbona degli stessi poteri della Commissione per proporre una modifica dei Trattati, potrebbe prendere lui stesso un'iniziativa in tal senso.

Nel caso in cui l'iniziativa dei cittadini fosse giudicata giuridicamente ammissibile, quali sono le garanzie o le probabilità che la Commissione dia una risposta favorevole alla richiesta ? Come già sottolineato in precedenza, la Commissione non é giuridicamente tenuta a dare una risposta positiva alla richiesta (come anche alle richieste legislative presentate dal Parlamento europeo o dal Consiglio). Essa dovrà valutare l'interesse europeo della legge richiesta e procedere agli esami previsti per tutte le sue iniziative (consultazione delle parti interessate, analisi dell'impatto economico, sociale e ambientale, rispetto del principio di sussidiarietà e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione). Per esempio, se un milione di cittadini dovesse chiedere una riduzione del congedo di maternità già stabilito da una legge europea oppure un aumento del tempo di lavoro settimanale di 48 ore, salvo deroghe, attualmente in vigore, la Commissione potrebbe ritenere a giusto titolo che tali richieste non corrispondono all'interesse europeo. Tuttavia, se si prende in esame la prassi seguita dalla Commissione europea nel valutare le richieste legislative provenienti dagli Stati membri, dal Parlamento europeo o dal Consiglio, dalle industrie, dai sindacati o altri gruppi di pressione, risulta che la Commissione dà una risposta positiva al 95% delle richieste ricevute, poiché i suoi rifiuti di presentare proposte di legge non hanno superato i dieci casi nella storia dell'integrazione europea (2). Di conseguenza, i casi in cui la Commissione dovrebbe rifiutare le richieste giuridicamente ammissibili dei cittadini europei sembrano estremamente rari. Non va dimenticato che il regolamento attuativo prevede l'organizzazione di un'audizione pubblica nei locali del Parlamento europeo prima che la Commissione si pronunci sulla richiesta e che lo stesso Parlamento potrebbe votare una risoluzione che chieda alla Commissione la presentazione della stessa proposta di legge richiesta dai cittadini. In tal caso, la Commissione dovrebbe motivare nei tre mesi il suo eventuale rifiuto di dare una risposta positiva alla duplice richiesta dei cittadini e del Parlamento europeo.

4. Conclusioni.

L'iniziativa legislativa dei cittadini introdotta dal Trattato di Lisbona non può essere equiparata al diritto di petizione di cui dispongono i cittadini europei e che può essere utilizzato per risolvere casi individuali di cattiva amministrazione o di violazione dei diritti dei singoli. Anche se da un punto di vista semantico non può essere equiparata al diritto dei cittadini di alcuni Stati membri di sottoporre direttamente una proposta di legge al Parlamento nazionale, l'iniziativa cittadini a livello europeo potrebbe avere in pratica la stessa efficacia se, come indicato precedentemente, la Commissione europea darà seguito al 95% delle richieste legislative dei cittadini e se il legislatore europeo approverà le proposte della Commissione come è solito fare con almeno il 90% delle proposte presentate dalla Commissione.

Inoltre, il contenuto del regolamento attuativo approvato dal legislatore europeo dovrebbe, da un lato, facilitare il ricorso a questo nuovo strumento di democrazia partecipativa da parte dei cittadini europei. D'altro canto, il regolamento attuativo dovrebbe consentire di stimolare il dibattito transnazionale e di promuovere un nuovo spazio pubblico europeo grazie alle disposizioni sul comitato promotore composto da sette cittadini appartenenti a sette Stati diversi, sull'utilizzazione di un sito informatico messo a disposizione dalla Commissione nonché sull'organizzazione di un'audizione pubblica che permetterà ai promotori dell'iniziativa di confrontarsi in un dibattito aperto con i rappresentanti delle Istituzioni europee. Se l'applicazione pratica del regolamento confermerà queste premesse, il nuovo strumento dell'iniziativa cittadini potrebbe effettivamente contribuire a ridurre la disaffezione dei cittadini europei nei riguardi del processo di integrazione europea, a rendere gli stessi cittadini maggiormente coscienti del funzionamento concreto dell'Unione europea e, in tal caso, ad accrescere la legittimità democratica dell'Unione stessa.

PAOLO PONZANO (*Visiting Fellow* presso l'Istituto Universitario Europeo)

NOTE (a piè di pagina) :

(1) Si veda l'articolo di P. PONZANO : “ Le droit d'initiative législative de la Commission européenne : théorie et pratique” in “Revue des Affaires européennes – Law & European Affairs » - Editions Bruylant, Bruxelles, 2009-2010/1.

(2) I casi conosciuti di rifiuti legislativi da parte della Commissione europea sono i seguenti : una proposta di mantenimento dei "tax free shops" per il commercio intracomunitario ; una direttiva riguardante la libertà d'informazione e i mass-media ; una proposta relativa al regime dei servizi pubblici nell'Unione europea ; una proposta relativa alla sicurezza degli hotels contro gli incendi ; un programma di nutrizione a livello europeo ; una regolamentazione europea relativa ai cani da combattimento.