

“INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI: PESCE D’APRILE O PRIMAVERA DI UNA NUOVA DEMOCRAZIA EUROPEA”

di Stefano Milia (Segretario generale Consiglio Italiano del Movimento Europeo)

Se, come al momento appare piuttosto probabile, il Trattato di Lisbona avrà una vita molto più breve di quella che la maggioranza dei rappresentanti degli Stati membri dell’Unione avevano sentenziato alla fine del 2007, ci si potrebbe chiedere ora quali sono le innovazioni in grado di farlo ricordare nel tempo.

Probabilmente, una di queste sarà l’introduzione, per la prima volta nel diritto primario dell’Unione europea, di uno strumento di democrazia partecipativa come l’iniziativa dei cittadini europei (ICE) all’Art.11, comma 4 del Trattato sull’Unione europea che concretamente potrà essere attivata a partire dal 1 aprile del 2012.

Si tratta, infatti, di un’innovazione rilevante da parte dell’UE, poiché solo in dodici - fra cui anche l’Italia - dei ventisette Stati membri esiste, a livello nazionale, il diritto dei cittadini di sottoporre una propria proposta di legge all’attenzione del rispettivo Parlamento. Si potrebbe, quindi, avere la tentazione di dire che l’Unione europea vada anche più lontano di alcuni dei suoi Stati membri in materia di partecipazione diretta dei cittadini al processo legislativo.

A ben vedere, però, non è così. Esiste, infatti, una differenza importante tra il “diritto d’iniziativa,” riconosciuto dal Trattato di Lisbona ai cittadini europei, e quelli in vigore a livello nazionale. Nella maggior parte di questi casi, difatti, si tratta di soluzioni che permettono a un numero significativo di cittadini di sottoporre direttamente una proposta di legge al rispettivo legislatore. Nel caso dell’Unione europea, invece, i cittadini potranno chiedere solo alla Commissione europea – che in base ai Trattati europei dispone del diritto sostanzialmente esclusivo di iniziativa legislativa - di presentare una proposta di legge, ma non avranno la garanzia che essa 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 poi effettivamente chiamato a discutere e a esprimersi riguardo a tale istanza.

Si tratta, infatti, tecnicamente di una “*agenda setting initiative*”, che impone solamente alla Commissione europea di fare delle valutazioni relative all’ammissibilità della proposta stessa e sull’opportunità di farle proseguire il cammino.

La ragione di tale limite, risiede principalmente nella particolarità del sistema istituzionale dell’UE, dove le grandi differenze di interessi e di situazioni esistenti, continuano a far ritenere saggio il mantenere il ruolo formale di iniziatore del processo legislativo in capo ad un’unica istituzione, che i Trattati delineano come sostanzialmente impegnata a riconoscere e difendere solo gli interessi generali dell’Unione stessa. L’ICE quindi non fa che allargare anche ad un milione di cittadini, quello che precedentemente era stato già accordato agli Stati Membri e al Parlamento europeo, i quali, ugualmente, possono validamente chiedere

alla Commissione di attivarsi, senza però alcun obbligo, da parte di essa, di dare concretamente seguito a tale richiesta, comunicando semplicemente le ragioni della scelta effettuata.

Del resto, la Commissione ormai nella sua fase di preparazione formale di elaborazione di una proposta di legge europea, è tenuta a rispettare un complesso e delicato processo amministrativo, che prevede ampie fasi di consultazione di tutte le parti interessate, un rapporto con i Parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà, una valutazione dei costi di una regolamentazione europea rispetto ai suoi benefici potenziali, insomma, tutta una serie di procedure che sono anche testimonianza di “buona *governance*” e che vanno, quindi, opportunamente soppesate, anche in un contesto in cui emerge l’esigenza di dare maggiore spazio alla sovranità popolare nel contesto istituzionale europeo.

Pur tuttavia, sarebbe errato sottovalutare il diritto di iniziativa dei cittadini europei, oppure assimilarlo semplicemente al “diritto di petizione” (che esiste per i singoli cittadini nei riguardi del Parlamento europeo già dal Trattato di Maastricht), a causa del suo carattere non vincolante per la Commissione europea. Politicamente, infatti, rappresenta uno strumento che incorpora anche forti valori democratici ed elementi simbolici, e sarà, quindi, molto probabile, che la Commissione europea tenderà a dare 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.

Approdata nel Trattato vigente, dopo essere stata presentata e accolta durante i lavori della Convenzione che ha portato alla stesura del, poi fallito, progetto di Trattato costituzionale dell’Unione, la misura dell’ICE ha dovuto affrontare vari passaggi che, probabilmente, si sono rivelati anche più lunghi del previsto.

I due elementi essenziali richiamati dal Trattato stesso, cioè il numero minimo di un milione dei cittadini che fossero rappresentativi di un numero significativo di Stati membri dell’Unione, aveva infatti bisogno di un regolamento interpretativo e attuativo che poi nel suo percorso ha trovato non pochi ostacoli ed ha necessitato di grandi capacità di mediazione tra le diverse posizioni, specie della Commissione, del Parlamento Europeo e delle organizzazioni rappresentative della società civile più coinvolte.

Il compromesso trovato affronta e risolve, in particolare, le seguenti problematiche: il numero minimo di Stati in cui raccogliere le firme (1/4 degli Stati membri) , il numero minimo di firme per ogni Stato (i rispettivi parlamentari europei moltiplicati per 750), l’età minima richiesta (la stessa prevista per le elezioni del Parlamento europeo), le modalità di controllo dell’ammissibilità delle varie richieste (registrazione da accordarsi preventivamente ed entro 2 mesi dalla richiesta dei promotori), i requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme (comitato promotore transnazionale, raccolta tradizionale e sul web, procedure di controllo dell’autenticità affidate ai singoli stati, ecc..), i termini per la raccolta delle firme (un anno), i requisiti da rispettare da parte degli organizzatori, in particolare, per quanto riguarda la trasparenza e i finanziamenti, la lunghezza del periodo transitorio che permettesse agli Stati membri e alla Commissione di allestire tutti gli strumenti necessari a far partire concretamente le raccolte firme (termine 31 marzo 2012) ed, infine, il “*follow up*”, da parte della Commissione, rispetto alle iniziative che hanno raggiunto le firme

necessarie (decisione entro 3 mesi e audizione pubblica del comitato promotore).

Nel complesso, la linea di facilitare il più possibile i cittadini ad utilizzare questo innovativo strumento di cittadinanza attiva europea, è stata quella vincente, anche nei confronti della Commissione che da sempre teme un eccessivo carico amministrativo nel caso di utilizzo massiccio dell'ICE.

Rimangono, comunque, ora alcuni passaggi a cui sono chiamate le amministrazioni nazionali specie: l'identificazione dell'autorità nazionale responsabile della certificazione dei sistemi di raccolta firme *on-line*, quella responsabile del controllo dell'autenticità delle firme raccolte, l'integrazione nel diritto nazionale di appropriate misure di penalizzazione per gli organizzatori che contravvengono alle varie regolamentazioni in vigore.

È da rilevare, inoltre, che per la prima volta nel nostro paese verrebbero riconosciuti ufficialmente degli effetti di tipo politico-istituzionale a firme raccolte sulla rete, un'innovazione che potrebbe aprire anche la strada ad interessanti evoluzioni future.

L'Italia però per molti mesi non ha fatto alcun passo in avanti rispetto all'implementazione dell'ICE, accumulando ritardi che si spera possano essere rapidamente recuperati. Rimane, poi, la necessità di accompagnare il tutto con un'efficace campagna di sensibilizzazione e di migliore conoscenza dell'ICE rivolta al largo pubblico, per non rischiare, come in tante altre fattispecie legate all'attualità politica europea, che solo una sfera molto ristretta ed elitaria della cittadinanza comprenda a fondo ed utilizzi correttamente tale strumento.

Infine, naturalmente, resta da vedere come la società civile vorrà porsi di fronte a tale opportunità e se essa contribuirà poi effettivamente ad allargare la sfera del dibattito pubblico sui temi politici da affrontare al livello dell'Unione o se si preferirà continuare ad utilizzare strumenti prevalentemente nazionali (referendum) o comunque più tradizionali (appelli, petizioni, ecc...). Primi segnali mostrano un certo interesse da parte delle varie organizzazioni rappresentative di cittadini e si inizia pure a parlare di alcune ICE sul quale si stanno per profilare grandi alleanze transnazionali (ad esempio, in tema di proprietà dell'acqua, del roaming sulla telefonia mobile, dei prodotti geneticamente modificati, sul reddito minimo di cittadinanza, in tema di immigrazione, su misure di bilancio e piani di sviluppo che servano per rilanciare l'economia europea).

Quello che appare probabile è che tale strumento verrà utilizzato sia per proporre atti tendenti a diminuire l'influsso della legislazione europea su singoli aspetti della convivenza, sia per sostenere normative che invece avrebbero un effetto di rafforzamento dell'integrazione. La potenziale convergenza di ragioni sia euroscettiche che pro-europee, infatti, è stato fin dall'inizio uno dei motivi di forte affermazione dello strumento ICE.

Bisogna comunque rilevare che tale innovazione, molto probabilmente, comporterà una serie di effetti paralleli sui quali riflettere, qualunque sia il soggetto tematico specifico che venga sostenuto nelle varie

iniziative.

In primo luogo, quello di aumentare la pressione di trasformazione delle ancora troppo deboli alleanze di partiti nazionali in vere forze politiche europee in grado di rivolgersi ed impegnarsi al fianco della società civile organizzata in battaglie che rendano conto ad una nuova, composita e più consapevole sfera pubblica europea.

In secondo luogo, di rendere sempre più evidente che, specie la Commissione europea, sarà in grado di comunicare con i cittadini se comincia a rispondere alle loro domande, fornire beni pubblici europei nuovi e migliori, trasformarsi, insomma, sempre più in un vero governo.

In terzo luogo, quello di rafforzare l'azione di una società democratica, non più solo nazionale, catturando l'attenzione della massa e dei mezzi di comunicazione.

Se l'ICE avrà l'effetto di stimolare una nuova stagione democratica di portata europea è, quindi, tutto ancora da verificare. Il fatto che non rimanga però solamente un pesce d'aprile, dipenderà dalla volontà di ogni cittadino e dall'attenzione che le istituzioni a tutti i livelli saranno disponibili a concederle.

Publicato su SEMESTRE EUROPEO (Gangemi editore) (n.2 Anno 2 Dicembre 2011)