



L'“aritmia” della democrazia UE e la “cura” prescritta dal Parlamento europeo: la risoluzione del 13 giugno 2023 sull'iniziativa dei cittadini

Andrea Profeta

Dottorando in “Profili giuridici nella mobilità sostenibile nell'UE”, Università degli Studi del Sannio, Benevento

1. Premessa

È consolidata l'opinione secondo cui i Trattati europei – ancorché ad uno sguardo meramente formale, rappresentino ordinari accordi internazionali sottoscritti dagli Stati membri – assurgono sostanzialmente a carta costituzionale di una comunità di diritto. Quest'ultima si fonda, ai sensi dell'art. 2 TUE, su una gamma di valori – che connotano in maniera identitaria l'Unione europea – in seno ai quali assume rilievo centrale quello della democrazia. L'ordinamento dell'Unione è conseguentemente un sistema democratico, il cui perno essenziale ed imprescindibile è individuabile nella derivazione dei pubblici poteri dalla volontà popolare¹.

Ai fini della legittimità democratica dell'UE è dunque centrale il ruolo del Parlamento europeo e il necessario rispetto delle relative prerogative. Nei primi decenni dell'integrazione europea le sue funzioni erano particolarmente ridotte, alimentando il fenomeno del c.d. *deficit* democratico, ossia della carenza di legittimità, per l'appunto democratica, del processo di integrazione europea, dovuta alla concomitante circostanza che i Parlamenti nazionali, dapprima titolari delle funzioni successivamente devolute agli apparati legislativi sovranazionali in virtù della sottoscrizione dei Trattati, si sono visti privati delle prerogative ad essi riferibili senza che tuttavia a ciò corrispondesse un'egualmente ampia attribuzione di potestà al Parlamento europeo.

Onde porre rimedio a detta situazione, al processo di integrazione europea si è accompagnato un *empowerment* del Parlamento europeo, alla luce del quale esso si è visto attribuito un ruolo di maggior rilievo nell'ambito del sistema democratico dell'Unione². Ciononostante, non si è posto un rimedio definitivo ai problemi affliggenti la democrazia europea, che tutt'oggi rimangono, almeno parzialmente, insoluti. Problemi che si presentano attualmente sotto una veste che, piuttosto di *deficit*, induce a discorrere di “aritmia” del sistema democratico europeo: così come per le disfunzioni del ritmo cardiaco, che si manifestano quando gli impulsi cardiaci non funzionano correttamente, cosicché il battito cardiaco continua, ma con importanti irregolarità, allo stesso modo nell'attuale *facie* del sistema democratico dell'Unione si registrano significative aritmie sia nelle dinamiche politico-istituzionali sovranazionali che in quelle statali³.

¹ U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2011, p. 632.

² Cfr. A. DE FEO, *Il processo di empowerment del Parlamento europeo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, pp. 237 ss.

³ N. LUPO, *Elezioni e aritmie nella democrazia rappresentativa dell'Unione europea*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, 2022, 210, p. 24.

A valle della patologia affliggente la democrazia europea, su cui insiste la perdurante impossibilità dei cittadini dell'Unione di eleggere direttamente i componenti dell'Esecutivo europeo, nonché di esprimersi sulle modifiche dei Trattati, vi è il sostanziale scollamento tra i bisogni e le necessità proprie dei cittadini e la loro interpretazione da parte di chi è tenuto a tradurli, *id est* gli eletti dai primi, che conduce ad una “disconnessione democratica”. Ciò che è stato premesso ha contribuito al progressivo allontanamento dei cittadini dal “sogno europeo”⁴.

Onde valorizzare e dare maggior “voce” ai cittadini nell’ambito della vita democratica dell’Unione, tenuto conto che il coinvolgimento politico della società civile si sostanzia non solo – e non tanto – nel mero ambito dell’elezione dei rappresentanti istituzionali, quanto piuttosto della facoltà di scambiare opinioni nonché di dialogare con le istituzioni, gli attori istituzionali hanno messo in luce l’importanza centrale della democrazia partecipativa. A tal fine, il [libro bianco della Commissione sulla governance europea del 2001](#), dapprima, il [progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa del 2004](#), hanno posto le basi normative per il diritto dei cittadini a partecipare alla vita democratica dell’Unione, elencando gli strumenti all’uopo necessari. Le anzidette previsioni sono confluite, senza particolari modifiche, nel [Trattato di Lisbona](#) successivamente adottato, contribuendo a dar forma all’attuale Titolo II concernente le “Disposizioni relative ai principi democratici”.

2. L’iniziativa dei cittadini europei

L’innovato sistema democratico dell’Unione ha posto al fianco della democrazia rappresentativa un ulteriore perno della legittimità democratica dell’UE, vale a dire il principio della democrazia partecipativa, cristallizzato nell’art. 10, par. 3, TUE, a norma del quale: «Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione».

L’istituto dell’iniziativa dei cittadini europei è l’unico, tra degli strumenti di democrazia partecipativa, enucleati dall’art. 11 TUE, ad essere oggetto di disciplina di dettaglio, il che è emblematico della sua relativa centralità nei piani dell’impianto democratico europeo. Difatti, a norma dell’art. 11, par. 4, co. 1, TUE: «Cittadini dell’Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l’iniziativa di invitare la Commissione europea, nell’ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell’Unione ai fini dell’attuazione dei trattati».

Si è infatti dinnanzi ad una delle maggiori – nonché più simboliche – innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona sicché la previsione in commento ha il pregio di conferire, per la prima volta nel quadro complessivo dell’integrazione europea, un diritto di partecipazione in vista di un suo esercizio collettivo e transnazionale⁵. Per il suddetto motivo, la natura giuridica dell’istituto è controversa e di non agevole inquadramento nelle categorie degli strumenti di democrazia partecipativa che sono per lo più immagini

⁴ Più diffusamente, G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell’Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, pp. 37 ss.

⁵ Ivi, p. 42.

di quelle nazionali. A tal fine, sembra preferibile aderire all'orientamento che ascrive l'istituto in discorso al *genus* degli strumenti di democrazia "semi-diretta", non potendosi sussumere lo stesso in seno agli strumenti di democrazia diretta, al fianco del *referendum*, giacché quest'ultimo gode di vincolatività nei confronti delle istituzioni nazionali, carattere di cui è viceversa carente l'iniziativa dei cittadini europei (ICE)⁶.

È altresì sommosso avviso di chi scrive che il suddetto istituto non possa essere assimilato all'iniziativa legislativa popolare⁷. Quest'ultima trova infatti come destinatario finale l'organo legislativo, il che non avviene per la prima – rivolta, invece, alla Commissione – che, nel solco del procedimento legislativo vede arrestare le sue prerogative alla “mera” iniziativa. Di tal che, pare che l'istituto sia non dissimile dal potere di preiniziativa attribuito, rispettivamente dagli articoli 225 e 241 TFUE, al Parlamento europeo e al Consiglio, conferendo in sostanza un potere di impulso – non vincolante – ai cittadini nei confronti della Commissione.

Ciò posto, con riferimento specifico alla disciplina procedurale dell'iniziativa dei cittadini europei, l'art. 11, par. 4, co. 2 TUE, dispone: «Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'art. 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea». Questa disposizione rinvia ad un'omologa, collocata in seno alle previsioni inerenti alla cittadinanza e alle prerogative di cui ai cittadini europei, che rimanda, in sintesi, al diritto derivato, incaricando il Parlamento europeo e il Consiglio di adottare mediante regolamento la disciplina delle procedure e delle condizioni necessarie per la presentazione dell'iniziativa dei cittadini europei.

A riprova della rilevanza assoluta dello strumento, l'iter di elaborazione della disciplina procedurale ha preso piede ancor prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e dunque allorché l'istituto era ancora *in fieri*. Infatti, con [la risoluzione del 7 maggio del 2009](#) il Parlamento europeo ha demandato alla Commissione la presentazione di una proposta di regolamento per l'attuazione dell'iniziativa dei cittadini, cui ha fatto seguito il [Libro verde della Commissione dell'11 novembre 2009](#) ed infine la proposta di regolamento del 31 marzo 2010. A valle di detto *iter* si è avuta l'adozione del [regolamento UE n. 2011/211 del Consiglio e del Parlamento europeo](#).

In vigenza della disciplina di cui sopra, ossia dal 2012 al 2019, sono state presentate 92 ICE, di cui: 68 sono state registrate, 25 sono state rigettate e solo 4 hanno avuto successo. In detto ambito normativo hanno altresì tratto origine una serie di contenziosi che hanno portato a 7 sentenze del Tribunale. Le criticità di cui sono forieri detti numeri sono state finanche avvertite dall'Avvocato generale Mengozzi, che ha evidenziato come, pur trattandosi di uno strumento fondamentale per la democrazia, la disciplina dell'ICE appaia di incerta e delicata applicazione.

⁶ R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica. Considerazioni in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2021, pp. 363-384.

⁷ Cfr. U. VILLANI, *Principi democratici e diritti fondamentali nella “Costituzione Europea”*, in *La Comunità Internazionale*, 2005, pp. 643-676.

Si è dunque dato avvio al processo di revisione del regolamento di cui sopra, nel cui ambito la Commissione ha cercato di coinvolgere nella maniera più ampia possibile gli attori sociali, le cui testimonianze hanno concorso con gli apporti istituzionali. Di tal che, la disciplina di cui sopra è stata successivamente novellata dal [regolamento UE n. 2019/788](#) il quale, ancorché volto a migliorare il funzionamento dell'istituto rendendolo maggiormente accessibile, meno oneroso e di più facile utilizzo, nonché più rispondente al *favor participationis* rispetto al processo decisionale democratico, ne ha mantenuto intatta la struttura.

L'attuale articolazione della procedura è la seguente: costituzione di un gruppo di organizzatori e registrazione (1); raccolta delle dichiarazioni di sostegno (2); verifica e certificazione da parte degli Stati membri (3); presentazione dell'ICE alla Commissione che, all'esito dell'esame della stessa, rassegna le proprie considerazioni (4).

Relativamente alla fase della registrazione, la Commissione è tenuta infatti a deliberare l'ammissibilità dell'iniziativa ai sensi dell'art. 6, par. 3, del regolamento, vale a dire che non si tratti di un'iniziativa: manifestamente esorbitante dalla competenza di iniziativa dell'Istituzione; proposta ingiuriosa o avente contenuto futile o vessatorio; manifestamente contraria ai valori dell'Unione. La novità di maggior rilievo nell'ambito della fase di registrazione è rappresentata dalla previsione – traduzione degli approdi della giurisprudenza del Tribunale – che consente alla Commissione, laddove non ravvisi l'integrale ammissibilità dell'ICE, di disporre la registrazione parziale, previa scelta degli organizzatori di mantenerla comunque inalterata oppure ritirarla. Ulteriore elemento di novità è rappresentato dall'obbligo di motivazione rafforzata gravante sulla Commissione con riferimento alle determinazioni assunte sulle istanze registrazione, la cui *ratio* consiste nel permettere ai proponenti una migliore comprensione, ad esempio, dei motivi ostativi che hanno condotto l'istituzione a respingere la relativa richiesta, conferendo pertanto ad essi la facoltà di rimodulare la stessa sulla scorta di detti rilievi.

Il secondo momento ove insiste in maniera decisiva la discrezionalità della Commissione, come si è detto, è quello dell'esame dell'iniziativa, fase che si svolge all'esito della proficua raccolta delle dichiarazioni di impegno e di verifica da parte degli Stati membri. A tal fine, l'art. 15 del regolamento si limita *sic et simpliciter* a prevedere che, entro 6 mesi dalla pubblicazione dell'iniziativa, la Commissione sia tenuta a definire in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche relative in merito, nonché le azioni che intende eventualmente intraprendere e i suoi motivi per intervenire o meno.

3. La risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2023 sull'attuazione dei regolamenti ICE

Benché le modifiche apportate dalla disciplina vigente all'ICE appaiano convergenti verso il potenziamento del valore aggiunto insito nell'ICE medesima, che risiede «non già nella certezza del suo esito, bensì nelle possibilità e nelle opportunità che esso crea per i cittadini dell'Unione», *id est* dar vita ad un dibattito pubblico in seno alle istituzioni europee ancor prima che prenda piede il procedimento legislativo, non pare che esse conferiscano pienamente effetto utile allo strumento di partecipazione democratica.

Invero, l’iniziativa dei cittadini europei, a dispetto dell’espressa previsione dei Trattati che sancisce l’obbligo di attribuire piena dignità nel *decision making* alle parti sociali, al di là dunque di una mera consultazione, è tutt’oggi destinato a scontrarsi contraddittoriamente – e recessivamente – con la preponderanza della Commissione, il cui monopolio sul piano dell’iniziativa legislativa assurge a vero proprio ostacolo nei confronti del pieno dispiegarsi della partecipazione dei cittadini. Resta pertanto immutata la considerazione per cui l’effettiva capacità dei cittadini di fungere da mediatori al servizio delle istituzioni nell’ambito del processo legislativo europeo, trova nelle maglie delle prerogative, e dunque dalla discrezionalità, della Commissione – soprattutto nelle fasi della registrazione e dell’esame – un importante filtro, spesso fin troppo restrittivo.

Quanto sopra è altresì testimoniato dalla [relazione per gli affari costituzionali \(A9-0182/2023\)](#), presupposta all’adozione della risoluzione del Parlamento europeo in questione, laddove si da espressamente atto che, se da una parte il regolamento riveduto sull’ICE ha indubbiamente ridotto gli ostacoli procedurali per gli organizzatori e i sostenitori della stessa sotto diversi aspetti, dall’altra «tale strumento partecipativo tuttora non sfrutta appieno il suo potenziale democratico». In detta sede la commissione affari costituzionali del Parlamento europeo ha inoltre messo in evidenza l’importanza – in vista del successo delle iniziative – della raccolta delle dichiarazioni di sostegno tramite piattaforma *online*, ed in particolare della facoltà degli organizzatori di avvalersi dei sistemi individuali di raccolta delle firme, sollecitando correlativamente la Commissione ad avviare un processo di riflessione onde reintrodurre il sistema da ultimo menzionato (non più utilizzabile a partire dal dicembre 2022 ai sensi dell’art. 11, par. 7, regolamento 2019/788).

Ulteriore criticità all’uopo evidenziata è la sproporzione sussistente tra gli sforzi e le ingenti risorse necessarie ai fini dell’organizzazione dell’iniziativa dei cittadini e i relativi effetti giuridici limitati, quand’anche sia raggiunta la soglia richiesta di un milione di firme. Onde porre rimedio a detto squilibrio, l’organo del Parlamento europeo ha rappresentato la necessità di fornire un sostegno finanziario alle organizzazioni di iniziative che abbiano raggiunto un milione di firme, nonché instaurare nel corso della procedura un dialogo verticale con gli istanti in merito ai loro obiettivi e alle modalità con cui conseguirli.

Sulla base di detta relazione, il Parlamento europeo ha adottato la [risoluzione n. 2022/2206 del 13 giugno 2023, sull’attuazione dei regolamenti riguardanti l’iniziativa dei cittadini europei](#). Essa ha preso le mosse dalla discrasia tra la centralità conferita da parte del legislatore europeo all’istituto – che «rappresenta una delle principali innovazioni introdotte dal trattato di Lisbona in termini di partecipazione democratica ed è il primo meccanismo transnazionale di iniziativa di cittadini al mondo» – in vista del quale il medesimo Parlamento europeo si è fatto attivo sostenitore, e la constatazione che «finora le ICE hanno avuto scarsa visibilità e scarsa efficacia in termini di proposte di atti giuridici dell’Unione da parte della Commissione, il che rischia di indebolire tale meccanismo partecipativo; che l’ICE deve essere rafforzata affinché diventi un autentico processo di iniziativa legislativa dal basso verso l’alto a livello dell’UE».

Il Parlamento europeo non ha altresì trascurato i miglioramenti apportati dal regolamento 2019/788, al quale riconosce il pregio di aver «rafforzato la dimensione politica di tale strumento partecipativo, con l'obbligo di tenere una discussione plenaria in Parlamento e alla possibilità di adottare una risoluzione». Malgrado ciò, permangono vistose vulnerabilità, quali la sua visibilità tra i cittadini e la sua capacità di deliberazione e, più in generale, il suo impatto giuridico e politico.

A cospetto di ciò, è la stessa istituzione rappresentativa dei cittadini a constatare la non comune esiguità delle iniziative valide e il marginale impatto dello strumento sul processo democratico europeo. Al fine di rimuovere dette criticità, il Parlamento europeo ha segnatamente invitato: gli attori istituzionali a migliorare la visibilità dell'istituto, all'uopo invitando la Commissione ad avviare campagne di informazione per promuovere lo strumento ICE e meglio comunicare il suo impatto; gli Stati membri a coordinare a livello nazionale campagne di sensibilizzazione al riguardo coinvolgendo altresì le autorità regionali e locali.

In secondo luogo, al fine di garantire una maggiore percentuale di iniziative registrate, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione ad adottare procedure, nonché risposte, chiare e semplici, se possibile indicando anche eventuali soluzioni a fronte di iniziative anche parzialmente inammissibili. Inoltre, l'ha esortata a vagliare la possibilità di reintrodurre l'opzione per gli organizzatori di avvalersi di sistemi individuali di raccolta elettronica, in quanto strumenti particolarmente flessibili e dunque utili allo scopo.

Assume rilievo altresì l'invito, con ancora una volta destinataria la Commissione, di fornire non solo un sostegno finanziario alle iniziative che raggiungano la soglia minima di firme ma, ben più, anche un sostegno finanziario progressivo a quelle sotto soglia.

Dal canto suo, il Parlamento europeo, con la risoluzione in parola, si è espressamente impegnato a adottare una risoluzione dopo ogni iniziativa valida, nonché dopo ogni comunicazione con cui la Commissione assume le relative determinazioni su una specifica iniziativa, sottolineando a tale scopo l'esigenza di procedere ad una modifica del regolamento del Parlamento.

Infine, benché in guisa alquanto stringata, il Parlamento europeo si è impegnato a valutare le modalità per migliorare l'efficacia dell'istituto, «anche nel contesto di una futura revisione dei trattati», riservandosi a tal fine di proporre quella dell'art. 11, par. 4, TUE.

4. Conclusioni

Le raccomandazioni complessivamente adottate dal Parlamento onde superare le premesse criticità risultano dissonanti col giudizio insufficiente espresso della medesima istituzione sul perseguimento degli obiettivi istituzionalmente attribuiti all'iniziativa dei cittadini europei.

Non ci si può esimere dal mettere in evidenza aspetti contraddittori della risoluzione di specie, laddove l'impegno assunto dal medesimo Parlamento è quello di votare una risoluzione parlamentare dopo ogni ICE valida, benché proprio il numero di ICE valide – *rectius*: il marginale numero di ICE valide – sia assunto a punto di partenza del conseguente *iter* logico.

Ancor più paradossale è l'iniziativa di cui al punto 18, recante l'invito rivolto agli attori istituzioni di condividere con i cittadini «le storie di successo e i risultati conseguiti» dall'istituto, il che collide frontalmente con il dato centrale della risoluzione, ossia i risultati invero particolarmente esigui conseguiti dello strumento che, delle 127 richieste complessive, ha visto solo 7 risposte da parte della Commissione (ossia il 5,5% del totale), di cui solo 1 (l'iniziativa “*Minority SafePack*”) è stata discussa in Parlamento.

Ad avviso di chi scrive, sarebbe stato auspicabile, tenuto conto dell'espresso riconoscimento dell'inefficacia dello strumento, un maggiore rilievo alle iniziative affidate al punto 33 delle raccomandazioni, ossia all'impegno a «valutare ulteriormente, anche nel contesto di una futura revisione dei trattati, le modalità per ampliare l'ambito di applicazione, aumentare l'accessibilità e migliorare l'efficacia dell'ICE nell'ambito del quadro giuridico attuale e futuro dell'UE»; analogo discorso sembra potersi fare per il punto 34, che segna l'impegno «a rivedere l'art. 11, paragrafo 4 TUE al fine di aumentare l'accessibilità e l'efficacia giuridica dell'ICE rafforzando il ruolo del Parlamento».

In conclusione, si ritiene di dover convenire con chi ravvisa proprio nel rafforzamento della democrazia rappresentativa, e dunque del ruolo del Parlamento, con conseguente erosione del monopolio citato della Commissione, la chiave per l'accrescimento della legittimazione democratica⁸. Difatti, pare alquanto contraddittorio che, ancorché fondato sul principio di democrazia rappresentativa, l'autorità legislativa espressione dei cittadini dell'Unione sia viceversa sprovvista del potere di iniziativa legislativa.

Giugno 2023

⁸ R. MASTROIANNI, *L'iniziativa legislativa nel processo legislativo comunitario tra deficit democratico ed equilibrio interistituzionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002, p. 433 ss.