

# Osservatorio sulle fonti

## IL PRIMO SCOGLIO DEL DIRITTO DI INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI<sup>1</sup>

di *Andrea Simoncini e Erik Longo*<sup>2</sup>

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro giuridico. – 3. Il Regolamento e la procedura necessaria per avviare la raccolta delle sottoscrizioni. – 4. Cosa ‘non’ è l’iniziativa civica: differenze tra l’ICE e gli altri istituti di democrazia diretta. – 5. La registrazione di una ICE ed il controllo della Commissione. – 6. I primi casi di rigetto. – 7. Verso la prima decisione della Corte di Giustizia.

*In the next few months the General Court of the European Union will rule on the issue of the admissibility of an European Citizens’ Initiative (hereinafter ECI) rejected on 6<sup>th</sup> September 2012 by the European Commission. This judgment is expected as one of the first assessment of the brand new instrument for participatory democracy introduced in the Lisbon Treaty (Article 11 of TUE). ECI is designed to allow the citizens to take an active role within the law-making process of the EU. One million citizens who fulfil a petition to call on the Commission have the right to propose a legal act on a specific issue. This innovation represents an unprecedented means of transnational democracy insofar it establishes the conditions for increased public engagement within the EU. The ECI is viewed as significant institutional response to the EU’s perceived democratic deficit.*

*In light of these circumstances, this article investigates the problems related to the power of the European Commission to refuse an initiative. It considers first the origins of the ECI, the main elements of the new mechanism and its legal background. It then describes the power of the Commission to refuse an initiative and the first case before the General Court. Finally the article analyses the main problems that are emerging in this first phase of implementation of the ECI.*

---

<sup>1</sup> Il presente contributo è frutto del lavoro comune dei due autori, ciò nondimeno la stesura dei capitoli 1, 4, 6, è da attribuire ad Andrea Simoncini e quella di restanti a Erik Longo.

<sup>2</sup> Andrea Simoncini è professore di Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Firenze; Erik Longo è ricercatore di Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Macerata.

# Osservatorio sulle fonti

## 1. Introduzione

Nei prossimi mesi il Tribunale dell'Unione Europea deciderà la prima questione relativa ad una "iniziativa dei cittadini europei" (da qui in avanti ICE) rigettata dalla Commissione<sup>3</sup>.

Il giudizio è atteso come uno dei primi test del nuovissimo strumento di partecipazione democratica introdotto nel Trattato di Lisbona all'art. 11, par. 4.<sup>4</sup>

L'ICE è stata pensata dai riformatori dei Trattati per permettere ai cittadini di prendere parte attiva all'interno del processo di *law-making* europeo. Attraverso di essa un milione di cittadini che sottoscrivono una petizione rivolta alla Commissione europea hanno il diritto di proporre un documento che pone l'attenzione su uno specifico tema oggetto di competenza dell'Unione. L'innovazione rappresenta uno strumento mai previsto di democrazia transnazionale, dal momento che stabilisce le condizioni per aumentare il coinvolgimento pubblico nelle questioni relative all'Europa<sup>5</sup>. Prevedendo il diritto di iniziativa, infatti, il Trattato di Lisbona tenta di dare una risposta istituzionale al deficit democratico europeo<sup>6</sup>, attraverso l'introduzione di un meccanismo che coinvolge i cittadini negli 'affari' dell'unione; un sistema molto vicino ai meccanismi di democrazia partecipativa che completa, e non si sostituisce, alle regole della rappresentanza democratica<sup>7</sup>.

## 2. Il quadro giuridico

L'ICE è stata per la prima volta inclusa all'interno del Trattato che stabiliva una Costituzione per l'Europa durante i lavori della Convenzione per il futuro dell'Europa (2002-2003) come parte di un più ampio obiettivo rivolto ad introdurre elementi di de-

---

<sup>3</sup> Caso T-450/12. Il rigetto della Commissione è stato deciso e comunicato con lettera al rappresentante legale dell'iniziativa in data 6 settembre 2012.

<sup>4</sup> P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: law, politics, and treaty reform*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 9-11.; J.-C. PIRIS, *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*, Cambridge, Cambridge Univ Press, 2010, p. 133 e ss.; F.-X. PRIOLLAUD, *Le Traité de Lisbonne: commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, Parigi, Documentation française, 2008, p. 56-57.

<sup>5</sup> Vedi a tale proposito il parere del COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO su "The implementation of the Lisbon Treaty: participatory democracy and the citizens' initiative".

<sup>6</sup> G. SMITH, *The European Citizens' Initiative: a New Institution for Empowering Europe's Citizens?*, in *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, a cura di M. DOUGAN, N.N. SHUIBHNE, E. SPAVENTA, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2012; S. NINATTI, *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea*, Milano, Giuffrè, 2004.

<sup>7</sup> D. FERRI, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le ist. del fed.*, 2, 2011, p. 297 e ss.; N. LEVRAT, *L'initiative citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique?*, in *Cahiers de Droit Européen*, 2011, p. 53 e ss.

# Osservatorio sulle fonti

democrazia partecipativa nell'ordinamento europeo<sup>8</sup>. In una delle ultime sedute dei lavori della Convenzione il rappresentante tedesco Jürgen Meyer promosse l'introduzione di un nuovo meccanismo di partecipazione che avrebbe dovuto introdurre innovazioni significative nella politica europea<sup>9</sup>. Sebbene il Presidium rifiutò formalmente l'introduzione di riforme legate alla partecipazione, in una delle ultime riunioni della Convenzione, il Presidente V. G. d'Estaing annunciò una serie di emendamenti dell'ultima ora al progetto di Costituzione che contenevano anche l'introduzione dell'ICE all'interno dell'art. 46, par. 4 (rubricato "Principio di democrazia partecipativa")<sup>10</sup>.

A seguito del fallimento della Convenzione il nuovo strumento fu ripescato all'interno dei lavori della Conferenza intergovernativa incaricata di scrivere il nuovo Trattato di riforma<sup>11</sup>. Dopo un piccolo dibattito e poche modifiche, l'ICE è stata introdotta nel nuovo Trattato sull'Unione Europea (TUE) e nel Trattato sul funzionamento (TFUE).

Pertanto, la base legale per il nuovo meccanismo di democrazia partecipativa si trova ora in due norme: nell'art. 11, par. 4, TUE, che prevede gli aspetti sostanziali dell'iniziativa<sup>12</sup> e nell'art. 24 TFUE che stabilisce gli aspetti procedurali dell'ICE e stabilisce che le norme del Trattato dovranno essere attuate mediante un Regolamento *ad hoc*<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> L. BOUZA GARCIA, S. DEL RÍO VILLAR, *The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 3, 13, 2012.

<sup>9</sup> V. Jürgen Meyer, *Suggestion for Amendment to Article I-46 of the Treaty Establishing a Constitution for Europe*, [http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/34/34\\_Art%20I%2046%20Meyer%20EN.pdf](http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/34/34_Art%20I%2046%20Meyer%20EN.pdf). Proposte simili vennero presentate pure da J. Borrell/C. Carnero/D. L. Garrido, *Suggestion for Amendment to Article 34 of the Treaty Establishing a Constitution for Europe*, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/34/Art34bisBorrell.pdf>; J. Voggenhuber/R. Wagener/N. McCormick/E. Lichtenberger/M. Nagy, *Suggestion for Amendment to Article 34 of the Treaty Establishing a Constitution for Europe*, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/34/Art34Voggenhuber.pdf>

<sup>10</sup> L'articolo stabiliva che "Un numero significativo di cittadini, almeno un milione, appartenenti ad un numero rilevante di Stati membri, può invitare la Commissione a presentare proposte appropriate su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione della Costituzione. Una legge europea determina le disposizioni sulle procedure e sulle condizioni specifiche necessarie per tale richiesta dei cittadini". Vedi sul punto la ricostruzione di A. AUER, *European Citizens' Initiative*, in *European Constitutional Law Review*, 1, 2005.

<sup>11</sup> P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: law, politics, and treaty reform*, cit., p. 20

<sup>12</sup> L'art. 11 prevede che "Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'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".

<sup>13</sup> In base all'art. 24 "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 11 del trattato sull'Unione europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire".

# Osservatorio sulle fonti

L'attuazione dell'art. 11, par. 4, è stata più rapida del solito. La Commissione ha anticipato l'entrata in vigore dei nuovi Trattati adottando un *Libro verde sull'iniziativa civica europea*<sup>14</sup> avente l'obiettivo specifico di garantire l'introduzione del nuovo strumento all'interno del quadro istituzionale europeo.

Lo scopo del Libro verde, come indicato espressamente, era quello di avviare un periodo di consultazioni che consentisse alla società civile organizzata, ai soggetti istituzionali e alle autorità pubbliche degli Stati membri, oltre agli stessi cittadini, di “presentare le proprie osservazioni sulle modalità di funzionamento dell'iniziativa”. Tale periodo si svolse dal novembre 2009 al gennaio 2010 e vide la partecipazione di un numero ampio di attori istituzionali e non istituzionali europei<sup>15</sup>.

La proposta del Regolamento per attuare gli artt. 11 TUE e 24 TFUE è stata presentata pochi mesi più tardi dall'adozione del Libro verde<sup>16</sup>. Il testo è stato il frutto congiunto non solo dei lavori della Commissione ma anche del Parlamento e degli altri organismi europei, tra cui il Comitato delle Regioni e il Comitato economico e sociale<sup>17</sup>. È stato soprattutto grazie agli sforzi di questi due organi che la procedura è stata resa più utile e maggiormente semplice per i cittadini<sup>18</sup>.

### 3. Il Regolamento e la procedura necessaria per avviare la raccolta delle sottoscrizioni

Il 16 febbraio 2011 è entrato in vigore il Regolamento n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea. Il Regolamento stabilisce i requisiti necessari per presentare una proposta di iniziativa civica alla Commissione<sup>19</sup>. In base all'art. 3 gli organizzatori di una iniziativa devono essere cittadini europei ed avere l'età per votare alle elezioni del Parlamento europeo<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Commissione Europea, *Libro verde sull'iniziativa civica europea*, COM(2009) 622, 11.11.2009, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/docs/com\\_2009\\_622\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_en.pdf)

<sup>15</sup> La Commissione ha documentato 329 risposte da parte di gruppi interessati, cittadini singoli e organizzazioni pubbliche. Per ulteriori dati può essere consultato il sito <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:0370:FIN:EN:PDF>

<sup>16</sup> L'avvio dei lavori di redazione del Regolamento si possono far risalire all'approvazione della bozza di risoluzione del Parlamento europeo dal titolo “Implementazione del diritto di iniziativa dei cittadini europei” approvata nel maggio del 2009 ma entrata nella fase consultiva solo a dicembre del 2009. Per una ricostruzione di tutti i passaggi si v. B. KAUFMANN, *Transnational 'Babystep': The European Citizens' Initiative*, in *Citizens' initiatives in Europe. Procedures and consequences of agenda--setting by citizens*, a cura di M. SETÄLÄ, Palgrave Macmillan, 2012, p. 233-234.

<sup>17</sup> V. il Parere del Comitato economico e sociale dal titolo “The implementation of the Lisbon Treaty: participatory democracy and the citizens' initiative (Article 11)”, SC/032, del 17 marzo 2010.

<sup>18</sup> B. DAVIES, *Giving EU Citizens a voice: Regulation 211/2011 on the EU Citizen's Initiative*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 3, 33, 2011, p. 289 e ss.

<sup>19</sup> La dettagliata vicenda relativa all'approvazione del Regolamento è riportata da M. DOUGAN, *What Are We to Make of the Citizens' Initiative?*, in *Common Market Law Review*, 2011.

<sup>20</sup> Anche se non è precisato nella disposizione, il comitato deve essere formato da persone fisiche.

# Osservatorio sulle fonti

Il Regolamento permette al Comitato proponente di scegliere liberamente il soggetto dell'ICE. Sicuramente la proposta deve avere uno scopo 'normativo', dal momento che deve promuovere l'approvazione di un nuovo atto legislativo o l'emendamento di uno già in vigore, ma non potrà per esempio avere come unico obiettivo quello di criticare una politica o un'azione intrapresa dalla Commissione. Diversa e più delicata è la questione relativa alla possibilità che con una ICE si possa avviare un processo di revisione dei trattati. Pur affrontando questo argomento più avanti, non ci sembra possibile utilizzare il diritto di iniziativa per questo obiettivo.

Il Comitato deve registrare l'iniziativa presso la Commissione, che ha due mesi per accettare o rifiutare la registrazione in base alle quattro condizioni stabilite nell'art. 4, par. 2: "(a) il comitato dei cittadini è stato costituito e le persone di contatto sono state designate a norma dell'articolo 3, paragrafo 2; (b) la proposta d'iniziativa dei cittadini non esula manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati; (c) la proposta d'iniziativa dei cittadini non è presentata in modo manifestamente ingiurioso, o non ha un contenuto futile o vessatorio; (d) la proposta d'iniziativa dei cittadini non è manifestamente contraria ai valori dell'Unione quali stabiliti nell'articolo 2 TUE".

Nel caso di rigetto, la Commissione deve informare il portavoce del comitato delle ragioni circa le ragioni che hanno motivato il rifiuto, compreso i rimedi giudiziali ed extragiudiziali a disposizione<sup>21</sup>. Il giudizio successivo del Tribunale europeo può essere invocato per reagire contro i possibili errori che può commettere la Commissione nel giustificare adeguatamente la decisione di rigetto, che può essere considerata come una infrazione rispetto ai requisiti essenziali della procedura. Difatti, la Commissione dovrebbe evitare di rispondere senza indicare una ragione reale a giustificazione del rigetto, come per esempio una mera indicazione che "la proposta è fuori dalle competenze di questo organo" o che la proposta "confligge con i valori previsti nei trattati"<sup>22</sup>. In ogni caso, il Comitato promotore mantiene il diritto di ritirare l'iniziativa prima di sottomettere la proposta, insieme chiaramente alle sottoscrizioni dei cittadini europei. Se la Commissione registra l'iniziativa parte il termine di un anno entro il quale deve terminare la sottoscrizione on-line o cartacea<sup>23</sup>.

Il numero minimo di sottoscrizioni varia a seconda dello stato membro. Il calcolo è effettuato moltiplicando il numero di parlamentari europei che ogni paese può eleggere per 750<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Art. 4, par. 3.

<sup>22</sup> P. GLOGOWSKI, A. MAURER, *The European Citizens 'Initiative—Chances, Constraints and Limits*, in *IHS Political Science Series* 134, 2013, p. 11.

<sup>23</sup> Si deve notare che differenza di altri strumenti di democrazia diretta, come per esempio il referendum abrogativo italiano o altre forme di democrazia diretta, il Regolamento usa la parola "dichiarazioni di sostegno" per indicare le forme di sottoscrizione. Vedi a questo proposito il decimo 'considerando' del Regolamento.

<sup>24</sup> Art. 7, par. 2. Sugli aspetti legati alle scelte circa il numero minimo di stati dove raccogliere firme e gli altri aspetti legati alla scelta della procedura v. N. MAASER, *On the design of citizens' initiatives in a union of states*, in *Economics Letters*, 2013, p. 36 ss.

# Osservatorio sulle fonti

Dopo la raccolta delle sottoscrizioni<sup>25</sup>, gli organizzatori devono inviarle alle autorità nazionali competenti per la verifica e la certificazione<sup>26</sup>. Una volta terminato questo passaggio necessario con esito positivo la proposta è pronta per essere inviata alla Commissione insieme a tutte le informazioni necessarie circa gli strumenti di finanziamento dell'iniziativa<sup>27</sup>.

Nonostante la Commissione sia obbligata ad esaminare le iniziative, non è previsto che ad una iniziativa corrisponda alcuna azione conseguente, né di tipo legislativo né di tipo politico, ma solo conclusioni giuridiche relative alla proposta. L'art. 10 stabilisce, infatti, che "(q)uando la Commissione riceve un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 9, essa: (...) c) entro tre mesi, espone in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'iniziativa dei cittadini, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso"<sup>28</sup>.

Questa previsione ha suscitato alcune perplessità nei primi commentatori<sup>29</sup>. Le "conclusioni giuridiche e politiche" non possono essere certamente considerate alla stregua di un 'nuovo' giudizio tecnico sull'ammissibilità della procedura, ma solo una decisione finale in merito al tipo di atto legislativo che il comitato ha indicato nella proposta e alla procedura legislativa eventualmente indicata. La ragionevolezza di questa interpretazione appare suffragata da una lettura complessiva delle attività che si svolgono in seguito alla raccolta di sottoscrizioni, tra cui compare addirittura la possibilità per il comitato di "esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall'iniziativa dei cittadini"<sup>30</sup>.

## 4. Cosa 'non' è l'iniziativa civica: differenze tra l'ICE e gli altri istituti di democrazia diretta

I primi commenti alla bozza di Costituzione europea formulata dalla Convenzione nel 2003 già riportavano la menzione di cosa la ICE non fosse<sup>31</sup>. Si legge in essi che il drit-

---

<sup>25</sup> La raccolta può avvenire sia attraverso sottoscrizioni cartacee che attraverso l'uso della piattaforma messa a disposizione dalla Commissione. S. CARRARA, *Towards e-ECIs? European Participation by Online Pan-European Mobilization*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 3, 13, 2012, p. 353 e ss.

<sup>26</sup> Art. 8, par. 1.

<sup>27</sup> Art. 9.

<sup>28</sup> L'art. 10, par. 2, stabilisce che "La comunicazione di cui al paragrafo 1, lettera c), è notificata agli organizzatori, al Parlamento europeo e al Consiglio ed è resa pubblica".

<sup>29</sup> V. fra tutti: B. DE WITTE, A.H. TRECHSEL, D. DAMJANOVIĆ, E. HELLQUIST, J. HIEN, P. PONZANO, *Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament*, in *EUDO*, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/15674>, 2010, p. 4 e ss.; R. DEPLANO, *The Citizens of Democracy: Participation for Integration in the European Union after the Lisbon Treaty*, in *Human Rights Brief*, 1, 19, 2011, p. 8 e ss.; A. WARLEIGH-LACK, *On the path to legitimacy? A critical deliberativist perspective on the right to the citizen's initiative*, in *Governance and Civil Society in the European Union*, a cura di V. DELLA SALA, C. RUZZA, 1, Manchester, Manchester University Press, 1, 2007, p. 55 e ss.;

<sup>30</sup> Art. 10, par. 1, lett. b).

<sup>31</sup> A. AUER, *European Citizens' Initiative*, cit., p. 79 e ss.

# Osservatorio sulle fonti

to di iniziativa non rientra né all'interno delle petizioni né all'interno delle iniziative popolari<sup>32</sup>. In termini concreti l'iniziativa costituisce uno strumento con cui il popolo può influenzare l'agenda dell'unico organo in grado di avviare la formazione di nuovi provvedimenti legislativi<sup>33</sup>.

Sebbene la Commissione durante la preparazione del Regolamento abbia fatto ricorso numerose volte ad altri istituti di democrazia diretta per disegnare la procedura di approvazione dell'ICE, non esiste nessun omologo strumento all'interno degli ordinamenti nazionali che possa servire come unica pietra di paragone<sup>34</sup>.

L'ICE, infatti, rimane uno strumento ibrido che combina elementi di democrazia diretta – perché i cittadini possono avviare un dibattito di dimensione europea ed arrivare fino a proporre alla Commissione di avviare un procedimento legislativo su di un tema ad essi caro – all'interno di una cornice che comunque mantiene in capo agli organi espressione della democrazia indiretta il potere finale sulla proposta avanzata<sup>35</sup>.

Perciò, sebbene rimaniamo della stessa opinione di chi ha rimarcato l'insufficienza di comparare l'ICE con istituti simili presenti negli ordinamenti statali<sup>36</sup>, siamo ad ogni buon conto consci dell'aiuto che può derivare alla comprensione di questo strumento attraverso la comparazione con altri meccanismi interni<sup>37</sup>.

Per comprendere a pieno queste differenze prendiamo a base tre aspetti dell'ICE già menzionati nei precedenti paragrafi: a) chi sono i promotori delle iniziative; b) cosa essi promuovono e come lo fanno; c) chi sono i beneficiari ultimi delle iniziative stesse.

Il primo aspetto riguarda la 'natura' dei promotori.

Come è noto, il diritto di avanzare un'ICE è garantito solo a persone fisiche che abbiano la cittadinanza di un paese appartenente all'Unione europea. È, dunque, un diritto diverso da quello previsto nell'art. 227 del TFUE, che spetta a tutte le persone (anche giuridiche) che hanno la residenza o il domicilio nel territorio di uno stato membro.

Quanto alla provenienza, i sottoscrittori devono rappresentare almeno un quarto degli stati membri. La ragione di questo si collega alla soglia di un milione da raggiungere ed alla necessità che le firme provengano da più paesi. È per questa ragione che alcuni momenti della procedura (la verifica e la certificazione) sono stati affidati alle autorità degli stati, le quali sono da ritenersi le uniche competenti a verificare la bontà delle sottoscrizioni. In tal modo i coordinatori sono costretti ad interloquire con le istituzioni de-

---

<sup>32</sup> Op. cit., cit., p. 79.

<sup>33</sup> V. CUESTA-LÓPEZ, *A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 3, 13, 2012, p. 257 e ss.

<sup>34</sup> P. GLOGOWSKI, A. MAURER, *The European Citizens' Initiative—Chances, Constraints and Limits*, cit., p. 10.

<sup>35</sup> D. SZELIGOWSKA, E. MINCHEVA, *the European Citizens' Initiative—Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 3, 13, 2012, p. 65.

<sup>36</sup> C. PINELLI, *The Discourses on Post-National Governance and the Democratic Deficit Absent an EU Government*, in *European Constitutional Law Review*, 02, 9, 2013.

<sup>37</sup> Per tale interpretazione v. M.S. FERRO, *Popular legislative initiative in the EU: Alea iacta est*, in *Yearbook of European Law*, 1, 26, 2007, p. 355 e ss.

# Osservatorio sulle fonti

gli stati membri dove i sottoscrittori risiedono o in virtù della cittadinanza o per la residenza.

Il secondo criterio riguarda la materia dell'iniziativa e la sua promozione.

Abbiamo già ricordato che l'ICE ha natura esclusivamente propositiva. In molti dei paesi che riconoscono ai propri cittadini il diritto di iniziativa legislativa è possibile sottoporre la proposta legislativa direttamente all'organi legislativi, cioè ai parlamenti. Nel caso dell'Europa questo non è possibile per le caratteristiche istituzionali e giuridiche dell'Unione: i trattati stabiliscono (art. 17 TUE) che solo la Commissione può proporre nuovi atti legislativi. Dunque, l'ICE è rivolta esclusivamente alla Commissione per farla a fare uso del suo potere di iniziativa. Ma questo diritto è di natura indiretta e soprattutto non ancora inserito all'interno della Carta di Nizza, in cui non appare tra i diritti fondamentali dei cittadini enumerati al Titolo V.

L'oggetto di una ICE è, perciò, diverso da quello del referendum o dell'iniziativa legislativa statale. In nessuno di questi casi i cittadini si limitano a proporre un argomento nell'agenda degli organi che detengono il potere esecutivo o il potere di iniziativa legislativa<sup>38</sup>.

Quanto alla determinazione dell'oggetto è altresì importante ricordare che il Regolamento prevede due distinte tipologie di controlli: una di tipo iniziale al momento della registrazione e una successiva al momento della verifica delle sottoscrizioni. Ambedue sono di competenza della Commissione che in questo modo svolge lo stesso compito due volte in due circostanze diverse. La prima, quando valuta l'ammissibilità dell'iniziativa e, la seconda, quando deve verificare se l'iniziativa può avere seguito. È un potere molto forte che marca una differenza netta con procedure simili negli ordinamenti nazionali, dove è impossibile trovare un unico organo incaricato di valutare l'ammissibilità e di prendere le decisioni conseguenti alla proposta di un'azione popolare<sup>39</sup>.

È soprattutto la valutazione preliminare di ammissibilità dell'iniziativa ad essere l'elemento che separa l'ICE dagli istituti di democrazia diretta previsti negli ordinamenti nazionali. Anche se la Commissione opera questo controllo sulla base di criteri normativi predefiniti, il modo in cui l'art. 4 descrive le condizioni per il giudizio di ammissibilità permette l'esercizio di un potere discrezionale notevole<sup>40</sup>. Inoltre, il Regolamento non presenta una lista di particolari materie escluse dagli scopi dell'ICE<sup>41</sup>. L'unico requisito sostanziale previsto concerne i poteri stessi della Commissione. Una proposta

---

<sup>38</sup> V. CUESTA-LÓPEZ, *A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative*

<sup>39</sup> In dottrina sono state rilevate notevoli criticità derivanti da questo doppio ruolo della Commissione. V. tra tutti l'opinione di P. PONZANO, *L'iniziativa cittadina europea: la démocratie participative à l'épreuve*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 4, 2012, p. 622 e ss.

<sup>40</sup> F. FERRARO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 3-4, 2011, p. 727 e ss.

<sup>41</sup> V. CUESTA-LÓPEZ, *A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative*, cit., 263.



# Osservatorio sulle fonti

non può riguardare una materia in cui la Commissione non ha il potere di sottoporre una proposta legislativa al fine di attuare le disposizioni dei trattati<sup>42</sup>.

Il terzo criterio di analisi concerne i beneficiari delle iniziative.

Come analoghi istituti previsti nelle costituzioni nazionali – l’iniziativa popolare italiana o gli equivalenti strumenti previsti nell’ordinamento spagnolo ed austriaco – per iniziare una ICE è necessario costituire un comitato di cittadini che prende in carico la promozione della proposta. Attraverso una ICE, infatti, i cittadini europei dovrebbero cercare una maggiore unità su temi di interesse comune.

Sia il raggiungimento dello scopo preso di mira dalle iniziative che l’obiettivo generale di raggiungere una maggiore partecipazione sociale su un problema collettivo dovrebbero essere sufficienti per incoraggiare i partecipanti ad avviare una procedura così ambiziosa. In questo senso, chi ha presente il contesto europeo e l’alto prezzo di iniziare una raccolta di firme così dispendiosa si chiede quando una ICE possa ritenersi una mera azione popolare che si sviluppa per il solo interesse degli individui.

Le condizioni necessarie per avviare una tale procedura rendono ragionevole dubitare che una ICE possa essere realizzata da una mera azione dal basso, senza l’interesse di potenti gruppi di interesse che già operano a livello europeo sulle tematiche oggetto della proposta. Per questa ragione non è certamente sbagliato immaginare che il diritto di iniziativa possa diventare un modo attraverso cui le organizzazioni della società civile operanti a livello europeo o nazionale possono stringere alleanze transnazionali che possono contribuire allo sviluppo di nuovi gruppi di interesse<sup>43</sup>.

Un tale sviluppo sarebbe di grande aiuto per capire non solo se e quanto le azioni popolari si adattano ai principi del diritto europeo ed alle competenze dell’Unione ma anche per capire quanto margine c’è per utilizzare questo strumento per avviare importanti riforme e per innescare dibattiti su temi che realmente interessano i cittadini<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Assieme a questo, come già indicato, la proposta non deve essere “presentata in modo manifestamente ingiurioso, o non ha un contenuto futile o vessatorio” ed essere manifestamente contraria ai valori dell’Unione quali stabiliti nell’articolo 2 TUE” (Vedi art. 4, par 2, lett c) e d)).

<sup>43</sup> Vedi a tale proposito: A. SIMONCINI, *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, in *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, a cura di M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 64.; R. HRBEK, *National and European Political Parties and the European Citizens’ Initiative*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 3, 13, 2012, p. 370 e s.; J. GREENWOOD, *The European Citizens’ Initiative and EU Civil Society Organisations*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 3, 13, 2012, p. 325 e ss.

<sup>44</sup> L. BOUZA GARCIA, S. DEL RÍO VILLAR, *The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society*, cit., p. V. CUESTA-LÓPEZ, *The Lisbon Treaty’s provisions on democratic principles: a legal framework for participatory democracy*, in *European public law*, 1, 16, 2010, p. 135; in termini generali sul ruolo europeo delle istituzioni della società civile v. R. BELLAMY, S. KRÖGER, *Representation Deficits and Surpluses in EU Policy-making*, in *Journal of European Integration*, 5, 35, 2013, p. 477 e ss.

## 5. La registrazione di una ICE ed il controllo della Commissione

Abbiamo già ricordato che l'ICE è disegnata per permettere ai cittadini di avere un ruolo attivo nel processo di law-making europeo. Nell'ultimo paragrafo abbiamo cercato di capire le più importanti differenze tra questo istituto e simili strumenti previsti negli ordinamenti interni.

Adesso descriveremo le caratteristiche precise del processo di registrazione per capire in che modo questo delicato passaggio dell'intera procedura influenza la natura giuridica stessa di questo strumento di partecipazione democratica.

Nella prima fase della procedura, prima di avviare la raccolta delle sottoscrizioni, la Commissione deve vagliare l'ammissibilità della proposta ai fini della sua registrazione all'interno del relativo portale internet. Le regole sostanziali sono contenute nel più volte richiamato art. 4, par. 2 del Regolamento.

Anzitutto, si prevede che l'iniziativa non debba non esulare manifestamente dalla "competenza conferita alla Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati"<sup>45</sup>. Stabilire quando la Commissione può rifiutare di registrare un'iniziativa che esula manifestamente dai poteri della Commissione non è cosa semplice, soprattutto se consideriamo che i soggetti proponenti non devono essere necessariamente persone che hanno una specializzazione nel campo del diritto europeo. Inoltre, il termine 'manifestamente' suggerisce che la decisione sull'esistenza della competenza non è il giudizio finale. Appare ragionevole pensare che al momento della registrazione si svolge soltanto un primo e non definitivo giudizio di ammissibilità. Come vedremo tra poco, il potere finale di decidere se una proposta rientra tra i poteri della Commissione spetta alla Corte di giustizia, alla quale i comitati esclusi nella prima fase possono rivolgersi.

In secondo luogo, l'iniziativa non deve essere presentata in modo "manifestamente ingiurioso" o avere "un contenuto futile o vessatorio". Evidentemente questo requisito si riferisce ad uno scenario dove le ICE sono lanciate per raggiungere un obiettivo differente, che esula dalla proposta legislativa conseguente, o solo come forma di opposizione ad una politica europea.

In terzo luogo, l'ICE non deve essere manifestamente contraria ai valori dell'Unione quali stabiliti nell'articolo 2 TUE. Perciò, ad esempio, una iniziativa non deve violare una norma della Carta dei diritti fondamentali.

Dal momento che l'ammissibilità viene analizzata nella fase iniziale, è ragionevole immaginare che il contenuto della proposta sia già in quel momento definitivo.

Il testo del Regolamento non dice nulla sulla possibilità che l'ICE venga usata per avviare il processo di emendamento dei trattati. Già abbiamo ricordato che questa inter-

---

<sup>45</sup> In base ai Trattati la Commissione è l'unico organo capace di presentare nuove proposte legislative (art. 17, par 2, TUE). Ci sono solo due eccezioni a questa regola: in primo luogo la politica estera e di sicurezza, in cui il potere di iniziativa spetta agli stati membri e all'Alto rappresentante (art. 30 TUE) e, in secondo luogo, nella materia giustizia e affari interni, per le quali la Commissione condivide il diritto di iniziativa con un quarto degli stati membri (art. 76 TUE).

# Osservatorio sulle fonti

pretazione non appare possibile. In primo luogo, perché l'art. 11 del TUE menziona i trattati per indicare che la proposta deve tendere all'implementazione di questi. In secondo luogo, perché questa ipotesi può essere fatta rientrare tra quelle che esulano il potere della Commissione di proporre un atto che implementi i trattati<sup>46</sup>. Infine, si può immaginare che la stessa Commissione eviti di prendere in considerazione tali proposte applicando la regola in base alla quale sono gli stati i veri 'signori' dei trattati.

## 6. I primi casi di rigetto

Dall'avvio dell'ICE fino al momento in cui si scrive<sup>47</sup>, trentacinque iniziative sono state registrate nel sito web della Commissione. Sono state accettate diciassette proposte. L'oggetto di queste iniziative varia molto: dagli incentivi verso i programmi legati all'istruzione come l'Erasmus, alla protezione del clima, alla affermazione del diritto all'acqua per tutti<sup>48</sup>, fino all'estensione del diritto di voto anche per tutti i cittadini di altri stati europei nel paese di residenza<sup>49</sup>.

Sei iniziative sono state dichiarate 'obsolete' a seguito del ritiro da parte degli organizzatori. Dodici richieste, invece, sono state rifiutate dalla Commissione nella fase di registrazione. Alcuni di questi rifiuti appaiono discutibili, almeno da un punto di vista giuridico<sup>50</sup>.

“Il mio voto contro il nucleare” è la prima ICE ad essere stata rifiutata dalla Commissione<sup>51</sup>. Nella lettera inviata al portavoce del comitato organizzatore la Commissione fa riferimento al trattato Euratom per la promozione dell'energia nucleare, affermando che il diritto di iniziativa dei cittadini non può essere basato su questo trattato. Si legge nella lettera che “il trattato Euratom non include nessuna previsione sull'iniziativa dei cittadini; inoltre, gli artt. 11 del TUE e 24 del TFUE non sono tra quelle previsioni di questi due atti che possono essere estesi secondo l'art. 106a del trattato Euratom”. La lettera continua affermando che “la base giuridica dei trattati sull'Unione e sul funzionamento della stessa non possono essere interpretate per dare alla Commissione la possibilità di proporre un atto giuridico che avrebbe l'effetto di modificare/emendare previsione di diritto originario (nello specifico il trattato Euratom)”<sup>52</sup>.

---

<sup>46</sup> M. DOUGAN, *What Are We to Make of the Citizens' Initiative?*, cit., p. 1820.

<sup>47</sup> 10 ottobre 2013.

<sup>48</sup> L'iniziativa “*Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!*” è la prima ICE ad aver raggiunto il milione di firme.

<sup>49</sup> Alcune delle iniziative sono descritte nell'appendice al volume di G. BORDINO (a cura di), *Un nuovo diritto per la democrazia e lo sviluppo in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2013.

<sup>50</sup> Su questo punto vedi le considerazioni già svolte in A. SIMONCINI, *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, cit., 64-65.

<sup>51</sup> Sul punto v. anche F. DEHOUSSE, *The European Citizens' Initiative. Next Big Thing or New False Good Idea?*, Gent, Egmont – The Royal Institute for International Relations, 2013, p. 21.

<sup>52</sup> Vedi la lettera della Commissione del 30 maggio 2012: C(2012)3687 finale.

# Osservatorio sulle fonti

La maggior parte delle dodici lettere segue la medesima linea argomentativa. La Commissione indica l'assenza di un'apposita base giuridica e come una implicazione di ciò dichiara l'impossibilità pratica di auto-conferirsi il potere di proporre l'atto successivo richiesto o menzionato nella proposta. L'unica differenza tra i diversi casi riguarda la gravità dell'errore in cui gli organizzatori possono incorrere nel momento in cui scelgono la base giuridica: la prassi mostra che questo tipo di errore può riguardare sia l'errore nella selezione di un articolo dei trattati sia la cattiva interpretazione degli stessi. La Commissione usa in ogni caso il requisito previsto nell'art. 4, par. 2, del Regolamento, cioè che l'iniziativa esula manifestamente dal proprio potere di sottomettere una proposta per un atto giuridico dell'Unione al fine di dare attuazione ai trattati.

In tutte le lettere che rifiutano la registrazione si implica, dunque, la mancanza del potere di iniziativa mostrando che nella proposta non è stata indicata una base giuridica valida. Fanno eccezione alcune lettere nelle quali la Commissione illustra come mai le registrazioni sono state rifiutate malgrado il problema sotteso ad esse sia oggetto di politiche europee o addirittura di atti giuridici vincolanti dell'Unione.

Uno degli esempi più interessanti in questo senso è l'iniziativa sulla "Abolizione in Europa della tauromachia e dell'utilizzazione dei tori in feste di crudeltà e tortura per divertimento"<sup>53</sup>. In questo caso l'esplicazione delle ragioni che hanno portato la Commissione a rifiutare la registrazione è tutto tranne che laconica.

La lettera prova a spiegare la ragione del rifiuto attraverso un'argomentazione più corposa del solito. La Commissione, infatti, ricorda come mai, nonostante la salute ed il benessere degli animali siano state promosse in molte occasioni a livello europeo ed un'altra iniziativa molto simile sia stata accettata (relativa alle mucche da latte), in questo caso l'abolizione delle feste e delle manifestazioni che coinvolgono i tori non meriti la registrazione<sup>54</sup>.

A questo proposito la lettera ricorda la decisione della Corte di giustizia nella causa *Jippes*, in cui la Corte ha riconosciuto che "assicurare il welfare degli animali non fa parte degli obiettivi dei trattati, come definito nell'art. 2 TCE, e che nessuno di questi requisiti è menzionato nell'art. 33 TCE, che indica gli obiettivi della politica agricola comune"<sup>55</sup>. In questo senso l'abolizione delle corride rappresenta invece un obiettivo che esula dagli scopi dei trattati ed in particolare di quelle situazioni nelle quali il benessere degli animali può essere regolato a livello europeo (per esempio in materia di agricoltura).

Anche il recente rigetto dell'iniziativa *Minority Safe-Pack – one million signatures for diversity in Europe*<sup>56</sup> presenta una argomentazione diversa dal modo ordinario descritto. La Commissione ha dichiarato che, sebbene alcuni atti indicati dagli organizzatori nei documenti allegati alla richiesta potevano essere considerati singolarmente tra i

---

<sup>53</sup> Iniziativa rifiutata il 19 luglio 2012. C(2012) 5222 final.

<sup>54</sup> Su tale punto v. A. SIMONCINI, *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, cit., 65.

<sup>55</sup> Causa C-198/01, sentenza del 12 luglio 2001.

<sup>56</sup> Iniziativa rifiutata il 13 settembre 2013. C(2013) 5969 finale.

# Osservatorio sulle fonti

poteri della Commissione, una iniziativa non può essere accettata solo in parte, dovendosi accertare che tutto il suo contenuto risponda a quanto indicato nel Regolamento. Ciò mostra oltretutto che gli organizzatori devono essere molto chiari nella definizione di cosa chiedono alla Commissione, forse anche provando a testare quali sono le iniziative che dalla loro proposta si possono far derivare.

Malgrado sia prematuro giudicare in questa prima fase l'elenco dei rigetti, è chiaro che la Commissione sta preferendo la strada più veloce e semplice per giustificare il rifiuto delle registrazioni. Ciò ha indubbiamente il merito di rendere queste procedure molto veloci ma forse a discapito della possibilità di comprendere con chiarezza come mai una iniziativa si stia rifiutata. In fondo, non possiamo dimenticare che stiamo parlando di un diritto verso il quale l'Unione e gli stessi cittadini stanno riponendo molte speranze dato il numero di richieste già pervenute alla Commissione.

## *7. Verso la prima decisione della Corte di Giustizia*

Come stabilito nel Regolamento, gli organizzatori hanno il diritto di ricorrere contro la decisione della Commissione. Essi possono scegliere tra due strade: avviare un'azione di annullamento del rifiuto della registrazione sulla base dell'art. 263 TFUE<sup>57</sup> ovvero ricorrere al Mediatore europeo all'interno delle condizioni indicate dall'art. 228 TFUE<sup>58</sup>.

Il portavoce dell'ICE intitolata "Un milione di firme per un'Europa della solidarietà" è il primo ad aver utilizzato la strada indicata dall'art. 263 TFUE per reagire contro il rifiuto della registrazione. La Commissione aveva rigettato la loro richiesta il 6 settembre 2012. Il ricorso è stato inviato alla Corte pochi giorni dopo quest'ultima data.

La decisione della Corte sarà certamente un importante test per l'intera procedura sin qui descritta e un momento propizio per capire e valutare le difficoltà in questa prima fase di sperimentazione dell'ICE. Uno dei più importanti compiti del Tribunale sarà l'interpretazione dello stesso art. 11, par. 4, TUE, per determinare l'effettiva ampiezza del potere di cui gode la Commissione di rigettare la registrazione di un'iniziativa che esula dal quadro dei poteri della Commissione.

Quanto all'iniziativa oggetto del ricorso, dal sito della Commissione e dalla lettera di rifiuto pubblicata si evince che l'ICE è rivolta alla eliminazione degli effetti negativi che la crisi economica sta provocando sia ai cittadini greci sia ai cittadini di altri stati

---

<sup>57</sup> Secondo questo articolo "Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione".

<sup>58</sup> Il mediatore europeo, eletto dal Parlamento europeo, è "abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione, salvo la Corte di giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali. Egli istruisce tali denunce e riferisce al riguardo".

# Osservatorio sulle fonti

membri. Obiettivo di questa iniziativa è stabilire come un principio nuovo dell'Europa lo "stato di necessità". Gli organizzatori mirano ad affermare che "qualora l'esistenza finanziaria e politica di uno stato è messa a repentaglio da un debito ripugnante (elevatissima disoccupazione, crollo dei salari e delle pensioni, chiusura di ospedali e scuole, così come dei servizi sociali; miseria individuale, ecc.), gli stati possono legittimamente rifiutare il pagamento del debito"<sup>59</sup>. La base giuridica scelta per questa misura è l'art. 136 TFUE<sup>60</sup>.

Nel rifiutare la registrazione di questa iniziativa la Commissione ha ritenuto che l'iniziativa promossa è manifestamente estranea alle competenze della Commissione di sottoporre una proposta di emanazione di atto normativo UE per l'applicazione dei Trattati. In particolare, si legge nella lettera che "l'art. 136, par. 1 del TFUE può essere utilizzato quale base legale solo se le misure riguardano il rafforzamento della disciplina economica-finanziaria degli stati-membri e si limitino ad essa, nonché nel caso in cui esse (misure) mirino a concorrere al funzionamento corretto dell'unione economica e monetaria. In ogni caso, l'art. 136, par. 1 non autorizza l'Unione di sostituire gli stati-membri nell'esercizio della loro sovranità economica e finanziaria e delle funzioni correlate alle entrate ed uscite (spese) dello stato"<sup>61</sup>.

Alla lettera è seguito il ricorso del rappresentante della ICE in questione.

I pochi elementi utili per ricostruire la vicenda processuale presenti nel sito della Corte di giustizia mostrano che il ricorrente "ha chiesto di annullare la decisione della Commissione del 6 settembre 2012 che rigetta la registrazione dell'iniziativa proposta" e conseguentemente di "ordinare alla Commissione stessa di registrare la menzionata iniziativa secondo quanto previsto dai diritti europei"<sup>62</sup>.

Nel ricorso sono riportati quattro motivi di opposizione al rigetto.

Il primo motivo si fonda sull'art. 122 TFUE. Secondo il ricorrente, "la Commissione europea asserisce infondatamente di non essere competente a presentare una proposta consistente nell'adozione di un atto normativo attinente all'iniziativa proposta di adottare il «principio dello stato di necessità»". Ai sensi dell'articolo 122, paragrafo 1, TFUE (ex articolo 100 TCE), la Commissione propone (e il Consiglio decide), in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica. Secondo i proponenti l'integrazione del principio dello stato di necessità nei Trattati dell'Unione

---

<sup>59</sup> Vedi <http://www.1millionsignatures.eu/?a=en>

<sup>60</sup> Art. 136 TFUE "1. Per contribuire al buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e in conformità delle pertinenti disposizioni dei trattati, il Consiglio adotta, secondo la procedura pertinente tra quelle di cui agli articoli 121 e 126, con l'eccezione della procedura di cui all'articolo 126, paragrafo 14, misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro, al fine di: a) rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio; b) elaborare, per quanto li riguarda, gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, e garantirne la sorveglianza. 2. Solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto sulle misure di cui al paragrafo 1. Per maggioranza qualificata di detti membri s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera a)."

<sup>61</sup> Lettera del 6 settembre 2012.

<sup>62</sup> Causa T-450/12, disponibile all'indirizzo <http://curia.europa.eu/>

# Osservatorio sulle fonti

europea costituirebbe una misura di tal genere, al pari dell'adozione di misure e di politiche in tal senso.

Il secondo motivo si fonda invece sul già richiamato art. 136, par. 1, TFUE. Il ricorrente fa valere che “la Commissione non può fondatamente ritenere, nella sua decisione, che l'art. 136, par. 1, TFUE, può costituire il fondamento normativo solo se le misure vertono sul rafforzamento della disciplina di bilancio e si limitano ad essa”, perché in base al par. 1, lett. b), dello stesso articolo, “le misure proposte possono anche vertere sull'elaborazione di orientamenti di politica economica per gli Stati di cui trattasi. Il principio dello stato di necessità costituisce un orientamento di tal genere nell'esercizio di detta politica”.

Anche il terzo motivo si fonda sull'art. 136, par. 1, TFUE. Il ricorrente deduce che la Commissione non può ragionevolmente ritenere, nella sua decisione, che l'art. 136, par. 1, TFUE non legittimi l'Unione europea a sostituirsi agli Stati membri quanto all'esercizio della loro sovranità in materia di bilancio e delle funzioni connesse alle entrate e alle spese dello Stato. Il ricorrente ricorda, infatti, che “il Consiglio può decidere, conformemente alla procedura di cui agli artt. da 121 a 126 TFUE, misure relative agli Stati membri la cui moneta è l'euro, il che risulta chiaramente dall'art. 136, par. 1. Tale articolo non prevede alcun limite all'applicazione delle misure, in ragione della sovranità degli Stati membri in materia di bilancio”.

Il quarto motivo si fonda sull'art. 222 TFUE in quanto si sostiene che “la decisione della Commissione viola direttamente la clausola di solidarietà di cui all'articolo 222 TFUE” prevista per tutte quelle situazioni nelle quali si possa verificare una minaccia per uno stato che ha a che fare con un attacco terroristico, una calamità naturale o provocata cause umane.

La decisione del Tribunale è attesa nei prossimi mesi. Il giudizio della Corte costituisce il primo vero test della tenuta legale dell'ICE. Auspicabilmente esso chiarirà il nesso tra la base giuridica che il comitato ha menzionato nel ricorso e il diritto della Commissione di avviare una procedura legislativa. Il Tribunale dovrà scegliere tra una interpretazione restrittiva o estensiva dell'art. 4 del Regolamento. Nel primo caso il giudizio si aspetta per essere la ripetizione di quanto è stato indicato dalla Commissione e si tratterebbe del riconoscimento della natura estremamente politica di questa valutazione. Nel secondo caso, la Corte si lascerebbe un maggiore margine per una più approfondita e motivata analisi del nesso tra le ICE e i poteri della Commissione.

Lasciando da parte questi aspetti, è evidente che la decisione nasconde sia una valutazione più profonda su quanto profonde sono le fondamenta democratiche dell'UE<sup>63</sup>, sia rappresenta una nuova ed importante occasione per comprendere la reale importanza dell'ICE all'interno dei nuovi strumenti di democrazia diretta previsti nei trattati. In questo senso il Tribunale non potrà ignorare che l'ICE nasce all'interno dei trattati come uno strumento per avvicinare l'Europa ai suoi cittadini. Il Tribunale, perciò, non potrà

---

<sup>63</sup> C. PINELLI, *The Discourses on Post-National Governance and the Democratic Deficit Absent an EU Government*, cit., 177 e ss.

# Osservatorio sulle fonti

evitare di dare una interpretazione dell'art. 11 TUE e semmai segnalare le questioni che sorgono dalla concreta applicazione di questi istituti.

Rimane fermo che un'interpretazione restrittiva può rischiare di collidere con la previsione dell'art. 11 TUE secondo cui i cittadini e le associazioni rappresentative devono avere la possibilità (riconosciuta come diritto) di far conoscere le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione europea.

Perciò, un'interpretazione restrittiva dell'art. 11 – e correlativamente dell'art. 4 del Regolamento – potrebbe inviare un messaggio molto negativo sulla natura degli istituti di democrazia diretta in Europa, e il rischio di trasformare una disposizione che avrebbe dovuto trasmettere una sensazione positiva circa la natura inclusiva dell'UE e la sua volontà di impegnarsi con i suoi cittadini in una disposizione che invia il messaggio opposto.



## BIBLIOGRAFIA

- AUER, A., *European Citizens' Initiative*, in *European Constitutional Law Review*, 1, 2005.
- BELLAMY, R. - KRÖGER, S., *Representation Deficits and Surpluses in EU Policy-making*, in *Journal of European Integration*, 5, 2013.
- BORDINO, G. (a cura di), *Un nuovo diritto per la democrazia e lo sviluppo in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- BOUZA GARCIA, L. - DEL RÍO VILLAR, S., *The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 3, 2012.
- CARRARA, S., *Towards e-ECIs? European Participation by Online Pan-European Mobilization*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 3, 2012.
- CRAIG, P., *The Lisbon Treaty: law, politics, and treaty reform*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- CUESTA-LÓPEZ, V., *The Lisbon Treaty's provisions on democratic principles: a legal framework for participatory democracy*, in *European public law*, 1, 2010.
- CUESTA-LÓPEZ, V., *A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 3, 2012.
- DAVIES, B., *Giving EU Citizens a voice: Regulation 211/2011 on the EU Citizen's Initiative*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 3, 2011.
- DE WITTE, B., TRECHSEL, A. H., DAMJANOVIĆ, D., HELLQUIST, E., HIEN, J. - PONZANO, P., *Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament*, in *EUDO*, 2010, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/15674>.
- DEHOUSSE, F., *The European Citizens' Initiative. Next Big Thing or New False Good Idea?*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Gent, 2013.
- DEPLANO, R., *The Citizens of Democracy: Participation for Integration in the European Union after the Lisbon Treaty*, in *Human Rights Brief*, 1, 2011.
- DOUGAN, M., *What Are We to Make of the Citizens' Initiative?*, in *Common Market Law Review*, 2011.
- FERRARO, F., *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 3-4, 2011.
- FERRI, D., *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le ist. del fed.*, 2, 2011.
- FERRO, M. S., *Popular legislative initiative in the EU: Alea iacta est*, in *Yearbook of European Law*, 1, 2007.
- GLOGOWSKI, P. - MAURER, A., *The European Citizens Initiative—Chances, Constraints and Limits*, in *IHS Political Science Series* 134, 2013.
- GREENWOOD, J., *The European Citizens' Initiative and EU Civil Society Organisations*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 3, 2012.
- HRBEK, R., *National and European Political Parties and the European Citizens' Initiative*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 3, 2012.
- KAUFMANN, B., *Transnational 'Babystep': The European Citizens' Initiative*, in *Citizens' initiatives in Europe. Procedures and consequences of agenda-setting by citizens*, a cura di M. SETÄLÄ, Palgrave Macmillan, 2012.

# Osservatorio sulle fonti

- LEVRAT, N., *L'iniziativa cittadina europea: una risposta al deficit democratico?*, in *Cahiers de Droit Européen*, 2011.
- MAASER, N., *On the design of citizens' initiatives in a union of states*, in *Economics Letters*, 2013.
- NINATTI, S., *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea*, Giuffrè, Milano, 2004.
- PINELLI, C., *The Discourses on Post-National Governance and the Democratic Deficit Absent an EU Government*, in *European Constitutional Law Review*, 02, 2013.
- PIRIS, J.-C., *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*, Cambridge Univ Press, Cambridge, 2010.
- PONZANO, P., *L'iniziativa cittadina europea: la democrazia partecipativa à l'épreuve*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 4, 2012.
- PRIOLLAUD, F.-X., *Le Traité de Lisbonne: commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, Documentation française, Parigi, 2008.
- SIMONCINI, A., *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, in *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, a cura di M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI, Il Mulino, Bologna, 2013.
- SMITH, G., *The European Citizens' Initiative: a New Institution for Empowering Europe's Citizens?*, in *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, a cura di M. DOUGAN, N.N. SHUIBHNE, E. SPAVENTA, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2012.
- SZELIGOWSKA, D. - MINCHEVA, E., *the European Citizens' Initiative—Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 3, 2012.
- WARLEIGH-LACK, A., *On the path to legitimacy? A critical deliberativist perspective on the right to the citizen's initiative*, in *Governance and Civil Society in the European Union*, a cura di V. DELLA SALA, C. RUZZA, 1, Manchester University Press, Manchester, 2007.