

Il diritto di iniziativa popolare nel trattato di Lisbona

di Massimiliano Mezzanotte

(31 gennaio 2012)

SOMMARIO: 1. Le ragioni del deficit democratico: l'assenza di strumenti di partecipazione popolare; 2. L'evoluzione del principio democratico nella Comunità europea; 3. Il diritto di iniziativa nel trattato di Lisbona; 4. La fase applicativa, in particolare il Libro verde "Diritto d'iniziativa dei cittadini europei"; 5. Il regolamento attuativo; 6. Il futuro del diritto di iniziativa.

1. *Le ragioni del deficit democratico: l'assenza di strumenti di partecipazione popolare*

L'ordinamento comunitario, a differenza di quello degli Stati che compongono l'Unione, ha sempre manifestato un *deficit* democratico¹. Paragonato alle esperienze statali, il sistema europeo difetta di quegli strumenti di democrazia che assumono decisamente un peso importante negli ordinamenti occidentali. Ciò ha determinato l'impossibilità di individuare un soggetto politico, ovvero un *demos* europeo, con conseguente carenza di legittimazione dal basso delle istituzioni decidenti. In tale prospettiva, più che di cittadino si dovrebbe parlare di un "utente", posto in posizione subordinata rispetto alle forniture di servizi che l'azienda Europa decide di dispensare unilateralmente². Questa legittimazione democratica «orientata all'output», che «pone l'accento sul «governo per il popolo»»³ più che del popolo secondo il classico concetto di sovranità, mirerebbe necessariamente alla c.d. integrazione negativa, cioè alla rimozione di ostacoli che impediscono il libero mercato⁴. In quest'ottica, i diritti che potrebbero intralciare tale politica (come ad esempio, quelli sociali⁵) vanno considerati un impedimento all'affermazione della "libertà europea". La stessa concezione di cittadinanza europea «rappresenta una nuova forma di inclusione» e «mostra, come già appunto quella statale, la sua valenza escludente»⁶; essa diviene un mezzo

¹ Per una ricostruzione della problematica, A.L. VALVO, *L'unione europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbona*, Roma, 2008, 97 e segg.

² In tal senso, F. CERRONE, *La cittadinanza europea: integrazione economia e identità*, in *Pol. dir.*, 2000, 586.

³ F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa. Legittimazione democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea* (1997), Bologna, 1999, 13.

⁴ Su tali problematiche, sempre F.W. SCHARPF, *ult. op. cit.*, cit., 49 ss.

⁵ Sul tema, O. CHESSA, *La tutela dei diritti oltre lo Stato. Fra «diritto internazionale» e «integrazione costituzionale europea»*, in Aa.Vv., *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, I, Torino, 2006, 255 ss.

⁶ F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, in Aa.Vv., *I diritti costituzionali*, cit., 341.

per contraddistinguere gli appartenenti a questo nuovo *Zollverein* europeo fondato, più che sull'identità, sugli interessi.

2. *L'evoluzione del principio democratico nella Comunità europea*

Il bisogno di individuare nuovi strumenti democratici e potenziare quelli esistenti è da sempre una necessità tangibile all'interno dell'Unione; ciò anche in considerazione del fatto che la Comunità europea ha trovato il suo fondamento su tre principi guida: il metodo comunitario, quello intergovernativo e quello democratico-partecipativo. Di questi, solamente i primi due si sono affermati. Infatti, l'Europa è sorta come un sistema di Stati i quali mantenevano gran parte della propria sovranità. La nuova entità creata si caratterizzava per essere principalmente espressione della volontà degli Stati membri, che assumevano ed assumono un peso preponderante nelle decisioni comunitarie.

E' evidente, allora, come la nuova organizzazione non rispecchiasse quelli che erano i meccanismi decisionali ed i principi previsti nelle Costituzioni statali. Basti pensare al Parlamento europeo (chiamato Assemblea parlamentare fino al 1962), che dei parlamenti nazionali non aveva le medesime modalità di investitura. Infatti, fino al 1979 non veniva eletto a suffragio universale e diretto; i membri venivano designati dai Parlamenti degli Stati membri, secondo le procedure fissate da ciascuno Stato. Sicché le Comunità europee erano entità di secondo grado, espressione dei governi nazionali, profilo questo che andrà a caratterizzare l'intero processo di integrazione europea. La stessa nozione di popolo europeo si è sempre distaccata dagli schemi tradizionali ed ha assunto una veste del tutto nuova, dal momento che non ha una sola anima, ma ne coniuga al suo interno una pluralità. E' stato infatti sottolineato come esso sia un *multiple demoi*, ovvero strumento per accrescere la democrazia per mezzo della contemporanea coesistenza di più democrazie⁷.

Proprio tale considerazione ha spinto l'Europa a non rimanere inerte di fronte alla necessità di trovare una sua legittimazione attraverso il potenziamento degli strumenti democratici, volti a creare un minimo comun denominatore presente in tutti gli Stati membri. Non è un caso allora che l'esistenza del deficit democratico sia stata riconosciuta nella Dichiarazione di Nizza sul Futuro dell'Unione europea del dicembre del 2000, in cui si è sottolineata l'esigenza di incrementare la legittimazione democratica dell'Unione e delle sue istituzioni, al fine di farle sentire "*closer to the citizens of the member states*"; nello stesso

⁷ J. BOHMAN, *Democracy across borders: from Dêmos to Dêmoi*, Cambridge, 2007, 36

senso, la Dichiarazione di Laeken sul Futuro dell'Unione europea del 2001 ha manifestato la necessità di avvicinare i cittadini, soprattutto i giovani, alle istituzioni europee. Tale messaggio ovviamente non poteva rimanere privo di riscontro, ma necessitava di una concreta attuazione per mezzo di istituti che fossero realmente in grado di avvicinare i cittadini agli organismi europei.

3. Il diritto di iniziativa nel Trattato di Lisbona

Le finalità sopra indicate hanno trovato una compiuta disciplina nel Trattato di Lisbona. Più in particolare, quest'ultimo, nella parte che modifica il Trattato sull'Unione europea, ripropone quanto contenuto nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁸, in particolare nell'art. I-47, IV comma, rientrante tra le "Disposizioni relative ai principi democratici", che prevedeva la possibilità riconosciuta ai cittadini, in numero di almeno un milione ed appartenenti ad un numero significativo di Stati membri, di prendere l'iniziativa volta ad invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta su materie in merito alle quali si ritiene necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati; tale norma è ora confluita nell'art. 11, par. 4, del trattato sull'Unione europea. Un diritto, quindi, che si va ad aggiungere a quelli di cittadinanza e che parrebbe, *prima facie*, portare una "ventata" di democrazia all'interno delle istituzioni europee, dal momento che con esso si è tentato di elevare il livello di democrazia attraverso strumenti transazionali di partecipazione popolare⁹.

In realtà, tre sono i dubbi che già emergono da una prima lettura. Il primo attiene alla formulazione della norma. Infatti, la seconda parte dell'art. 11, par. 4, stabilisce che "le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea". Tale ultima norma stabilisce che "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". Saranno dunque Parlamento e Consiglio a scegliere condizioni e procedure per lo svolgi-

⁸ L'*iter* di tale Trattato, approvato dal Consiglio europeo il 17-18 giugno 2004, è stato interrotto dall'esito dei referendum svoltisi in Francia e Olanda.

⁹ Un'interessante ricostruzione a riguardo è effettuata da M. CONRAD, *The European Citizens Initiative. Transnational Democracy in the UE at last?*, in *Stjórnámál & Stjórnálysla*, 1. Tbl., 7. Árg. 2011, 5 e segg.

mento dell'iniziativa popolare. Una sorta di delega in bianco, senza alcuna limitazione contenutistica.

Il secondo profilo attiene, invece, all'organo destinatario dell'iniziativa: la Commissione europea. Pur essendo vero che nessun atto legislativo può essere adottato se non vi è una proposta della Commissione (salvo che i Trattati dispongano diversamente), è innegabile che tale organo sconta limiti di un certo rilievo. E' noto infatti che i suoi membri vengono scelti, su indicazione dello Stato aderente, tra personalità di spicco; ma gli stessi, com'è dato intuire, non vengono eletti dal popolo¹⁰. Insomma, sono gli Stati e non i rappresentanti del popolo i destinatari dell'atto di iniziativa, con tutte le conseguenze immaginabili.

Il terzo e forse più importante profilo attiene invece al modo in cui è prevista tale iniziativa; non un'azione diretta nei confronti dell'organo competente a provvedere in base alla richiesta formulata, ma solo una "iniziativa" indiretta, mediata dalla Commissione. Quindi si tratta di uno strumento che appare già "spuntato", in quanto dotato di mera funzione sollecitatoria. Non è quindi direttamente azionabile nei confronti delle competenti autorità, ma permette solo una tenue partecipazione ai meccanismi decisionali dell'Unione europea.

4. La fase applicativa, in particolare il Libro verde "Diritto d'iniziativa dei cittadini europei".

Il 7 maggio 2009 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione recante "Richiesta alla Commissione di presentare una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'attuazione dell'iniziativa dei cittadini", nella quale proponeva che:

¹⁰ Secondo l'art. 17, commi 7 e 8, del Trattato sull'Unione europea, "7. Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura. Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri di cui al paragrafo 3, secondo comma e al paragrafo 5, secondo comma. Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata.

8. La Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può votare una mozione di censura della Commissione secondo le modalità di cui all'articolo 234 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Se tale mozione è adottata, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione".

il numero minimo degli Stati membri dell'Unione di provenienza dei firmatari dovesse essere pari ad almeno un quarto; l'iniziativa dovesse essere sostenuta da almeno 1/500 della popolazione di ciascuno Stato membro; potessero partecipare tutti i cittadini che godono del diritto di voto sulla base della legislazione dei rispettivi Stati membri; la Commissione, alla quale sarebbe spettato il compito di valutarne l'ammissibilità, potesse respingere l'iniziativa solo per motivi giuridici e non per ragioni di opportunità.

Non è peraltro questo il testo di maggior rilievo, bensì il Libro verde¹¹ adottato dalla Commissione in data 11 novembre 2009. In esso, l'organo europeo dimostra di accogliere favorevolmente tale diritto di iniziativa ed esprime il desiderio di vedere approvato sin dall'anno successivo all'entrata in vigore del trattato "il regolamento attuativo". A tale fine, nel Libro verde si sollecita "la società civile organizzata, i soggetti istituzionali e le autorità pubbliche degli Stati membri, oltre agli stessi cittadini" a presentare osservazioni sulle modalità di funzionamento dell'iniziativa.

I temi della consultazione erano comunque fissati e riguardavano:

- a) il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini devono provenire;
- b) il numero minimo delle firme per Stato membro;
- c) l'età minima per sostenere un'iniziativa dei cittadini europei;
- d) la forma e la formulazione di un'iniziativa dei cittadini europei;
- e) i requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme;
- f) il termine per la raccolta delle firme;
- g) la registrazione delle iniziative proposte;
- h) i requisiti che devono soddisfare gli organizzatori, in termini di trasparenza e finanziamento;
- i) le modalità ed i termini dell'esame di un'iniziativa da parte della Commissione;
- j) le iniziative riguardanti il medesimo argomento.

Entro il 31 gennaio 2010 andavano spedite, per *e-mail* o per posta, le osservazioni al Libro verde. Il 22 febbraio 2010 è stata inoltre organizzata una *public hearing* aperta a tutti coloro che avevano risposto. La consultazione ha contato 329 risposte, di cui 160 provenienti da privati cittadini, 133 da organizzazioni e 36 da autorità pubbliche. Secondo quanto pubblicato in un documento di lavoro (SEC (2010) 370) dalla Commissione europea sull'esito della consultazione, le risposte hanno sottolineato «*the need for the procedures and condition for the citizens' initiative to be simple, user-friendly and accessible to*

¹¹ Come ricorda G. MARAZZITA, *La Costituzione europea*, Roma-Bari, 2006, 128, il Libro verde è un «documento pubblicato dalla Commissione europea che sollecita una consultazione a livello europeo su temi specifici e che può concludersi nella pubblicazione di un Libro bianco».

all UE citizens and that they should be proportionate to the nature for supporting a citizens' initiative across the UE». Dalla consultazione è emersa una chiara volontà che può essere riassunta in tre punti: a) l'importanza di colmare il *gap* tra la Commissione europea e i cittadini dell'Unione; 2) dato il rilievo offerto ai cittadini da questo primo strumento transnazionale di democrazia partecipativa, la necessità di evitare di creare ostacoli eccessivi al suo utilizzo; 3) dato che mancano esperienze concrete, l'opportunità di inserire una "*revision clause*" all'interno del regolamento, al fine di permettere alcuni cambiamenti dopo un certo periodo di tempo (da 2 a 5 anni).

A seguito di questo ampio dibattito, la Commissione ha presentato il 31 marzo 2010 una proposta di regolamento (COM (2010) 119) volto a disciplinare la procedura dell'iniziativa popolare.

5. Il regolamento attuativo

Le questioni che dovevano essere affrontate nel regolamento comunitario erano molteplici e di una certa complessità; la Commissione auspicava l'approvazione di tale atto normativo entro il 2010; il procedimento si è invece concluso il 16 febbraio 2011 e il regolamento n. 211/2011 è stato pubblicato l'11 marzo 2011¹²; le iniziative potranno essere avviate solo a partire dal 1 aprile 2012.

Sotto il profilo strutturale, esso è composto di 23 articoli e da 7 allegati. Preliminarmente, è significativo il punto (1) del preambolo, nel quale si sancisce a chiare lettere che "il trattato dell'Unione europea (TUE) rafforza la cittadinanza dell'Unione e potenzia ulteriormente il funzionamento democratico dell'Unione". Si recepisce quindi l'indicazione di aumentare il fattore democratico all'interno dell'Unione; il diritto di iniziativa viene considerato, insieme ai diritti di cittadinanza, uno strumento utile per raggiungere tale scopo.

In realtà, il meccanismo delineato è molto complesso, dal momento che le questioni sul tappeto erano molteplici. Ne è scaturita l'individuazione di uno strumento che necessita di una macchina organizzativa di non poco conto, in relazione anche al coordinamento dell'iniziativa (infatti il milione di cittadini deve provenire da almeno un quarto degli Stati membri dell'Unione europea, secondo l'art. 7 del regolamento), che richiede una particolare capacità in capo agli organizzatori, per i quali è richiesto un lavoro di coordinamento oltre che specifiche competenze. Sotto tale aspetto, è infatti da segnalare che, in ragione della transnazionalità dell'iniziativa, occorre che la proposta venga redatta anche in altre lingue, traduzione posta a carico degli organizzatori. Proprio in ragione del complesso *iter*, il

¹² Consultabile al sito <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:IT:PDF>.

regolamento non resta insensibile alle difficoltà che potrebbero sorgere, tant'è che all'art. 4 prevede l'istituzione di "un punto di contatto per la fornitura di informazioni e di assistenza"

Sotto il profilo della tempistica, è da registrare che i tempi per la raccolta (che può avvenire sia in forma cartacea che elettronica, secondo gli artt. 5 e 6 del regolamento¹³) sono fissati in 12 mesi, decorsi i quali si procede a valutarne l'ammissibilità. Proprio sul punto, però, è da segnalare un considerevole passo indietro rispetto alla proposta di regolamento. In questo, infatti, era previsto che, dopo aver raccolto almeno 300.000 dichiarazioni di sostegno di firmatari di almeno tre diversi Stati membri, l'organizzazione presentasse alla Commissione la richiesta di decisione sull'ammissibilità. Si era saggiamente optato per un controllo preventivo, ovvero prima che fossero state raccolte tutte le dichiarazioni di sostegno e precedentemente alla loro verifica da parte degli Stati membri. Si sarebbe quindi creato, secondo una scelta condivisibile, un vero e proprio "filtro".

La nuova formulazione non prevede più tale controllo preventivo. In particolare, dopo la raccolta delle dichiarazioni di sostegno e il controllo delle autorità statali (che valutano la conformità della dichiarazione alla legislazione ed alla prassi nazionale, secondo l'art. 8), gli organizzatori possono presentare l'iniziativa alla Commissione (artt. 9), che la esaminerà sentendo anche gli organizzatori e decidendo, entro tre mesi, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso (art. 10). Un elemento di sicuro rilievo è invece previsto in materia di pubblicità sulle fonti di finanziamento eventualmente ricevute¹⁴; ciò evidentemente è richiesto al fine di rendere conoscibili gli interessi economici che sostengono l'iniziativa. Ultimo passaggio, meramente eventuale, è previsto dall'art. 11, che permette agli organizzatori, entro il termine di tre mesi, di presentare l'iniziativa in un'audizione pubblica da svolgersi presso il Parlamento europeo (precisa la norma: "se dal caso con le altre istituzioni e organismi dell'Unione che intendono partecipare", stabilendo altresì che la Commissione "sia rappresentata a un livello appropriato").

Da questa sommaria indagine emerge come il regolamento appaia per lo più uno strumento volto a dare una prima attuazione all'iniziativa; nel tempo si dovrà analizzare se

¹³ In attuazione di tali articoli, è stato emanato il regolamento di esecuzione n. 1179/2011 della Commissione, del 17 novembre 2011, che fissa le specifiche tecniche per i sistemi di raccolta elettronica a norma del regolamento n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini.

¹⁴ L'art. 9 stabilisce che l'importo del sostegno e dei finanziamenti ricevuti al di là del quale diventa obbligatorio fornire informazioni è identico a quello previsto dal Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo; in quest'ultimo si stabilisce all'art. 6, par. 1, lett. b), che un partito politico a livello europeo "dichiara le proprie fonti di finanziamento, fornendo un elenco dei donatori e delle donazioni ricevute da ciascun donatore, ad eccezione di quelle che non superano 500 EUR".

i meccanismi in esso contenuti sono effettivamente utili o se, di contro, andranno rivisitati al fine di permettere l'effettivo decollo di questo istituto¹⁵.

6. *Il futuro del diritto di iniziativa*

Il diritto di iniziativa europeo è una novità di sicuro rilievo; esso presenta delle affinità con il diritto di petizione. Entrambi, infatti, su iniziativa di più persone, possono condurre all'adozione di un atto da parte del Parlamento europeo, ma si differenziano per la funzione svolta in relazione ai destinatari ed ai presupposti.

In merito al primo profilo, l'iniziativa è rivolta alla Commissione, mentre la petizione al Parlamento. Quest'ultima riguarda, in particolare, i cittadini dell'Unione in qualità di parti interessate direttamente o indirettamente per una questione di cui si chiede l'intervento del Parlamento europeo. Di contro, "l'iniziativa dei cittadini consente per la prima volta ai cittadini dell'Unione di partecipare direttamente all'esercizio della sovranità dell'Unione europea, offrendo loro la facoltà, analoga a quella del Consiglio o del Parlamento europeo, di invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa"¹⁶. Sembra quindi uno strumento molto più efficace del diritto di petizione; e tale aspetto emerge anche dai differenti presupposti dei due istituti. Infatti, mentre il primo attiene a problematiche che interessano il singolo proponente, il diritto di iniziativa non prevede un'analoga limitazione. Tale differenza giustifica anche i diversi limiti esistenti. Nel diritto d'iniziativa, infatti, vanno rispettati l'interesse comune ed il diritto comunitario; ciò perché, come detto, è un'iniziativa svolta per materie di interesse di tutta l'Unione. Tali limiti, com'è facile intuire, non sussistono per il diritto di petizione, che tutela per lo più interessi individuali.

Di contro, non si sa quale sarà l'impatto del nuovo istituto e come verrà utilizzato. La prassi aiuterà a comprendere il suo livello di gradimento. Per fare una previsione credibile, può essere utile chiedersi com'è stata accolta tale iniziativa nei vari Stati. In Italia, ad

¹⁵ Prova di quanto detto è quanto disposto dagli artt. da 16 a 19, che disciplinano le modifiche che possono essere apportate agli allegati; dal momento che può essere necessario operare adeguamenti tecnici, è previsto che la Commissione adotti atti delegati. Tale potere è attribuito a quest'ultima a tempo indeterminato, delega peraltro revocabile dal Parlamento europeo o dal Consiglio. In merito all'*iter* di formazione, se entro due mesi (prorogabile di un altro mese) né il Parlamento europeo né il Consiglio hanno presentato obiezioni, l'atto delegato viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea ed entra in vigore alla data in esso indicata; può entrare in vigore prima, se il Parlamento europeo e il Consiglio hanno informato entrambi la Commissione che non intendono presentare obiezioni.

Di rilievo è anche l'art. 21, sulla base del quale "entro il 1° aprile 2015, e successivamente ogni tre anni, la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del presente regolamento". Tale relazione è evidentemente finalizzata a permettere un ripensamento della disciplina ed una sua eventuale modifica alla luce della prassi maturata.

¹⁶ Relazione del 3.2.2009 della Commissione per gli affari costituzionali recante "Richiesta alla Commissione di presentare una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'attuazione dell'iniziativa dei cittadini", (2008/2169(INI)), pag. 14, sul sito <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0043+0+DOC+PDF+V0//IT>.

esempio, in un'audizione del ministro Ronchi sull'attuazione del Trattato di Lisbona svolta-
si avanti le Commissioni III e XIV del Senato della Repubblica il 19 maggio 2010, è emer-
so che le istituzioni italiane stanno osservando con attenzione l'evoluzione di tale istituto.
La prima Commissione del Senato ha già adottato una risoluzione in data 28 aprile 2010,
mentre la XIV Commissione della Camera ha svolto alcune audizioni (come quella del 17
marzo 2010).

Ciò nonostante, i dubbi e le perplessità per tale forma di democrazia diretta sussis-
tono. Ad esempio, è evidente che un'iniziativa che interessi contemporaneamente diversi
Stati ha i suoi costi; è parimenti evidente allora che essa potrebbe essere pilotata da grup-
pi di pressione oppure interessare non il pubblico ma solo delle compagini specifiche¹⁷.
Questo è un rischio reale, che potrebbe essere corretto solo con una informazione capilla-
re e con meccanismi che cerchino di evitare che tale strumento sia, a causa di vari fattori
(costi, organizzazione, ecc.), in mano solo ai gruppi organizzati.

Ciò che però colpisce, in ogni caso, è che si tenti comunque di recuperare il con-
senso democratico, quel consenso che non pare però animi il Trattato di Lisbona. Com'è
stato notato da Habermas in un articolo pubblicato sul *Süddeutsche Zeitung*, esso è stato
approvato passando sopra i voti e le opinioni dei cittadini¹⁸; detto in altri termini, «*Lisbon is
a treaty spirited by fear from the public*»¹⁹. Per altri, invece, non vi è stata alcuna “confisca
democratica”, perché la scelta del metodo di approvazione del Trattato resta comunque
nella disponibilità dello Stato membro; inoltre, si ha in questo caso un mero trattato di mo-
difica che, com'è avvenuto in passato, non richiede alcun intervento diretto del popolo²⁰.
Resta in ogni caso evidente il fatto che tale Trattato abbia riproposto un accordo, con ben
più ampie aspirazioni, sul quale alcuni Paesi si erano dichiarati contrari ed al cui interno
era presente l'istituto dell'iniziativa popolare.

In conclusione, va valutata comunque positivamente l'idea di prevedere strumenti
volti a dare un maggior peso specifico al corpo elettorale europeo. Per tale via si tenta di
aumentare la partecipazione e permettere, nello stesso tempo, una maggiore integrazione
tra i cittadini. Ma più che un significato concreto, l'iniziativa popolare avrà un significato
simbolico. E' difficile infatti che tale strumento sia in grado di influenzare le decisioni delle

¹⁷ J. PALMER, *Globalisation demand a more political and more democratic Europe*, su <http://www.euroalter.com/2009/globalisation-demands-a-more-political-and-more-democratic-europe/>;

¹⁸ H. HABERMAS, *Ein Lob den Iren*, su <http://www.sueddeutsche.de/politik/krise-der-europaeis-chen-union-ein-lob-den-iren-1.188850>.

¹⁹ T. EIJSBOUTS, *Lisbon and the Quest for the European Public: Let Elections so do some of the work*, su http://www.ecln.net/documents/sofia_2008/buch/ecln_2008_eijsbouts.pdf.

²⁰ Questo, a grandi linee, il pensiero di I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action*, in *The Columbia Journal of European Law*, v. 15, n. 3, summer 2009, 359 e segg.

istituzioni europee²¹, dal momento che si limiterà, molto più semplicemente, solo ad indirizzare l'ordine del giorno, senza alcun effetto vincolante, se non quello di spingere la Commissione a presentare la proposta al Parlamento e al Consiglio senza modifiche. Resta quindi ancora da chiarire la sua efficacia in termini giuridici. Ma si può ritenere che essa creerà per la Commissione un vincolo analogo a quello imposto da una direttiva ad uno Stato: quest'ultimo è obbligato solo a raggiungere un risultato, ma la scelta della forma e del metodo è rimessa alle autorità nazionali. Tuttavia, anche se l'iniziativa è condivisa dalla Commissione, non è detto che il Parlamento o il Consiglio le diano seguito, con l'aggravio che in tale fase non è prevista alcuna forma di intervento per il popolo. L'iniziativa popolare prevista dal Trattato di Lisbona è quindi qualcosa di più di un diritto di petizione, ma è anche qualcosa in meno di un procedimento di formazione popolare della legge.

Insomma le perplessità sussistono; anzi, sotto certi aspetti superano i profili positivi. Oltre ai dubbi sulla effettiva capacità di vincolare il legislatore europeo, va aggiunto che gli ambiti forse di maggior rilievo sono esclusi; come segnalato in un articolo pubblicato su *The Economist* del 14 gennaio 2010, per mezzo di questa controversa previsione normativa i cittadini non potranno presentare un'iniziativa, ad esempio, in materia di imposte (l'Unione ha solo poteri marginali su tale tema). Per concludere: se le preoccupazioni si dovessero dimostrare fondate, il nuovo diritto di iniziativa diventerà un ulteriore strumento non per permettere di avvicinare il cittadino alle istituzioni, ma per allontanarlo, deluso, dall'Unione europea. E' un rischio che, in una storia caratterizzata da fallimenti²², il processo di integrazione europea non può correre.

²¹ Come invece ritiene M. EFLER, *European Citizens' Initiative. Legal Nature and Criteria for Implementation*, in AA.VV., *The European Citizens' Initiative. Into new democratic territory*, a cura di B. Kaufmann e Johannes W. Pichler, Vienna, 2010, 49.

²² I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action*, cit., 354 e segg.