

Il diritto d'iniziativa dei cittadini europei ed i confermati limiti dell'iniziativa legislativa popolare in Italia

di Caterina Bova *

Il diritto dei cittadini a prendere parte alle decisioni della vita pubblica è ormai da molti anni un tema ampiamente dibattuto fra gli addetti ai lavori, viste le molteplici sfumature e le possibili declinazioni che esso presenta.

Il diritto di iniziativa legislativa popolare è, per esempio, uno degli istituti attraverso il quale il cittadino *può* (o meglio, *potrebbe*, qualora si superassero le problematiche connesse ad una sua efficace attuazione) effettivamente divenire partecipe delle scelte pubbliche; risulta, pertanto, interessante analizzare l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento giuridico europeo, al fine di ripensare l'istituto *de quo* nell'ordinamento italiano e tentare di superare i limiti che attualmente lo stesso presenta.

Il Trattato sull'Unione Europea - come modificato dal Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 - all'art. 11, comma 4, dispone, infatti, che *"i 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"*. L'art. 24, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea del 9 maggio 2008 statuisce 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'art. 11 del Trattato sull'Unione Europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire"*. Risulta chiaro che le procedure e le condizioni per esercitare il diritto di iniziativa dei cittadini europei devono essere oggetto di un apposito Regolamento che il Parlamento ed il Consiglio europeo devono adottare su proposta della Commissione. I lavori per la definizione di questo regolamento risultano abbastanza avanzati. Infatti, la Commissione europea - accogliendo con favore la risoluzione del Parlamento europeo adottata il 7 maggio 2009 e recante la richiesta alla Commissione di presentare una proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio per l'attuazione del diritto di iniziativa dei cittadini - l'11 Novembre 2009 ha presentato il Libro verde denominato *"Diritto di iniziativa dei cittadini europei"* (COM (2009)622) nel quale si precisa che l'iniziativa dei cittadini *"conferirà una dimensione nuova alla democrazia europea e verrà ad aggiungersi al complesso di diritti legati alla cittadinanza dell'Unione intensificando il dibattito pubblico sulla politica europea e contribuendo alla creazione di un autentico spazio pubblico europeo"*.

Il Libro verde (COM (2009)622) nasce dall'incontro delle volontà di quanti hanno creduto che raccogliere le opinioni delle parti interessate sarebbe stato di fondamentale importanza: innanzitutto, per riuscire nel tentativo di elaborare un regolamento in grado di soddisfare tutti i soggetti coinvolti; inoltre, per superare le problematiche giuridiche, amministrative e di ordine pratico connesse al funzionamento dell'istituto in oggetto.

Il documento, elaborato dalla Commissione, ha consentito di mettere in evidenza i diversi profili problematici cui era necessario dare una risposta sollecita soprattutto attraverso lo sforzo, il dialogo e la riflessione comune degli Stati dell'Unione Europea. Le questioni emerse riguardano: a) la definizione del numero minimo di Stati membri dai quali i cittadini, sostenitori dell'iniziativa, devono provenire; il numero minimo di firme necessarie per ciascuno Stato membro; b) l'età minima necessaria per essere sostenitori di un'iniziativa;

la forma e la formulazione dell'iniziativa stessa; i requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme; l'eventuale fissazione di un termine per la raccolta delle firme; la registrazione delle iniziative proposte; i requisiti in capo agli organizzatori; l'esame di una iniziativa dei cittadini europei da parte della Commissione nonché le possibili iniziative in essere concernenti lo stesso argomento. Su questi principali punti, è stata avviata una procedura di consultazione che ha visto un'ampia partecipazione dei soggetti interessati (36 fra autorità pubbliche degli Stati membri e soggetti istituzionali, 133 fra organizzazioni ed associazioni esponenti della società civile e circa 160 cittadini che hanno risposto a titolo individuale) ed ha consentito di determinare, almeno in parte, il contenuto del futuro regolamento. La procedura si è conclusa il 31 gennaio 2010. L'iter di elaborazione del richiamato Regolamento è poi proseguito ed il 22 febbraio 2010 ha avuto luogo a Bruxelles un'audizione pubblica rivolta a coloro che avevano risposto al Libro verde. Nel corso di tale audizione sono state discusse tutte le problematiche relative all'iniziativa popolare europea e la discussione ha fatto emergere la necessità di fissare procedure semplici, di facile applicazione, accessibili a tutti i cittadini dell'UE e, dunque, proporzionate alla natura dell'iniziativa stessa, al fine di consentire un agevole esercizio del diritto di iniziativa. Inoltre, è stata confermata l'esigenza di adottare disposizioni che assicurino la credibilità dello strumento dell'iniziativa popolare, scongiurando l'ipotesi di un abuso dello stesso e garantendo condizioni uniformi fra gli Stati per sostenere in tutta l'UE una iniziativa dei cittadini.

Il 31 marzo 2010 è stata presentata dal Parlamento europeo e dal Consiglio una proposta di Regolamento sull'iniziativa dei cittadini che si compone di 22 articoli e VIII allegati. La procedura dell'iniziativa è divisa in cinque fasi: registrazione (può essere rifiutata solo nel caso di proposte manifestamente contrarie ai valori dell'Unione, offensive o prive di serietà); raccolta delle dichiarazioni di sostegno; decisione sull'ammissibilità; certificazione della validità delle adesioni raccolte e presentazione dell'iniziativa alla Commissione. Non potendo entrare nel dettaglio di ciascuno dei momenti della procedura ma dovendo limitare l'attenzione solo agli aspetti di particolare problematicità, si ritiene meriti un accenno la questione relativa alla fissazione di un numero minimo di Stati membri, di appartenenza dei cittadini, che devono sostenere l'iniziativa. La bozza di regolamento all'art. 7, comma 1, stabilisce che la proposta, per essere valida, deve essere firmata da cittadini di almeno un terzo degli Stati membri. Tale previsione è stata oggetto di un vivace confronto, in quanto molti rappresentanti delle organizzazioni che hanno partecipato alla discussione erano convinti della necessità di prevedere una soglia più bassa, ossia quella di un quarto degli Stati membri. Altra questione dibattuta è stata quella relativa al numero minimo di firme da raccogliere per ciascuno Stato interessato alla procedura ed al criterio da fissare per stabilire la cifra, in maniera da non sfavorire i Paesi maggiormente popolosi. La decisione assunta è stata quella di prevedere che l'iniziativa sia firmata da un numero minimo di cittadini di ciascuno degli Stati membri proponenti, secondo quanto stabilito nell'allegato I del regolamento: per esempio, per l'Italia ed il Regno Unito i cittadini firmatari dovranno essere almeno 54.750 a fronte dei 4.500 cittadini previsti per Malta, Cipro, Lussemburgo ed Estonia. Il criterio scelto, accogliendo l'esito della consultazione pubblica, è stato quello di prevedere una soglia fissa di firme per ciascuno Stato membro, in proporzione decrescente rispetto alla popolazione di ogni Stato.

Il sistema elaborato dovrebbe, infatti, consentire di prevedere un numero proporzionalmente inferiore di firmatari per gli Stati membri più popolosi e un numero proporzionalmente superiore per gli Stati con una popolazione meno numerosa. Per quanto, invece, attiene l'età che i cittadini firmatari devono possedere per poter sottoscrivere l'iniziativa è stato stabilito, all'art. 3, comma 2, che deve essere quella cui i cittadini acquisiscono il diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo.

Risulta apprezzabile verificare che la proposta di regolamento non prevede alcuna restrizione per quanto concerne le modalità di raccolta delle proposte; all'art. 5, comma 2, si statuisce, infatti, che la raccolta delle dichiarazioni possa avvenire anche per via elettronica secondo le modalità stabilite nel successivo art. 6; in particolare, il comma 4, prevede che nei sistemi di raccolta per via elettronica devono essere incorporati dei dispositivi tecnici e di sicurezza atti ad assicurare che solo le persone fisiche possano presentare una dichiarazione di sostegno dell'iniziativa per via elettronica, che sia sempre possibile verificare l'identità della persona che sottoscrive l'iniziativa, che i dati immessi per via elettronica siano salvaguardati in modo da impedire, tra l'altro, che possano essere modificati o utilizzati per scopi diversi da quello di sostenere l'iniziativa dei cittadini e in modo da proteggere i dati personali da distruzione accidentale o dolosa o da perdita accidentale, da alterazioni o da diffusione ed accesso non autorizzati. È, inoltre, prevista la realizzazione di un registro elettronico nel quale la Commissione annota tutte le proposte; l'annotazione, ovviamente, non determina l'approvazione dell'iniziativa dei cittadini.

Con riferimento al periodo entro cui è necessario raccogliere le firme è stato stabilito che i proponenti hanno massimo 12 mesi per acquisire, su supporto cartaceo o elettronico, le dichiarazioni di sostegno all'iniziativa e possono presentare la proposta alla Commissione solo dopo aver raccolto 300 mila firme, rappresentative di almeno tre Stati membri (ex art. 8). Detta disposizione prevede, quindi, che ci sia una valutazione di ammissibilità della proposta da parte della Commissione che, infatti, ha due mesi per decidere se l'iniziativa rientri o meno nell'ambito delle sue attribuzioni nonché se riguardi una questione per la quale è possibile l'adozione di un atto legislativo dell'Unione. È bene sottolineare che la Commissione non può entrare nel merito della proposta; essa deve limitare il proprio giudizio ad aspetti procedurali, comunque elencati nel Regolamento, o ad una valutazione di non opportunità della proposta per incompatibilità con gli obiettivi dell'Unione.

Come appare chiaro la procedura per la presentazione di una iniziativa da parte dei cittadini europei presenta tratti molto interessanti che stimolano una riflessione sugli aspetti anche procedurali che caratterizzano l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare in Italia.

I punti di maggiore forza della procedura europea qui descritta sono quelli che tendono a valorizzare il principio della partecipazione dei cittadini, consentendo un utilizzo dello strumento dell'iniziativa popolare quale modalità "nuova e/o rinnovata" di dialogo fra cittadini e istituzioni. Ad esempio, risulta fondamentale la previsione ai sensi della quale le istituzioni competenti devono necessariamente fornire una risposta in merito alla proposta presentata evitando che la volontà dei cittadini rimanga per lo più inascoltata. La Commissione, infatti, ricevuta l'iniziativa la *pubblica senza indugio sul sito web*; ha, poi, quattro mesi per esaminare l'iniziativa ed esporre *in una comunicazione le sue conclusioni, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire in tal senso* (art. 11).

Prevedere, inoltre, la possibilità di raccolta on-line delle sottoscrizioni – oltre ad essere certamente un elemento di grande interesse per quanto attiene ad una semplificazione del procedimento ed a una celerità nonché semplicità nelle procedure di raccolta delle sottoscrizioni – risulta anche essere coerente con l'impegno dei governi dei Paesi dell'Unione che, pur con mille difficoltà, favoriscono politiche per una accelerazione dei processi di digitalizzazione dell'amministrazione e di sempre maggiore garanzia nella trasparenza delle informazioni. Allo stesso modo, risulta interessante la previsione in base alla quale ogni proposta debba essere oggetto, come sopra detto, di una registrazione – precedente alla raccolta delle firme – in un apposito elenco elettronico, messo a disposizione dalla Commissione. Siffatta decisione, finalizzata ad assicurare la coerenza e la trasparenza nelle proposte di iniziativa dei cittadini, consente al contempo di conoscere,

via web, in maniera semplice e senza alcun costo per i cittadini, gli obiettivi e le finalità degli organizzatori, favorisce la comunicazione e il dialogo fra soggetti interessati che, quindi, solo dopo aver acquisito le opportune informazioni possono decidere, senza alcuna fretta e senza alcuna pressione, di sottoscrivere o meno la proposta.

La bozza di regolamento qui analizzata merita, dunque, attenzione sia perché rappresenta un impegno concreto delle istituzioni europee alla valorizzazione di istituti della partecipazione democratica e ad una maggiore attenzione per le esigenze e le iniziative dei cittadini, sia perché può diventare un utile oggetto di analisi e riflessione per superare, con gli opportuni adattamenti, limiti e criticità dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare in Italia. Infatti, com'è noto l'esistenza di una disciplina unitaria del procedimento legislativo, ex art. 72 Cost., non ha mai permesso né di differenziare gli effetti dell'iniziativa legislativa in relazione al soggetto proponente né di prevedere forme di iniziativa privilegiata.

Condivisibile è, dunque, l'opinione di quella parte della dottrina secondo la quale l'iniziativa legislativa popolare deve assumere una posizione privilegiata nei lavori parlamentari, precisi vincoli temporali alla decisione, positiva o negativa che sia (Manzella); la modifica dei regolamenti parlamenti dovrebbe essere la strada da percorrere per realizzare tali obiettivi. Si potrebbe, eventualmente, anche ipotizzare di riconnettere, all'iniziativa legislativa popolare non approvata, un referendum "legislativo/approvativo" dell'iniziativa stessa.

Risulta attuale quanto scriveva Silvestri qualche anno addietro, ossia che «la rappresentanza non esaurisce la democrazia» (in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, I, Milano, Giuffrè, 1998). Gli istituti di democrazia "diretta" o "partecipativa" non possono e non devono avere un ruolo sostitutivo delle decisioni democratiche degli organi rappresentativi, ma possono assolvere ad un delicato compito qual è quello di integrazione e correzione della democrazia rappresentativa.

* Dottore di ricerca in "Teoria e Storia della formazione delle classi politiche", Università di Roma Tre, c.bova@avcp.it