

L'iniziativa dei cittadini europei e l'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento italiano: due istituti a confronto*

di
Patrizia Vipiana *

SOMMARIO: 1. L'iniziativa dei cittadini europei, istituto analogo all'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento italiano - 2. Il confronto fra le due iniziative - 3. La valenza democratica di entrambi gli istituti ed in particolare l'idoneità dell'iniziativa dei cittadini europei a colmare il deficit democratico dell'UE

1. L'iniziativa dei cittadini europei, istituto analogo all'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento italiano

Al primo dei tre «disincanti» evocati in un significativo saggio del 2000 sulle più cospicue criticità dell'Unione Europea¹ e più in generale al problema del deficit democratico di quest'ultima, rimasto anche dopo l'elezione del Parlamento europeo a suffragio popolare e l'introduzione della cittadinanza europea, si ricollega il presente scritto sull'iniziativa dei cittadini europei (in breve ICE) che costituisce il più importante strumento di democrazia partecipativa nell'ambito dell'UE: essa presenta analogie con l'iniziativa legislativa popolare esistente in Italia, poiché entrambe configurano istituti di partecipazione politica ossia strumenti con cui i cittadini (europei ed italiani) possono attivare il procedimento di adozione di atti giuridici rilevanti (nell'Unione europea ed in Italia); nel

* Lo scritto è destinato al "*Liber amicorum* per Giovanni Cocco", in corso di pubblicazione

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico all'Università di Genova (patrizia.vipiana@unige.it)

¹ Si tratta del saggio di G. COCCO, *L'Europa dei tre disincanti*, in *Politica del Diritto* 2000, p. 81 ss., in part. 85 ss.: la cessione della sovranità ad un organo intergovernativo di indirizzo politico, ove prevalgono i rappresentanti degli Stati che pesano di più, rende «drammatica ed impellente la questione della democratizzazione delle istituzioni europee» (citazione tratta da p. 85).

prosiegua si effettuerà un confronto tra i due istituti, per poi riflettere sul tasso di democraticità di essi ed in particolare sull'idoneità dell'ICE a colmare il summenzionato deficit democratico dell'UE.

Preliminarmente occorre osservare la notevole rilevanza politica di entrambe le iniziative, anche se la previsione di esse non è contenuta nelle norme dei rispettivi ordinamenti dedicate ai cosiddetti diritti politici: l'iniziativa dei cittadini europei è prevista in una delle disposizioni riguardanti i principi democratici cui si ispira l'Unione europea (artt. 9 ss. Trattato sull'Unione europea, c.d. TUE) e la cittadinanza dell'Unione (artt. 20 ss. Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, c.d. TFUE), mentre non è menzionata nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE; l'iniziativa legislativa popolare in Italia è prevista dalla Costituzione italiana in uno degli articoli (71 ss.) che regolano il procedimento legislativo, non negli articoli (48 ss.) riguardanti i diritti politici².

L'iniziativa dei cittadini europei è stata introdotta dal Trattato di Lisbona del 2007 ed è prevista in due disposizioni del TUE e del TFUE (si cita di essi la versione consolidata del 2012): l'art. 11, par. 4, TUE stabilisce che almeno un milione di cittadini europei, aventi la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea a presentare una proposta su materie riguardo a cui sia ritenuto da essi necessario un atto giuridico dell'Unione; l'art. 24, par. 1, TFUE attribuisce a regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio il compito di disciplinare le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini europei, incluso il numero minimo di Stati membri da cui devono provenire i cittadini che la presentano³.

² Invece la petizione, prevista sia nell'ordinamento dell'UE (nt. seguente) sia in quello italiano (nt. 8), è menzionata tra i diritti politici, accanto al diritto di voto, dall'art. 44 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'art. 50 della Costituzione italiana (nella Parte I sui diritti).

³ L'iniziativa di cui all'art. 24, par. 1, TFUE è istituto diverso dalla petizione che ogni cittadino dell'Unione ha diritto a presentare al Parlamento europeo, prevista dal medesimo art. 24 al par. 2 (che rinvia al successivo art. 227 TFUE); sui due istituti cfr. artt. 226-230 del regolamento interno del Parlamento europeo.

La disciplina dell'iniziativa dei cittadini europei è stata dettata: dapprima dal regolamento n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, divenuto applicabile dal 1° aprile 2012; poi dal regolamento 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019, che ha previsto la propria applicazione dal 1° gennaio 2020 e disposto l'abrogazione di quello anteriore a partire dalla medesima data⁴.

Dunque l'iniziativa dei cittadini europei è un istituto disciplinato nell'ultimo decennio e per questa ragione risulta oggetto di studi recenti⁵; essa finora è stata esercitata con una certa frequenza, ma solo in pochissimi casi ha avuto riscontro presso le istituzioni dell'UE⁶.

⁴ Ved. art. 23 regolamento del 2011 e artt. rispettivamente 28 e 26 regolamento del 2019. Nel prosieguo si prenderà in considerazione solo il regolamento in vigore che peraltro, cioè pur con qualche modifica (cfr. nt. 32), riprende i principali caratteri dell'ICE disciplinati dal regolamento previgente. Sui punti problematici del regolamento del 2011 ved. A. DAMATO, *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Diritto dell'Unione Europea* 2017, p. 39 ss.

⁵ L'ICE è stata oggetto d'indagine soprattutto da parte degli studiosi di diritto dell'Unione europea:

già prima dell'introduzione da parte del Trattato di Lisbona (poiché la menzione di tale istituto era presente già nel Trattato adottante una Costituzione per l'Europa, peraltro mai approvato: nt. 36) ad es. da A. AUER, *European Citizens' Initiative*, in *European Constitutional Law Review* 2005, p. 79 ss.;

successivamente alla suddetta introduzione ad es. da R. MASTROIANNI – A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015 e A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

L'istituto in parola è stato studiato anche da costituzionalisti italiani come A. SIMONCINI – E. LONGO, *Il primo scoglio del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in www.osservatoriosullefonti.it n. 3/2013, p. 1 ss.

⁶ Riguardo alla prassi a partire dal 2012 cfr. i dati riportati da A. SANTINI, *L'iniziativa...*, cit., 229 ss. (iniziative registrate di cui alcune sono state ritirate, altre hanno avuto un sostegno insufficiente e poche sono riuscite: tra queste ultime l'iniziativa "Right2Water" sull'acqua potabile come diritto umano universale, registrata in 12 maggio 2012) e 235 ss. (iniziative la cui registrazione è stata rifiutata: in taluni casi ha avuto luogo un contenzioso, con diversi esiti, dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea). Per i dati più recenti v. il sito in italiano www.europa.eu/citizens-initiative/home; da ultimo può ricordarsi che il 15 maggio 2020 è stata registrata l'iniziativa dei cittadini europei per introdurre un reddito di base incondizionato negli Stati membri, riguardo alla quale la raccolta di firme è iniziata il 25 settembre 2020 e terminerà il 24 settembre 2021.

L'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento italiano è prevista⁷ nell'art. 71, secondo comma, della Costituzione (disposto non modificato da successive leggi di revisione costituzionale), in base a cui almeno cinquantamila elettori possono presentare alle Camere un progetto di legge redatto in articoli⁸, e disciplinata dagli artt. 48 e 49 della l. 25 maggio 1970, n. 352 nonché da specifiche disposizioni dei regolamenti parlamentari del 1971 (art. 107, comma 4, regol. Camera e art. 74, commi 1-3, regol. Senato).

In Italia quindi l'iniziativa legislativa popolare è un istituto introdotto già da decenni e ha costituito oggetto di studi per lo più risalenti⁹; essa è stata esercitata con notevole frequenza, anche se soltanto in pochi casi i progetti di legge d'iniziativa popolare sono diventati leggi¹⁰.

Nel prosieguo si svolgerà un confronto tra l'iniziativa dei cittadini europei e l'iniziativa legislativa popolare italiana per poi riflettere sulla comune valenza democratica di esse, esplicitata rispettivamente nell'Unione europea ed Italia, che dimostra l'importanza di entrambe nella prospettiva della disciplina multilivello degli istituti di partecipazione popolare.

2. Il confronto fra le due iniziative

⁷ La disciplina menzionata nel prosieguo del testo concerne l'iniziativa popolare delle leggi a livello nazionale; merita aggiungere che a livello delle Regioni tale iniziativa è disciplinata dagli statuti regionali ordinari alla luce dell'art. 123, primo comma, Cost.

⁸ L'iniziativa legislativa popolare di cui all'art. 71, secondo comma, Cost. è istituto diverso dalla petizione che tutti i cittadini possono rivolgere alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità (art. 50 Cost.).

⁹ Ved. ad es.: E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Il Politico* vol. 35, no. 3 (settembre 1970), 589 ss. che, a pp. 592-3, tratteggia l'elaborazione della disciplina sull'iniziativa legislativa popolare da parte dell'Assemblea costituente; F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia del Diritto* vol. XXI, 1971, 610 ss., in part. 629 ss.; A. A. CERVATI, *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XVII, 1989, 1 ss., in part. 7. Più di recente l'iniziativa legislativa popolare è stata oggetto di studi con riguardo alle proposte di modificare l'art. 71 Cost. nel senso di introdurre un'iniziativa legislativa popolare "rinforzata": ved. successiva nt. 24.

¹⁰ Riguardo alle iniziative popolari presentate nelle varie legislature cfr. i siti delle Assemblee parlamentari in part. www.camera.it sub Lavori - Attività legislativa; tra le più recenti merita segnalare la proposta di legge d'iniziativa popolare AC 1485 presentata alla Camera il 4 gennaio 2019 sull'introduzione dell'educazione alla cittadinanza nelle scuole: tale proposta ed altre sullo stesso argomento sono state trasfuse in un testo unificato poi approvato come legge 20 agosto 2019, n. 92 "Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica".

L'iniziativa dei cittadini europei e l'iniziativa legislativa popolare italiana potrebbero sembrare quasi uguali, avendo l'identico *nomen iuris* "iniziativa", mentre differiscono riguardo a molti dei profili relativamente a cui è effettuabile un confronto tra esse cioè: i firmatari, l'oggetto, il contenuto, il destinatario, la procedura e l'esito.

Riguardo ai firmatari dell'ICE¹¹ e dell'iniziativa legislativa popolare in Italia, si tratta di un profilo su cui esiste un'importante affinità tra le due suddette iniziative poiché la qualifica di firmatari è attribuita ad un cospicuo numero di cittadini – per l'esattezza, di cittadini elettori – rispettivamente europei ed italiani: tale attribuzione connota la valenza democratica di entrambi gli istituti e, quanto all'ICE, la configura come un importante strumento di valorizzazione della cittadinanza europea. Tuttavia emergono anche alcune differenze tra le due iniziative.

Anzitutto a livello di Unione europea possono sostenere un'iniziativa, firmando una dichiarazione di sostegno, i cittadini dell'Unione i quali abbiano raggiunto almeno l'età a cui si acquisisce il diritto di voto al Parlamento europeo (diciotto anni), ma si ammette che gli Stati membri possano fissare a sedici anni l'età minima per sostenere un'iniziativa; invece in Italia l'iniziativa legislativa popolare può essere esercitata soltanto dagli elettori cioè dai cittadini italiani che hanno la maggiore età (diciotto anni) ossia non sono previste eventuali riduzioni del limite di età. Riguardo all'ICE può notarsi che, al fine di dare una disciplina uniforme sarebbe stato preferibile fissare, senza possibilità di deroghe da parte degli Stati membri, il limite minimo di età per i firmatari europei a diciotto anni, o forse addirittura a sedici anni: siffatta riduzione avrebbe consentito ai giovani non ancora diciottenni di sottoscrivere un'ICE, ampliando l'ambito soggettivo di esercizio della democrazia partecipativa a livello europeo.

Un'altra differenza consiste nel numero dei firmatari dell'iniziativa non solo – ovviamente – in termini assoluti (un milione nell'UE, cinquantamila in Italia), ma

¹¹ Artt. 2 e 3 del regolamento UE 2019/788 che disciplinano rispettivamente i requisiti individuali, cioè concernenti i singoli firmatari, e i requisiti collettivi, ossia riguardanti il numero e la distribuzione territoriale dei firmatari medesimi.

anche in termini relativi cioè in rapporto al totale dei cittadini-elettori europei ed italiani. Peraltro per entrambe le iniziative il numero dei firmatari è indicato con una cifra fissa, il che non tiene conto delle variazioni del totale suddetto¹², mentre a tal fine sarebbe stato preferibile stabilire una percentuale ovvero prevedere una frazione (ad esempio un milionesimo per l'ICE): ciò tuttavia avrebbe causato una complicazione in quanto avrebbe richiesto, al momento della presentazione di ogni iniziativa, di conoscere la consistenza del suddetto numero totale.

Un'altra differenza ancora consiste nel fatto che i firmatari dell'ICE devono appartenere ad almeno un quarto degli Stati membri dell'UE e devono, in almeno un quarto degli Stati membri, essere di consistenza almeno pari al numero dei componenti del Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato moltiplicato per il numero complessivo dei membri di tale Parlamento; invece per i firmatari dell'iniziativa legislativa popolare in Italia non sussistono analoghe prescrizioni (in astratto i 50.000 firmatari potrebbero appartenere tutti ad una stessa Regione o ad altro ente subregionale), sicché la disciplina italiana è, su questo punto, meno rigorosa di quella dell'Unione europea.

Riguardo all'oggetto, si tratta di un profilo su cui esiste una diversità tra le due iniziative in esame, che hanno un ambito oggettivo rispettivamente più ampio e più ristretto: infatti l'iniziativa dei cittadini europei suggerisce l'adozione di un atto giuridico dell'UE ritenuto necessario ai fini dell'attuazione dei Trattati, ma non viene specificata la natura di tale atto, che potrebbe essere di vari tipi fra cui anche un atto rilevante come un regolamento o una direttiva; invece l'iniziativa legislativa popolare in Italia sollecita l'approvazione di una legge cioè di un ben preciso atto normativo di grado primario¹³.

¹² La variazione del numero dei cittadini-elettori può consistere in un decremento, come si è verificato nell'UE a seguito della Brexit, o in un incremento, come si è verificato in Italia nei decenni dal 1948 ad oggi..

¹³ Quanto alle materie su cui le due iniziative sono esercitabili, l'iniziativa dei cittadini europei può concernere gli ambiti nei quali sia ritenuta necessaria l'adozione di un atto giuridico dell'Unione (art. 1 regolamento UE 2019/788), analogamente l'iniziativa legislativa popolare italiana può riguardare le materie ove lo Stato è competente a legiferare. Circa la seconda iniziativa, comunemente si sostiene che essa può essere esercitata in riferimento alle leggi su cui l'art. 75, secondo comma, Cost. vieta il referendum abrogativo (A. A. CERVATI, *Iniziativa*

Riguardo al contenuto, si tratta ugualmente di un profilo che segna una differenza tra le due iniziative: l'iniziativa dei cittadini europei si configura come una mera proposta che le istituzioni dell'UE adottino un atto giuridico, senza la possibilità per essi di precisare la formulazione di quest'ultimo; al contrario l'iniziativa legislativa popolare italiana consiste nella presentazione di un progetto di legge ossia di un testo contenente la disciplina che i firmatari vorrebbero fosse approvata dalle Camere, il quale è redatto in articoli e accompagnato da una relazione illustrativa.

Riguardo al destinatario, si tratta del profilo che segna la principale differenza tra l'iniziativa dei cittadini europei e l'iniziativa legislativa popolare in Italia, per due ragioni correlate fra loro.

Innanzitutto, l'ICE viene presentata non direttamente alle istituzioni (Parlamento europeo e Consiglio) competenti ad adottare l'atto giuridico ritenuto necessario dai firmatari, ma alla Commissione europea cioè ad un'istituzione abilitata a proporre l'adozione dell'atto alle suddette istituzioni; invece l'iniziativa legislativa popolare italiana viene presentata direttamente alle Camere ossia agli organi competenti a legiferare.

Inoltre, e di conseguenza, l'iniziativa dei cittadini europei viene inizialmente esaminata dalla Commissione, cioè da un'istituzione dell'UE diversa da Parlamento europeo e Consiglio; invece l'iniziativa legislativa popolare italiana non viene sottoposta ad un vaglio preliminare da parte di organi diversi rispetto alle Camere.

Dunque, premesso che l'iniziativa in senso tecnico consiste nella presentazione di una proposta di atto all'organo competente ad adottarlo, l'ICE si configura non come un'iniziativa, ma come richiesta di attivazione di un'iniziativa, mentre l'iniziativa legislativa popolare italiana è una iniziativa vera e propria: invero l'ICE consiste nel chiedere alla Commissione di proporre al Parlamento

legislativa, cit., p. 7), mentre è da ritenersi esclusa nei casi di iniziativa legislativa riservata come la legge di bilancio, che è d'iniziativa governativa (F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, cit., p. 631).

europeo e al Consiglio l'adozione di un atto giuridico¹⁴, mentre l'iniziativa legislativa popolare italiana consiste nel proporre alle Camere l'approvazione di un progetto di legge.

Riguardo alla procedura, si tratta di un profilo su cui non sussistono marcate differenze tra le due iniziative, anche se la disciplina delle modalità di svolgimento è parzialmente diversa.

L'ICE, la cui disciplina è molto articolata¹⁵, viene gestita da un gruppo di almeno sette persone fisiche c.d. gruppo di organizzatori, che chiede alla Commissione di registrare l'iniziativa: sui requisiti formali e contenutistici di quest'ultima la Commissione svolge un controllo al fine del quale o rifiuta motivatamente la registrazione¹⁶ o la effettua; in questa seconda eventualità viene compiuta, su carta o per via elettronica, la raccolta delle dichiarazioni di sostegno firmate dai cittadini europei e, qualora si raggiunga il prescritto numero minimo di firme, il gruppo di organizzatori presenta l'iniziativa alla Commissione; entro sei mesi dalla pubblicazione dell'avviso che su un'iniziativa è stato raccolto il prescritto numero di firme la Commissione comunica, esprimendo i motivi della sua scelta, se intende intervenire o meno in risposta all'ICE e nel primo caso indica l'azione che intende intraprendere, anche adottando una o più proposte relative ad un atto giuridico dell'Unione¹⁷. Dunque nella procedura di svolgimento dell'ICE

¹⁴ L'ICE è definibile «iniziativa popolare indiretta» o «pre-iniziativa» o «iniziativa dell'iniziativa»: A. SANTINI, *L'iniziativa...*, cit., p. 115 e autori ivi citati.

¹⁵ Cfr. gli artt. 5-15 del regolamento UE 2019/788, in particolare art. 6 sui requisiti dell'iniziativa sia formali (numero e qualificazione dei presentatori) sia contenutistici (tra cui: non essere presentata «in modo manifestamente ingiurioso», non avere «contenuto futile o vessatorio», non contrastare con i valori dell'Unione stabiliti nell'art. 2 TUE né con i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea) e artt. 8-11 riguardo alla raccolta delle firme.

¹⁶ Le decisioni in cui la Commissione rifiuta di registrare iniziative dei cittadini europei sono impugnabili davanti al Tribunale e alla Corte di giustizia: in part. merita ricordare la sentenza del Tribunale del 3 febbraio 2017 che ha annullato la decisione con cui la Commissione aveva rifiutato di registrare l'ICE "Minority SafePack", su cui A. SIMONCINI, *La prima sentenza che annulla il rifiuto da parte della Commissione di una proposta d'iniziativa popolare: una vera apertura alla democrazia partecipativa in Europa?*, in *Quaderni Costituzionali* 2017, p. 417 ss. e M. INGLESE, *Recent trends in European citizens' initiatives: the General Court case law and the Commission's practice*, in *European Public Law Review* 2018, p. 335 ss., in part. 351 ss.

¹⁷ Inoltre l'art. 4 regolamento UE 2019/788 prevede l'assistenza, da parte della Commissione nonché degli Stati membri, agli organizzatori delle iniziative e l'art. 7 ammette la possibilità di ritirare, prima della presentazione alla Commissione, un'iniziativa registrata.

un ruolo chiave è svolto dalla Commissione che interviene in due tempi: dapprima controlla la richiesta di registrazione dell'iniziativa, poi (dopo la raccolta delle firme sull'iniziativa registrata) si esprime riguardo al seguito da dare ad essa, cioè valuta se proporre o meno al Parlamento europeo e al Consiglio l'adozione dell'atto giuridico chiesto dai firmatari dell'iniziativa.

Invece l'iniziativa legislativa popolare italiana risulta disciplinata in modo più snello: la proposta di legge è direttamente presentata ad una delle due Camere e dev'essere corredata dalle firme del prescritto numero di elettori, le quali devono essere apposte su fogli vidimati accanto ai dati anagrafici dei firmatari nonché autenticate da un notaio o altro pubblico ufficiale ed inoltre alla proposta di legge devono essere allegati i certificati attestanti l'iscrizione dei firmatari alle liste elettorali dei rispettivi Comuni¹⁸; non è previsto alcun controllo da parte di organi esterni all'Assemblea parlamentare competente ad esaminare il progetto, bensì è quest'ultima che effettua un mero controllo formale cioè la verifica e il computo delle firme allo scopo di accertare la regolarità della presentazione della proposta di legge¹⁹ ed in caso affermativo la proposta inizia l'*iter* parlamentare²⁰.

Riguardo all'esito, si tratta di un profilo su cui esiste una manifesta somiglianza, ma anche una rilevante differenza tra le due iniziative. La somiglianza è data dal fatto che il Parlamento europeo ed il Consiglio – qualora sia stata

¹⁸ La disciplina della raccolta delle firme è contenuta nell'art. 49 l. n. 352/1970, il quale rinvia agli artt. 7 e 8 della medesima disciplinanti la raccolta delle firme sulle richieste di referendum.

¹⁹ L'art. 48, comma 2, l. n. 352/1970 attribuisce tale controllo genericamente ad ogni Assemblea parlamentare; il regolamento della Camera tace al riguardo, mentre l'art. 74, comma 1, regol. Senato stabilisce che il Presidente dispone l'effettuazione del controllo.

²⁰ L'art. 74, comma 3, regol. Senato prevede che le «competenti Commissioni debbono iniziare l'esame dei disegni di legge di iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento» ed altresì (a seguito di una modifica regolamentare intervenuta il 20 dicembre 2017) che: «L'esame in Commissione deve essere concluso entro tre mesi dall'assegnazione. Decorso tale termine, il disegno di legge è iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea» (la fissazione di termini evita che il progetto di legge d'iniziativa popolare non venga neanche esaminato dalla Commissione o che resti in Commissione e non arrivi all'Assemblea).

Invece il regolamento della Camera non contiene un'esplicita disciplina sul seguito della presentazione dei progetti di legge d'iniziativa popolare, anche se sarebbe preferibile che, al fine di garantire quest'ultima, venissero introdotti disposti simili a quelli del regolamento del Senato, come suggerisce la proposta di modifica del regolamento della Camera (introduzione di un art. 68-bis) presentata il 5 dicembre 2018.

trasmessa loro da parte della Commissione una proposta di atto, formulata a seguito di un'iniziativa dei cittadini europei – non hanno l'obbligo di adottare l'atto giuridico ritenuto necessario dai firmatari dell'ICE²¹; parimenti le Camere italiane non sono tenute ad approvare il progetto di legge d'iniziativa legislativa popolare. La differenza consiste nel fatto che, se l'atto giuridico cui l'ICE si riferiva proposto dalla Commissione non viene adottato dagli organi competenti entro la scadenza del mandato del Parlamento europeo, l'iniziativa dei cittadini europei decade in quanto manca un'espressa previsione che sancisca la non decadenza di essa; invece in Italia il progetto di legge d'iniziativa popolare, se non è approvato entro la fine della legislatura, non decade e non necessita nemmeno di essere ripresentato alle Camere neo-elette, come stabiliscono i regolamenti di entrambe le Assemblee parlamentari²².

Dopo aver effettuato il confronto tra l'ICE e l'iniziativa legislativa popolare italiana sotto vari profili, merita sottolineare che le due iniziative presentano somiglianze, ma anche differenze: tra queste ultime la principale consiste nella natura dei due istituti, nel senso che solo quella italiana configura una iniziativa in senso tecnico.

3. La valenza democratica di entrambi gli istituti ed in particolare l'idoneità dell'iniziativa dei cittadini europei a colmare il deficit democratico dell'UE

A seguito della disamina riguardo ai singoli aspetti dell'iniziativa dei cittadini europei e dell'iniziativa legislativa popolare italiana, merita soffermarsi sul quesito, posto all'inizio del presente scritto, circa la valenza democratica dei due istituti e

²¹ L'art. 16 regolamento UE 2019/788 "Seguito dato dal Parlamento europeo alle iniziative dei cittadini andate a buon fine" si limita a prevedere che il Parlamento europeo valuta le misure adottate dalla Commissione a seguito della comunicazione con cui essa dichiara di voler intervenire in risposta all'iniziativa dei cittadini europei.

²² L'art. 107, comma 4, regol. Camera e l'art. 74, comma 2, regol. Sen. stabiliscono che per i disegni di legge d'iniziativa popolare presentati nella precedente legislatura non è necessaria la ripresentazione..

specialmente l'effettiva idoneità del primo a colmare il deficit democratico dell'UE²³.

Sia l'iniziativa dei cittadini europei sia l'iniziativa legislativa popolare italiana sono contraddistinte da un carattere propositivo – in quanto propongono l'adozione di atti –, non decisionale come invece hanno, nell'ordinamento italiano, i referendum (che decidono l'abrogazione delle leggi ordinarie o la conferma delle leggi costituzionali approvate dalla Camere solo a maggioranza assoluta). Malgrado tale carattere solo propositivo, entrambe le iniziative risultano molto importanti, soprattutto l'ICE: diversamente che in Italia ove l'iniziativa popolare possiede minore rilievo rispetto al referendum – invero sono state avanzate proposte volte a rivitalizzarla²⁴ –, a livello di Unione europea, ove – anzi proprio perché – l'istituto referendario non è stato introdotto, l'ICE si rivela assai significativa, configurandosi come la principale espressione del principio democratico insieme all'elezione del Parlamento europeo.

Inoltre l'iniziativa dei cittadini nell'Unione europea e l'iniziativa legislativa popolare in Italia si rivelano strumenti più rilevanti rispetto a quello della petizione prevista in ambedue gli ordinamenti, sia perché in entrambi l'iniziativa è firmata da un numero cospicuo di cittadini mentre la petizione può essere presentata da ciascun cittadino²⁵, sia soprattutto perché il contenuto dell'iniziativa è più

²³ L'interrogativo era stato formulato già contestualmente all'approvazione del primo regolamento disciplinante l'ICE da N. LEVRAT, *L'initiative citoyenne europeenne: une réponse au déficit démocratique?*, in *Cahiers de Droit Européen* 2011, p. 53 ss.

²⁴ Alcuni recenti progetti di revisione costituzionale miravano a modificare l'art. 71 Cost. nel senso di configurare una iniziativa legislativa "rinforzata": in particolare il progetto di legge costituzionale (AC 1173) approvato in prima deliberazione alla Camera il 21 febbraio 2019 e trasmesso al Senato (AS 1089) ove si trova tuttora suggerisce di modificare l'art. 71 Cost. nel senso di prevedere che, qualora una proposta di legge presentata da almeno cinquecentomila elettori non sia approvata dalle Assemblee parlamentari entro diciotto mesi, su di essa venga indetto un referendum per deliberarne l'approvazione.

Sull'argomento, che ha suscitato un ampio dibattito dottrinale, cfr. ad esempio: A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in www.federalismi.it n. 23/2018, p. 1 ss.; A. ANZON DEMMIG, *L'iniziativa legislativa popolare "indiretta" (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale in itinere*, in www.forumcostituzionale.it 22 marzo 2019; V. DE SANTIS, *L'iniziativa popolare rinforzata*, in www.osservatoriosullefonti.it n. 2/2019, p. 1 ss.

²⁵ Quindi l'iniziativa esprime la volontà di un ampio numero di cittadini: però sotto un altro profilo può osservarsi che l'iniziativa è più difficile da realizzare perché deve essere richiesta da

pregnante di quello della petizione: nell'UE l'iniziativa consta nella richiesta che venga proposta l'adozione di un atto giuridico dell'Unione, mentre la petizione si atteggia come domanda di un non specificato intervento nelle materie di competenza dell'Unione; in Italia l'iniziativa consiste nella presentazione alle Camere di un progetto di legge redatto in articoli, laddove la petizione si configura genericamente come richiesta alle Camere di provvedimenti legislativi²⁶.

Entrambe le iniziative, l'ICE e l'iniziativa legislativa popolare in Italia, possono annoverarsi fra gli istituti di partecipazione politica dei cittadini europei/italiani nelle prime fasi dei procedimenti di adozione degli atti dei rispettivi ordinamenti e quindi esprimono una notevole valenza democratica. In particolare l'iniziativa dei cittadini europei viene ritenuta uno strumento fondamentale di democrazia partecipativa²⁷, come emerge anche da parecchie affermazioni contenute nel preambolo del regolamento UE 2019/788 tra cui quella secondo la quale l'ICE «contribuisce... a rafforzare il funzionamento democratico dell'Unione»²⁸; circa l'iniziativa legislativa popolare italiana, deve osservarsi che essa a volte è definita come istituto di democrazia diretta, altre volte è ricondotta alla democrazia partecipativa²⁹.

un certo numero di cittadini, mentre la petizione può essere presentata anche da un solo cittadino.

²⁶ Un profilo riguardo a cui non si registra un'esatta corrispondenza tra iniziativa e petizione negli ordinamenti europeo e italiano è data dal fatto che nell'Ue la prima è indirizzata alla Commissione e la seconda al Parlamento, mentre in Italia entrambe sono presentate alle Camere.

²⁷ In sede dottrinale già prima del regolamento UE 211/2011 cfr. G. ALLEGRI, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell'Unione europea: prime riflessioni*, in www.federalismi.it n. 23/2010, p. 1 ss. e subito dopo l'adozione di esso si vedano D. FERRI, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 2/2011, p. 297 ss. e F. FERRARO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* 2011, p. 727 ss.

²⁸ Citazione tratta dall'inizio del preambolo ossia dal Considerando n.1 del regolamento; ancora più esplicitamente cfr. Considerando n. 4 («agevolare la partecipazione del maggior numero di cittadini al processo decisionale democratico dell'Unione») e n.7 («realizzare appieno il potenziale dell'iniziativa dei cittadini europei come strumento di democrazia partecipativa»).

²⁹ Riguardo alle due configurazioni dell'iniziativa legislativa popolare, quella nel testo menzionata per prima è più risalente (ad es. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, tomo II, 1976, p. 836 che definisce l'iniziativa legislativa popolare, il referendum e la petizione come istituti di democrazia diretta); la seconda è più recente (ad es. BARBERA - FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 274 che annoverano anche la

Riguardo all'ICE deve altresì osservarsi un duplice aspetto peculiare: durante il suo procedimento di effettuazione – dopo la presentazione dell'iniziativa, corredata delle necessarie firme, alla Commissione e prima che inizi l'esame da parte di quest'ultima – potrebbe aver luogo un'audizione pubblica, in cui viene presentata l'ICE, sicché nello svolgimento di un istituto di democrazia partecipativa verrebbe ad innestarsi un istituto riconducibile alla democrazia deliberativa³⁰; nell'organizzare la suddetta audizione un ruolo rilevante è esercitato non dalla Commissione, ma dal Parlamento europeo, che così accentua il suo ruolo³¹.

La previsione e la disciplina dell'iniziativa dei cittadini europei, in due disposizioni dei Trattati e soprattutto nel regolamento 2019/788 attuativo di tali disposti³², si collocano nella direzione auspicata dall'autore dello scritto citato all'inizio del primo paragrafo, cioè promuovere una più intensa partecipazione popolare e perciò di innalzare il livello di democraticità dell'UE³³.

Tuttavia deve rilevarsi come la principale differenza fra l'ICE e l'iniziativa legislativa popolare italiana riguarda proprio il profilo della caratterizzazione

petizione tra gli istituti di partecipazione politica, mentre riconducono il solo istituto del referendum alla democrazia diretta, intesa come decisione popolare immediata: p. 259).

³⁰ Il principale istituto di democrazia deliberativa è il dibattito pubblico: A. SANTINI, *L'iniziativa...*, cit., p. 219 definisce l'audizione pubblica cui si riferisce l'art. 14 regolamento UE 2019/788 «come occasione di dibattito pubblico sulle questioni sollevate dall'ICE»; anche il preambolo del regolamento, nel Considerando n. 26, cita «il dibattito pubblico sulle questioni sollevate dalle iniziative».

In estrema sintesi può dirsi che la democrazia partecipativa si concreta nell'intervento popolare durante il procedimento di adozione di un atto, mentre la democrazia deliberativa consiste nella discussione pubblica per ponderare un argomento prodromica all'assunzione di una decisione da parte dell'autorità competente.

³¹ Il Parlamento europeo (art. 14 regolamento UE 2019/788) organizza l'audizione pubblica presso i suoi locali, garantisce una rappresentanza equilibrata degli interessi pubblici e privati e in seguito all'audizione «valuta il sostegno politico dell'iniziativa». Sulle audizioni pubbliche riferite alle iniziative dei cittadini ved. la dettagliata disciplina contenuta nell'art. 222 del regolamento interno del Parlamento europeo.

³² Il regolamento UE 2019/788 presenta alcune differenze rispetto a quello 211/2011 circa lo svolgimento dell'ICE, fra le quali la più dettagliata disciplina dell'audizione pubblica di cui si è parlato nel testo relativo alle note precedenti (rispettivamente artt. 14 e 11) e il raddoppio del termine, da tre a sei mesi, entro cui la Commissione deve comunicare le sue conclusioni riguardo all'ICE esaminata (rispettivamente artt. 15, par. 2, e 10, par. 1, lett. c).

³³ Cfr. G. COCCO, *L'Europa...*, cit., p. 85: occorre agire «irrobustendo e perfezionando i meccanismi e le strutture di partecipazione».

democratica nel senso che la democraticità dell'iniziativa dei cittadini europei è minore di quella dell'iniziativa legislativa popolare italiana per il motivo evidenziato nel paragrafo precedente ossia perché la prima non è un'iniziativa nel significato tecnico del vocabolo, ma una richiesta alla Commissione di presentare un'iniziativa³⁴.

Al fine di rendere l'ICE un'iniziativa in senso proprio, bisognerebbe prevedere che i cittadini europei potessero presentare direttamente la loro iniziativa al Parlamento europeo, per così dire "saltando" la Commissione, ma una simile previsione risulterebbe inammissibile³⁵ nel quadro dell'odierna disciplina giuridica dell'Unione³⁶. Invero la presentazione diretta dell'ICE al Parlamento europeo sarebbe incompatibile con l'attuale sistema dei rapporti fra le istituzioni dell'Ue, come regolato dai Trattati, ove la logica democratica espressa dal Parlamento si affianca a quella intergovernativa espressa dalla Commissione.

Premesso che la democraticità (come indica l'etimologia della parola) di un ordinamento si misura sulla base del potere degli appartenenti al medesimo di concorrere ad adottare i suoi atti fondamentali o perlomeno di proporne l'adozione, deve rilevarsi che tale caratteristica in senso proprio difetta nell'ICE: del resto una connotazione democraticamente più pregnante di tale istituto sarebbe

³⁴ L'uso, da parte della Commissione, di criteri molto restrittivi nel valutare l'ICE rischierebbe di vanificare tale istituto anziché valorizzarlo quale strumento di esplicazione del diritto dei cittadini a partecipare alla vita democratica dell'Unione.

³⁵ La Commissione europea è l'unica istituzione dell'UE a cui spetta il potere di iniziativa (in base all'art. 225 TFUE il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare proposte riguardo a temi sui quali esso reputi necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione e similmente dispone l'art. 241 TFUE con riferimento al Consiglio); invece in Italia la Costituzione prevede non uno, ma alcuni titolari dell'iniziativa delle leggi, tra cui il Governo e ciascun membro delle Camere.

³⁶ Per la verità anche il testo più innovativo redatto a livello di Unione europea cioè il progetto di Trattato adottante una Costituzione per l'Europa (poi non approvato) conteneva riguardo all'iniziativa dei cittadini europei una disposizione, l'art. I-47, par. 4, recante una disciplina quasi uguale a quella che si legge negli artt. 11, par. 4, TUE e 24, par. 1, TFUE; tuttavia, come riporta A. SANTINI, *L'iniziativa...*, cit., p. 73 e nt. 6, durante la redazione del suddetto Trattato erano stati suggeriti emendamenti (non accolti) miranti a prevedere da un lato che, qualora l'iniziativa avesse superato determinate soglie di firmatari, la Commissione sarebbe stata obbligata a presentare la proposta di atto e dall'altro che, in caso di mancata adozione dell'atto richiesto dai cittadini europei, avrebbe dovuto svolgersi un referendum europeo (istituto attualmente non operante nell'UE). Quest'ultimo suggerimento avrebbe presentato affinità con le proposte di modifica dell'art. 71 della Costituzione italiana menzionate in nt. 24.

possibile solo nell'ambito di una più generale modifica dell'intera configurazione dell'UE nel senso della trasformazione di essa in uno Stato europeo, fondato sulla sovranità di un vero e proprio *demos* europeo.

Tuttavia, siccome una siffatta modifica non è imminente, la democraticità dell'ICE resta sfumata: tale istituto, per come risulta attualmente configurato, non è in grado di eliminare il deficit democratico dell'Unione europea, anche se lo riduce³⁷; può quindi concludersi che, in virtù dell'operatività dell'iniziativa dei cittadini europei, il «disincanto» dalla cui constatazione ha preso le mosse il presente scritto, cioè la scarsa democraticità dell'UE, si mostra ad oggi attenuato, ma non è ancora venuto meno.

³⁷ Come già asseriva G. COCCO, *L'Europa...*, cit., p. 86, con l'introduzione di meccanismi partecipativi si dovrebbe «riuscire ad iniettare massicce “dosi di controllo democratico” nell'ambito degli apparati europei... non a risolvere il problema della *democrazia europea*» (corsivo dell'autore).