

Papers

di diritto europeo



Verso una nuova cittadinanza europea

Paolo Ponzano

Abstract

Il saggio, dopo un accenno sull'evoluzione che nei secoli ha avuto il concetto di cittadinanza, si sofferma sui diritti legati alla cittadinanza europea, diritti ritenuti "tratto distintivo di un nuovo status giuridico che rompe il legame tradizionale fra lo Stato nazionale e il suo cittadino e che prefigura la creazione di una nuova comunità politica". Nel ripercorrere la giurisprudenza della Corte di giustizia dal caso Cowan del 1989 alla sentenza Zambrano Ruiz del 2011, l'Autore sottolinea il ruolo importante che la Corte ha svolto al fine di un'affermazione di una "cittadinanza europea de facto".

Un milione di cittadini potranno chiedere una legge europea: un diritto di iniziativa "sui generis"

Paolo Ponzano

Abstract

Il secondo contributo tratta nello specifico del nuovo diritto di iniziativa legislativa da parte dei cittadini europei introdotto dal Trattato di Lisbona. Il testo offre un confronto tra le disposizioni contenute nella proposta di regolamento attuativo della Commissione del marzo 2010 e il regolamento adottato nel 2011 dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

PAOLO PONZANO*

VERSO UNA NUOVA CITTADINANZA EUROPEA

SOMMARIO: 1. Il concetto di cittadinanza. – 2. Brevi cenni sull'evoluzione del concetto di cittadinanza. – 3. La cittadinanza europea dai Trattati di Roma al Trattato di Maastricht. – 4. La giurisprudenza della Corte europea di Giustizia. – 5. Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona. – 6. Conclusione

1. IL CONCETTO DI CITTADINANZA.

La parola “cittadinanza” deriva dall'espressione latina “civitas”, derivata a sua volta da “civis” : membro libero di una città alla quale egli appartiene per origine o per adozione. L'espressione “civitas” (distinta dall'espressione “urbis” che designa una comunità di persone residenti su un territorio ben delimitato) ha dunque il significato di “condizione di cittadino”, “diritto di cittadinanza”, “status civitatis”.

Negli Atti degli Apostoli si racconta che Paolo di Tarso, accusato dai Sadducei di essere diventato, dopo la sua conversione al Cristianesimo sulla via di Damasco, un fautore di disordini tra i Giudei e un profanatore del Tempio, fu condotto davanti al tribuno Lisia per essere giudicato secondo la legge ebraica. Incatenato e condannato alla flagellazione, Paolo di Tarso fece appello alla legge di Cesare rivendicando la sua cittadinanza romana (Civis romanus sum) ed invocò il suo diritto, in qualità di cittadino romano, di essere giudicato a Roma secondo le leggi romane. La sua richiesta fu accolta e fu inviato a Roma (“Caesarem appellasti, ad Caesarem ibis” rispose il governatore Festo).

Questo episodio ci dimostra che la cittadinanza era considerata fin dall'epoca romana, come qualcosa che andava al di là di un semplice legame d'appartenenza ad una città (urbis) o ad una comunità. Essa rappresentava uno status giuridico che conferiva al suo titolare delle libertà e dei diritti suscettibili di essere rivendicati davanti alle pubbliche autorità, diritti e libertà che i tribunali romani erano tenuti a salvaguardare. Il fatto di appartenere ad un territorio o ad una comunità produce un contenuto sostanziale, uno status giuridico che fa del suo titolare (il cittadino) un soggetto di diritti.

Nella Roma antica, questo “status civitatis” fu inizialmente riservato alle sole persone originarie dell'Urbis. Fu successivamente esteso in virtù della “Lex Plautia Papuria” dell'anno 89 a.C. all'insieme degli abitanti, alleati dei romani, della cosiddetta “Gallia Cisalpina”. Tutti gli altri soggetti dell'Impero romano, designati dal termine “peregrini”, non beneficiavano di questo status giuridico ed erano sottoposti allo “jus civile” del loro paese oppure allo “jus gentium” nel caso di persone sottoposte nel passato a schiavitù o macchiate di pene infamanti. Soltanto nell'anno 212 d.C. la cittadinanza romana fu estesa a tutti gli abitanti dell'Impero in virtù di una nuova costituzione promulgata dall'imperatore Antonino (la “constitutio antoniana”) il cui principio fondamentale era il seguente “in orbe Romano qui sunt, ex constitutione antoniana, cives romani effecti sunt”. La concessione della cittadinanza romana implicava una “par condicio” piena e effettiva di libertà, diritti e doveri fra i cittadini dell'Impero che beneficiavano di questo status e gli abitanti dell'Urbis.

2. BREVI CENNI SULL'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI CITTADINANZA.

I limiti del presente testo non permettono di svolgere un'analisi dettagliata dell'evoluzione del concetto di cittadinanza attraverso i secoli. La storia ci insegna tuttavia che i diritti e le libertà di cui

* Senior Fellow presso l'Istituto Universitario Europeo ; Professore di Governance europea presso l'Università di Firenze ed il Collegio europeo di Parma ; Professore di Diritto europeo presso l'Università LUMSA di Roma

godevano già i cittadini romani sono stati oggetto di una ricerca e di una lotta incessante da parte dei popoli europei, costellata da progressi e da atti formali significativi quali la Magna Carta del 1215, la Dichiarazione dei Diritti del 1628, l'Habeas Corpus del 1679, il Bill of Rights inglese del 1689, la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del Cittadino del 1789 prodotta dalla Rivoluzione francese e la Dichiarazione universale dei Diritti dell'uomo del 1948.

Nel Medioevo, la civitas é un corpo vivente strutturato gerarchicamente. L'identità del soggetto dipende in larga misura dalla sua inclusione nel corpo politico e dalla sua partecipazione alla vita della civitas. Nell'Ancien Régime, il cittadino si presenta come un suddito che gode di alcuni diritti e privilegi in funzione della sua relazione particolare con il Sovrano e dal suo legame di obbedienza a quest'ultimo. Come teorizza il filosofo francese Jean Bodin, il cittadino é un "suddito libero che dipende dalla sovranità altrui", quella appunto del Principe o Sovrano. Il cittadino é il suddito che obbedisce al Sovrano e ottiene in cambio protezione nei confronti del nemico interno ed esterno. Lo straniero non ha diritti o privilegi nella città in cui viene a vivere se non in quanto "naturalizzato" per decisione del Sovrano.

Il concetto di cittadino cambia radicalmente con l'Illuminismo e la dottrina giusnaturalistica. Secondo quest'ultima l'individuo in quanto tale dispone di diritti naturali inalienabili che non dipendono dalla volontà del Sovrano o dall'appartenenza ad un corpo sociale. Non esiste un ordine politico naturale e preordinato, ma solo un ordine politico che sia frutto di un'autonoma e consapevole volontà dei singoli soggetti, vale a dire di un "contratto sociale". Con questo "contratto", sostiene Rousseau, gli individui non consegnano il potere supremo ad un terzo, ma creano un corpo sovrano di cui essi stessi sono le parti indivisibili. Secondo Rousseau, sono cittadini soltanto i membri di un corpo sociale e questi membri a buon diritto possono dirsi anche sudditi: "Cittadini, in quanto partecipano dell'autorità sovrana, e sudditi, in quanto soggetti alle leggi dello Stato" ("Il contratto sociale"). Quindi la distinzione operata da Bodin tra cittadino e suddito viene modificata per indicare l'autonomia di un soggetto che, obbedendo alle leggi emanate da un corpo sovrano di cui lui stesso é parte integrante, obbedisce soltanto a sé stesso.

Come é ben illustrato nell'eccellente mostra "Cittadini d'Italia" allestita dall'Archivio di Stato, la cultura illuministica della rivoluzione francese non riesce ad imporre in Europa il nuovo concetto di cittadino che viene guardata con sospetto, se non osteggiata, dagli Stati europei della Restaurazione. La qualifica di cittadino ricompare nel lessico politico-istituzionale del 1848-49 (ad esempio nella Costituzione della Repubblica romana) per essere ripresa nel Codice civile dopo l'Unità d'Italia. Come si legge nel catalogo della mostra, nel 1878 il Vocabolario della Crusca definisce come "cittadino": "colui che legittimamente partecipa ai doveri e ai diritti di una città e oggi anche di uno Stato ed é sottoposto alla legge civile di questo".

Secondo la dottrina della rivoluzione francese, la Nazione é il corpo dei cittadini riuniti e viventi sotto una stessa legge. E' la Nazione sovrana che provvede con la legge (espressione della volontà generale) ad attribuire ai diritti la forza di cui sono sprovvisti nello stato di natura. Quindi, da un lato si vedeva nella natura umana il fondamento dei diritti, dall'altro si indicava nella Nazione il titolare di una sovranità capace di realizzare i diritti stessi. Questa concezione condurrà all'identificazione tra lo Stato nazionale ed il potere sovrano di conferire e di tutelare il diritto di cittadinanza (secondo le dottrine opposte dello "jus sanguinis" e dello "jus soli").

3. LA CITTADINANZA EUROPEA DAI TRATTATI DI ROMA AL TRATTATO DI MAASTRICHT.

Mentre nel secolo XIX e nei primi anni del XX si afferma la concezione dello Stato nazionale, gli orrori delle due guerre mondiali conducono l'Europa ad incamminarsi sulla via della creazione di un nuovo ordine giuridico sovranazionale, a partire dai Trattati istitutivi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, poi della Comunità economica europea.

Il Trattato di Roma che istituisce la Comunità economica europea crea un nuovo ordine giuridico sovranazionale nel quale vigono le quattro libertà (la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali). Tuttavia, il Trattato di Roma ignora il concetto di cittadino europeo per conferire

il diritto di circolare liberamente in seno alla Comunità europea soltanto al lavoratore europeo o, più genericamente, al “prestatore di un’attività economica”. Questa limitazione è parzialmente compensata dal principio fondamentale del “divieto di ogni discriminazione in base alla nazionalità” o dell’uguaglianza di trattamento tra cittadini dei vari Stati della Comunità (sempre in quanto esercitino un’attività economica). Tutti i prestatori di un’attività economica che si spostano in un altro paese della Comunità si vedono riconoscere progressivamente gli stessi diritti che spettano ai cittadini del paese di accoglienza grazie soprattutto alla giurisprudenza della Corte europea di Giustizia. Quest’ultima sancisce, fin dall’inizio, che la Comunità europea costituisce un ordine giuridico autonomo che può comportare il riconoscimento di diritti propri dei cittadini e che il diritto europeo prevale sul diritto nazionale nelle materie di competenza comunitaria. In seguito, la CeG afferma l’esistenza di diritti del lavoratore europeo che vanno ben al di là del semplice diritto di circolare liberamente nei paesi della Comunità europea. In particolare, la CeG vieta ogni discriminazione tra cittadini europei, che si tratti del diritto di accedere a dei corsi di formazione professionale, di ricevere le stesse borse di studio concesse ai nazionali, di esercitare la professione per la quale si dispone dello stesso titolo di studio, di beneficiare delle stesse facilità per l’acquisto o l’affitto di un’abitazione, di ottenere un prestito per la nascita di un figlio, ecc. fino a diritti non legati alla condizione socio-economica, quali il diritto di utilizzare la propria lingua in una procedura giudiziaria nel paese di accoglienza o il diritto di cambiare il proprio cognome.

Questa evoluzione del diritto europeo sancisce il fatto che il lavoratore o l’emigrante è anche un cittadino e come tale portatore di diritti riconosciuti e tutelati. Le tappe ulteriori di questa evoluzione sono l’elezione del PE a suffragio universale diretto nel 1979 (anche se in assenza di una procedura elettorale uniforme nei vari paesi ; basti ricordare la differenza delle condizioni di eleggibilità tra uno Stato e l’altro : solo in Italia era possibile eleggere un cittadino di un altro Stato membro, facoltà che condusse all’elezione in Italia di un politologo francese, il Prof. Maurice Duverger nel 1989). Successivamente, il Consiglio europeo di Fontainebleau nel 1984 riconosce la necessità di promuovere l’identità europea e di adottare misure in favore dei cittadini europei. Nasce così il Comitato detto Adonnino che propone una serie di misure destinate a promuovere una “Europa dei cittadini” (quali, ad esempio, un passaporto europeo, una patente europea, una bandiera ed un inno europeo adottate in gran parte dal Consiglio europeo nel 1985). Una delle proposte del Comitato Adonnino riguardava la creazione di una vera e propria cittadinanza europea attraverso il conferimento di diritti politici al cittadino europeo. Questa proposta, rilanciata dal governo spagnolo nel 1990, ha condotto all’inserimento di un articolo specifico nel Trattato di Maastricht (art. 8, par.1 :

è cittadino dell’Unione europea chiunque abbia la nazionalità di uno Stato membro) e al conferimento al cittadino europeo di una serie di diritti politici o sociali :

a) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni amministrative nello Stato membro in cui il cittadino risiede .

Questa disposizione, precisata nella sua applicazione concreta da una direttiva europea del 1994, ha dato luogo a iniziali difficoltà di attuazione in alcuni Stati membri a forte densità di immigrazione in alcune parti del loro territorio. Inoltre, solo una percentuale ridotta dei cittadini europei residenti in un altro Stato membro (5 milioni nel 1994) ha utilizzato questo diritto di votare e di essere eletti nello Stato di residenza. Malgrado questi limiti, il diritto di votare e di essere eletti nel paese di residenza (unito all’analogo diritto per le elezioni europee) ha rafforzato la legittimità democratica dell’Unione europea e l’integrazione dei cittadini.

b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni europee.

Questa disposizione costituzionalizza a livello europeo un diritto ed una pratica già esistente in alcuni Stati membri (facoltà di votare e di essere eletti nello Stato di residenza). Anche questa disposizione rafforza la legittimità democratica del PE, malgrado il numero ridotto di parlamentari europei eletti nel paese di residenza e la scarsa partecipazione dei cittadini europei alle elezioni del PE. Il PE ha l’intenzione di proporre la creazione di una circoscrizione elettorale europea al fine di eleggere almeno 25 deputati europei su una base transnazionale e di ridurre in conseguenza il carattere prevalentemente

nazionale delle elezioni europee. Il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni europee (come anche alle elezioni amministrative nazionali) permette ai cittadini elettori di esercitare i loro “diritti civili” e di garantire in tal modo un certo livello di legittimità democratica in seno all’Unione nella loro qualità di cittadini europei piuttosto che cittadini di uno Stato membro.

c) il diritto di petizione e il diritto di ricorrere al mediatore europeo.

Questo diritto offre al cittadino europeo (ma anche ad ogni persona che risiede nell’UE) la facoltà di agire contro un atto dell’Unione europea che lo riguardi direttamente o di segnalare una lacuna del diritto europeo indirizzando una petizione al PE. Esso compensa in parte la difficoltà di adire la Corte di Giustizia contro un atto giudicato illegale poiché le condizioni di ricevibilità sono più ampie (per esempio anche le associazioni possono esercitare il diritto di petizione; l’atto non deve necessariamente avere conseguenze dirette per il richiedente). Il diritto di petizione permette alle Istituzioni europee di scoprire le lacune esistenti nel diritto europeo e/o la disapplicazione dello stesso nei paesi dell’Unione. Nello stesso senso, il diritto di ricorso al mediatore europeo permette al cittadino di segnalare casi di negligenza o di cattiva amministrazione da parte di un’Istituzione europea. Il mediatore, anche se non può risolvere da solo tutti i problemi, avvicina il cittadino alle Istituzioni e lo protegge contro gli eventuali abusi da parte dell’amministrazione europea (grazie alla facoltà di cui dispone il mediatore di interpellare direttamente l’Istituzione europea autrice dell’atto e di sollecitare una modifica del provvedimento).

d) il diritto di protezione diplomatica e consolare.

Questa disposizione permette ad ogni cittadino dell’Unione di beneficiare della protezione diplomatica e consolare da parte degli altri Stati dell’Unione, di cui il cittadino non ha la nazionalità, sul territorio di un paese terzo dove il proprio Stato non dispone di un’Ambasciata o di un consolato.

Si tratta di una breccia nel sistema del diritto internazionale in cui la protezione diplomatica e consolare è appannaggio esclusivo dello Stato nazionale. L’analisi della decisione di applicazione del Consiglio nel Dicembre 1995 mostra che la protezione ha un carattere maggiormente consolare che diplomatica (assistenza in caso di arresto; assistenza alle vittime di violenze; assistenza in caso di decesso, di incidente o di malattia grave; aiuto e rimpatrio dei cittadini in difficoltà). Anche se non si può parlare di una vera e propria protezione diplomatica da parte dell’Unione europea, tuttavia questo nuovo diritto rafforza la coscienza di un’identità europea per i cittadini europei che viaggiano e soggiornano fuori dal territorio dell’Unione.

e) il diritto di circolazione e di soggiorno nel territorio dell’Unione europea.

Questa disposizione è forse la meno innovativa in quanto i lavoratori europei e le loro famiglie disponevano già di tale diritto in base al Trattato di Roma, al regolamento 1612/68 del Consiglio ed alla giurisprudenza della CEG. Inoltre, tale diritto era stato esteso nel 1990 ai pensionati, agli studenti ed alle persone inattive da tre direttive del Consiglio. Queste direttive subordinavano il diritto di soggiorno al fatto che i beneficiari disponessero di risorse sufficienti e di un’assicurazione malattia al fine di evitare che essi diventassero un peso economico eccessivo per lo Stato di accoglienza. La legislazione europea è stata unificata dalla direttiva 2004/38 del 2004, la quale sostituisce un diritto generale di soggiorno ai diritti particolari attribuiti precedentemente. Questa legge mantiene l’esigenza per i cittadini europei beneficiari di disporre di redditi sufficienti e di un’assicurazione malattia per stabilirsi sul territorio di un altro Stato per una durata superiore a tre mesi. D’altro canto, la legge europea semplifica le formalità, riduce le restrizioni e stabilisce un diritto di residenza permanente a favore dei cittadini che risiedono da almeno cinque anni in un altro Stato membro. Le disposizioni del Trattato elevano il diritto di circolazione e di soggiorno del cittadino europeo al rango di diritti fondamentali riconosciuti dall’Unione europea (che, come tali, saranno ripresi nel 2000 nella Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione).

4. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DI GIUSTIZIA.

Abbiamo già rilevato il ruolo importante svolto dalla CEG nell'estensione dei diritti del lavoratore o del migrante che circola liberamente in seno alla Comunità grazie alla sua equiparazione quasi integrale al cittadino dello Stato in cui risiede o in cui esercita la sua attività economica. Tuttavia, la Corte di Giustizia è andata progressivamente al di là di questa uguaglianza di trattamento per ragioni puramente economiche estendendo lo stesso principio ad una grande varietà di fattispecie.

Nella sentenza **Cowan** del 1989, si trattava di stabilire se la corresponsione di un indennizzo previsto dal diritto francese a favore delle vittime di aggressioni residenti in Francia potesse essere estesa anche a favore di un cittadino inglese che aveva subito un'aggressione nella metropolitana di Parigi dove si trovava come turista. La Corte ha ritenuto che ad usufruire della libertà di prestazione dei servizi non siano solo persone che si spostano nella Comunità europea per offrirli e prestarli ma anche quelle che si spostano per cercarli e riceverli. Quindi l'indennizzo andava esteso al Sig. Cowan. Questa sentenza è stata considerata come "il primo passo verso una cittadinanza europea de facto" in cui la CEG stabilisce un principio di solidarietà finanziaria tra i cittadini dei vari Stati membri.

Nella sentenza **Micheletti** (1992), la CEG ha ritenuto che una persona provvista di doppia cittadinanza (argentina e italiana) non potesse essere privato di una cittadinanza dell'Unione (quella italiana) solo perché la legislazione spagnola lo considerava solo argentino. Questa sentenza era tanto più significativa in quanto pronunciata prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht.

La sentenza nel caso **Martinez Sala** del 1998 ha messo della carne sull'osso della cittadinanza dell'Unione. In questa sentenza, la Corte riconosce ad una cittadina spagnola residente in Germania il diritto di beneficiare di un'allocatione per l'educazione di suo figlio che gli era stata rifiutata con la motivazione che la legislazione tedesca accordava tale allocatione ai soli nazionali ed agli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno sul territorio nazionale (permesso di cui la Signora Sala non disponeva). Questa sentenza, che vieta ogni discriminazione in base alla nazionalità indipendentemente dallo status di lavoratore della persona interessata, è stata seguita da una serie di sentenze analoghe. Queste sentenze hanno in comune l'affermazione della CEG che lo status di cittadino dell'Unione ha vocazione a diventare lo status fondamentale delle persone che hanno la nazionalità di uno Stato membro permettendo a questi ultimi di beneficiare dello stesso trattamento giuridico indipendentemente dalla loro nazionalità.

Nella sentenza **Chen** (2004), la CEG ha ritenuto che i giudici inglesi non potessero negare rilievo all'acquisizione della cittadinanza irlandese da parte di una signora figlia di cittadini cinesi ma nata nell'Irlanda del Nord, che aveva usufruito del fatto che l'Irlanda attribuisce la propria cittadinanza anche ai nati nell'Irlanda del Nord. Quindi la cittadinanza europea è talmente forte da poter essere invocata davanti alle autorità di un altro Stato membro (anche se acquisita in via strumentale).

Nella sentenza **Rottmann** (2010), la CEG ha affermato il principio che gli Stati membri, anche se restano competenti per determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, devono rispettare il diritto europeo nell'esercizio di tale competenza. Pertanto una decisione di revoca della naturalizzazione che implichi la perdita della cittadinanza europea deve essere valutata alla luce del principio di proporzionalità e non può privare ingiustamente un cittadino della sua cittadinanza statale.

I limiti di questo intervento non consentono di esaminare tutte le sentenze innovative della CEG in materia di cittadinanza europea. Va tuttavia citata una delle ultime sentenze, nel caso **Zambrano Ruiz**, poiché essa va al di là del riconoscimento dello status di cittadino europeo come fondamento dell'acquisizione di prestazioni sociali nell'ipotesi di migrazioni intracomunitarie, per estendere i benefici dello status di cittadino europeo anche quando non c'è circolazione in seno all'Unione europea. Nel caso di specie la Corte ha ritenuto che i figli minori di cittadini provenienti dal Sud America, in quanto nati e residenti in Belgio e quindi cittadini belgi, non potevano essere privati del diritto di risiedere in Belgio né potevano essere costretti ad abbandonare il Belgio per seguire i loro genitori, qualora a quest'ultimi fosse rifiutato il permesso di lavoro in Belgio. Quindi, afferma la CEG, la cittadinanza europea osta a misure nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini europei del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione.

Anche se la predetta giurisprudenza della CEG è stata precisata e limitata nelle sue conseguenze pratiche da sentenze successive, il carattere innovativo dei diritti riconosciuti al cittadino europeo non solo è rimasto inalterato, ma ha anche influenzato il collocamento della cittadinanza europea fra i principi democratici fondamentali sanciti dal Trattato di Lisbona (art. 9 TUE) e contenuti nella Carta dei Diritti fondamentali che lo stesso Trattato ha reso vincolanti per i tribunali europei.

5. DAL TRATTATO DI MAASTRICHT AL TRATTATO DI LISBONA.

L'introduzione nel diritto primario dell'Unione europea di alcuni diritti politici e sociali a favore dei cittadini europei è proseguita nei Trattati successivi a quello di Maastricht (Amsterdam, Nizza e Lisbona). Senza operare una distinzione analitica tra i vari Trattati, vanno ricordati i diritti supplementari di cui dispone oggi il cittadino europeo :

- a) diritto di comunicare con le Istituzioni europee nella propria lingua e di ricevere una risposta nella stessa lingua. Questo diritto vale per le 23 lingue ufficiali dell'Unione europea ed anche per le lingue regionali richieste da alcuni Stati membri (ad esempio, i cittadini baschi, catalani e galiziani, come anche gli abitanti del Galles, possono scrivere e ricevere una risposta nella loro lingua);
- b) diritto di poter accedere ai documenti delle Istituzioni europee e di ricorrere contro un eventuale rifiuto;
- c) diritto alla protezione dei propri dati personali;
- d) diritto di un milione di cittadini, originari di almeno sette Stati membri, di chiedere alla Commissione europea la presentazione di una proposta di legge europea al fine di applicare i Trattati. Questo nuovo diritto di iniziativa legislativa dei cittadini europei, introdotto dal Trattato di Lisbona, entrerà in vigore nel mese di Aprile 2012. Diversamente da quanto previsto in dodici Stati sui ventisette dell'Unione, un milione di cittadini non potranno presentare direttamente una proposta di legge al legislatore europeo ma dovranno ottenere una decisione positiva della Commissione europea che dispone del monopolio dell'iniziativa legislativa. Tuttavia, dato che la Commissione risponde positivamente a circa il 95% delle richieste legislative, si può prevedere che essa darà seguito a quasi tutte le proposte di legge che rientreranno nel campo delle competenze dell'Unione europea e che non saranno contrarie ai valori della stessa Unione (vedere in allegato un articolo descrittivo del nuovo strumento).

Un salto qualitativo sul cammino dell'affermazione di una cittadinanza europea viene compiuto negli anni 1999/2000 con la redazione da parte di una Convenzione della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea e con la firma a Nizza della stessa Carta. La Carta contiene i valori e i principi ritenuti comuni ai paesi dell'Unione nonché i diritti fondamentali vigenti nell'Unione e si candida così a diventare la "carta d'identità" di una comunità politica sopranazionale. Diversità di tradizioni, di lingue, di religioni, di etnie possono coesistere in una comunità di diritto grazie al rispetto della pari dignità di ciascuno, garantita dalla laicità delle istituzioni comuni. La Carta disegna inoltre un modello sociale europeo – diverso da quell'identità puramente mercantile ed economica che si suole attribuire all'Unione – distinto rispetto ad altre regioni del mondo. La Carta presenta specificità europee non solo sul tradizionale terreno dei diritti individuali, come l'assoluto divieto della pena di morte che non è un dato comune a tutto l'Occidente, ma comprende anche diritti sociali non riconosciuti come diritti fondamentali in altri paesi occidentali (si pensi al diritto alle cure sanitarie che non è ancora riconosciuto negli Stati Uniti malgrado la riforma Obama).

Un passo decisivo ulteriore nell'affermazione di una cittadinanza europea autonoma viene compiuto con l'entrata in vigore nel Dicembre 2009 del Trattato di Lisbona (a sua volta cugino di primo grado, se non fratello, del Trattato costituzionale firmato nel 2004 ma respinto dai cittadini francesi e olandesi). Il Trattato di Lisbona contiene alcune innovazioni importanti :

- a) la Carta dei Diritti fondamentale acquista un valore giuridico vincolante, uguale a quello di cui dispongono i Trattati. Questo vuol dire che d'ora in poi i cittadini europei potranno rivolgersi ai tribunali nazionali (e, attraverso questi, alla Corte europea di giustizia) per far constatare che una legge

europea o un atto dell'Unione europea viola un suo diritto fondamentale (per esempio, la libertà di espressione, il diritto di sciopero oppure il diritto alle cure sanitarie o a beneficiare di ferie annuali retribuite). In tal caso, il giudice nazionale o quello europeo non potranno che constatare l'illegalità dell'atto europeo e richiederne l'abrogazione o la modifica.

b) la cittadinanza europea viene iscritta nelle disposizioni generali del Trattato sull'Unione europea relative ai principi democratici e, quindi, alle fondamenta stesse dell'Unione. L'art. 9, par. 1 del TUE stipula infatti che "E' cittadino dell'Unione chiunque abbia la nazionalità di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si **aggiunge** alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce". L'espressione "si aggiunge" può essere interpretata nel senso che la cittadinanza europea acquista una sua autonomia rispetto quella statale : quest'ultima ne costituisce la fonte normale, ma non necessariamente esclusiva. Questa interpretazione é rafforzata dalla recente giurisprudenza della CEG (vedere la sentenza Rottmann richiamata precedentemente).

c) l'art. 2 del TUE enumera i valori dell'Unione europea che sia gli Stati membri che i paesi candidati all'adesione all'Unione devono rispettare (pena eventuali sanzioni per gli Stati membri e la non-adesione all'Unione per i paesi candidati). Questa disposizione rappresenta una "carta d'identità" dell'Unione europea e "costituzionalizza" il modello europeo di società. L'Unione europea non é solo un mercato unico ma una comunità di valori.

d) il Trattato di Lisbona contiene una serie di nuove disposizioni che si riferiscono ai diritti dei cittadini dell'Unione (dal principio dell'uguaglianza dei cittadini al compito di offrire ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia; dal principio di prossimità ai cittadini delle sue decisioni alle disposizioni in materia di trasparenza e di consultazione della società civile e delle parti sociali). La creazione progressiva dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia permetterà di assicurare il mutuo riconoscimento delle sentenze civili in materia di famiglia (divorzio, affidamento dei figli, ecc..) e di garantire i diritti sociali (per esempio il cumulo dei contributi pensionistici versati nel corso di una vita di lavoro in diversi paesi). La necessità di ottenere l'accordo del Parlamento europeo per le decisioni che riguardano i diritti dei cittadini ha già prodotto la revisione dell'accordo tra Unione europea e Stati Uniti (detto Accordo SWIFT) relativo al trasferimento dei dati bancari.

6. CONCLUSIONE.

La maggior parte dei commentatori dei Trattati europei hanno riconosciuto l'importanza delle disposizioni relative alla cittadinanza europea in quanto elemento fondatore di una comunità politica in formazione alla ricerca di una sua propria legittimità democratica. Tali disposizioni disegnano nel loro complesso uno spazio pubblico europeo nel quale e grazie al quale appare destinata a svilupparsi e a prendere corpo una società europea ed una possibile identità europea. Altri commentatori ne hanno invece sottolineato il loro carattere limitato e frammentario in quanto tali disposizioni non stabilirebbero, salvo rare eccezioni, una vera e propria relazione diretta tra il cittadino e l'Unione. Solo il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni europee nonché il diritto di inoltrare una petizione e di fare appello al mediatore europeo conterrebbero questa relazione diretta.

L'autore del presente testo ritiene che l'attribuzione al cittadino europeo di una serie di diritti fondamentali giuridicamente vincolanti e suscettibili di essere invocati davanti al giudice nazionale e europeo, nonché sanciti da questi ultimi, costituisce il tratto distintivo di un nuovo status giuridico che rompe il legame tradizionale fra lo Stato nazionale ed il suo cittadino e che prefigura la creazione di una nuova comunità politica. Come osserva l'Avvocato generale Poireres Maduro nelle sue conclusioni sul caso Rottmann già menzionato " La cittadinanza dell'Unione presuppone la cittadinanza di uno Stato membro, ma é anche una nozione giuridica e politica **autonoma** rispetto a quella di cittadinanza nazionale. La cittadinanza europea costituisce qualcosa in più di un insieme di diritti che, di per sé, potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono. Essa presuppone l'esistenza di un

collegamento di natura politica tra i cittadini europei, anche se non si tratta di un rapporto di appartenenza ad un popolo. Tale nesso politico unisce, al contrario, i popoli dell'Europa. Esso si fonda sul loro impegno reciproco ad aprire le rispettive comunità politiche agli altri cittadini europei e a costruire una nuova forma di solidarietà civica e politica su scala europea. Il nesso politico in questione non presuppone l'esistenza di un unico popolo, ma di uno spazio politico europeo, dal quale scaturiscono diritti e doveri".

Per concludere, quando un cittadino europeo si avvale dei diritti riconosciuti dai Trattati e sanciti dal giudice europeo di fronte alle autorità nazionali o europee che intendessero violarli o ostacolarne l'esercizio, esso si comporta come Paolo di Tarso di fronte al tribunale romano Lisia e potrebbe affermare a sua volta "Civis europaeus sum".

UN MILIONE DI CITTADINI POTRANNO CHIEDERE UNA LEGGE
EUROPEA: UN DIRITTO DI INIZIATIVA SUI GENERIS**

SOMMARIO: 1. La natura dell'iniziativa cittadini prevista dal Trattato di Lisbona. – 2. Il regolamento attuativo dell'iniziativa cittadini. – 2.1. La proposta della Commissione europea. – 2.2. Il regolamento approvato dal legislatore europeo. – 3. L'attuazione concreta dell'iniziativa dei cittadini. – 4. Conclusioni.

1. LA NATURA DELL'INIZIATIVA CITTADINI PREVISTA DAL TRATTATO DI LISBONA.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto per la prima volta nel diritto primario dell'Unione europea uno strumento di democrazia partecipativa quale la facoltà per un milione di cittadini europei, purché rappresentativi di un numero significativo di Stati membri dell'Unione, di chiedere alla Commissione europea la presentazione di una proposta di legge europea nel quadro delle competenze legislative conferite all'Unione europea dallo stesso Trattato. Si tratta di un'innovazione importante da parte dell'Unione europea – anche se presenta i limiti descritti più avanti – poiché solo in dodici (fra cui l'Italia) dei ventisette Stati membri esiste a livello nazionale il diritto di un numero significativo di cittadini di sottoporre una propria proposta di legge all'attenzione del Parlamento nazionale. Si potrebbe quindi dedurre che l'Unione europea vada più lontano dei suoi Stati membri in materia di partecipazione diretta dei cittadini al processo legislativo.

Esiste tuttavia una differenza importante tra il “diritto d'iniziativa” riconosciuto dal Trattato di Lisbona ai cittadini europei e quello in vigore a livello nazionale nei suddetti dodici Stati membri. Nella maggior parte degli Stati membri, il diritto di iniziativa legislativa dei cittadini permette a questi ultimi di sottoporre direttamente una proposta di legge al legislatore, vale a dire al Parlamento nazionale. Nel caso dell'Unione europea, i cittadini potranno chiedere alla Commissione europea – che dispone in base ai Trattati europei del diritto quasi-esclusivo di iniziativa legislativa – di presentare una proposta di legge, ma non avranno la garanzia che la Commissione dia un seguito favorevole alla loro richiesta e che quindi il legislatore europeo (vale a dire il Parlamento europeo e/o il Consiglio dei ministri europei) sia effettivamente chiamato a discutere una proposta di legge europea richiesta dai cittadini.

La ragione di tale differenza risiede nella particolarità del sistema istituzionale dell'Unione europea. Mentre negli Stati membri sia l'organo legislativo (Parlamento) che l'organo esecutivo (governo) hanno il potere di presentare proposte di legge (che risultano quindi di origine parlamentare o governativa), nell'Unione europea solo la Commissione europea dispone del diritto di presentare proposte di legge. Le sole eccezioni a tale principio riguardano la politica estera e di sicurezza, dove il diritto di iniziativa spetta agli Stati membri ed all'Alto Rappresentante (ma in tale campo si tratta quasi esclusivamente di atti esecutivi e non propriamente legislativi) e, soprattutto, gli affari giudiziari ed interni, dove la Commissione europea condivide il diritto di iniziativa legislativa con un quarto degli Stati membri (ma neanche in tal caso con il legislatore europeo). Le ragioni di tale particolarità istituzionale sono state indicate in altri scritti (1) e non è necessario ribadirle in questo articolo. Basti ricordare che, nel sistema istituzionale dell'Unione europea, né il Parlamento europeo né il Consiglio dei Ministri possono presentare una proposta di legge. Tuttavia, sia il Parlamento europeo che il Consiglio dei Ministri possono chiedere alla Commissione europea di presentare una proposta di legge (a norma degli articoli

* Senior Fellow presso l'Istituto Universitario Europeo ; Professore di Governance europea presso l'Università di Firenze ed il Collegio europeo di Parma ; Professore di Diritto europeo presso l'Università LUMSA di Roma

** Articolo pubblicato anche in *La cittadinanza europea*, 2011, n. 1. Sull'argomento si veda anche l'articolo di P. PONZANO, *Le droit d'initiative législative de la Commission européenne: théorie et pratique*, in *Revue des Affaires européennes – Law & European Affairs*, 2009-2010, n. 1.

225 e 241 del TFUE). La Commissione può decidere sia di dare seguito alla richiesta, sia di non darlo. Nel caso decida di non dare seguito alla richiesta, ne comunica le ragioni al legislatore.

Questo richiamo al sistema istituzionale dell'Unione spiega perché il Trattato di Lisbona non poteva introdurre un vero e proprio diritto di iniziativa legislativa da parte dei cittadini europei, né poteva vincolare la Commissione a dare obbligatoriamente seguito alla richiesta di un milione di cittadini europei. Detto in altro modo, il Trattato di Lisbona attribuisce ad un milione di cittadini europei lo stesso diritto di cui dispongono sia il Parlamento europeo che il Consiglio dei ministri europeo, cioè quello di chiedere alla Commissione europea la presentazione di una proposta di legge (senza la garanzia giuridica che la Commissione dia un seguito favorevole a tale richiesta). Al di là dell'ostacolo giuridico e istituzionale già ricordato (cioè il diritto d'iniziativa quasi esclusivo della Commissione), c'è un'altra ragione pratica di buona "governance" per la quale sarebbe difficile affidare ad un milione di cittadini la presentazione diretta di una proposta di legge europea.

Com'è noto, l'elaborazione di una proposta di legge europea segue dal 2001 in poi (data di presentazione del Libro bianco della Commissione europea sulla governance europea) un processo amministrativo molto più elaborato e complicato. Infatti la Commissione europea si è impegnata autonomamente a consultare tutte le parti sociali interessate ad una regolamentazione europea e ad aspettare la loro reazione per un periodo minimo di otto settimane (aumentate recentemente a dodici) prima di approvare la sua proposta di legge. Inoltre, la Commissione si è ugualmente impegnata ad analizzare l'impatto economico, sociale ed ambientale di una proposta legislativa prima di decidere la sua eventuale approvazione. Questi obblighi autonomi della Commissione (anche se in parte riconosciuti e consacrati dal Trattato di Lisbona) si aggiungono agli obblighi già previsti dai Trattati europei a carico della Commissione di valutare i costi di una regolamentazione europea rispetto ai suoi benefici potenziali nonché il rispetto del principio detto di sussidiarietà (vale a dire, in sintesi, la verifica del valore aggiunto di una legge europea rispetto a quanto gli Stati membri potrebbero fare sul piano nazionale per risolvere lo stesso problema). Risulta evidente che un milione di cittadini europei, sia pure assistiti da un comitato promotore della proposta di legge europea, non potrebbero procedere efficacemente né alla consultazione delle parti sociali né alle analisi d'impatto e altre verifiche richieste dai Trattati e dagli impegni assunti dalla Commissione europea prima di presentare un'iniziativa legislativa.

Tuttavia, sarebbe errato sottovalutare il diritto di iniziativa dei cittadini europei oppure assimilarlo ad un semplice diritto di petizione (quale esiste per i singoli cittadini nei riguardi del Parlamento europeo) a causa del suo carattere non vincolante per la Commissione europea. Come vedremo successivamente al punto 3 del presente articolo, è molto probabile che la Commissione europea darà una risposta positiva alle richieste dei cittadini europei che rientrino nel quadro delle competenze dell'Unione europea, che non siano contrarie ai valori dell'Unione e che rispondano all'interesse generale dell'Unione stessa.

2. IL REGOLAMENTO ATTUATIVO DELL'INIZIATIVA CITTADINI.

2.1. LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE EUROPEA.

Il diritto d'iniziativa legislativa da parte dei cittadini europei introdotto dal Trattato di Lisbona non è, come dicono i giuristi, "self-executing". Occorre, in base al Trattato, un regolamento attuativo che disciplini le condizioni e procedure necessarie affinché un milione di cittadini europei possano presentare alla Commissione europea una richiesta di legge europea ed ottenere una risposta motivata in tempi definiti. La Commissione europea, dopo aver presentato un Libro verde nel Novembre 2009 ed aver proceduto ad una consultazione pubblica di oltre 300 associazioni, autorità istituzionali, esperti e singoli cittadini, ha sottoposto nel Marzo 2010 al Parlamento europeo ed al Consiglio dei Ministri dell'Unione europea la sua proposta di regolamento attuativo.

La proposta della Commissione conteneva le disposizioni essenziali affinché il nuovo strumento dell'iniziativa legislativa dei cittadini diventasse operante il più rapidamente possibile. In particolare, la proposta della Commissione mirava a disciplinare i seguenti problemi:

a) il numero minimo di Stati da cui i cittadini devono provenire (un terzo dei 27 Stati secondo la Commissione, vale a dire nove Stati membri);

b) il numero minimo di firme per ogni Stato membro (che la Commissione proponeva di fissare in modo degressivamente proporzionale alla popolazione di ciascuno Stato al fine di ridurre la soglia minima richiesta per gli Stati più popolati e di aumentare quella degli Stati più piccoli: per esempio, le firme in Germania dovrebbero essere 74 mila e non 164 mila, in Francia 54 mila invece di 126 mila, mentre nel Lussemburgo dovrebbero essere almeno 4.500 invece di 950, in Slovenia 5.250 invece di 4.000, ecc.);

c) l'età minima richiesta per partecipare all'iniziativa legislativa (18 anni, come per le elezioni al Parlamento europeo);

d) il controllo di ammissibilità dell'iniziativa cittadini (che la Commissione proponeva di effettuare quando le firme avrebbero raggiunto la cifra di 300.000 al fine di evitare numerose pronunce su iniziative non destinate al successo);

e) i requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme (che la Commissione propone di affidare sostanzialmente agli Stati membri interessati);

f) i termini per la raccolta delle firme (un anno) e per la decisione della Commissione sulla richiesta dei cittadini (sette mesi);

g) i requisiti da rispettare da parte degli organizzatori, in particolare per quanto riguarda la trasparenza e i finanziamenti.

Mentre numerose disposizioni proposte dalla Commissione non hanno suscitato critiche, altre sono state contestate sia dalle organizzazioni interessate che dal legislatore europeo (soprattutto dal Parlamento europeo) in quanto giudicate penalizzanti per la presentazione delle iniziative dei cittadini o, comunque, non sufficientemente atte a facilitare l'esercizio di tali iniziative nella prospettiva di un processo di partecipazione dinamico e transnazionale. Ad esempio, la necessità di raccogliere 300.000 firme prima che la Commissione si pronunciasse sull'ammissibilità dell'iniziativa cittadini è stata giudicata non solo ingiustificata ma anche frustrante per i firmatari della stessa. Il Consiglio dei ministri europeo aveva già ridotto a 100.000 il numero delle firme ma, come vedremo, anche tale modifica non ha ottenuto l'avallo del Parlamento europeo.

2.2. IL REGOLAMENTO APPROVATO DAL LEGISLATORE EUROPEO.

Il legislatore europeo (Parlamento europeo e Consiglio) ha raggiunto un accordo nel Dicembre scorso sul contenuto del regolamento attuativo. Conformemente alla procedura legislativa ordinaria, l'accordo è stato raggiunto in prima lettura sul testo approvato dal Parlamento europeo. Quest'ultimo ha ottenuto l'inserzione nel regolamento di nuove disposizioni che mirano a facilitare l'esercizio dell'iniziativa legislativa da parte dei cittadini ed a provocare un dibattito transnazionale sulle loro richieste. Inoltre, il regolamento attuativo pone nuovi oneri amministrativi per la Commissione europea ed offre al Parlamento europeo nuove opportunità di intervento nel corso della procedura. Vediamo le principali modifiche apportate alla proposta della Commissione :

a) l'introduzione di un Comitato promotore transnazionale.

Il regolamento prevede che gli organizzatori dell'iniziativa formino un Comitato di cittadini composto da almeno sette persone residenti in sette diversi Stati membri. Tale disposizione dovrebbe garantire un

dibattito ed una rappresentanza transnazionali prima della raccolta di un milione di firme. Spetterà al Comitato designare la persona di contatto con le Istituzioni europee e soddisfare i criteri di ammissibilità e di trasparenza richiesti dal regolamento;

b) la registrazione dell'iniziativa.

Spetterà al Comitato organizzatore fornire alla Commissione europea le informazioni richieste per la registrazione dell'iniziativa, comprese quelle relative al finanziamento. Nei due mesi a partire dalla richiesta del Comitato, la Commissione dovrà registrare l'iniziativa purché essa non sia manifestamente al di fuori delle sue competenze, né manifestamente abusiva, frivola o vessatoria, né manifestamente contraria ai valori dell'Unione europea. Nei casi suddetti, la Commissione potrà rifiutare la registrazione, motivare la sua decisione e permettere al Comitato organizzatore di inoltrare un eventuale ricorso. In altre parole, la Commissione disporrà di un potere di controllo sulla legalità dell'iniziativa da esercitare prima della raccolta delle firme (onde evitare la frustrazione derivante da un rifiuto durante la raccolta stessa);

c) la raccolta delle firme.

Le firme dei cittadini e le dichiarazioni di sostegno previste dal dispositivo dovranno essere raccolte secondo un modello contenuto in allegato al regolamento sia su supporto cartaceo che elettronico. Il periodo di raccolta resta fissato a dodici mesi a partire dalla registrazione dell'iniziativa. Le firme dovranno essere corredate dai dati personali richiesti dagli Stati membri che dovranno in seguito verificare l'autenticità delle firme. L'obbligo – previsto nella proposta della Commissione – di fornire i propri dati personali (numero del passaporto o della carta d'identità) al fine di evitare le doppie firme o la falsificazione delle stesse è stato fortemente contestato dalle organizzazioni non governative e dal Parlamento europeo. Questi ultimi hanno giudicato tale obbligo ingiustificato e, del resto, difficile da rispettare negli Stati membri che non impongono ai cittadini il possesso di un documento d'identità. Gli stessi Stati membri si sono divisi sulla questione poiché quindici Stati, tra cui l'Italia, hanno richiesto l'inserzione di tale obbligo, mentre nove Stati (in maggior parte i paesi nordici) lo hanno ritenuto non necessario. Finalmente l'accordo è intervenuto su una clausola facoltativa che consente ai vari Stati membri di imporre o meno la fornitura dei dati personali per i propri cittadini al fine della verifica delle firme. Per quanto riguarda la raccolta delle firme per via elettronica (online), i sistemi di raccolta elettronici dovranno essere certificati dagli Stati membri in cui tali dati saranno conservati. Gli organizzatori potranno iniziare la raccolta online solo dopo aver ottenuto la certificazione del sistema elettronico di raccolta. A tal fine, spetterà alla Commissione europea installare e mantenere un "software open-source" che disponga delle caratteristiche tecniche e di sicurezza necessarie;

d) il numero minimo di Stati membri e di firme per ogni Stato.

Il Parlamento europeo – che aveva proposto tatticamente di ridurre ad un quinto degli Stati il numero minimo richiesto (rispetto al terzo dei 27 Stati proposto dalla Commissione) – ha accettato di fissare ad un quarto degli Stati (attualmente sette Stati) il numero minimo richiesto affinché la richiesta di un milione di cittadini europei sia valida. Per quanto riguarda il numero minimo di firme per ciascuno Stato, il legislatore ha accettato la proposta della Commissione (vale a dire il numero dei parlamentari europei moltiplicato per 750);

e) la decisione della Commissione sulla richiesta dei cittadini.

Il legislatore europeo ha ridotto a tre mesi il periodo di tempo entro il quale la Commissione europea dovrà pronunciarsi sulla richiesta dei cittadini e decidere se presentare o meno una proposta di legge (o prendere un'altra iniziativa). Inoltre, il Parlamento europeo ha ottenuto non solo che la Commissione riceva il Comitato organizzatore ma anche che quest'ultimo possa presentare l'iniziativa dei cittadini in un'audizione pubblica organizzata dalla Commissione e dallo stesso Parlamento europeo nei suoi locali. Questa audizione pubblica contribuirà non solo a suscitare un dibattito transnazionale sull'iniziativa legislativa ma anche ad esercitare una pressione politica sulla Commissione affinché essa dia una risposta positiva alla richiesta dei cittadini.

f) la data di applicazione del regolamento.

Gli Stati membri hanno ottenuto, in cambio delle concessioni fatte al Parlamento europeo, un periodo transitorio di dodici mesi prima che il regolamento sia applicabile. Di conseguenza, la prima iniziativa dei cittadini europei non potrà essere presa in considerazione dalla Commissione prima del Gennaio 2012. Questo termine dovrebbe consentire sia agli Stati membri che alla Commissione di predisporre gli strumenti amministrativi necessari per la raccolta e la verifica delle firme nonché per la creazione del sito Web e del software previsti dal regolamento. Inoltre, la Commissione europea si è impegnata in una dichiarazione a verbale a redigere e a pubblicare sul suo sito Web una guida pratica dell'iniziativa cittadini, in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, che faciliti l'esercizio dell'iniziativa da parte dei cittadini europei.

g) L'attuazione concreta dell'iniziativa dei cittadini.

L'analisi sintetica della natura giuridica dell'iniziativa cittadini e delle principali disposizioni del regolamento attuativo va completata con un breve esame della sua applicabilità pratica. A tal fine, occorre distinguere l'ammissibilità giuridica di un'iniziativa cittadini dalla risposta politica che darà la Commissione ad una richiesta giudicata legalmente ammissibile. Per quanto riguarda l'ammissibilità giuridica, alcuni esempi permettono di determinare quali iniziative sarebbero giudicate ammissibili e quali no.

Una prima lista di iniziative ammissibili potrebbe comprendere proposte di legge sul diritto d'informazione dei cittadini (un "Freedom of Information Act" a livello europeo), sullo statuto dell'Associazione europea (già proposto dalla Commissione europea e poi ritirato), sul ricorso collettivo dei consumatori europei (una "class action" a livello europeo), sulla regolamentazione applicabile ai prodotti geneticamente modificati, sulla revisione della direttiva europea relativa al distacco dei lavoratori migranti o sulla creazione di un servizio civile europeo. Un'altra iniziativa possibile potrebbe essere quella di creare una nuova risorsa propria per il bilancio dell'Unione europea, quale ad esempio un'imposta sulle transazioni finanziarie, sulle società o sulle emissioni di anidride carbonica.

Al contrario, proposte di legge sicuramente non ammissibili sarebbero quelle miranti a fissare una sede unica delle Istituzioni europee (poiché la competenza in materia spetta secondo il trattato agli Stati membri e non alla Commissione europea), ad armonizzare i sistemi di insegnamento degli Stati membri (poiché tale armonizzazione è vietata dal Trattato) oppure a vietare la costruzione di minareti (poiché l'Unione europea non ha competenza in materia).

Il Parlamento europeo e le organizzazioni interessate all'iniziativa cittadini ritengono che quest'ultima possa essere utilizzata anche per proposte miranti a modificare le disposizioni dei Trattati. Questa tesi è contrastata dalla maggior parte degli Stati membri, i quali fanno valere che l'art.11 del Trattato di Lisbona nonché lo stesso regolamento attuativo parlano di iniziative volte ad applicare il Trattato e non a modificarlo. Certo, si potrebbe discutere se la creazione di uno strumento finanziario (chiamato Fondo salva-Stati) a difesa dell'Euro sia un'iniziativa volta ad applicare o a modificare il Trattato di Lisbona. Tuttavia, tale divergenza d'interpretazione costituisce un falso problema. Anche se un milione di cittadini proponesse una modifica dei Trattati in vigore, è molto probabile che la Commissione europea non darebbe seguito alla richiesta trincerandosi dietro l'interpretazione degli Stati che bloccherebbero un'eventuale iniziativa in tal senso. In questo caso il Parlamento europeo, che dispone grazie al Trattato di Lisbona degli stessi poteri della Commissione per proporre una modifica dei Trattati, potrebbe prendere lui stesso un'iniziativa in tal senso.

Nel caso in cui l'iniziativa dei cittadini fosse giudicata giuridicamente ammissibile, quali sono le garanzie o le probabilità che la Commissione dia una risposta favorevole alla richiesta? Come già sottolineato in precedenza, la Commissione non è giuridicamente tenuta a dare una risposta positiva alla richiesta (come anche alle richieste legislative presentate dal Parlamento europeo o dal Consiglio). Essa dovrà valutare l'interesse europeo della legge richiesta e procedere agli esami previsti per tutte le sue iniziative (consultazione delle parti interessate, analisi dell'impatto economico, sociale e ambientale, rispetto del principio di sussidiarietà e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione). Per esempio, se un milione di cittadini dovesse chiedere una riduzione del congedo di maternità già stabilito da una legge europea

oppure un aumento del tempo di lavoro settimanale di 48 ore, salvo deroghe, attualmente in vigore, la Commissione potrebbe ritenere a giusto titolo che tali richieste non corrispondono all'interesse europeo. Tuttavia, se si prende in esame la prassi seguita dalla Commissione europea nel valutare le richieste legislative provenienti dagli Stati membri, dal Parlamento europeo o dal Consiglio, dalle industrie, dai sindacati o altri gruppi di pressione, risulta che la Commissione dà una risposta positiva al 95% delle richieste ricevute, poiché i suoi rifiuti di presentare proposte di legge non hanno superato i dieci casi nella storia dell'integrazione europea¹. Di conseguenza, i casi in cui la Commissione dovrebbe rifiutare le richieste giuridicamente ammissibili dei cittadini europei sembrano estremamente rari. Non va dimenticato che il regolamento attuativo prevede l'organizzazione di un'audizione pubblica nei locali del Parlamento europeo prima che la Commissione si pronunci sulla richiesta e che lo stesso Parlamento potrebbe votare una risoluzione che chieda alla Commissione la presentazione della stessa proposta di legge richiesta dai cittadini. In tal caso, la Commissione dovrebbe motivare nei tre mesi il suo eventuale rifiuto di dare una risposta positiva alla duplice richiesta dei cittadini e del Parlamento europeo.

4. CONCLUSIONI.

L'iniziativa legislativa dei cittadini introdotta dal Trattato di Lisbona non può essere equiparata al diritto di petizione di cui dispongono i cittadini europei e che può essere utilizzato per risolvere casi individuali di cattiva amministrazione o di violazione dei diritti dei singoli. Anche se da un punto di vista semantico non può essere equiparata al diritto dei cittadini di alcuni Stati membri di sottoporre direttamente una proposta di legge al Parlamento nazionale, l'iniziativa cittadini a livello europeo potrebbe avere in pratica la stessa efficacia se, come indicato precedentemente, la Commissione europea darà seguito al 95% delle richieste legislative dei cittadini e se il legislatore europeo approverà le proposte della Commissione come è solito fare con almeno il 90% delle proposte presentate dalla Commissione.

Inoltre, il contenuto del regolamento attuativo approvato dal legislatore europeo dovrebbe, da un lato, facilitare il ricorso a questo nuovo strumento di democrazia partecipativa da parte dei cittadini europei. D'altro canto, il regolamento attuativo dovrebbe consentire di stimolare il dibattito transnazionale e di promuovere un nuovo spazio pubblico europeo grazie alle disposizioni sul comitato promotore composto da sette cittadini appartenenti a sette Stati diversi, sull'utilizzazione di un sito informatico messo a disposizione dalla Commissione nonché sull'organizzazione di un'audizione pubblica che permetterà ai promotori dell'iniziativa di confrontarsi in un dibattito aperto con i rappresentanti delle Istituzioni europee. Se l'applicazione pratica del regolamento confermerà queste premesse, il nuovo strumento dell'iniziativa cittadini potrebbe effettivamente contribuire a ridurre la disaffezione dei cittadini europei nei riguardi del processo di integrazione europea, a rendere gli stessi cittadini maggiormente coscienti del funzionamento concreto dell'Unione europea e, in tal caso, ad accrescere la legittimità democratica dell'Unione stessa.

¹ I casi conosciuti di rifiuti legislativi da parte della Commissione europea sono i seguenti : una proposta di mantenimento dei "tax free shops" per il commercio intracomunitario ; una direttiva riguardante la libertà d'informazione e i mass-media ; una proposta relativa al regime dei servizi pubblici nell'Unione europea ; una proposta relativa alla sicurezza degli hotels contro gli incendi; un programma di nutrizione a livello europeo ; una regolamentazione europea relativa ai cani da combattimento.

Paolo Ponzano

-Verso una nuova cittadinanza europea

-Un milione di cittadini potranno chiedere una legge europea: un diritto di iniziativa “sui generis”

Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona – *Papers di diritto europeo*
2011 / n. 2

ISSN 2038-0461

URL: http://fermi.univr.it/europa/rivista_cde_verona.htm

Paolo Ponzano: Senior Fellow presso l’Istituto Universitario Europeo; Professore di Governance europea presso l’Università di Firenze e il Collegio europeo di Parma; Professore di Diritto europeo presso l’Università LUMSA di Roma.

La rivista online “Papers di diritto europeo” raccoglie contributi sui temi dell’integrazione europea nei suoi aspetti di diritto, sia istituzionale sia materiale, e dei suoi riflessi sugli ordinamenti nazionali in una prospettiva interdisciplinare. Saranno accolti contributi di professori e ricercatori universitari, come pure di studiosi italiani e stranieri.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su http://fermi.univr.it/europa/rivista_cde_verona.htm

Direzione scientifica:

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, mariacaterina.baruffi@univr.it

Comitato scientifico:

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, mariacaterina.baruffi@univr.it

Prof.ssa Laura Calafà, laura.calafa@univr.it

Prof. Franco Ferrari, franco.ferrari@univr.it

Prof. Matteo Ortino, matteo.ortino@univr.it

Dott.ssa Isolde Quadranti, isolde.quadranti@univr.it

Responsabile tecnico:

Dott. Angelo Mazzotta, angelo.mazzotta@univr.it

Editore

Centro di documentazione europea dell’Università degli Studi di Verona

Dipartimento Studi giuridici

Via Carlo Montanari, 9

37121 – Verona (Vr)

Tel. +39.045.8028847

Fax. +39.045.8028846

cde@ateneo.univr.it

<http://fermi.univr.it/europa/>