

La partecipazione democratica dopo Lisbona

Giuseppe Allegri

www.europeanrights.eu, marzo 2010

Indice. 1. Premessa. 2. L'iniziativa dei cittadini europei (European Citizens' Initiative – ECI). 2.1. *La Risoluzione del Parlamento europeo.* 3 Il *Green Paper* della Commissione europea e la consultazione pubblica: proposte a confronto. 4. Quali ambiti materiali per le possibili campagne di iniziativa dei cittadini europei.

Riferimenti normativi. Partecipazione democratica. Art. 11, par. 4, TUE: Iniziativa dei cittadini europei.; art. 24 del TFUE. Artt. 34 e 41 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: diritto ad una buona amministrazione.

1. Premessa.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si riaprono le possibilità di sperimentare meccanismi virtuosi che prendano sul serio le previsioni istituzionali continentali più innovative, per interloquire con la porzione attiva di una società civile europea frammentata e ancora stordita dall'assenza di intervento politico del livello comunitario, dinanzi alla crisi economico-finanziaria dell'ultimo biennio.

Queste brevi note segnalano il percorso intrapreso dalle istituzioni comunitarie (segnatamente Parlamento e Commissione UE) per ripensare i processi democratici, oltre la dimensione esclusivamente rappresentativa, e per dare quindi attuazione al diritto di iniziativa dei cittadini europei, previsto dall'art. 11 del TUE. Si presenterà la consultazione pubblica sul *Green Paper*, per concludere accennando a ipotesi di campagne europee che potrebbero divenire terreno di azione per esercitare l'iniziativa delle cittadinanze d'Europa.

2. L'iniziativa dei cittadini europei (European Citizens' Initiative – ECI).

Si è già avuto occasione di riflettere sulla questione democratica in rapporto al processo

di integrazione comunitaria e soprattutto sulle previsioni del nuovo art. 11 TUE, attraverso il quale l'Unione europea prova a istituzionalizzare forme di partecipazione democratica al di là di quella rappresentativa (da ultimo: G. Allegri 2009).

In particolare l'art. 11 TUE riconosce al suo primo paragrafo un generale diritto di *pubblicità* delle opinioni dei cittadini e delle associazioni rappresentative, “in tutti i settori di azione dell'Unione”; quindi al secondo paragrafo si rende vincolante per tutte le istituzioni dell'Unione il “dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile”. Al terzo paragrafo si afferma che la Commissione “procede ad ampie consultazioni delle parti interessate” per “assicurare coerenza e trasparenza delle azioni dell'Unione”. Ma è il quarto paragrafo che definisce il quadro di azione dell'iniziativa dei cittadini europei (**European Citizens' Initiative – ECI**):

Art. 11, par. 4 TUE “Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati.”

L'ultimo paragrafo dell'art. 11 TUE rinvia quindi a quanto previsto dall'attuale art. 24, par. 1 del TFUE, per l'adozione di regolamenti comunitari (tramite un procedimento che coinvolge Parlamento europeo e Consiglio) che disciplinino “le procedure e le condizioni necessarie” per rendere possibile tale iniziativa.

2.1. La Risoluzione del Parlamento europeo.

Come osserva il Parlamento europeo, nella risoluzione del 7 maggio 2009, in questo modo “un milione di cittadini dell'Unione europea otterrebbe lo stesso diritto di invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa, di cui già godono il Consiglio” (sin dal 1957) e il Parlamento europeo stesso (dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht

nel 1993)¹. È un passaggio sostanzialmente rilevante, nella trasformazione dell'architettura istituzionale comunitaria, perché apre l'accesso ad una interlocuzione diretta delle cittadinanze d'Europa con la Commissione europea, istituzionalizzando un diritto individuale di partecipazione ad una iniziativa collettiva dei cittadini europei rivolta alla Commissione e non più solo al Parlamento europeo, come era finora in base alla previsione della petizione (cfr. punto E della citata Risoluzione del Parlamento europeo). L'attenzione del Parlamento europeo è ora rivolta al processo di elaborazione del Regolamento, con l'accortezza che vengano stabilite “condizioni per un esercizio agevole, trasparente ed efficace del diritto di partecipazione dei cittadini dell'Unione europea” (punto F), considerando che “nell'ambito dell'adozione e dell'attuazione di tale regolamento devono essere garantiti, in particolare, i diritti fondamentali di uguaglianza, di buona amministrazione e di effettiva tutela giuridica” (punto H); chiedendo inoltre che “il regolamento sia chiaro, semplice e di facile consultazione per l'utente” (punto 3). Ed infatti nella *Raccomandazione* allegata alla *Risoluzione* il Parlamento europeo sottolinea che all'interno della procedura di iniziativa dei cittadini la “Commissione offre agli organizzatori il sostegno previsto ai sensi dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al fine di garantire che le iniziative registrate siano ricevibili”². È la rivendicazione di un'applicazione materiale del “diritto ad una buona amministrazione”, anche come strumento di ripensamento del rapporto tra apparati amministrativo-istituzionali e l'autonoma iniziativa dei cittadini, dinanzi alle trasformazioni degli spazi di esercizio della democrazia: quasi si possa declinare la pretesa ad una buona amministrazione come bene comune delle cittadinanze d'Europa.

Questo approccio tenuto dal Parlamento europeo, volto a rendere maggiormente incisivo l'intervento dei cittadini europei rispetto alla Commissione, dovrebbe essere di

1 Si veda il punto B della *Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 recante richiesta alla Commissione di presentare una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'attuazione dell'iniziativa dei cittadini (2008/2169(INI))*, rintracciabile anche al dossier telematico del Parlamento europeo: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=fr&procnum=INI/2008/2169>.

2 Si veda il punto 5b) della *Raccomandazione in ordine al contenuto della proposta della Commissione per un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure e le condizioni dell'iniziativa dei cittadini*, allegato alla *Risoluzione* parlamentare sopra citata.

sprone a quella porzione attiva di opinione pubblica europea non ridotta al silenzio, che continua a immaginare nuove dimensioni per far ascoltare la voce della società che si auto-organizza, superando le mediazioni rappresentative tradizionali. Sarebbe questo uno dei terreni possibili per pensare e praticare un nuovo agire sociale e politico post-statalistico nel solco e al di là della triangolazione tra *Exit, Voice and Loyalty*, che già Hirschmann indagava agli albori della crisi dello Stato costituzionale del secondo Novecento³; se solo ci fosse l'opportunità di valorizzare questa sfida continentale.

3. Il *Green Paper* della Commissione europea e la consultazione pubblica: proposte a confronto.

Intanto il percorso istituzionale di previsione normativa dell'iniziativa dei cittadini europei continua il suo *iter*. L'11 novembre 2009 la Commissione europea ha adottato il *Green Paper on a European Citizens' Initiative* [COM(2009) 622 final], dove in dieci punti ha elencato gli argomenti di riflessione e di lavoro per l'elaborazione del Regolamento, aprendo una consultazione pubblica durata fino al 31 gennaio 2010⁴. L'intenzione delle istituzioni comunitarie sembra essere quella di concludere il percorso di adozione del Regolamento per i primi mesi del 2011. E anche la Commissione, dopo il Parlamento europeo (la cui risoluzione viene richiamata nella prima pagina del *Green Paper*), sostiene che questa previsione aprirebbe una "nuova dimensione alla democrazia europea", come elemento utile per "costruire un reale spazio pubblico europeo"⁵.

La Commissione articola i temi in una decina di punti:

1. Numero minimo di Stati membri da cui i cittadini devono provenire;
2. Numero minimo di firme per Stato membro;
3. Età minima per essere ammessi a sostenere l'iniziativa dei cittadini;
4. Forma e formulazione di un'iniziativa dei cittadini europei;

3 A. O. Hirschmann 1970.

4 La Commissione europea ha inaugurato anche uno spazio web appositamente dedicato alla consultazione pubblica sull'iniziativa dei cittadini europei, dove si rintraccia anche il *Green Paper*, oltre che tutti i contributi inviati: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_en.htm.

5 COM(2009) 622 final, p. 1.

5. Requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme;
6. Termine per la raccolta delle firme;
7. Registrazione delle iniziative proposte;
8. Requisiti da rispettare per gli organizzatori: trasparenza e finanziamenti;
9. Esame delle iniziative dei cittadini da parte della Commissione;
10. Le iniziative riguardanti un medesimo tema.

In particolare la Commissione propone che un terzo del totale degli Stati membri possa costituire “un numero significativo di Stati membri” (secondo la formula dell'art 11, par. 4 TUE); e sostiene che lo 0,2% della popolazione totale di ciascun Stato membro possa essere un'altra soglia appropriata per il secondo punto. Quindi si concentra sulle forme e le procedure adeguate per presentare un'iniziativa dei cittadini europei, insistendo sulla necessità di rendere trasparenti i modi di organizzazione e finanziamento dell'iniziativa dei cittadini, ma anche esigendo la certezza che le iniziative vengano prese in esame della Commissione entro un determinato lasso di tempo.

Alla consultazione pubblica lanciata dalla Commissione a valle del *Green Paper* hanno risposto direttamente centinaia di interventi, tra strutture associative organizzate, riconosciute e non a livello comunitario, singoli cittadini, autorità istituzionali; inviando comunicazioni scritte pubblicate in rete: circa 150 singoli cittadini, quasi 70 organizzazioni non registrate nel dialogo europeo con la società civile istituzionalizzata, 65 organizzazioni registrate e quasi 40 autorità istituzionali⁶. Senza riuscire ad essere minimamente esaustivi rispetto alla ricchezza anche frammentaria della partecipazione alla consultazione segnaliamo, tra le organizzazioni associative e partitiche: dalla European Student Union (ESU), al Movimento Federalista Europeo (MFE); dall'Association des Femmes de l'Europe Méridionale (AFEM), alla Bulgarian Association for the Promotion of Citizens Initiative; fino alle “associazioni registrate”, come Active Citizenship Network – Cittadinanzattiva, l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), la Social Platform (Platform of European Social

⁶ Tutte le comunicazioni inviate sono consultabili a questo indirizzo web:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/contributions_en.htm.

NGOs), European Alternatives o il Bureau Européen des Unions des Consommateurs (BEUC). Quindi tra le autorità istituzionali si incontrano i Consigli regionali di alcune regioni italiane (Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Sardegna, Umbria), la provincia autonoma di Trento, alcuni governi (come quello inglese ed olandese), fino ad Assemblee e Commissioni parlamentari (dalla Danimarca all'Austria).

È uno spaccato pluralistico e irriducibile, a volte caotico e frammentato, di quella più o meno dis-organizzata società civile europea che prova a prendere sul serio le trasformazioni istituzionali comunitarie e tenta una interlocuzione progressiva con gli spiragli di coinvolgimento e partecipazione democratica che il lento mutare dell'integrazione comunitaria sembra aprire. E la gran parte degli interventi e delle comunicazioni sembra concordare sull'importanza di rendere quanto più semplificato, comprensibile, accessibile e trasparente possibile il processo di presentazione dell'iniziativa dei cittadini europei.

In particolare molte organizzazioni della società civile europea sembrano concordare sulla soglia di un quarto degli Stati, da intendersi come “un numero significativo di Stati membri” – giungendo per approssimazione a 7 Stati – riducendo poi la percentuale delle firme da raccogliere per ogni Stato membro allo 0,1% della popolazione totale di ciascun Stato. Quasi tutte queste organizzazioni insistono anche sulla necessaria previsione di raccolta *online* delle firme, tramite un'azione diffusa via *internet*, segnalando il bisogno di adeguare gli strumenti della partecipazione attiva alle nuove forme di relazioni sociali, nell'epoca delle permanenti innovazioni tecnologiche nelle comunicazioni; l'esigenza di mutare il rapporto con le istituzioni è influenzato anche dal vasto campo di confronto e immaginazione che dal *Web2.0* e dal *citizen journalism* conduce al proliferare dei *Social Networks*, ma soprattutto alla sperimentazione di inedite forme di organizzazione delle reti⁷.

Complessivamente le esigenze garantistiche manifestate dalle organizzazioni della

⁷ Qui il lavoro di creazione e organizzazione delle reti, soprattutto a livello comunitario, è sconfinato; sull'“invenzione di nuove forme istituzionali”, si segnalano le ricerche di Ned Rossiter: <http://nedrossiter.org/>; N. Rossiter 2009, Nel dibattito italiano, tra gli altri: C. Formenti 2008, T. Terranova 2006.

società civile in questa consultazione si sforzano di individuare forme quanto meno onerose possibili per esercitare l'iniziativa dei cittadini europei, formulando la richiesta, alle istituzioni comunitarie che elaboreranno il Regolamento, di bilanciare le innovative forme di inclusione al livello comunitario con strumenti semplificati di partecipazione attiva di minoranze organizzate della nascente società civile europea trans e post-nazionale. In questo senso si muovono anche le osservazioni più tecniche sui tempi della raccolta delle firme, i meccanismi di semplificazione e trasparenza, sia per conoscere le forme di finanziamento delle campagne di iniziativa dei cittadini, che per controllare le procedure di esame dell'iniziativa da parte della Commissione europea. Molto si giocherà anche sulla *forma* richiesta per l'iniziativa, nel senso di prevedere la presentazione di un "atto giuridico" (secondo la formula utilizzata dalla Risoluzione del Parlamento europeo), che sia redatto in testo chiaro, con oggetto identificato e argomentato, accompagnato da una motivazione debitamente ricostruita e chiara, invece di prevedere un vero e proprio progetto di legge redatto in articoli. Ma questo sarà il terreno di confronto, sul quale si valuterà anche il comportamento delle istituzioni comunitarie, a valle della valutazione della consultazione pubblica conclusa il 31 gennaio 2010. Con l'auspicio che i tempi istituzionali siano rispettati, lasciando prevedere che per il prossimo anno il sistema di iniziativa dei cittadini europei possa realmente divenire operativo.

4. Quali ambiti materiali per le possibili campagne di iniziativa dei cittadini europei.

In conclusione rimane aperta soprattutto la definizione del contenuto materiale dell'oggetto sottoposto a iniziativa delle cittadinanze d'Europa. Qui può giungerci in aiuto la Risoluzione del Parlamento europeo, la quale nei suoi punti S e T sostiene che:

“ai fini della presentazione dell'atto giuridico da parte della Commissione è opportuno che le iniziative facciano riferimento ad una o più pertinenti basi giuridiche” e che “un'iniziativa dei cittadini può avere seguito soltanto se è ricevibile, ovvero

- contiene un invito alla Commissione a presentare una proposta per un atto giuridico dell'Unione europea,
- l'Unione europea ha competenza legislativa e la Commissione ha la facoltà di presentare una proposta nel caso in specie,

- l'atto giuridico richiesto non è manifestamente contrario ai principi generali del diritto applicati nell'Unione europea”.

Le “considerazioni” del Parlamento europeo lasciano una delimitazione materiale piuttosto ampia, al punto da non escludere che un'iniziativa dei cittadini possa riguardare anche la modifica dei Trattati esistenti: una sorta di iniziativa dei cittadini europei per la proposta di revisione dei Trattati. Quasi si possa approfittare della definizione di uno spazio istituzionale dell'autonoma iniziativa delle cittadinanze d'Europa per avvicinare le distanze tra queste ultime e le istituzioni comunitarie, soprattutto al fine di limitare l'oligopolio del circuito intergovernativo in sede di modifica dei Trattati, a favore di un nuovo rapporto tra società e istituzioni al livello continentale. Probabilmente è uno slancio immaginativo troppo ottimistico, ma potrebbe essere questo uno degli strumenti per rendere più prossimo il rapporto tra l'autodeterminazione delle cittadinanze e le istituzioni, incluse quelle comunitarie, come sembra trasparire anche da alcune considerazioni della Sentenza del 30 giugno 2009 del Tribunale Costituzionale Federale Tedesco, in cui si osserva che “i cittadini dell'Unione ricevono un diritto di partecipazione alla vita democratica dell'Unione europea (art. 10 paragrafo 3, art. 11 paragrafo 1 TUE-Lisbona), che accentua il nesso strutturale necessario esistente tra la comunità dei cittadini e il potere di supremazia”⁸.

Tutto questo ha a che fare con il *principio-speranza* di pensare nuovamente lo spazio comunitario come una dimensione della civilizzazione politica di un Continente, nella crisi plebiscitaria e populistica degli istituti tradizionali della democrazia rappresentativa al livello statual-nazionale. Anche per questo si potrebbe sin d'ora immaginare l'apertura di una serie di campagne continentali che auspichino la futura presentazione di un'iniziativa da parte dei cittadini europei, quando il Regolamento verrà adottato.

Qui si tratta di poter coniugare una lettura inedita del rapporto tra Trattati comunitari e nuovi diritti, tra dimensioni plurali di attivismo della frammentata società civile europea e

8 BVerfG, 2 BvE 2/08, del 30.06.2009, sulla ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Repubblica Federale Tedesca, nella traduzione italiana effettuata da J. Luther: http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Documenti/Corte-cost/Luther_KarlsruheLisbona_aic_nov.09.pdf.

disponibilità delle istituzioni comunitarie a trasformarsi dinanzi alle nuove esigenze sociali. Per questo ci sembra sia possibile lavorare soprattutto su due questioni, tradizionalmente al centro dell'agenda dell'associazionismo europeo:

- la ripresa di campagne sulla gestione dei servizi pubblici e delle grandi reti infrastrutturali europee di mobilità, collegamento, comunicazione; per ragionare quindi su come intervenire per l'affermazione, difesa e valorizzazione a livello comunitario dei beni comuni: dall'acqua, all'ambiente e salute; da *Internet* all'istruzione.
- una campagna sulla nuova questione sociale europea, a due anni dall'inizio della crisi economico-finanziaria globale e dall'incapacità di reazione condivisa di questo Continente. L'urgenza di "More Social Europe" (M. Ferrera – S. Sacchi 2009) è ampiamente condivisa, sia dal punto di vista di una nuova architettura di bilancio comunitario, sia sul versante di coniugare una interpretazione progressiva del diritto alla sicurezza e all'assistenza sociale previsto dall'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (particolarmente il comma 3), nel solco di una previsione di *basic income* europeo. Nel 2010, anno europeo della "lotta alla povertà e all'esclusione sociale" e oramai a quasi dieci anni dal dibattito sulla previsione di un "Euro-Stipendium", ovvero di un "Euro-Dividend"⁹, sembrano questi i tempi per rilanciare quelle tematiche a partire da una campagna europea per il reddito di base, garantito a livello comunitario, che apra il campo a una futura iniziativa dei cittadini europei in questo senso.

E così potrebbe realizzarsi un circuito virtuoso tra nuovi strumenti istituzionali e protagonismo dei frammenti attivi dell'associazionismo, anche nel tentativo di stimolare interventi sociali delle istituzioni comunitarie; circuito virtuoso che contribuirebbe in modo determinante alla definizione di una pluralistica, aperta, post-nazionale società civile europea. Sperando che la previsione di strumenti per un'inedita partecipazione

⁹ Si vedano le note contenute nel citato saggio di M. Ferrera – S. Sacchi 2009, che riportano il dibattito di primi anni 2000 che coinvolse, tra gli altri, M. Matsaganis, P. Schmitter e P. Van Parijs. In questo orizzonte di previsione comunitaria di un *nuovo Welfare* si veda anche S. Giubboni 2008.

democratica sia effettivamente presa sul serio, innanzitutto dai soggetti incaricati di redigere il Regolamento per l'iniziativa dei cittadini europei. Potrebbe essere una delle ultime occasioni per dare ancora credibilità sociale e legittimità politica al processo di integrazione continentale.

Segnalazioni bibliografiche

Allegri Giuseppe 2009, *Società civile e partecipazione democratica nell'UE del dopo referendum irlandese*, in Bronzini Giuseppe, Guarriello Fausta, Piccone Valeria (a cura di), *Le scommesse dell'Europa. Diritti. Istituzioni. Politiche*, Ediesse, 2009, pp. 369-384.

BIN Italia (a cura di) 2009, *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, manifestolibri.

Ferrera Maurizio – Sacchi Stefano 2009, *A More Social EU: Issues of Where and How*, in Stefano Micossi and Gian Luigi Tosato (eds), *The European Union in the 21st Century. Perspectives from the Lisbon Treaty*, Centre for European Policy Studies, pp. 31-46; <http://www.ceps.be/book/europe-21st-century-perspectives-lisbon-treaty>.

Formenti Carlo, 2008, *Cybersoviet. Utopie postdemocratiche e nuovi media*, Raffaello Cortina.

Giubboni Stefano 2008, *Un certo grado di solidarietà. Libera circolazione delle persone e accesso al welfare nella giurisprudenza della Corte di giustizia CE*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 1/2008, pp. 19-64.

Hirschmann Albert O. 1970, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press, Cambridge.

Kaczyński Piotr Maciej 2010, *The European Citizens' Initiative: A Proper Response from the Commission*, in Centre for European Policy Studies (CEPS Commentaries): <http://www.ceps.eu/book/european-citizens%E2%80%99-initiative-proper-response-commission>.

Offe Claus, Preuss Ulrich K. 2006, *The Problem of Legitimacy in the European Polity. Is Democratization the Answer?*, *Constitutionalism Webpapers*, no. 6/2006: <http://www.bath.ac.uk/esml/conWEB/Conweb%20papers-filestore/conweb6-2006.pdf>.

Rossiter Ned 2009 [2006], *Reti organizzate. Teoria dei media, lavoro creativo e nuove istituzioni*, trad. it. di M. Impallomeni, manifestolibri.

Scott Colin 2009, *Governing Without Law or Governing Without Government? New-ish Governance and the Legitimacy of the EU*, in *European Law Journal*, vol. 15, n. 2, pp. 160-173.

Smisman Stijn 2006, *New Modes of Governance and the participatory Myth*, in *European Governance Papers*, n. 06-01: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-06-01.pdf>.

Steffek Jens, Kissling Claudia, Nanz Patrizia 2007, *Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?*, Palgrave.

Terranova Tiziana 2006 [2004], *Cultura Network. Per una micropolitica dell'informazione*, trad. it. di R. Ciccarelli, manifestolibri.