

## La registrazione parziale dell'ICE come cristallizzazione della democrazia partecipativa europea

di Sveva Troncone

**Title:** The partial registration of ECI as a crystallization of European participatory democracy

**Keywords:** European citizens' initiative; Partial registration of the proposed citizens' initiative; Law of the institutions.

1. – La pronuncia della Corte di giustizia, del 22 febbraio 2024, offre preziosi spunti di riflessione sull'iniziativa dei cittadini europei (in prosieguo: l'«ICE»), che può essere definita come l'istituto di democrazia partecipativa più innovativo e simbolico del Trattato di Lisbona (vedi in dottrina: C. Pinelli, F. Barazzoni, *La Carta dei diritti, la cittadinanza e la vita democratica dell'Unione*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, 2003; A. Auer, *European Citizens' Initiative*, in *EuConst*, 2005; S. Laurent, *Le droit d'initiative citoyenne. En attendant l'entrée en vigueur de la Constitution Européenne*, in *RMCUE*, 2006; N. S. Niamh, *EU Citizenship Law*, Oxford, 2023.).

Come noto, tale istituto è stato introdotto con l'intento, almeno potenziale, di colmare quel *deficit* democratico, di cui l'Unione si ritiene affetta, risultante dalla carenza di strumenti di effettiva partecipazione da parte dei cittadini europei alla definizione delle politiche europee. In tal senso, tramite questa procedura, i cittadini europei possono influenzare direttamente l'ordinamento giuridico dell'Unione, invitando la Commissione europea a predisporre una proposta di atto legislativo dell'Unione europea (cfr.: N. Levart, *L'initiative citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique?*, in *Cahier de droit européen*, n. 1/2011).

Occorre precisare che, affinché un'ICE possa seguire il suo corso, è necessario che superi, con esito positivo, una serie di fasi, tra cui innanzitutto la sua registrazione (in generale, sull'istituto dell'ICE, v. R. Mastroianni, A. Maffeo (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015 e A. Santini, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, Napoli, 2019).

L'*arret* in commento attiene a questioni giuridiche su tale specifica fase, ovvero le condizioni per la registrazione della proposta, e rappresenta il seguito di un precedente contenzioso innanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione.

Più precisamente, nella fattispecie, la Romania chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione del 10 novembre 2021 (T-495/19), con cui quest'ultimo aveva respinto il ricorso diretto all'annullamento della decisione (UE) 2019/721 della Commissione sull'ICE «Politica di coesione per l'uguaglianza delle

regioni e la preservazione delle culture regionali», invocando quale unico motivo la violazione dell'art 4, paragrafo 2 lettera b) del regolamento n. 211/2011, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 2, TUE. Tale motivo si articola in due capi, attinenti ciascuno ad un'errata interpretazione di detta disposizione riguardo al margine discrezionale di cui la Commissione dispone per stabilire se una proposta di ICE debba essere registrata.

È utile premettere che l'ICE in questione ha un articolato trascorso, difatti, in *prima facie*, nel luglio 2013, con la decisione C (2013) 4975, è stata respinta dalla Commissione, a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, la domanda di registrazione, con la motivazione che esulava manifestatamente dalla sua competenza a presentare una proposta di un atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati.

Contro il rifiuto della proposta è stato adito, in primo grado, il Tribunale, che ha respinto il ricorso (v. Trib. Ue., sent. 10-05-2016, t-529713, *Izsák e Dabis c. Commissione*) e, in secondo grado, la Corte che ha sia annullato la sentenza in primo grado sia la decisione (v. Corte giust., sent. 7-03-2019, c-420/16 P, *Izsák e Dabis c. Commissione*).

Al termine di ciò la Commissione, il 30 aprile 2019, ha adottato la decisione controversa con la quale è stata registrata la proposta di ICE in questione.

2. – Va preliminarmente ricordato che l'oggetto della proposta, la Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la sostenibilità delle culture regionali, fin da subito, ovvero dal 2013, è stata al centro del dibattito politico e giurisprudenziale europeo, animando il confronto tra l'Unione, i suoi cittadini e gli Stati membri sugli aspetti procedurali dell'istituto partecipativo (v. in dottrina C. PESCE, "L'iniziativa dei cittadini europei e le istanze delle regioni a minoranza nazionale", in *Quaderni AISDUE*, fascicolo n.1/2024).

La proposta in questione ha l'obiettivo di combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuovere e rispettare la ricchezza della diversità culturale e linguistica delle regioni, al fine di una corretta attuazione del processo di integrazione europea. In quest'ottica, si fonda sul rispetto dei valori fondamentali dell'Unione, previsti all'art 2 TUE, da intendere come *fil rouge* interpretativo dell'iniziativa nella tutela della dignità umana, uguaglianza, Stato di diritto e diritti umani (in tal senso, i contributi recenti: M. Ovadek, *The Rule of Law in the EU: Many Ways Forward But Only One Way to Stand Still?*, in *Journal of European Integration*, 2018; M. Safjan, *The Rule of Law and the Future of Europe*, in *DUE*, 2019; A. Circolo, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023; L. D. Spieker, *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks*, Oxford, 2023.).

Più precisamente, gli organizzatori sostengono la necessità che l'Unione europea rivolga particolare attenzione alle regioni considerate "regioni a minoranze nazionali", proponendo di introdurre tale nozione all'interno del sistema giuridico europeo. La nozione dovrebbe contemplare le regioni che, per le caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche, differiscono da quelle circostanti, ancorché comprendano zone geografiche prive di strutture dotate di competenze amministrative all'interno dello Stato membro al quale appartengono.

Le richieste provenienti dalle regioni a minoranza nazionale mettono in luce le esigenze delle comunità periferiche e culturalmente diverse, promuovendo un'ottica di prossimità europea e di progresso socio economico equo e inclusivo che tiene conto della diversità. Questa prospettiva dimostra una nuova determinazione partecipativa, ma indica altresì la necessità di ampliare il concetto di cittadinanza europea e di dare maggiore importanza ai diritti umani e politico-sociali.

A fronte dell'importanza dello scenario, segnatamente anche politico, dell'iniziativa, la sentenza in commento risulta interessante almeno sotto due profili. La Corte, in primo luogo, ha chiuso un difficile percorso iniziato nel 2013; in secondo luogo, ha validato la registrazione parziale adottata dalla Commissione nel 2019, dando il via alla fase decisiva dinanzi all'esecutivo europeo e configurando nell'articolo 177 TFUE la giusta base giuridica della proposta normativa.

3. – Passando ad esaminare più in dettaglio la sentenza, va osservato che, rispetto al primo capo del motivo unico, la Corte si esprime in merito ai principi che disciplinano il procedimento di registrazione di una proposta ICE, rammentando che l'art 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, prevede che una proposta ICE è registrata dalla Commissione purché «non esul[<sup>[1]</sup>] manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati».

Allineandosi poi alla sua costante giurisprudenza, il giudice di Lussemburgo sottolinea che tale condizione di registrazione deve essere interpretata e applicata in modo da assicurare una facile accessibilità all'ICE (v. in tal senso: Corte giust., sent. del 12-09-20, c-589/15 P, *Anagnostakis/Commissione*, punto 49; Corte giust., sent. 7-03-2019, c-420/16 P, *Izsák e Dabis/Commissione*, punto 53; nonché Corte giust., sent. 20-01-2022, c-899/19 P, *Romania/Commissione*, punto 44).

In questo senso, secondo le indicazioni del giudice dell'Unione, la Commissione deve procedere alla registrazione tutte le volte in cui anche da una prima analisi non sia apparso che la proposta abbia superato la sua competenza di iniziativa legislativa.

La Corte di giustizia, parallelamente al Tribunale, ritiene pure di escludere l'esistenza di un obbligo in capo alla Commissione di verificare se la proposta possa trovare fondamento in una qualsiasi disposizione dei trattati anche a prescindere da quelle non espressamente menzionate dagli organizzatori e, infatti, individua nell'articolo 177 TFUE la base giuridica per i futuri atti legislativi dell'Unione in questo settore.

Proseguendo con l'analisi del secondo capo del motivo unico affrontato dalla Corte, la Romania contesta al Tribunale, di aver considerato che la Commissione poteva ai sensi dell'art 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, come interpretato dalla Corte, di poter procedere alla "qualificazione" o "inquadramento" o "registrazione parziale" della proposta di ICE in questione, al fine di assicurare il facile accesso a quest'ultima, purché rispettasse l'obbligo di motivazione su di essa incombente e il contenuto della proposta non fosse snaturato.

In considerazione di ciò, sulla scia delle conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, presentate il 5 ottobre 2023, la Corte afferma che la necessità di assicurare il facile accesso all'ICE è garantita dalla possibilità della Commissione di procedere all'inquadramento, alla qualificazione o anche alla registrazione parziale dell'ICE proposta. E, attenendosi *all'iter logico* seguito dall'Avvocato Generale, basato su una lettura sistemico - teleologica dell'ICE e del regolamento del 2011, precisa che tali termini possono essere utilizzati in maniera intercambiabile secondo un'interpretazione semantica e giuridica e sono legati dalla medesima situazione di fatto, ovvero al caso, come quello in esame, in cui la Commissione decide di limitare l'ambito di applicazione di una determinata iniziativa al momento di procedere alla registrazione, poiché ritiene che le sue parti esulino manifestamente dalla sua competenza a presentare una proposta di atto legislativo.

Il nodo del problema, per cui è stato sollevato il ricorso dalla Romania, si fonda sul quesito interpretativo del regolamento n. 211/2011, ai sensi del quale la possibilità di procedere ad una registrazione parziale, come invece avvenuto, non compare in maniera esplicita, contrariamente al quadro normativo attualmente in

vigore dettato dal regolamento (UE) 2019/788, adottato in sostituzione del precedente.

Segnatamente, l'articolo 4, paragrafo 2, lettera *b*), del regolamento ICE del 2011, prevedeva semplicemente che la Commissione «rifiut[asse] la registrazione» qualora le relative condizioni non fossero soddisfatte. Si potrebbe dedurre dunque che tale disposizione imponga alla Commissione di poter scegliere solo tra la registrazione dell'ICE in discussione o il rifiuto, senza possibilità di una terza opzione.

In effetti, la Corte fa proprie le conclusioni dell'Avvocato generale in cui si ammette la possibilità di una terza alternativa e, più precisamente, si evidenzia che l'ICE controversa non è la prima a essere stata registrata, ai sensi del regolamento suddetto, in forma qualificata, ovvero, con indicazione da parte della Commissione, nella decisione di registrazione, di quale possa essere il suo possibile ambito di applicazione rispetto alle fasi successive del processo. Infatti, la Commissione ha proceduto in questo modo, ai sensi del regolamento ICE del 2011, anche in altri nove casi che rappresentano circa il 14% delle registrazioni concluse con esito positivo a norma di tale atto (in particolare, i dati del sito *web* della Commissione dedicato all'ICE dimostrano un elenco di 70 registrazioni effettuate nel periodo dal 1° aprile 2012 al 31 dicembre 2019, in cui il regolamento è rimasto in vigore).

Peraltro, perfettamente in linea con l'opzione della terza alternativa è la sentenza *Minority Safe Pack*, con la quale il Tribunale ha annullato per la prima volta la decisione di diniego della registrazione. L'ICE, in tale caso, era inizialmente composta da undici proposte distinte e la Commissione avrebbe dovuto motivare il diniego per ognuna di esse ma, in seguito all'annullamento per via giurisdizionale, ha registrato solo nove delle undici proposte. Ciò ha dato avvio alla c.d. registrazione parziale che, secondo l'Avvocato generale Emiliou, è da intendersi come qualificata per il fatto che la Commissione non manifesta l'estraneità dall'oggetto dell'ICE rispetto ai propri poteri, potendo registrarne anche solo una parte (Trib. Ue. 3-02-2017, t-646/13, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack*).

In definitiva, l'Avvocato Generale ritiene che, a un esame più approfondito, non c'è molta differenza tra gli scenari presenti in ambedue le cause. I termini in cui la Commissione ha perimetrato l'ambito di applicazione di entrambe le ICE summenzionate sembrano riflettere il modo in cui tali iniziative sono state specificamente redatte. In altre parole, entrambe le decisioni di registrazione condividono la caratteristica fondamentale di aver subito una riduzione del loro ambito di applicazione da parte della Commissione, rispetto a quanto inizialmente suggerito dagli organizzatori.

Per tale ragione, e almeno nell'ambito della presente causa, l'Avvocato generale non riscontra molti vantaggi nel distinguere tra situazioni in cui la Commissione procede all'«inquadramento», alla «qualificazione» o alla «registrazione anche solo parziale» di un'iniziativa.

Nella sentenza in commento, il giudice dell'Unione condivide la medesima *ratio interpretandi* seguita dall'Avvocato generale che, nella sostanza, è diretta a registrare quante più ICE possibili, per rafforzare la democrazia partecipativa. Difatti, negare tale facoltà alla Commissione significherebbe che la registrazione di una proposta ICE dovrebbe essere, in linea di principio, rifiutata totalmente anche nel caso in cui soltanto una parte di essa esulasse manifestatamente dalla sua competenza. Ciò implicherebbe che nell'ipotesi di un errore minimo imputabile agli organizzatori riguardo la portata di tale competenza, la loro proposta dovrebbe essere completamente rifiutata, così pregiudicando manifestatamente l'obiettivo di garantire un facile accesso all'ICE.

La Corte evidenzia che la corretta interpretazione dell'art 4, paragrafo 2, lettera *b*), del regolamento n. 211/2011, nonostante la normativa del 2011 non

preveda espressamente di procedere alla registrazione parziale, deve avvenire tenendo conto della formulazione letterale, del contesto e del suo effetto utile.

Di conseguenza, le modalità di registrazione devono essere coerenti con gli scopi perseguiti primo tra tutti garantire la democrazia partecipativa e accrescere il coinvolgimento dei cittadini nella vita dell'Unione europea.

4. – Coerentemente alle osservazioni che precedono, appare evidente come tale pronuncia risulti essere un tassello importante nella cristallizzazione dell'ICE, quale meccanismo più rappresentativo della democrazia partecipativa in Europa.

Non vi è dubbio alcuno che essa contribuisca al rafforzamento della sfera pubblica europea, idonea a costruire una cittadinanza basata sull'integrazione delle culture e sulla costruzione di un comune sentire (J. Habermas, *Die Postnationale Konstellation*, Suhrkamp, Frankfurt, 1996; trad.it. *La costellazione postnazionale*, Milano, 1999; U. Beck, *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, Bologna, 2003). Proprio per questo la dottrina si è interrogata a lungo sulle condizioni di registrazione dell'ICE e su come rendere possibile il suo successo (M. Dougan, *What Are We to Make of the Citizens' Initiative?*, in *Common Market Law Review*, 2011; F. Ferraro, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011; M. Inglese, *La democrazia partecipativa e l'iniziativa dei cittadini europei: mutamenti essenziali a Trattati invariati*, in A. Adinolfi e N. Lazzarini (a cura di), *Una Unione di cittadini, La costruzione della cittadinanza europea attraverso la partecipazione e la formazione*, Torino, 2023).

Sull'importanza dell'istituto in esame sono emerse due visioni differenti: la prima, che può definirsi "minimalista", ritiene che il successo di un'ICE sarebbe ravvisabile già qualora essa riuscisse a completare l'intera procedura amministrativa e, di conseguenza, potesse essere utilizzata come strumento di *agenda setting*, portando argomenti nuovi sui tavoli di discussione.

L'altra visione, all'opposto, da definirsi "massimalista", considera effettivamente riuscita l'ICE nel momento in cui si traduce in una proposta della Commissione.

Nondimeno, come sempre, la verità è nel mezzo, e, dunque, il "successo" dell'ICE è da rinvenire nella sua natura che esprime una modalità c.d. *bottom-up* che apre l'accesso ad un'interlocuzione diretta delle cittadinanze europee con la Commissione, istituzionalizzando un diritto individuale di partecipazione ad un'iniziativa dei cittadini europei rivolta all'organo esecutivo dell'Unione e non solo al Parlamento come previsto per la petizione.

D'altra parte, non meno significativo è il ruolo che la Commissione svolge nelle tre fasi dell'ICE, giacché non si limita alla consultazione degli Stati membri, ma diviene facilitatrice del dialogo tra le parti sociali a livello europeo con l'obiettivo di produrre convergenza sulle proposte di politica e di colmare il deficit democratico delle istituzioni europee.

In considerazione di ciò risulta opportuno sottolineare che funzione della Commissione ha come suo corollario il diritto fondamentale del cittadino a una buona amministrazione e il conseguente diritto di sottoporre al Mediatore europeo, ai sensi dell'articolo 43 della Carta dei diritti fondamentali, casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni (M. Inglese, *Il Mediatore europeo e il diritto a una buona amministrazione: recenti sviluppi nel rapporto tra i cittadini e le istituzioni dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018). E, tra le indagini più significative del Mediatore europeo si segnalano quelle sull'ICE, con cui si sostiene che la Commissione deve orientare la sua azione alle esigenze e obiettivi specifici della democrazia partecipativa.

Proprio per l'importanza che l'ICE riveste tra gli strumenti di democrazia partecipativa, la sentenza in commento va accolta con favore. Invero, la Corte segue una linea interpretativa coerente all'obiettivo della realizzazione di tale forma democratica, ammettendo la possibilità che la Commissione proceda alla registrazione parziale dell'ICE, a prescindere da un'espressa previsione nel regolamento del 2011, e ancora configurando nell'art 177 TFUE la giusta base giuridica della proposta normativa, in quanto non ritiene che esuli dalle sue competenze. Per tal via, la Corte riconosce altresì che l'ICE soddisfi l'idea di riconoscere ai cittadini europei un ruolo attivo nella costruzione del diritto dell'Unione, liberandoli da eccessivi oneri e condizioni formali e sostanziali troppo complesse, ma allo stesso tempo, non ignora che il sistema giuridico dell'Unione, basandosi sul principio di attribuzione delle competenze, prevede che i limiti previsti all'art 11, paragrafo 4, TUE, devono essere rispettati al fine di realizzare la democrazia partecipativa.

L'analisi del dato giurisprudenziale conferma, quindi, l'incisiva revisione del legislatore nella transizione dal regolamento del 2011 a quello del 2019.

Il nuovo regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, che si applica dal gennaio 2020, ha semplificato le norme, rendendo più semplice condurre o sostenere iniziative dei cittadini europei, disponendo l'abrogazione e la sostituzione del precedente. Al riguardo, occorre ribadire che l'art. 6 del nuovo regolamento ha introdotto una rilevante innovazione, contemplando espressamente l'ipotesi della registrazione parziale di un'ICE ed inserendola nel quadro di un vero e proprio dialogo, tra la Commissione e il gruppo di organizzatori, che si instaura qualora l'ICE della quale è richiesta la registrazione, a giudizio della Commissione, esuli manifestamente, in tutto o in parte, dalla sua competenza a presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati (A. Santini, *Il nuovo regolamento attuativo dell'iniziativa dei cittadini europei: osservazioni a prima lettura*, in *Jus online Rivista di scienze giuridiche*, 1/2019).

Ai sensi dell'art. 25 del regolamento UE 2019/78, lo scorso 6 dicembre 2023, è stata presentata dalla Commissione la relazione sull'applicazione del regolamento con l'obiettivo di esaminare periodicamente il funzionamento dell'ICE; ciò contestualmente ad una relazione che ha ad oggetto i progressi conseguiti per realizzare un'effettiva cittadinanza dell'UE nel periodo 2020-2023. Tali documenti hanno ben messo in luce che l'attuazione del nuovo regolamento conferma le criticità del precedente, così come emerse nei primi anni di applicazione dell'istituto (dal 1° aprile 2012 al 31 dicembre 2018). In particolare, i dati dimostrano che sono state registrate cinquantaquattro ICE, che riguardano molteplici settori di competenza dell'Unione e, in particolare, l'ambito socio-economico, la tutela dell'ambiente, la cittadinanza europea e i diritti ad essa connessi; tuttavia, la Commissione ha rifiutato la registrazione di ventitré ICE, ritenendo che esse esulassero manifestamente dalla sua competenza a presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati.

Se ciò è dipeso, in parte, dalla mancata conoscenza delle caratteristiche dell'istituto da parte di alcuni organizzatori ICE, dall'altra parte, non vanno sottovalutate le criticità insite in un *modus agendi* troppo restrittivo, inizialmente seguito dalla Commissione. Il mutamento di approccio ha avuto luogo a seguito dell'entrata in carica, a partire dal 1° novembre 2014, della Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker che si è subito orientata a rifiutare la registrazione delle ICE soltanto qualora le proposte non fossero nemmeno latamente riconducibili alle sue competenze. E, di fronte a ICE che ricadevano soltanto in parte nell'ambito di tali competenze, ha proceduto a una registrazione parziale delle stesse, specificando nella propria decisione gli aspetti ammissibili: una conferma di ciò è il caso giurisprudenziale *Mintory Safe Pack*, già citato.

Un'ultima osservazione va fatta con riguardo all'oggetto stesso della proposta in esame, dal momento che ha una valenza significativa nella realizzazione del progetto di integrazione europea, tramite la realizzazione di obiettivi come la prevenzione del ritardo economico, il sostegno allo sviluppo e la salvaguardia delle condizioni della coesione economica, sociale e territoriale nelle regioni a minoranza nazionale.

Infatti, si stima che in Europa vi siano più di 350 minoranze linguistiche, etniche o nazionali, che rappresentano il 15 % di una popolazione di circa 770 milioni di persone. Tra più di 500 milioni di abitanti dell'Unione europea, circa il 10% parla una lingua regionale o minoritaria. Segnatamente in Italia, la stima è intorno ai 2,5 milioni di persone che rappresentano circa il 4,5% della popolazione appartengono a una minoranza linguistica (E. Happacher, *I diritti delle minoranze e l'Iniziativa dei Cittadini europea – sviluppi recenti*, in *Diritti Comparati*, 2016).

Per questo motivo tali regioni devono beneficiare delle medesime opportunità di accesso ai diversi fondi dell'UE e devono essere loro garantiti la preservazione delle loro caratteristiche, nonché un corretto sviluppo economico, affinché lo sviluppo dell'Unione sia sostenibile e la diversità culturale venga salvaguardata (T. Ahmed, *The Impact of EU Law on Minority Rights*, Oxford, 2011; G. Guliyeva, *Defining the Indefinable: A Definition of 'Minority' in EU Law*, in T. H. Malloy, J. Marko (eds.), *Minority Governance in and beyond Europe – Celebrating 10 Years of the European Yearbook of Minority Issues*, Nijhoff, 2014; U. Barten, *Minority Rights in the European Union after Lisbon*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2015; A. Asli Bilgin, *Minority Protection in the European Union: To Protect Or Not to Protect*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 2019).

