

Il diritto di iniziativa e l'obbligo di motivazione del rifiuto della registrazione: adeguatezza vs. chiarezza

di Massimiliano Mezzanotte

Title: The right of initiative and the obligation to motivate for refusing registration: adequacy vs. clarity

Keywords: Right of initiative; Refuse of registration; EU Commission obligation to motivate

1. – L'iniziativa popolare europea rappresenta, insieme al diritto di petizione, un formidabile strumento di democrazia diretta. L'art. 11, par. 4, del Trattato sull'Unione europea riconosce ai cittadini, in numero di almeno un milione ed appartenenti ad un numero significativo di Stati membri, di prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea "nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario in atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati".

La disciplina di questo importante strumento è stata precisata dal regolamento n. 211 del 2011, che specifica e attua il contenuto del Trattato, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello procedurale (sul punto, M. Mezzanotte, *La democrazia diretta nei Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2015, 93 e segg.). Essa prevede che, a seguito della raccolta delle firme, nel rispetto dei vincoli imposti dal richiamato regolamento, inizi la fase dei controlli. A livello statale, secondo l'art. 8, gli organizzatori presentano le dichiarazioni di sostegno alle autorità competenti, individuate dagli Stati membri, ai fini della verifica e della certificazione.

Dopo questo momento, si svolge il vero e proprio controllo da parte della Commissione. Quest'ultima, dopo aver ricevuto un'iniziativa, la pubblica sul suo registro, predispone un incontro con gli organizzatori e, entro tre mesi, manifesta le sue conclusioni giuridiche e politiche, che vengono rese pubbliche e notificate agli organizzatori ed al Parlamento europeo, specificando quali saranno le azioni che vorrà intraprendere.

La Commissione può anche esprimere un rifiuto. In questo caso, di rilievo sono le motivazioni adottate, perché permettono di individuare le ragioni giuridiche e politiche che hanno portato a escludere l'ammissibilità. In particolare, i limiti che interessano l'iniziativa sono molteplici. Ad esempio, essa deve vertere "su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati" (art. 11, comma 4, TUE). O ancora essa deve rientrare nelle competenze dell'Unione e non porsi in contrasto con le norme dei trattati e con le carte dei diritti.

Nelle motivazioni in cui si ha il rigetto, la Commissione indica anche le forme di impugnazione, ovvero il ricorso al Tribunale europeo alle condizioni previste dall'art. 263 TFUE o la denuncia al Mediatore europeo.

Un caso deciso dalla Corte di giustizia, grande sezione, il 12 settembre 2017 (causa C. 589/15 P), atteneva proprio al controllo giurisdizionale effettuato su una sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 30 settembre 2015 che aveva rigettato il ricorso avverso la richiesta di annullamento di una decisione di diniego di registrazione di un'iniziativa dei cittadini europei.

Nello specifico, il 13 luglio 2012, un cittadino greco aveva trasmesso alla Commissione una proposta dal titolo "Un milione di firme per un'Europa della solidarietà", volta a ottenere il riconoscimento da parte dell'Unione del "principio dello stato di necessità, in base al quale, quando l'esistenza finanziaria e politica di uno Stato è minacciata dal rimborso di un debito odioso, il rifiuto di pagamento di tale debito è necessario e giustificato". La Commissione, basandosi sulle norme del regolamento e dopo aver analizzato gli articoli del TFUE invocato nell'iniziativa, aveva rifiutato la registrazione, in quanto essa esulava manifestamente dalla sua competenza a presentare una proposta di adozione di un atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati.

La decisione della Commissione è stata impugnata avanti il Tribunale dell'Unione, evidenziando come erroneamente l'organo comunitario non aveva dato seguito all'iniziativa, che era diretta all'adozione di un atto giuridico basato sugli artt. 122, paragrafi 1 e 2, e 136, paragrafo 1, lettera b), TFUE nonché sulle norme di diritto internazionale.

Il profilo più interessante della sentenza di primo grado è però l'esame d'ufficio del motivo vertente sul difetto o sull'insufficienza della motivazione; il Tribunale ha in sostanza *motu proprio* scandagliato le ragioni che hanno portato a escludere l'ammissibilità dell'iniziativa, rilevandone la peculiarità e l'essenzialità.

Resta a questo punto da analizzare la decisione del giudice di secondo grado, al fine di valutare le sue considerazioni proprio in merito a questo punto nodale.

2. – Le ragioni di doglianza erano quattro; mentre il secondo, il terzo e il quarto motivo attenevano a errori di diritto, solamente il primo si focalizzava su un profilo di grande rilievo, ossia sull'obbligo di motivazione del rifiuto della registrazione. Si lamentava cioè la sussistenza di un vizio di cui sarebbe stata affetta la decisione del Tribunale, dovuta alla mancata indicazione dettagliata e chiara in ordine all'incompetenza della Commissione, requisito richiesto dall'art. 4 del ricordato regolamento n. 211/2011. Sarebbe mancata da un lato l'individuazione della manifesta incompetenza della Commissione ad adottare l'atto, dall'altro la chiarezza e precisione in merito all'individuazione del fondamento giuridico della competenza della Commissione a presentare un atto giuridico.

Nel rigettare il motivo, la Corte sottolinea che l'obbligo di motivazione degli atti giuridici derivi direttamente dall'art. 296 TFUE. La giurisprudenza ne ha però specificato i caratteri, richiedendo l'adeguatezza, in relazione alla natura dell'atto, la chiarezza e inequivocità dell'*iter* logico seguito, "in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e da permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo". Ma soprattutto serve la concretezza, ossia il riferimento al caso concreto, che permette di far riferimento "non solo al tenore di tale atto, ma anche al suo contesto e al complesso di norme giuridiche che disciplinano la materia".

Tali principi erano stati rispettati nella decisione impugnata. Sotto il profilo del fondamento, il Tribunale avrebbe correttamente ritenuto che la proposta di ICE non avesse alcuna base giuridica idonea a legittimare la presentazione di un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati. Sotto quello contenutistico, la decisione ha correttamente analizzato l'esistenza di una motivazione dalla natura dell'atto e dal contesto in cui è stato adottato. Detto in altri termini, il Tribunale ha sottolineato che "tenuto conto della natura stessa del diritto di ICE e dell'incidenza che può avere la decisione relativa al rifiuto di registrazione di una proposta di ICE sulla vita democratica

dell'Unione, la Commissione deve motivare la propria decisione di rifiuto della registrazione di una siffatta proposta in modo da far apparire chiaramente i motivi che giustificano tale rifiuto". A tal fine, la proposta deve essere corredata di informazioni ampie sull'oggetto, sugli obiettivi e sul contesto, al fine di permettere alla Commissione di comprendere a pieno il contenuto dell'atto attraverso la spiegazione fornita dagli organizzatori.

Tale requisito, però, difettava nel caso di specie, dal momento che la proposta era carente di informazioni più dettagliate sulla pertinenza degli articoli invocati; in ragione di tale mancanza, la Commissione si sarebbe correttamente limitata a valutare solo le disposizioni invocate a fondamento dell'ICE che avessero una maggiore pertinenza, senza considerare le altre. Tali indicazioni erano sufficienti per conoscere le ragioni del rifiuto e per permettere al giudice dell'Unione di esercitare il controllo su tale motivazione.

3. – La questione posta all'attenzione della Corte si concentra su un punto nodale, ossia sulla motivazione del diniego dell'ICE. Essa serve a dare forma e sostanza al rifiuto della Commissione di dar corso all'iniziativa popolare. Forma perché consente di individuare e discutere sul fondamento giuridico della proposta. Sostanza perché deve individuare, secondo un chiaro *iter* logico, il perché non possa essere adottato un atto in esecuzione delle norme dei Trattati dell'Unione. Proprio in ragione di ciò, i requisiti essenziali della motivazione servono a permettere il controllo da parte dei giudici comunitari.

Più nello specifico, gli elementi costitutivi sono la chiarezza, l'inequivocità, l'adeguatezza e la concretezza. In merito al primo, come precisato anche nella decisione in commento, si richiede che la motivazione indichi "chiaramente i motivi che giustificano tale rifiuto". In realtà, il requisito della chiarezza in questa ipotesi si atteggia quasi specularmente alle ragioni che giustificano l'adozione di un atto normativo. D'altronde, se la chiarezza è un elemento fondamentale dell'atto normativo (come peraltro precisato nella *Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per la redazione dei testi legislativi dell'Unione europea*), esso deve essere presente sin dalla fase dell'iniziativa, sia per accettare che per rifiutare un atto di impulso.

L'inequivocità è altro elemento fondamentale; essa è un corollario della chiarezza, dal momento che il rigetto deve far comprendere in modo chiaro le ragioni che hanno portato a questa decisione.

L'adeguatezza è invece un concetto che presenta un certo grado di discrezionalità, che potrebbe sfociare nella vaghezza. Questo dato emerge proprio da un passo della decisione, in cui si evidenzia che questo requisito viaggia in simbiosi con la concretezza, costituendo insieme un'endiadi. In particolare, sottolinea la Corte, "la motivazione deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi" e inoltre "l'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso". Nel contempo però "la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto per accertare se la motivazione di un atto soddisfa i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE occorre far riferimento non solo al tenore di tale atto, ma anche al suo contesto e al complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia interessata". In sostanza, la Commissione può scegliere nell'intero panorama normativo le norme più utili alle sue argomentazioni, divenendo il suo uno scrutinio volto ad acclarare l'opportunità giuridica di un'iniziativa.

Questo controllo però rischia di spingersi al di là di quanto previsto dalla normativa, poiché esso dovrebbe fermarsi alla verifica di una competenza nel senso indicato dall'iniziativa in capo alla Commissione ai fini dell'attuazione dei trattati. Ciò ovviamente rende alquanto aleatoria l'iniziativa stessa, soprattutto nei casi in cui vi sia la possibilità di pronunciarsi non su tutti gli aspetti della richiesta, ma solo su parte di essa. La Corte ritiene infatti che "la Commissione aveva ben il diritto di pronunciarsi

solamente su quella delle disposizioni invocate in blocco in tale proposta che le sembrasse meno carente di pertinenza [...] senza doversi giustificare specificatamente in relazione a ciascuna di tali disposizioni né, a maggior ragione, motivare l'assenza di pertinenza di ogni altra disposizione del Trattato UE". Ebbene tale rilievo stride con quella parte della decisione in cui si afferma che la Commissione debba indicare in modo chiaro le ragioni del rifiuto, laddove la Corte lasci invece trasparire un certo grado di discrezionalità sulla pertinenza della normativa richiamata a fondamento dell'iniziativa.

L'unico rimedio a eccessi da parte della Commissione è il ricorso all'autorità giudiziaria comunitaria (sulla giurisprudenza a riguardo, A. Maffeo, *L'obbligo di motivazione degli atti delle istituzioni dell'Unione europea letto attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia*, su *www.federalismi.it*, 3/2018, 17 e segg.). Anche in questo caso, però, la verifica avviene solo a posteriori, solo dopo che il complesso meccanismo è stato azionato e non, come invece appare preferibile, prima della raccolta delle sottoscrizioni delle proposte. Sul tema si tornerà nella parte finale di questo lavoro.

4. – La motivazione appare allora l'elemento fondante l'iniziativa; questo dato viene particolarmente valorizzato nella decisione in esame, laddove si sottolinea che l'iniziativa aveva un "carattere molto succinto" e l'"assenza di chiarezza", quasi a sottolineare la necessità di procedere all'esplicitazione puntuale delle ragioni poste a fondamento dell'atto.

Ma se ciò vale per l'iniziativa, a maggior ragione deve trovare applicazione nel caso di rifiuto di registrazione. Ciò è sottolineato dal Tribunale (prima sezione), nella decisione del 19 aprile 2016 (causa T- 44/14), in cui si evidenzia che il rigetto della registrazione è atto idoneo "a pregiudicare l'effettività stessa del diritto dei cittadini di presentare un'ICE, sancito dall'articolo 24, primo comma, TFUE. Di conseguenza, una decisione del genere deve far risultare chiaramente i motivi che giustificano tale rifiuto". Specifica, in modo ancora più incisivo, che "il cittadino che abbia presentato una proposta di ICE deve essere posto in grado di capire le ragioni di tale diniego di registrazione. Spetta alla Commissione, investita di una proposta di ICE, valutarla, ma anche motivare la propria decisione di rifiuto tenendo conto della sua incidenza sull'esercizio effettivo del diritto sancito dal Trattato. Ciò deriva dalla natura stessa di tale diritto, il quale, come viene chiarito al considerando 1 del regolamento n. 211/2011, è inteso a rafforzare la cittadinanza europea e a potenziare il funzionamento democratico dell'Unione attraverso una partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione stessa (sentenza del 30 settembre 2015, Anagnostakis/Commissione, T-450/12, Racc., in fase di impugnazione, EU:T:2015:739, punto 26)".

Appare allora evidente come la motivazione del diniego sia essenziale sia sotto il profilo formale che sostanziale, essendo volta a limitare un diritto fondamentale dell'Unione europea. La relativa omissione o carenza provoca quindi un vizio che porta all'annullamento del diniego. Il dato emerge chiaramente nella decisione del Tribunale del 3 febbraio 2017 (causa T-646/13), in cui si afferma che "la Commissione è venuta meno al proprio obbligo di motivazione non indicando quali, tra le misure enunciate nell'allegato della proposta di ICE, non rientravano nella sua competenza, né i motivi a sostegno di tale conclusione".

Tale profilo assume quindi rilievo anche sotto una differente angolatura. La motivazione, oltre alle ragioni giuridiche, deve indicare, secondo l'art. 10 del regolamento n. 211 del 2011, anche quelle di natura politica. Questo potrebbe portare anche a ragionare in termini di conformità dell'iniziativa proposta con le linee politiche della Commissione. E' allora da chiedersi se questo strumento, più che essere diretto alla formazione di un atto legislativo ai fini dell'attuazione dei trattati, non sia volto a esercitare una pressione politica nei confronti delle istituzioni comunitarie. In tal modo esso diviene un mezzo volto a colmare il *gap* democratico esistente e a permettere sia di dare voce ai cittadini sia alla Commissione di raccordarsi con le esigenze e le necessità

provenienti dalla collettività. Certo, in tale prospettiva lo strumento sembrerebbe molto depotenziato, in considerazione del significato costituzionale che ha l'iniziativa come strumento di democrazia diretta; nel contempo, però, esso incarna l'opportunità data ai cittadini di influire indirettamente sulle scelte politiche dell'Unione. Proprio in ragione di tale impatto, la Commissione dovrà esaminare le iniziative con la massima attenzione (J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, trad. it. *Il trattato di Lisbona*, a cura di C. Gracci, Bologna, 2013, 157).

5. – Dall'analisi fin qui svolta, è emerso che la fase dell'ammissibilità della proposta assume un ruolo centrale. Essa infatti può portare a vanificare gli sforzi compiuti dai promotori e volti alla raccolta delle firme necessarie. Questo momento è disciplinato dall'art. 10 del regolamento n. 211/2011, in base al quale la Commissione, entro tre mesi dalla ricezione di un'iniziativa, "espone in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'iniziativa dei cittadini, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso".

È stata sottolineata l'importanza delle motivazioni del diniego, ossia la necessità che, in ossequio al principio di buona amministrazione, vi sia un esame accurato ed imparziale di tutti gli elementi della fattispecie. Tale dato appare sicuramente di grande rilievo sotto il profilo giuridico, perché dà piena attuazione ai vincoli che l'art. 296 TFUE impone agli organi dell'Unione. La problematica però può essere analizzata anche sotto un altro profilo.

È utile a riguardo ragionare su quanto previsto dall'art. 8 della proposta di regolamento attuativo del diritto di iniziativa, la quale prevedeva che, dopo aver raccolto almeno 300.000 dichiarazioni di sostegno di firmatari di almeno tre diversi Stati membri, gli organizzatori presentassero alla Commissione la richiesta di decisione in merito all'ammissibilità della richiesta. Entro due mesi, la Commissione avrebbe dovuto decidere sull'ammissibilità, valutando se la materia fosse rientrata nelle sue attribuzioni e su tematiche per le quali avrebbe potuto adottare un atto legislativo dell'Unione europea.

Questo meccanismo non è nuovo; alcuni Paesi dell'Unione europea (Austria, Polonia e Slovenia) prevedono una sorta di controllo preliminare, sebbene di natura solo formale, volto a impedire la raccolta delle firme per quelle iniziative inammissibili. In sostanza, è necessario prima raccogliere un determinato numero di firme, al fine di portare l'iniziativa all'attenzione dell'organo competente, per poi proseguire, dopo questo *screening* preliminare, all'integrazione delle firme necessarie (N. Rodean, *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, 2014, 94).

Tale prospettiva non è stata seguita nella versione definitiva del regolamento comunitario, nel quale è stato cancellato tale filtro, che avrebbe agevolato sicuramente gli organizzatori, consentendogli, prima della conclusione dell'*iter*, di verificare le problematiche dell'atto di iniziativa.

Appare allora forse opportuno, utilizzando il meccanismo previsto dall'art. 22 del regolamento n. 211/2011 ("Clausola di revisione"), che si valuti l'opportunità di modificare il regolamento richiamato per permettere agli organi comunitari di procedere a un controllo anticipato sull'ammissibilità delle richieste; ciò avrebbe un duplice vantaggio, ovvero sia di permettere agli organizzatori, sin dalle battute iniziali, di verificare la corrispondenza della propria attività ai requisiti imposti, sia soprattutto di evitare che ogni iniziativa si trasformi in lunghi conflitti giudiziari, come quello analizzato nella presente nota.