

FILIPPO PIZZOLATO

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Padova

*filippo.pizzolato@unipd.it*

## L'INIZIATIVA DEI CITTADINI IN EUROPA E L'ENIGMA DEL POPOLO EUROPEO

### THE CITIZENS' INITIATIVE IN EUROPE AND THE ENIGMA OF THE EUROPEAN PEOPLE

#### SINTESI

Il saggio si propone di analizzare gli elementi di fragilità dell'iniziativa dei cittadini europei, mostrandone le cause più contingenti, legate alla disciplina normativa, e le ragioni strutturali, identificate nell'aporeticità del concetto di popolo europeo.

#### ABSTRACT

This essay aims to analyze the weaknesses of the European Citizens' Initiative, highlighting its more contingent causes, linked to legislative discipline, and structural reasons, identified in the enigmatic nature of the concept of European People.

PAROLE CHIAVE: Iniziativa europea – Popolo europeo – Democrazia europea – Pluralismo – Deficit democratico

KEYWORDS: European Initiative – European People – European Democracy – Pluralism – Democratic Deficit

INDICE: 1. Introduzione: le criticità del tema. – 2. L'attualità della questione e la democrazia frattale. – 3. Le caratteristiche e i limiti dell'ICE. – 4. Perduranza e significato dell'esclusiva della Commissione. – 5. Qualche nota problematica in conclusione.

#### 1. Introduzione: le criticità del tema

Affrontare il tema dell'iniziativa legislativa popolare comporta di entrare in un terreno irto di asperità. Oltre tutto con la sgradevole e disincentivante sensazione che quel terreno non nasconda tesori meritevoli di tale affannosa ricerca. Questo vale per la sfera nazionale, laddove alla ben nota inefficacia dell'iniziativa legislativa popolare si affianca l'altrettanto famigerato e deprecato fenomeno, più generale, della fuga dalla legge come strumento privilegiato di disciplina degli ambiti più delicati e importanti dei rapporti sociali<sup>1</sup>. Di questa doppia crisi non manca una corrispondente fenomenologia a livello europeo, seppur diversamente caratterizzata per la peculiarità di scala e di natura giuridica dell'organizzazione sovranazionale. Una vera e propria iniziativa popolare

---

1 Di «de-formalizzazione della legge» ha recentemente scritto P. COSTA, *L'irragionevole precarietà della legge: un vizio di legittimità costituzionale?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2025, p. 71.

non esiste nell'ordinamento comunitario<sup>2</sup>, dove, a rigore, nemmeno esiste un popolo che sia *uno*<sup>3</sup>. Non è una mera coincidenza che mai i Trattati istitutivi menzionino *il* popolo europeo, al singolare, ancorché in più punti si riferiscano ai «cittadini dell'Unione»<sup>4</sup>. Nemmeno esiste, in senso formale, la legge europea, non solo per il fallimento del progetto di costituzione europea<sup>5</sup>, ma anche per le caratteristiche specifiche del complesso organo legislativo comunitario. E tuttavia, l'art. 14.1 TUE attribuisce al Parlamento europeo, congiuntamente al Consiglio, l'esercizio, tra le altre, della «funzione legislativa». E l'aggettivo «legislativo/a» ricorre con grande frequenza nei Trattati.

Insomma, già il lessico normativo sembra tradire un equilibrismo imbarazzato, in cui si allude a qualcosa (a un popolo e a una legge), che non si può (ancora?) nominare. Poste queste premesse, può aversi l'impressione che lo strumento dell'iniziativa popolare europea sia stato accolto, al momento della sua introduzione, con un qualche eccesso di enfasi e di aspettative, tanto dalle istituzioni comunitarie, quanto dalla dottrina<sup>6</sup>. A questa prima ricognizione superficiale, lo strumento, apparentemente di portata limitata, prospetta allo sguardo una mappa non incoraggiante di problemi.

## 2. L'attualità della questione e la democrazia frattale

Pur segnata da queste criticità, la questione merita attenzione, perché appare non cristallizzata e anzi aperta a possibili evoluzioni. Poiché la democrazia per l'Europa è (ancora), in qualche modo, una conquista, a confronto delle (post)democrazie nazionali, l'avvento possibile di un ruolo più incisivo per il popolo o per i cittadini europei nell'impulso all'attività legislativa riscuote un certo interesse. Insomma, l'iniziativa legislativa popolare è un invitante pertugio da cui guardare all'evoluzione (o magari all'involuzione) dell'Unione Europea in rapporto al principio democratico.

Che il procedimento legislativo, per come è oggi strutturato, sollevi problema, a partire proprio dal momento dell'impulso, e sia riguardato con intenzione riformista è confermato da un passaggio, apparentemente risoluto, di una recente (27 maggio 2025) *lectio magistralis* sul tema eloquente «Il futuro dell'Europa è nelle mani degli Europei», tenuta alla Fondazione Collegio Europeo di Parma dalla Presidente del Parlamento europeo R. Metsola: «se vogliamo

2 Un confronto tra iniziativa popolare, ex art. 71 Cost., e «iniziativa» a livello europeo è condotto da P. VIPIANA, *L'iniziativa dei cittadini europei e l'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento italiano: due istituti a confronto*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2020, p. 553 ss..

3 Più aperta la valutazione di N. RODEAN, *Iniziativa partecipativa in Europa: un passo verso la democrazia costituzionale*, in *Politica del diritto*, 3/2014, pp. 474 e 483. L'A. usa la formula del «*demos* appartenente a molteplici *demos*» (*ibidem*, p. 484).

4 Articoli 10.4, 11.4, 14.2 e 35 del TUE; articoli 20.2, 170.1 del TFUE; art. 12.2 della Carta dei diritti, a proposito dei partiti, e art. 15.3.

5 Si noti che l'art. 11, comma 4, TUE riprende letteralmente il testo dell'art. I-47 del Trattato costituzionale.

6 V. ad es., pur non senza sfumature, N. RODEAN, *Iniziativa partecipativa*, cit., pp. 473 e 494.

un'Unione Europea davvero democratica e reattiva, è il momento di rafforzare il diritto d'iniziativa legislativa del Parlamento». Il tema dell'iniziativa popolare si affianca e parzialmente si sovrappone a questa perorazione dell'iniziativa legislativa del Parlamento europeo, riguardato, più che come singoli parlamentari europei, come organo che decide a maggioranza, forse per il rischio di evitare un congestionamento di proposte e a garanzia della trasversalità. Non è questa della Presidente del Parlamento europeo un'invocazione nuova<sup>7</sup>. Essa, oltre a risuonare da tempo nel dibattito sull'assetto istituzionale comunitario, è già stata oggetto di risoluzioni parlamentari. La più recente proposta del Parlamento europeo prevedeva una riformulazione dell'art. 225 TFUE, eliminando di fatto l'attuale potere di mera "pre-iniziativa" legislativa e sostituendolo con un potere di iniziativa diretta<sup>8</sup>.

L'introduzione, la riforma e l'ulteriore prospettato rafforzamento dell'Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE) si collocano in una prospettiva di fondo comune, come vie cioè, alternative o complementari, tese a sfumare o a ridurre il tradizionale, lamentato deficit di democraticità europea<sup>9</sup>. Iniziativa legislativa popolare e dei parlamentari coesistono nello Stato costituzionale democratico. Tale genere di rivendicazioni, a vantaggio del Parlamento o dei cittadini europei, sembra manifestare la volontà di ripercorrere una traiettoria di democratizzazione sul modello di quella nazionale, secondo un'immagine frattale di democraticità. Si tratta di un'idea non scevra di criticità, perché tende a sottostimare l'impatto dell'attributo, formalmente statale, della sovranità<sup>10</sup> e del duplice circuito di legittimazione dell'Unione Europea<sup>11</sup>.

Allo stato attuale, a livello comunitario, né i cittadini dell'Unione, ma nemmeno le loro rappresentanze parlamentari, nazionali ed europea, possono

---

<sup>7</sup> Una rassegna delle proposte in F. MARTINES, *Proposte per accrescere la legittimità democratica del processo decisionale dell'Unione: il riconoscimento al Parlamento europeo di un diritto d'iniziativa legislativa diretto rafforzato*, in *federalismi.it*, 6/2022, p. 40 ss..

<sup>8</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051), punti 4-5. Su questa proposta, un ampio commento critico in S. VILLANI, *L'iniziativa legislativa del Parlamento europeo: mission impossible?*, in *Eurojus*, 2/2024, pp. 103 e 112 ss.. L'A. mette in luce (p. 113 ss.) gli elementi di debolezza di queste proposte in punto dei riflessi sugli equilibri istituzionali e argomenta a favore del rafforzamento della pre-iniziativa (p. 115 ss.). Le proposte del PE trascurano «il valore della concertazione a tutti i livelli nell'elaborazione degli atti, in ossequio al principio della leale cooperazione istituzionale che, specialmente in tempi recenti, ha contribuito a segnare il passaggio da un sistema istituzionale apparentemente ingessato ad una struttura poliedrica orientata ad un agire concordato tra le istituzioni coinvolte nel processo decisionale» (*ibidem*, p. 120).

<sup>9</sup> A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 14 ss.; P. VIPIANA, *L'iniziativa dei cittadini*, cit., p. 563.

<sup>10</sup> Una riflessione collettanea sulle criticità di fondo di questa pretesa di riproposizione degli istituti di democrazia sorti in contesto statale in S. CHIGNOLA-G. DUSO (a cura di), *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell'Europa*, Milano, Franco Angeli, 2005; nonché G. DUSO, *Reinventare la democrazia. Dal popolo sovrano all'agire politico dei cittadini*, Milano, Franco Angeli, 2022, p. 239 ss.. Avvertenze circa i rischi di una mera riproposizione anche in F. MARTINES, *Proposte per accrescere*, cit., p. 29.

<sup>11</sup> F. MARTINES, *Proposte per accrescere*, cit., p. 50 ss..

presentare, se non per casi delimitati<sup>12</sup>, progetti di iniziativa legislativa. Al di là del dato formale della carenza di attribuzioni, l'assenza di una diretta iniziativa popolare europea e dei parlamentari europei è stata ritenuta frutto di una debolezza strutturale dei partiti politici europei<sup>13</sup>, che sono spesso indicati come la condizione politica affinché queste riforme possano trovare un terreno propizio su cui radicarsi. Ciò nondimeno tale correlazione merita di essere problematizzata. La debolezza dei partiti europei è, da un lato, un impedimento che si potrebbe ritenere congiunturale e superabile, nella prospettiva di un'azione collettiva transnazionale in chiave partecipativa: da questo punto di vista, non basterebbe che attendere e favorire il loro consolidamento su scala europea<sup>14</sup>. In tale direzione sembra inserirsi la lettera dell'art. 10.4 TUE, che attribuisce ai partiti la potenzialità e il compito di contribuire «a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione». D'altro lato, però, la genesi e l'involuzione dei partiti, nel contesto statale, inducono a nutrire qualche dubbio più strutturale sulla (in)adeguatezza dello strumento a esprimere la partecipazione dei cittadini (europei), posto che i partiti hanno da tempo spostato il loro terreno d'azione pressoché interamente nello spazio istituzionale, partecipando alla riduzione del pluralismo politico fino alla singolarità del volere sovrano<sup>15</sup>. Essi agiscono, in tal senso, come «organi dello Stato, parti essenziali della totalità statale»<sup>16</sup>, proiettati entro quella sfera rappresentativa che non è certo stata un'arena partecipativa e che, strutturalmente, si vorrebbe anzi separata rispetto alla conflittualità sociale. Se stiamo alla parabola statale, i partiti agiscono ormai integralmente nella sfera della rappresentanza e sono inidonei a esprimere la pluralità e, ancor più, a garantire la partecipazione dei cittadini (europei). Essi non rispecchiano parti differenziate nell'unità politica, ma operano come strumenti tra loro in concorrenza per la determinazione della volontà singolare del potere. Non si comprende come la costituzione su scala europea possa permettere di superare questo dato, ormai piuttosto consolidato. Lo sviluppo della democraticità non sembra quindi, nella migliore delle ipotesi, riducibile alla strutturazione di partiti di scala europea, non a caso, peraltro, assai lontana dal compiersi, proprio per l'allineamento dei partiti entro l'ambiente statale.

---

12 Si v., anche in prospettiva diacronica, E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale dell'Unione: una ricognizione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9/2012, p. 16 ss..

13 Uno studio approfondito sul tema è di G. GOTTI, *La democrazia e i partiti politici nell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, p. 129 ss., in cui questa correlazione tra rafforzamento degli istituti partecipativi e consolidamento di partiti europei emerge chiaramente. In precedenza, tra i primi, G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo*, in *Politica del diritto*, 2010, p. 609 ss..

14 ...è la direzione verso cui muove G. GOTTI, *La democrazia e i partiti politici*, cit., pp. 165 e 248.

15 G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., p. 143 ss..

16 *Ibidem*, p. 146.

A monte, si trova il problema, di portata teorica ed implicazioni pratiche notevoli, dell'inesistenza – non solo nominale - di *un* popolo comunitario, se è vero che i Trattati fanno sempre riferimento testuale *ai popoli*, al plurale. In uno dei passaggi più noti della sentenza Maastricht del 1993 della Corte Costituzionale tedesca si legge infatti che «der Unionsvertrag begründet einen Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der – staatlich organisierten – Völker Europas, keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat» (BVerfGE 89, 156).

Questa mancanza incide evidentemente sui presupposti dell'iniziativa popolare. Ciò non vale a togliere dalla scena una dimensione possibile di unità, ancorché pluralisticamente articolata, se è vero che si parla di Europa al singolare, ciò che presuppone il riconoscimento, appunto, di un'identità condivisa<sup>17</sup>. E, ancor più, se è vero che si fa ricorso positivo alla categoria di cittadinanza (europea), benché in aggiunta necessaria a una (cittadinanza) nazionale<sup>18</sup>. Come possono agire cittadini di un'unità politica non costituita in forma di popolo?

Se quello di popolo è essenzialmente un concetto giuridico, allora non si può, seguendo lo stesso criterio, non prendere atto che l'ordinamento giuridico introduce la categoria di cittadinanza europea<sup>19</sup>. Ciò porta a dire che i cittadini non sono tali in riferimento necessario a un'unica sfera istituzionale (sovrana). E questo, in verità, vale anche per la cittadinanza costituzionale che abbraccia – nei principi costituzionali, ma non nella legge - dimensioni sociali e territoriali di un popolo pluralisticamente articolato<sup>20</sup>. Il popolo, giuridicamente, è l'insieme dei cittadini di uno Stato: anche nell'ordinamento italiano, si può cogliere una sorta di scarto tra un'accezione costituzionale di popolo, aperta, perché legata alla partecipazione e al lavoro e articolata pluralisticamente, e una legislativa che dovrebbe fissare il confine, tra il dentro e il fuori, della cittadinanza, tendendo il più coerentemente possibile all'assiologia costituzionale. A livello comunitario, si assiste, in fondo, a uno scarto simile, e tuttavia meno definito e più largo, tra un'immagine di cittadinanza europea e la definizione statale dei confini delle cittadinanze nazionali, porte d'accesso a quella sovranazionale.

Se si indugia sulla comparazione con il livello costituzionale, e con quello italiano nello specifico, le rappresentanze politiche territoriali (i Consigli regionali) possono avanzare progetti di legge statale. E, per l'iniziativa popolare, non

---

17 H. LINDAHL, *Sovereignty and Representation in the European Union*, in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford and Portland, Bloomsbury, 2006, pp. 102-103 («unity cannot be generated from plurality without already presupposing unity») e 113. Per l'A., questa unità presenta un carattere rappresentativo, in quanto la sua determinazione è oggetto di una pretesa dei Paesi fondatori.

18 Sui cui caratteri peculiari, v. S. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo? La Costituzione Europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 236 ss..

19 Una considerazione simile in G. GOTTI, *La democrazia e i partiti politici*, cit., p. 33.

20 Sullo scarto tra cittadinanza costituzionale e cittadinanza secondo la legge, v. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997; F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, Carocci, 2020, p. 69.

sono previsti requisiti di distribuzione territoriale dei sottoscrittori. Ciò nondimeno, nel caso nazionale, si tratta di collettività facenti parti di un unico popolo statale, per quanto pluralisticamente articolato, non essendo configurabile un popolo regionale. Nella sentenza 192 del 2024, la Corte costituzionale lo ha rimarcato con risolutezza: «Il popolo e la nazione sono unità non frammentabili. Esiste una sola nazione così come vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei “popoli regionali” che siano titolari di una porzione di sovranità (sentenza n. 365 del 2007). L'unità del popolo e della nazione postula l'unicità della rappresentanza politica nazionale. Sul piano istituzionale, questa stessa rappresentanza e la conseguenziale cura delle esigenze unitarie sono affidate esclusivamente al Parlamento e in nessun caso possono essere riferite ai consigli regionali (sentenza n. 106 del 2002)»<sup>21</sup>.

La totalità nazionale è costitutiva de – e costituita da – il popolo, mentre quelle territoriali ne sono espressioni parziali o partizioni. A livello europeo è vero piuttosto l'inverso. Non essendoci un vero e unitario popolo comunitario, l'iniziativa legislativa dei cittadini europei fa i conti con la difficoltà di bilanciare, in qualche modo, l'impulso proveniente da (rappresentanti di) popoli nazionali o da frazioni di popoli. Ed è quanto fa in effetti, la disciplina relativa all'ICE. Sul piano nazionale, invece, può sussistere un'iniziativa di cittadini che sia una generica frazione dello stesso.

### 3. Le caratteristiche e i limiti dell'ICE

Uno degli strumenti più innovativi di partecipazione dei cittadini europei e dei popoli plurali al procedimento legislativo europeo è l'ICE, introdotta dal Trattato di Lisbona<sup>22</sup>. Le due legittimazioni dell'UE si rispecchiano in questo strumento. L'articolo 11.4 del Trattato sull'Unione europea stabilisce, infatti, che un milione di cittadini europei, appartenenti ad un significativo numero di Stati membri, possano invitare la Commissione a presentare, nell'ambito delle sue attribuzioni<sup>23</sup>, una proposta su materie per le quali ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati. L'articolo 24.1 TFUE prevede che le condizioni le procedure per l'esercizio dell'iniziativa popolare, incluso il numero minimo di Stati membri cui devono appartenere i cittadini promotori, siano disciplinate da regolamenti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria.

Se nella Costituzione italiana l'iniziativa legislativa popolare è prevista in uno degli articoli (71 ss.) che regolano il procedimento legislativo, e non negli articoli (48 ss.) riguardanti i diritti politici, l'iniziativa dei cittadini europei è

<sup>21</sup> V. anche sent. 183 del 2018.

<sup>22</sup> Su cui, tra le tante opere, si segnalano i lavori, più sistematici, di R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015; A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei*, cit., p. 71 ss..

<sup>23</sup> Sui riflessi di questo limite, si v. ad esempio P. ZICCHITTU, *Un nuovo limite al diritto di iniziativa dei cittadini dell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2016, p. 133 ss..

prevista nelle disposizioni dei Trattati riguardanti i principi democratici cui si ispira l'Unione europea (artt. 9 ss. TUE) e la cittadinanza dell'Unione (art. 24 TFUE)<sup>24</sup>, mentre non è menzionata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

L'attuazione, a seguito di un procedimento di consultazione condotta dalla Commissione europea, è avvenuta per mezzo del Regolamento UE n. 211/2011, poi abrogato, con effetto dall'1 gennaio 2020, dal Regolamento 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei<sup>25</sup>. Alla luce di questa attuazione, l'ICE consente a un milione di cittadini europei, che abbiano l'età per votare alle elezioni europee (in alcuni Paesi basta aver compiuto 16 anni) e provenienti da un quarto degli Stati membri, di chiedere alla Commissione di presentare una proposta legislativa in un settore di sua competenza. Ad avviare l'iniziativa è necessario un gruppo di organizzatori di almeno 7 cittadini dell'UE residenti in 7 Paesi diversi. Entro 6 mesi dalla data di registrazione dell'Iniziativa è necessario avviare la raccolta delle firme, per la quale ci sono 12 mesi di tempo.

La proposta va incontro alla registrazione da parte della Commissione, sempre che «nessuna parte dell'iniziativa esul(i) manifestamente dalla (sua) competenza di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati» (art. 6.3 reg. 2019/788); quindi, alla presentazione nel corso di un'audizione pubblica al Parlamento europeo<sup>26</sup>; e, infine, entro sei mesi, all'esposizione motivata da parte della Commissione dell'eventuale azione che intende intraprendere a seguito dell'Iniziativa: le «conclusioni giuridiche e politiche relative all'iniziativa, l'azione che intende intraprendere e i suoi motivi per intervenire o meno» (art. 15.2). La Commissione non è tenuta a dare seguito all'iniziativa dei cittadini e gode, soprattutto nella fase di valutazione, di ampia discrezionalità. Essa può ritenere opportuno adottare un atto giuridico, iniziando la predisposizione di una proposta formale che sarà presentata al Parlamento e al Consiglio dell'UE; ma potrebbe ritenere più opportuno e rispondente alle istanze sollevate dare seguito mediante un'iniziativa non di natura legislativa<sup>27</sup>; o non dare seguito alcuno.

---

24 Sottolinea l'importanza di tale collocazione A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei*, cit., p. 78 ss..

25 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788>

26 R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica. Considerazioni in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 376: «Più incisivo è il ruolo del Parlamento europeo nella fase dell'audizione pubblica, atteso che a tale istituzione è assegnata la responsabilità dell'organizzazione e la garanzia della "rappresentanza equilibrata dei pertinenti interessi pubblici e privati". La nuova formulazione dell'art. 14 del regolamento 2019/788 sottrae, così, l'audizione pubblica all'influenza della Commissione europea».

27 Come è stato notato (P. VIPIANA, *L'iniziativa dei cittadini*, cit., p. 555), «l'iniziativa dei cittadini europei si configura come una mera proposta che le istituzioni dell'UE adottino un atto giuridico, senza la possibilità per essi di precisare la formulazione di quest'ultimo; al contrario l'iniziativa legislativa popolare italiana consiste nella presentazione di un progetto di legge ossia di un testo contenente la disciplina che i firmatari vorrebbero fosse approvata dalle



Non è necessario ripercorrere in maggiore dettaglio i contenuti di questo strumento. È sufficientemente chiaro come questo non costituisca un vero e proprio potere di iniziativa, ma possa dar corso a una richiesta, ancorché rafforzata, di attivazione di un'iniziativa<sup>28</sup>. Essa rimane ciò nondimeno distinta, a livello europeo, dalla petizione, per il potenziale interattivo della prima rispetto alla seconda<sup>29</sup>. Anche in relazione alla prassi sviluppata, l'ICE è diventata lo strumento (*ultra vires*) su cui alcuni cittadini proponenti hanno tentato, in mancanza di canali più efficienti, di riversare – per lo più senza successo – desideri di riforma profonda dell'indirizzo politico europeo o almeno di esprimerli<sup>30</sup>.

La Commissione europea mantiene un ruolo determinante, articolato nel doppio momento della registrazione e dell'esame dell'eventuale seguito da dare all'ICE<sup>31</sup>. Essa gode pertanto di ampia discrezionalità<sup>32</sup>, anche se la Corte di Giustizia tende a affermare un controllo più incisivo, in termini di motivazione, soprattutto per quanto riguarda la fase della registrazione<sup>33</sup>.

Ancora: va annotata la “transnazionalità” come significativa caratteristica dell'iniziativa europea<sup>34</sup>, per la provenienza degli organizzatori, residenti in Stati diversi, e soprattutto per la sottoscrizione di almeno un milione di cittadini

---

Camere, il quale è redatto in articoli e accompagnato da una relazione illustrativa». Per l'A. (p. 554), «l'iniziativa dei cittadini europei suggerisce l'adozione di un atto giuridico dell'UE ritenuto necessario ai fini dell'attuazione dei Trattati, ma non viene specificata la natura di tale atto, che potrebbe essere di vari tipi fra cui anche un atto rilevante come un regolamento o una direttiva; invece l'iniziativa legislativa popolare in Italia sollecita l'approvazione di una legge cioè di un ben preciso atto normativo di grado primario».

28 Il Comitato delle Regioni ha ravvisato un conflitto di interessi nel ruolo duplice svolto dalla Commissione nell'ICE: «L'attuale conflitto di interesse della Commissione sta gravemente nuocendo all'efficacia dell'ICE nel promuovere la partecipazione e la fiducia dei cittadini: la Commissione, infatti, deve essere allo stesso tempo un organo chiave per la messa a disposizione di informazioni e una struttura di sostegno per le ICE, è il principale interlocutore per la presentazione delle iniziative e decide in merito alla loro registrazione e ammissibilità» (2018/C 247/10).

29 A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei*, cit., p. 118; P. VIPIANA, *L'iniziativa dei cittadini*, cit., p. 560. Avvicina i due strumenti N. RODEAN, *Iniziativa partecipativa*, cit., p. 485.

30 In questo senso, v. la decisione dell'Ombudsman europeo al termine di un'indagine di propria iniziativa (OI/9/2013/TN). Per la Mediatrice E. O'Reilly (<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/it/59205>), «in termini di risultati sostanziali del processo ICE, la presentazione di una proposta legislativa da parte della Commissione non dovrebbe essere l'unica misura del successo. Mentre questo è ciò che gli organizzatori di un'ICE, a prima vista, cercano di raggiungere, il Mediatore ritiene che il processo stesso sia di grande importanza» (punto 20). Tale posizione è valorizzata da A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei*, cit., pp. 175, 200-201 e 226.

31 R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale*, cit., p. 372.

32 R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale*, cit., p. 373: «Connaturata all'autonomia che contraddistingue questa istituzione, come portatrice dell'interesse generale dell'Unione europea, e al ruolo ad essa assegnato nell'assetto ordinamentale dell'UE, è la valutazione di opportunità che la Commissione effettua in relazione alla eventuale presentazione di una o più proposte di atto giuridico dell'Unione in risposta all'iniziativa dei cittadini». A conferma di tale perdurante centralità, v. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 19 dicembre 2019, *Patrick Grégoire Puypinck e a. c. Commissione europea*, causa C-418/18 P, punti 62-63.

33 G. GOTTI, *La democrazia e i partiti politici*, cit., p. 97 ss..

34 N. RODEAN, *Iniziativa partecipativa*, cit., p. 484.



«che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri». Tale requisito conferma l'impensabilità di un singolare *demos* europeo e avvalorata l'idea della partecipazione necessaria di una pluralità di *demoi* compresi nella cittadinanza europea. I cittadini europei possono agire, per quanto in fase propositiva, se organizzati secondo una versione almeno parziale della pluralità dei popoli nazionali. Al contempo, il dialogo che l'ICE intesse tra cittadini e istituzioni comunitarie permette di aggiungere un elemento di "sovranazionalità" all'architettura istituzionale europea<sup>35</sup>.

Resta da considerare, al di là delle limitazioni procedurali ripercorse sinteticamente, e che potrebbero astrattamente essere superate con riforme, la fragilità di fondo e più strutturale di uno strumento che "pretenderebbe" di incanalare un flusso partecipativo proveniente da singoli cittadini europei di Paesi diversi in assenza del coinvolgimento di vettori che potrebbero veicolare e organizzare tale partecipazione (ad esempio: i partiti politici europei, o il CESE, che pure può adottare, anche di sua iniziativa, pareri, o il Comitato delle Regioni). Invero, il CESE, in un parere reso (il 14.7.2010) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini, ha sottolineato un suo possibile ruolo di «catalizzatore» delle nascenti iniziative dei cittadini, che consenta a questi ultimi di collegarsi tra loro ed eventualmente incontrarsi<sup>36</sup>.

Come via di costituzione di un popolo europeo, l'ICE appare, in sé considerata, impervia, se non proibitiva, nella misura in cui difficilmente si può immaginare che il popolo europeo possa venire ad esistenza nella forma della sommatoria di individui irrelati, al di fuori cioè di una strutturazione pluralistica<sup>37</sup>. Non per caso, già adesso, essa esige la strutturazione dei proponenti per appartenenze, identificate negli Stati, come se questi fossero le uniche parti significative a comporre e a permettere l'espressione dell'unità europea. Così progettata, però, questa articolazione per Stati rischia di invitare a banchetto dell'ICE, per così dire, proprio i nemici più accaniti della prospettiva del popolo europeo.

#### 4. Perduranza e significato dell'esclusiva della Commissione

Posti i caratteri e i limiti attuali dell'ICE<sup>38</sup>, va riconosciuta la perdurante, sostanziale esclusiva dell'iniziativa legislativa, a livello comunitario, in capo alla Commissione europea. In punto di diritto, l'art. 17 TUE prevede che «la Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle

<sup>35</sup> Sul punto, cfr. le note di A. DAMATO, *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2017, p. 39 ss..

<sup>36</sup> COM (2010) 119 definitivo — 2010/0074 (COD), punto 1.2.

<sup>37</sup> G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit., pp. 288 e 290.

<sup>38</sup> Su cui la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2023, commentata da L. SALVO, *Iniziativa dei cittadini europei: alcune riflessioni sulla Risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2023*, in *lacittadinanzaeuropeaonline*, 2/2024, p. 27 ss..

istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali. Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono»<sup>39</sup>.

Questa centralità della Commissione nella funzione di impulso è vista come riflesso di un più ampio principio di equilibrio istituzionale (ricavabile, in primis, dall'art. 13.2 TUE) – parzialmente flessibilizzato dal principio di leale cooperazione inter-istituzionale –, oltre che, naturalmente, sul piano formale, del principio di attribuzione<sup>40</sup>. Se l'esclusione del Parlamento Europeo dal potere di iniziativa legislativa è spesso contestata a partire dal principio della democrazia rappresentativa, ex art. 10 TFUE<sup>41</sup>, ciò nondimeno, viene affacciata l'obiezione circa la duplicità dei canali di legittimazione europea, dai cittadini e dagli Stati<sup>42</sup>, sicché l'ipotesi dell'introduzione dell'iniziativa in capo al Parlamento Europeo solleva il problema di un conseguente squilibrio a danno del Consiglio<sup>43</sup>. Questa obiezione non appare però del tutto convincente, posto che il riconoscimento della duplicità dei canali di legittimazione non comporta come conseguenza necessaria un perfetto parallelismo di posizioni e di funzioni tra Parlamento e Consiglio, che peraltro mai nella storia dell'integrazione si è verificato.

Nessuna istituzione, nazionale o europea, può obbligare la Commissione a proporre un atto normativo, pur sussistendo la possibilità che l'iniziativa sia sollecitata dal Parlamento europeo (art. 225 TFUE<sup>44</sup>), a maggioranza dei propri

39 Per un riepilogo istituzionale dei poteri della Commissione v. sentenza del 4 settembre 2018, causa C-57/16, *ClientEarth c. Commissione europea*, punto 87. In dottrina: E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale*, cit., p. 5 ss. e, con riferimento specifico, al potere di iniziativa, p. 15 ss..

40 S. VILLANI, *L'iniziativa legislativa*, cit., pp. 104-105; R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale*, cit., p. 365 ss..

41 A.I. ARENA, *What reforms for Europe without a reform for European representative democracy? The case of the parliamentary initiative for legislative acts*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 1/2023, p. 433.

42 A. VON BOGDANDY, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, tr. it., Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 120.

43 In tal senso, cfr. F. MARTINES, *Proposte per accrescere*, cit., pp. 51-52.

44 L'attuale art. 225 TFUE stabilisce che «a maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo».

membri, in una sorta di pre-iniziativa<sup>45</sup>, ma «se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo»; oppure dal Consiglio (art. 241 TFUE<sup>46</sup>); e, in ipotesi particolari, dagli Stati membri (art. 135 TFUE).

La Commissione detiene inoltre un potere di modifica della proposta, fino a che l'atto non venga adottato, e di ritiro<sup>47</sup>. La giurisprudenza comunitaria ha confermato l'intrinsecità del potere di ritiro rispetto a quello di presentazione<sup>48</sup>. La ratio di questo potere si rinviene allorché «un emendamento prospettato dal Parlamento e dal Consiglio snatura la proposta di atto legislativo in

---

45 Su cui S. VILLANI, *L'iniziativa legislativa*, cit., pp. 109-111. L'A. sostiene che «è evidente che allo stato attuale il Parlamento europeo gode di un considerevole coinvolgimento rispetto all'iter che precede la presentazione formale delle proposte legislative. Consolidatisi nel rispetto del principio dell'equilibrio istituzionale e in virtù del principio della leale cooperazione interistituzionale, entrambi gli strumenti (nella loro declinazione tanto formale quanto informale) rispecchiano un aumento del grado di influenza del Parlamento europeo nell'adozione delle proposte legislative»; cfr. anche, per una posizione simile, F. MARTINES, *Proposte per accrescere*, cit., p. 38 ss..

46 Pure in questo caso, l'unico obbligo che l'articolo 241 del TFUE impone alla Commissione europea è di comunicare i motivi di un eventuale rifiuto.

47 R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale*, cit., p. 368: «venendo così a svolgere anche un ruolo attivo nella maturazione della decisione riguardo ad un testo condiviso all'interno del Consiglio (...) quale corollario del potere di iniziativa, la Commissione ha anche la possibilità di ritirare le proposte presentate: oggetto di contestazione innanzi alla Corte di giustizia, è quest'ultima che ha acclarato l'«indissolubile legame» esistente tra il potere di iniziativa e il potere di ritiro, che non si pone quale elemento lesivo né del principio dell'equilibrio istituzionale né di quello della leale cooperazione, individuando l'unico limite nell'obbligo di motivazione del ritiro stesso incombente in capo alla Commissione». L'A. richiama la Corte di giustizia, sentenza del 14 aprile 2015, Consiglio c. Commissione, punto 96.

48 V. sentenza C-409/13, Corte (Grande Sezione), 14.4.2015: «70. Il potere di iniziativa legislativa riconosciuto alla Commissione dagli articoli 17, paragrafo 2, TUE e 289 TFUE implica che spetta alla Commissione decidere di presentare o meno una proposta di atto legislativo, salva l'ipotesi, che non ricorre nel caso in esame, in cui essa sia tenuta, in forza del diritto dell'Unione, a presentare una proposta siffatta. In virtù di tale potere, in caso di presentazione di una proposta di atto legislativo, spetta parimenti alla Commissione, la quale, conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, TUE, promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine, determinare l'oggetto, la finalità e il contenuto di tale proposta. 71. L'articolo 293 TFUE conferisce a tale potere di iniziativa legislativa una doppia garanzia. 72. Da un lato, l'articolo 293, paragrafo 1, TFUE dispone che, salvi i casi previsti dalle disposizioni del TFUE ivi menzionate, il Consiglio, quando delibera, in virtù dei Trattati, su proposta della Commissione, può emendare la proposta solo deliberando all'unanimità. 73. Dall'altro lato, ai sensi dell'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, fintantoché il Consiglio non ha deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all'adozione di un atto dell'Unione. 74. Dal combinato disposto dell'articolo 17, paragrafo 2, TUE e degli articoli 289 TFUE e 293 TFUE risulta che il potere della Commissione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria non consiste semplicemente, a differenza di quanto sostenuto dal Consiglio e da taluni Stati membri intervenienti, nel presentare una proposta e, successivamente, nel favorire i contatti e cercare di riavvicinare le posizioni del Parlamento e del Consiglio. Così come spetta, in linea di principio, alla Commissione decidere di presentare o meno una proposta legislativa e, eventualmente, determinarne l'oggetto, la finalità e il contenuto, la Commissione ha anche, fintantoché il Consiglio non ha deliberato, il potere di modificare la propria proposta ovvero, se necessario, di ritirarla. (...) . 75. Il potere di ritiro conferito alla Commissione dalle disposizioni menzionate al punto precedente della presente sentenza non può tuttavia investire tale istituzione di un diritto di veto nello sviluppo del procedimento legislativo, il che sarebbe contrario ai principi di

modo da ostacolare la realizzazione degli obiettivi da essa perseguiti e da privare, pertanto, detta proposta della sua ragion d'essere»: a quel punto, la Commissione «ha il diritto di ritirarla»<sup>49</sup>.

Il Parlamento detiene un autonomo potere d'iniziativa solo in alcune ipotesi ben definite: in materia di composizione interna (art. 14.2 TUE), per l'elaborazione di un progetto volto a stabilire la disciplina per l'elezione dei suoi membri (art. 223.1 TFUE) e per le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei suoi membri (art. 223.2 TFUE)<sup>50</sup>. Oltre a ciò, significativamente<sup>51</sup>, a partire dal Trattato di Lisbona, il Parlamento può sottoporre al Consiglio progetti per la modifica dei Trattati (art. 48.2 TUE). A completamento di queste osservazioni e di questi richiami, va aggiunto che il potere formale di iniziativa non esaurisce il contributo che il Parlamento Europeo può offrire alla legislazione, potendosi a riguardo distinguere un ruolo, in capo allo stesso, di *agenda setter*<sup>52</sup>.

Al netto di queste eccezioni, permane una generale e pressoché esclusiva potestà di iniziativa in capo alla Commissione, che può essere ricollegata a una peculiare, ancorché non unica, funzione *rappresentativa* di questo stesso organo<sup>53</sup>, per la quale la Commissione è stata suggestivamente descritta come «la “vestale” dello spirito comunitario»<sup>54</sup>. Questa declinazione rappresentativa della

---

attribuzione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale. 76. Di conseguenza, se la Commissione, dopo aver presentato una proposta nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, decide di ritirare tale proposta, essa deve esporre al Parlamento e al Consiglio i motivi di tale ritiro, i quali, in caso di contestazione, devono essere suffragati da elementi convincenti».

49 C-409/13, punto 83. Commenti a questa sentenza in A. LANG, *Sul potere della Commissione di ritirare una proposta di atto legislativo*, in *Eurojus Rivista*, 20 aprile 2015; M. STARITA, *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 17/2015; N. LUPO, *Un conflitto tra Consiglio e Commissione: il diritto di iniziativa legislativa della Commissione include il potere di ritiro, ma non è privo di limiti*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2015, p. 792 ss..

50 F. MARTINES, *Proposte per accrescere*, cit., p. 36 ss.; A.I. ARENA, *What reforms for Europe*, cit., p. 424 ss. espone alcune critiche a queste limitazioni, in nome di principi del costituzionalismo e discute la possibilità di un'integrazione per via interpretativa di questo potere di iniziativa. Per l'A., il Parlamento europeo, privo di iniziativa, non è autonomo e dunque il principio della separazione dei poteri non è rispettato. I singoli componenti del Parlamento europeo o le minoranze parlamentari sono prive della possibilità di esercitare l'iniziativa, ciò che incrina il principio di protezione delle minoranze. Cfr. anche S. VILLANI, *L'iniziativa legislativa*, cit., pp. 108-109; per l'A., «è ben evidente come le citate disposizioni, limitandosi a consentire la disciplina interna dell'istituzione e degli organi ad essa strettamente connessi (come il Mediatore) o l'esercizio dei poteri di controllo solitamente attribuiti agli organi legislativi, riconoscano al Parlamento europeo un diritto di iniziativa concettualmente diverso rispetto ad una ipotesi di iniziativa legislativa generale» (p. 109).

51 Sottolinea questo aspetto A.I. ARENA, *What reforms for Europe*, cit., p. 423.

52 F. MARTINES, *Proposte per accrescere*, cit., pp. 36 e 53 s..

53 Si rinvia a F. PIZZOLATO, *Rappresentanza politica e Unione Europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2/2013, p. 391 ss..

54 N. VEROLA, *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, Passigli, 2006, p. 56. Cfr. anche P. PONZANO, *Un nuovo metodo dell'Unione?*, in G.

Commissione esprime, in un modo così chiaro da sembrare didascalico, la tradizionale dimensione valoriale/elitaria della rappresentanza politica moderna, fondata da Hobbes e ripresa da Madison, strutturalmente pencolante su un crinale oligarchico<sup>55</sup>. Secondo questa classica interpretazione, “rappresentare” il popolo significa darne espressione in quanto comunità politico-ideale<sup>56</sup>.

Questa concezione della rappresentanza è, nel contesto europeo, affiancata dalla dimensione, di tipo sociologico, di rispecchiamento della rappresentanza, espressa, in modo differenziato, dal ruolo di Parlamento Europeo e, attraverso il Consiglio, degli Stati membri. Per l'art. 14.2 TUE: «Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione». L'articolo 10 TUE fonda «il funzionamento dell'Unione (...) sulla democrazia rappresentativa», affermando, al co. II, che «i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini». Ciò, secondo la lettera della legge, lasciando da parte la questione critica dell'effettività della corrispondenza sociologica tra questa espressione di parti (partiti e governi nazionali) e le aspirazioni dei cittadini europei. Il tema della post-democrazia, infatti, non lascia immune l'UE, pur essendo anzitutto una patologia senile delle democrazie nazionali.

Tale peculiare posizione rappresentativa della Commissione è suscettibile di interpretazioni diverse, che prediligono, di volta in volta, il profilo tecnico e imparziale dell'interesse generale o dello “spirito” comunitario, di cui la Commissione medesima si fa carico; o il suo carattere sintetico, conseguente a mediazioni e alla composizione di apporti politico-sociali plurali<sup>57</sup>.

Secondo la prima prospettiva, «la ragione per cui la funzione propositiva era stata affidata in regime di monopolio alla Commissione risiede nella volontà di non farla dipendere da interessi politicamente orientati» e dunque in una certa imparzialità dell'organo<sup>58</sup>. Per la seconda, «l'iniziativa legislativa della

---

AMATO-R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagnoli a Ripoli, Passigli, 2013, p. 283. Per S. VILLANI, *L'iniziativa legislativa*, cit., p. 114: «l'iniziativa legislativa della Commissione è normalmente caratterizzata da una postura politico-istituzionale volta a raccordare le esigenze dei diversi stakeholders e anche quelle degli Stati membri, facendole confluire nell'interesse generale dell'Unione».

55 Una critica al marchio elitario della democrazia europea in G. GOTTI, *La democrazia e i partiti politici*, cit., p. 13; e, con riferimento alla Commissione, pp. 91 e 164.

56 G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, tr. it., Milano, Giuffrè, 1989, p. 94: «Ogni comunità di popolo è al contempo una comunità di valori. Essa, cioè, viene unificata in una totalità individuale tramite uno stabile patrimonio, seppur diverso per ogni popolo, di valori ideali, e viene integrata, nel senso di Smend, in un'unità «materiale». (...) Il popolo può essere rappresentato solo se ci si riferisce a questa comunità politico-ideale».

57 Un'analisi accurata del ruolo della Commissione in E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale*, cit., p. 2 ss..

58 F. MARTINES, *Proposte per accrescere*, cit., p. 45. Infatti si propone la maggioranza qualificata, sul modello dell'art. 225 TFUE, per una ipotetica iniziativa diretta parlamentare, a

Commissione è normalmente caratterizzata da una postura politico-istituzionale volta a raccordare le esigenze dei diversi stakeholders e anche quelle degli Stati membri, facendole confluire nell'interesse generale dell'Unione»<sup>59</sup>. Tra le due versioni c'è uno spazio di divaricazione più o meno ampio, a seconda delle interpretazioni.

Se nella prima prospettazione l'interesse generale va potenzialmente depurato dalla contaminazione politica, nella seconda, esso scaturisce piuttosto da una mediazione, a partire da apporti (di cittadini e di Stati membri) che comunque godono, nello spazio istituzionale europeo, di canali autonomi di espressione e di influenza (il Parlamento europeo e il Consiglio, *in primis*)<sup>60</sup>. L'alternativa presentata rimanda alla questione se l'interesse generale che la Commissione deve promuovere si collochi a monte, manifestandosi all'atto dell'iniziativa, o se possa prendere forma solo a valle del procedimento legislativo: detto in altri termini, è una sintesi (che dovrebbe sovrapporsi all'esito) o è affidato alla pre-definizione tecnica e attende di essere semplicemente recepito?

L'alternativa pare difficilmente configurabile in questi termini astratti: per quanto chiamata ad agire in indipendenza, la Commissione non opera in regime di isolamento garantito o di separazione rispetto alle parti costitutive dell'Unione stessa, ma secondo uno stile maieutico<sup>61</sup>. Verso questo approdo ermeneutico inclina l'art. 11 TUE, dal quale si può evincere la necessità che la «proposta legislativa in seno alla Commissione (...) dovrebbe essere elaborata a seguito di «ampie consultazioni delle parti interessate» nell'ambito di un costante dialogo tra le istituzioni, le associazioni rappresentative e la società civile»<sup>62</sup>. Lo stesso art. 17 TUE impegna la Commissione nel processo di programmazione annuale e pluriennale ad accordi inter-istituzionali. La pretesa di un'astratta precomprensione dell'interesse generale, ad opera della Commissione, appare ancor più insostenibile alla luce della progressiva «slatentizzazione» della sua connotazione politica e di indirizzo<sup>63</sup>. Si pensi alla delineazione dei

---

garanzia della trasversalità (*ibidem*, pp. 45-46); A. MENON-J. PEET, *Beyond the European Parliament: Rethinking the EU's Democratic Legitimacy*, London, 2010, p. 6; A.I. ARENA, *What reforms for Europe*, cit., pp. 430-431.

59 S. VILLANI, *L'iniziativa legislativa*, cit., p. 114. *Ibidem*, p. 120, in cui l'A. si riferisce alla Commissione europea, «quale istituzione che al momento è intitolata a promuovere l'interesse comune (dove confluiscono cioè quelli degli Stati membri, quelli dei cittadini e, infine, quelli dell'Unione nel suo complesso)».

60 Di «un'incessante opera di bilanciamento» parlano C. MARIANO et AA., *L'Unione europea*, in P. CARETTI-M. MORISI-G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, p. 481.

61 Cfr. F. PIZZOLATO, *Rappresentanza politica e Unione Europea*, cit., p. 394.

62 C. MARIANO et AA., *L'Unione europea*, cit., p. 481.

63 Già nel 2012, E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale*, cit., p. 35, osservava che «la partita vitale della Commissione si gioca sul piano della legittimazione politica e dell'assunzione di un ruolo da protagonista nella definizione dell'indirizzo politico dell'Unione». Un accenno in tale direzione in N. LUPO, *Un conflitto tra Consiglio e Commissione*, cit., p. 794: «la Commissione vede confermato e valorizzato dalla Corte di giustizia uno dei suoi poteri più significativi, proprio nel momento in cui la sua natura è in trasformazione, per



candidati di punta, gli *Spitzenkandidaten*, cui concorrono i pur anodini partiti politici europei<sup>64</sup>. Come ha chiosato von Bogdandy, «non esiste alcun bene comune europeo suscettibile di un riscontro oggettivo: lo si può individuare solamente attraverso una sintesi dei diversi punti di vista. La lealtà comunitaria, a ben vedere, richiede solamente la partecipazione al processo politico dell'Ue»<sup>65</sup>.

Questo ruolo della Commissione non è confinato alla fase dell'iniziativa, ma si estende per tutto il procedimento legislativo<sup>66</sup>. In questo modo, l'ordinamento comunitario tenta di arginare lo scivolamento, che spesso gli è contestato, lungo una china oligarchica, immergendo cioè la proposta legislativa della Commissione in un bagno nella pluralità di popoli, di Stati e finanche di interessi socio-economici, secondo il metodo della *governance*<sup>67</sup>. A conferma dell'insostenibilità della pretesa isolazionistica dell'interesse generale può essere portata la domanda di ampliamento dei poteri del Parlamento europeo, a partire dalla sua elezione diretta<sup>68</sup>.

In tutti i casi, l'apporto della Commissione mira a garantire un'istanza, in quanto tale, indipendente rispetto a quella degli Stati membri<sup>69</sup>. In questo senso, è stato scritto che la Commissione «inserisce nell'equazione negoziale un elemento nuovo: quello dell'interesse europeo»<sup>70</sup>, non attingibile mediante una semplice composizione di interessi nazionali. Al «trilogo» la Commissione ap-

---

effetto dell'accentuata caratterizzazione politica del suo mandato e del suo rafforzato legame con il PE»; più diffusamente G. GOTTI, *La democrazia e i partiti politici*, cit., p. 89.

64 G. GOTTI, *La democrazia e i partiti politici*, cit., p. 218 ss..

65 A. VON BOGDANDY, *I principi fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 90.

66 S. PUCCI, *La flessibilità della procedura legislativa nella prassi alla luce del quadro istituzionale e valoriale europeo*, in P. CARETTI-M. MORISI-G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il procedimento legislativo*, cit., p. 535: «All'interno della procedura legislativa ordinaria, la Commissione si trova ormai a rivestire una pluralità di ruoli. (...) È il soggetto che interagisce con i colegislatori nel corso di tutta la procedura di codecisione, presentando proprie osservazioni in merito alle posizioni espresse dal Parlamento e dal Consiglio nel corso delle varie letture e potendo modificare la propria proposta legislativa, così come previsto dall'articolo 293, par. 2 TFUE. (...) è anche l'attore che, in qualità di broker, dovrebbe facilitare, o quantomeno sostenere, il dialogo tra i co-legislatori in sede di trilogo. Proprio la combinazione tra queste ultime due funzioni ha generato notevoli perplessità in merito alla compatibilità con il principio dell'equilibrio istituzionale»; E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale*, cit., p. 35.

67 Contributi recenti sul tema in S. SMISMANS, *European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests*, in *European Law Journal*, 4/2003, p. 473 ss.; G. GOTTI, *La sussidiarietà orizzontale nello spazio costituzionale europeo*, in *Rivista AIC*, 2/2025, p. 320.

68 F. MARTINES, *Proposte per accrescere*, cit., p. 34.

69 Art. 17.3 TFUE: «I membri della Commissione sono scelti in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo e tra personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza. La Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza. Fatto salvo l'articolo 18, paragrafo 2, i membri della Commissione non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con le loro funzioni o con l'esecuzione dei loro compiti». Cfr. N. VEROLA, *L'Europa legittima*, cit., p. 53; E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale*, cit., p. 23 ss..

70 N. VEROLA, *L'Europa legittima*, cit., pp. 54 e 55. P. PONZANO, *Un nuovo metodo dell'Unione?*, cit., p. 283.



porta il valore aggiunto di questa carica *ideale*. Ai Commissari, oltre all'indipendenza, sono richiesti competenza ma anche *impegno europeo*. E tuttavia che questo elemento ideale debba ritenersi necessariamente slegato dall'apporto politico è contraddetto, *per tabulas*, dalla funzione riconosciuta dai Trattati ai partiti politici europei, cui è richiesto di favorire una coscienza europea.

## 5. Qualche nota problematica in conclusione

Si assiste nell'ordinamento europeo a una scissione relativa tra l'organo di rappresentanza (Commissione) e l'organo legislativo: tale scissione può essere ritenuta corrispondente a due espressioni della rappresentanza (valoriale e sociologica) che si combinano per la peculiarità del (non) popolo europeo, pensabile in termini unitari solo in una prospettiva evolutiva. L'art. 1 TUE esordisce affermando che «il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa»; nel Preambolo del TFUE, gli Stati si dicono «determinati a porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei»; nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, si dichiara che «i popoli d'Europa, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni», e si aggiunge che «l'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa».

In questa tensione verso un'unione *ever closer*, si iscrive la prospettiva del popolo europeo, non ancora “uno”, la cui unità – di tipo federale – non può che darsi come meta, oltretutto incerta. Va ribadita l'inconsistenza della pretesa spolitizzazione dell'interesse generale a livello europeo<sup>71</sup>. Tale pretesa appare sbagliata sia a livello normativo, sia alla prova dei fatti. A livello normativo, non è sostenibile – a partire dai richiamati articoli 10, 11 e 17 TUE – l'interpretazione di un interesse generale europeo astratto dalla pluralità delle parti e degli elementi costitutivi dell'Unione Europea. A livello fattuale, il procedimento legislativo europeo, a partire dal suo impulso iniziale, è tutt'altro che al riparo dalla pressione e dal condizionamento degli interessi, solo che questi non corrispondono, se non in parte minore, a un sistema di domande democraticamente veicolate da soggetti che siano “pontieri” affidabili della partecipazione. La “linfa” degli interessi scorre prevalentemente da canali partecipativi che, per quanto edulcorati dall'immagine della *governance*, sono concretamente percorsi soprat-

71 P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, tr. it., Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, p. 124: «attraverso l'Ue, i cittadini europei imparano non solo a vivere in assenza di un'effettiva democrazia partecipativa, ma anche a vivere con una crescente assenza della politica. Se da un lato l'integrazione europea serve a depoliticizzare buona parte del processo decisionale a livello domestico – attraverso la riduzione dello spazio politico, degli strumenti e del repertorio disponibili per i governi nazionali e i partiti che li organizzano – essa tuttavia non riesce a compensare questa riduzione con una ri-politicizzazione a livello europeo»; cfr. ora anche V. COSTA, *Populismo senza popolo. L'esistenza nell'epoca della post-politica*, Roma, Armando, 2025, p. 26.

tutto dalle *lobbies*<sup>72</sup>. Sono quindi gli interessi, essenzialmente economici, ben strutturati e particolaristici, ad esprimere una cittadinanza europea di fatto, sociologica, benché non di diritto.

La teoria generale dello Stato insegna che il concetto di popolo è correlato alla modernità giuridica e politica statale<sup>73</sup>. E lo è, da Hobbes in poi, nel senso che il popolo è definito (e contornato) a partire da una decisione (legislativa) del sovrano. Anche allorquando sia invocata la precedenza della particolarità etico-culturale del popolo rispetto allo Stato, secondo l'ideale dell'autodeterminazione dei popoli, questo conduce all'amputazione di tratti strutturalmente plurali delle collettività medesime, che vengono ridotte a un'omogeneità artificiosa, decisa dall'élite al potere. Ha questa radice, in fondo, la menzogna del nazionalismo<sup>74</sup>.

Posto questo legame tra popolo e Stato, non sorprende che i contorni della cittadinanza europea rimangano saldamente tracciati dai "signori dei Trattati", e cioè dagli Stati membri, e che i canali di una partecipazione di tipo individualizzato – come l'ICE – assumano, sostanzialmente e formalmente, un ruolo marginale. La partecipazione in forma individualizzata tende a riprodurre l'archetipo del contratto sociale, che è geneticamente e logicamente correlato alla statualità moderna<sup>75</sup>.

In un recente saggio, è stata avanzata l'idea che «la presunta assenza di un popolo europeo non appare dunque tanto come una carenza da colmare, bensì come una modalità indeterminata e fuorviante di rappresentare una realtà plurale, che andrebbe invece assunta come punto di partenza per immaginare forme di partecipazione fondate sul riconoscimento delle differenze»<sup>76</sup>. E, ancora, che questa costruzione, e cioè l'unità come esito della rappresentazione, «deve essere rimessa in questione. Pensare la democrazia europea non può più significare rappresentare un'unità pretesa o costruita in questi termini, ma riconoscere

---

72 A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei*, cit., p. 15; M. SALERA, *Le aperture del procedimento legislativo ordinario: focus sugli strumenti di democrazia partecipativa*, in P. CARETTI-M. MORISI-G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il procedimento legislativo*, cit., p. 554 ss..

73 V., ad es., F. TUCCARI, *La nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 45.

74 Cfr. le tesi sviluppate da E. GELLNER, *Nazioni e nazionalismo*, tr. it., Roma, Editori Riuniti, 1997; E. HOBBSBAWM, *Nazioni e nazionalismi dal 1780. Programma, mito, realtà*, tr. it., Torino, Einaudi, 2002. Tra i giuristi, si v. H. HELLER, *Dottrina dello Stato*, tr. it., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1988, p. 245. Osserva però A. DE BENOIST, *La scomparsa dell'identità. Come orientarsi in un mondo senza valori*, tr. it., Roma-Cesena, Giubilei Regnani, 2023, p. 5 che «l'identità è effettivamente una realtà dialogica, narrativa e dinamica, ma è sempre difficile da circoscrivere, il che non autorizza tuttavia a considerarla come un'illusione ottica, un'ombra, o tanto più come una dannosa fantasia».

75 M. BOZZON, *L'Europa che manca. Il problema di un nuovo federalismo*, Milano, Franco Angeli, 2025, p. 60: «sulla (in)esistenza di un "popolo europeo", ciò che risulta teoricamente problematico è proprio la base individualistica su cui si fondano le costituzioni moderne. In che modo, infatti, si può dare espressione istituzionale a una pluralità politicamente determinata partendo dal presupposto dell'individuo come fondamento del corpo politico?»; G. DUSO (a cura di), *Il contratto sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

76 M. BOZZON, *L'Europa che manca*, cit., p. 202.

e articolare istituzionalmente una pluralità costitutiva»<sup>77</sup>.

Tali premesse colgono un punto centrale, perché spingono a emancipare la configurazione di un popolo europeo dalla stretta concettuale delle sovranità statali, affinché questo prenda forma dalle manifestazioni della pluralità che compone l'Unione Europea, a partire dalle espressioni vitali dell'autonomia collettiva transnazionale (sul modello, ad esempio, della confederazione europea dei sindacati, CES, o delle autonomie territoriali del Comitato delle Regioni, ecc...). Tali manifestazioni, per le ragioni indicate, non possono esaurirsi negli Stati, scarsamente ospitali rispetto al pluralismo sociale e istituzionale.

Le evocate espressioni della pluralità non sembrano tuttavia, per la loro attuale consistenza, idonee a consentire la messa a fuoco di un'immagine di partecipazione. Tanto meno i partiti politici europei, meri assemblaggi di partiti nazionali, a propria volta in forte ripiegamento partecipativo. Il compito delle istituzioni europee sarebbe quello di promuovere il consolidamento di questi processi, offrendo canali partecipativi credibili (ad esempio, per la CES, il "dialogo sociale europeo"). Lo scarso interesse europeo per la dimensione orizzontale della sussidiarietà, se non nella forma (debole) della democrazia partecipativa, costituisce a riguardo un limite significativo<sup>78</sup>. Dalla congiunzione, ancora lontana, di questi processi, agiti dal basso e dalle istituzioni europee, dipende la pensabilità di un popolo federale europeo.

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 203.

<sup>78</sup> Cfr., ad es., M. ARMANNO, *Il principio costituzionale di sussidiarietà. Premesse teoriche. Modelli operativi. Esperienza dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 29; G. GOTTI, *La sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 318.