



L'iniziativa dei cittadini europei e le istanze delle “regioni a minoranza nazionale”

Celeste Pesce*

SOMMARIO: 1. Introduzione. I profili essenziali dell'iniziativa dei cittadini europei. – 2. Esame della prassi. – 3. L'ICE *Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la sostenibilità delle culture regionali*. – 4. La registrazione parziale e qualificata dell'iniziativa. – 5. Gli aspetti politici della proposta: le tutele delle «regioni a minoranza nazionale». – 6. Le possibili evoluzioni normative in seno all'Unione. – 7. Considerazioni conclusive e prospettive future.

1. Introduzione. I profili essenziali dell'iniziativa dei cittadini europei

È ben noto che l'iniziativa dei cittadini europei (ICE) configura lo strumento di democrazia partecipativa, introdotto con il Trattato di Lisbona¹ per consentire alla collettività di contribuire alla definizione delle politiche dell'Unione².

* Professore associato di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

¹ Artt. 11 TUE e 24 TFUE; regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, in vigore dal 1° gennaio 2020. Cfr. M. CONDINANZI, *Art. 24 TFUE*, in A. TIZZANO (a

Seppure in circostanze differenti, il Parlamento europeo e la Corte di giustizia dell'Unione europea hanno contribuito a tratteggiarne le peculiarità. Per il primo, l'ICE offre ai cittadini europei l'opportunità di individuare e articolare le loro aspirazioni e chiedere un'azione dell'Unione; di talché, il progetto di integrazione europea si avvicina sempre più a essi³. A giudizio della Corte, il valore aggiunto dell'istituto «risiede non già nella certezza del suo esito, bensì nelle possibilità e nelle opportunità che esso crea per i cittadini dell'Unione di dar vita a un dibattito politico in seno alle istituzioni [europee]»⁴. Da questa angolazione, l'ICE punta ad attuare i valori democratici dell'Unione⁵ e, in particolare modo, il principio dell'uguaglianza

cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014; F. DONATI, *Art. 11 TUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.*; P. PIRODDI, *Art. 11 TUE*, in M. C. BARUFFI, F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014; C. SANNA, *Art. 24 TFUE*, in M. C. BARUFFI, F. POCAR, *op. cit.*

² In merito ai profili generali dell'istituto: G. TESAURO, (a cura di) P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2023; R. ADAM, A. TIZZANO, (a cura di), *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024. V. anche: C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Napoli, 2016; A. DAMATO, *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *DUE*, 2017, pp. 39-67; A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, Napoli, 2019; ID., *Il nuovo regolamento sull'iniziativa dei cittadini europei: tra continuità e innovazione*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea cit.*, pp. 621-634; M. INGLESE, *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni dal Trattato di Lisbona: tra consolidate criticità e inesplorate prospettive*, in *federalismi.it*, 2020, pp. 194-215; R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015.

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sull'iniziativa dei cittadini europei intitolata "Minority SafePack – un milione di firme per la diversità in Europa" (2020/2846(RSP)).

⁴ Corte giust. 19 dicembre 2019, C-418/18 P, *Puppinck e a./Commissione*, punto 70. Cfr. O. M. PALLOTTA, «A rabbit remains a rabbit»? *L'ultima parola della Corte di giustizia sull'iniziativa dei cittadini europei "One of Us" (nota a Puppinck e a. c. Commissione europea, causa C-418/18 P)*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, pp. 592-606.

⁵ Artt. 9-12 TUE. Cfr. M. C. BARUFFI, *Art. 12 TUE*, in M. C. BARUFFI, F. POCAR, *op. cit.*; M. CONDINANZI, *Art. 9 TUE*, in M. C. BARUFFI, F. POCAR, *op. cit.*; F. DONATI, *Artt. 9-11 TUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.*; P. MENGOZZI, *Art. 12 TUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.*; P. PIRODDI, *Artt. 10-11 TUE*, in M. C. BARUFFI, F. POCAR, *op. cit.*; C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa cit.* Tra la recente e autorevole dottrina: E. LONGO, *The European Citizen's Initiative: Too Much Democracy for EU Polity?*, in *GLJ*, 2019, 20, pp. 181-200; E. TRIGGIANI, *La codificazione nell'Unione europea attraverso i principi di democrazia, efficacia e trasparenza*, in *SIE*, 2019, pp. 557-578; ID., *Deficit democratico o di sovranità? Il*

espresso dall'articolo 9 TUE, secondo cui i cittadini europei hanno il diritto di beneficiare di uguale attenzione da parte delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

La disciplina dell'istituto, fissata nei suoi termini generali nei trattati⁶, è oggi dettata dal regolamento (UE) 2019/788⁷. In estrema sintesi, il testo del 2019, ha abrogato il previgente regolamento (UE) n. 211/2011⁸, allo scopo di rendere lo strumento partecipativo più accessibile e trasparente, meno oneroso e di agevole gestione per gli organizzatori e i sostenitori, cioè omogeneo alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione⁹. Essa, nondimeno, lascia alla Commissione i poteri discrezionali sul seguito da dare all'ICE, in linea con il suo ruolo istituzionale di qualificare l'interesse dell'Unione nella fase di elaborazione degli atti.

La portata democratica dell'attuale disciplina contraddistingue, particolarmente, la fase di registrazione che la Commissione gestisce nel rispetto di talune garanzie sistemiche. Innanzitutto, l'esecutivo dell'Unione è tenuto soltanto a verificare che il tema esuli o meno dalla sua competenza a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione e che sia conforme ai valori dell'Unione di cui all'articolo

rebus politico-istituzionale dell'Unione europea, in *SIE*, 2019, pp. 9-18; N. S. NIAMH, *EU Citizenship Law*, Oxford, 2023.

⁶ Artt. 11 TUE e 24 TFUE.

⁷ Regolamento (UE) 2019/788, cit. Cfr. risoluzione del Parlamento europeo, del 13 giugno 2023, sull'attuazione dei regolamenti riguardanti l'iniziativa dei cittadini europei, 2022/2206(INI).

⁸ Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini.

⁹ Corte giust. 12 settembre 2017, C-589/15 P, *Anagnostakis/Commissione*; 7 marzo 2019, C-420/16 P, *Izsák e Dabis/Commissione*; *Puppinck e a./Commissione* C-418/18 P, sopra citata; 20 gennaio 2022, C-899/19 P, *Romania/Commissione*; Corte giust. 22 febbraio 2024, C-54/22 P, *Romania/Commissione*. V. anche: Tribunale 10 maggio 2016, T-529/13, *Izsák e Dabis/Commissione*; 3 febbraio 2017, T-646/13, *Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe/Commissione*; 24 settembre 2019, T-391/17, *Romania/Commissione*; 10 novembre 2021, T-495/19, *Romania/Commissione* (con nota di A. MAFFEO, *ICE: impugnabile la decisione della Commissione di registrare una proposta. Note a margine della sentenza nel caso Romania c. Commissione, causa T-495/19*), in *BlogDUE*, 5 gennaio 2022); 9 novembre 2022, T-158/21, *Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe/Commissione*. V. anche conclusioni dell'Avv. gen. Emiliou, del 5 ottobre 2023, C-54/22 P, *Romania/Commissione* (in avanti, conclusioni C-54/22 P).

2 TUE¹⁰; ha, poi, l'onere di motivare la sua decisione e di informare gli organizzatori circa i possibili rimedi, giudiziali e stragiudiziali; può, infine, procedere a una registrazione parziale in ragione di quella parte dell'iniziativa, potenzialmente, in linea con la sua competenza a presentare un atto legislativo, ai fini dell'applicazione dei trattati. La facoltà selettiva riconosciuta all'istituzione è stata ampliata dalla normativa vigente, al fine di assicurare il confronto democratico sulle parti ritenute meritevoli, l'accessibilità dell'istituto e, forsanche, gli sforzi profusi dagli organizzatori nelle fasi preliminari.

Tanto, sommariamente, osservato, il presente contributo intende indagare la prassi sinora maturata, evidenziando l'esperibilità, la riuscita, ma anche le problematicità dell'istituto. Più in generale, l'intento è approfondire la capacità dello strumento partecipativo di giovare al sistema democratico dell'Unione, al di là degli esiti che le istanze dal basso trovano in seno alla Commissione.

All'uopo, l'ICE *Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la sostenibilità delle culture regionali* (in seguito: proposta, iniziativa)¹¹, che attende il vaglio della Commissione, fornisce spunti argomentativi interessanti. Sotto il profilo procedurale, per il suo tramite, la Corte di giustizia ha, ulteriormente, chiarito la possibilità di procedere alla registrazione parziale e qualificata della proposta¹². Nel merito, l'iniziativa rivela il proficuo intreccio tra la partecipazione dal basso e gli obiettivi perseguiti dall'Unione in tema di politica di coesione economica, sociale e territoriale¹³ come di tutele riservate

¹⁰ Per un commento all'art. 2 TUE, v.: L. FUMAGALLI, *Art. 2 TUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.*; M. PEDRAZZI, *Art. 2 TUE*, in M. C. BARUFFI, F. POCAR, *op. cit.* Sui valori dell'Unione: R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*; G. TESAURO, (a cura di) P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *op. cit.*

¹¹ Nota anche come *Politiche di coesione per l'uguaglianza delle Regioni e la preservazione delle culture regionali*. Quest'ultima denominazione compariva nella prima richiesta di registrazione della proposta (2013) e continua a comparire nelle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea.

¹² *Romania/Commissione*, C-54/22 P, sopra citata; v. anche le conclusioni avv. gen., sopra citate.

¹³ Artt. 174-178 TFUE. Per un commento alle vigenti disposizioni dei trattati: O. PORCHIA, *Artt. 174-178 TFUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.*; G. SERRANÒ, *Artt. 174-178 TFUE*, in M. C. BARUFFI, F. POCAR, *op. cit.* La dottrina sulla politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione è decisamente copiosa. Per una visione di insieme: S. PIATTONI, L. POLVERARI (eds.), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham-Northampton, 2016; C. PESCE, *Coesione economica, sociale e*

alle persone appartenenti alle minoranze e alle diversità che caratterizzano i territori dei membri¹⁴.

2. Esame della prassi

L'istituto ha avuto, sinora, un impatto modesto in termini di partecipazione e di riforme intraprese dall'Unione. Nondimeno, la novella del 2019, e il periodo pandemico hanno rinvigorito l'ICE. La partecipazione dal basso, agevolata dalle modalità digitali, è accresciuta e l'interesse dei cittadini ha riguardato, particolarmente, i diritti umani e i temi ampiamente politico-sociali; non sono mancati intrecci, talvolta, singolari tra le politiche dell'Unione tant'è che un numero crescente di iniziative predilige i temi ambientali¹⁵, sovente,

territoriale, in G. TESAURO, (a cura di) P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2021, pp. 499-510; G. TESAURO, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 341 ss. Per una ricostruzione storica: F. CARUSO, *Riflessioni sull'histoire della politica regionale comunitaria*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1996, p. 147 ss.; L. HOOGHE, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*, 1996; G. TESAURO, *La politica di coesione ed il rapporto con le altre politiche comunitarie*, in A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 123 ss.; R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, 2000.

¹⁴ Per una ricognizione storica del fenomeno: F. CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, Geneva UN, 1979, reperibile online; G. AMATO, J. BATT, *Minority Rights and EU Enlargement to the East. Report of the First Meeting of the Reflection Group on the Long-Term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border*, Florence European University Institute, *RSC Policy Papers Series*, No. 98/5, 1998; A. GORDOS, *L'Intégration européenne et la sauvegarde des valeurs culturelles*, in F. DELPÉRÉE (sous la direction de), *L'unité et la diversité de l'Europe - Les droits des minorités. Les exemples belge et hongrois*, Brussels, 2003; G. TOGGENBURG, *Minorities (...) the European Union: Is the Missing Link an "Of" or a "Within"?*, in *Journal of European Integration*, 2003, pp. 273-284.

¹⁵ In tema di ambiente e clima, alcune sono aperte alla raccolta firme, tra cui *Creazione di un'Autorità europea per l'ambiente*, *Tassare i grandi patrimoni per finanziare la transizione ecologica e sociale*, *Iniziativa dei cittadini europei per un'ALTERNATIVA VEGANA*; altre, invece, non hanno raggiunto il numero minimo di firme come *EcoScore europeo (European EcoScore)*; *#ReturnthePlastics: Un'iniziativa dei cittadini per attuare un sistema di cauzione e resa a livello dell'UE per il riciclaggio delle bottiglie di plastica*; *Tetti verdi (Green Garden Roof Tops)*; *Stop (((5G))) - Stay Connected but Protected (Stop (((5G))) Resta connesso ma protetto)*; *End The Slaughter Age*; *Green VAT - Un'IVA verde dell'UE per promuovere prodotti e servizi sostenibili e rispettosi dell'ambiente*.

legati alla tutela dei consumatori. Per contro, le proposte concernenti l'ambito "economia e società digitali", forsanche per la tecnicità degli argomenti¹⁶, sono diminuite e/o hanno raggiunto a fatica il sostegno necessario. Il dato denota una preoccupante disinformazione collettiva sulle transizioni che, difatti, preclude alla Commissione (quindi, all'Unione) di conoscere il punto di vista dei cittadini su tematiche, indiscutibilmente, rilevanti per il progresso e il benessere collettivo.

Se tanto è indubbio, è altresì vero che il filtro della Commissione resta a imbuto. A oggi, dieci proposte hanno ricevuto risposta da parte dell'esecutivo europeo¹⁷ e solo alcune di esse hanno portato a delle proposte normative, nuove e/o di revisione, e ad azioni di *follow-up*¹⁸.

I riscontri della Commissione in sede di valutazione variano per l'intensità degli impegni, formali e istituzionali, assunti nei confronti dei cittadini europei. In talune circostanze, l'esecutivo dell'Unione pianifica azioni in diverse direzioni, tra cui, l'ammodernamento della scienza nell'Unione con lo sviluppo di approcci alternativi e finanziamenti adeguati, unitamente alla revisione della normativa europea giudicata insufficiente¹⁹. In altre, la Commissione punta,

¹⁶ A titolo esemplificativo, *Iniziativa della società civile per il divieto delle pratiche di sorveglianza biometrica di massa* non ha raccolto firme a sufficienza.

¹⁷ Dati aggiornati al 6 marzo 2024. Le ICE con risposta sono: *Fur Free Europe (Basta pellicce in Europa)*; *Salvare i cosmetici cruelty-free: impegnarsi per un'Europa senza sperimentazione animale*; *Stop Finning - Stop the trade (Stop all'asportazione e al commercio delle pinne di squalo)*; *Salviamo api e agricoltori! Verso un'agricoltura favorevole alle api per un ambiente sano*; *End the Cage Age*; *Vietare il glifosato e proteggere le persone e l'ambiente dai pesticidi tossici*; *Minority SafePack - Un milione di firme per la diversità in Europa*; *Stop Vivisection*; *Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!; Uno di noi*.

¹⁸ *Comunicazione della Commissione relativa all'iniziativa dei cittadini europei "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!"*, Bruxelles, 19 marzo 2014, COM(2014) 177 final; *comunicazione della Commissione sull'iniziativa dei cittadini europei (ICE) "End the Cage Age"*, Bruxelles, 30 giugno 2021, C(2021) 4747 final; *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) 'Save cruelty-free cosmetics – Commit to a Europe without animal testing'*, Bruxelles, 25 luglio 2023, C(2023) 5041 final, con l'impegno della Commissione a presentare una proposta legislativa entro la fine del 2023; *comunicazione della Commissione sull'iniziativa dei cittadini europei "Vietare il glifosato e proteggere le persone e l'ambiente dai pesticidi tossici"*, Strasburgo, 12 dicembre 2017, C(2017) 8414 final.

¹⁹ Cfr. *Salvare i cosmetici cruelty-free*.

nell'immediatezza, a intensificare le misure di monitoraggio della normativa europea già adottata²⁰, riservandosi, nel lungo periodo, la possibilità di elaborare proposte normative.

Nelle comunicazioni di rigetto, le valutazioni sono di tono differente, ma, pienamente, omogenee alla logica dell'istituto. L'esecutivo europeo, pure dichiarando di non proseguire in via legislativa, si adopera per assicurare una certa eco politica alle istanze dei cittadini, senza escludere di ritornare sul tema e/o di presentare proposte normative ai colegislatori dell'Unione in un momento successivo. Accade così che l'istituzione consideri prioritario garantire che le proposte in discussione in seno ai colegislatori siano adottate tempestivamente anziché proporre nuovi atti legislativi²¹; o assumersi l'impegno a intraprendere campagne di sensibilizzazione e di monitoraggio sull'attuazione della normativa europea da parte degli Stati membri²². Sovente, l'onere della Commissione si traduce in dettagliate tabelle di marcia che includono valutazioni di impatto periodiche, anche di respiro internazionale, e possibili interventi normativi all'esito del monitoraggio²³.

Pure nella loro indubbia eterogeneità, le risposte negative evidenziano quella proficua apertura democratica sollecitata dalla giurisprudenza europea²⁴. Esse, difatti, avviano il confronto politico-istituzionale in seno all'Unione e fanno sì che l'attenzione permanga sulle tematiche ritenute sensibili dalla collettività, indipendentemente,

²⁰ Cfr. *Vietare il glifosato e proteggere le persone e l'ambiente dai pesticidi tossici e il monitoraggio del regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare*. Per un commento: I. LOCK, *Debating Glyphosate: A Macro Perspective on the Role of Strategic Communication in Forming and Monitoring a Global Issue Arena Using Inductive Topic Modelling*, in *International Journal of Strategic Communication*, 2020, pp. 233-245.

²¹ *Comunicazione della Commissione sull'iniziativa dei cittadini europei "Salviamo api e agricoltori! Verso un'agricoltura favorevole alle api per un ambiente sano"*, Bruxelles, 5 aprile 2023, C(2023) 2320 final.

²² *Comunicazione della Commissione sulla proposta di iniziativa dei cittadini intitolata «Minority SafePack»*, Bruxelles, 15 gennaio 2021, C(2021)171 final; *comunicazione della Commissione sull'iniziativa dei cittadini europei «Stop Vivisection»*, Bruxelles, 3 giugno 2015, C(2015) 3773 final.

²³ *Comunicazione della Commissione sull'iniziativa dei cittadini europei (ICE) «Stop Finning - Stop the Trade»*, Bruxelles, 5 luglio 2023, C(2023) 4489 final.

²⁴ V. *supra*.

dalla presentazione di una bozza normativa specifica. Così lette, le decisioni di rigetto ridimensionano le scelte della Commissione di non intraprendere azioni normative, almeno, nel breve periodo, attribuendo loro il giusto significato europeo.

3. L'ICE Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la sostenibilità delle culture regionali

L'iniziativa *Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la sostenibilità delle culture regionali* ha animato, sin dal principio, il confronto tra l'Unione i suoi cittadini e gli Stati membri su taluni aspetti procedurali dell'istituto partecipativo, ma anche sui valori, sugli obiettivi e sulle politiche caratterizzanti il processo di integrazione europea.

La proposta, decisamente complessa, si fonda sulla politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, prima ancora, sul rispetto dei valori fondamentali dell'Unione che, enunciati nell'articolo 2 TUE²⁵, comprendono la dignità umana, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto²⁶ e i diritti umani²⁷, in particolare

²⁵ Cfr. C. AMALFITANO, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham, 2018; R. BARATTA, *La "communauté de valeurs" dans l'ordre juridique de l'Union européenne*, in *RAE*, 2018, pp. 81-91; E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, pp. 159-169; A. VON BOGDANDY, L. D. SPIEKER, *Protecting Fundamental Rights Beyond the Charter. Repositioning the Reverse Solange Doctrine in Light of the CJEU's Article 2 TEU Case Law*, in M. BOBEK, J. ADAMS-PRASSL (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, 2020, pp. 525-546; C. AMALFITANO, F. CROCI, *Identificazione e ruolo delle clausole generali nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *DUE*, 2021, pp. 9-42; A. VON ARNAULD, *Harmonisation through General Principles of Law*, in K. S. ZIEGLER, P. J. NEUVONEN, V. MORENO-LAX (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, Cheltenham, 2022, pp. 40-61; L. D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks*, Oxford, 2023.

²⁶ Fra i contributi apparsi di recente: M. OVÁDEK, *The Rule of Law in the EU: Many Ways Forward But Only One Way to Stand Still?*, in *Journal of European Integration*, 2018, pp. 495-503; M. SAFJAN, *The Rule of Law and the Future of Europe*, in *DUE*, 2019, pp. 425-440; A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023.

²⁷ La dottrina in argomento è vastissima. Ci limitiamo a segnalare: J. WOUTERS (eds.), *The European Union and Human Rights: Law and Policy*, Oxford, 2020; J.

modo, delle persone appartenenti a minoranze; richiama l'obiettivo dell'Unione di combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni, di rispettare la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e di vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo²⁸.

Gli organizzatori chiedono, sostanzialmente, all'Unione di dotarsi della nozione di «regione a minoranza nazionale» al fine di riconoscere giuridicamente le aree geografiche connotate da specificità culturali, etniche, linguistiche o religiose, ben distinte da quelle delle zone circostanti; concretamente, di assegnare alle minoranze etniche le competenze amministrative necessarie per accedere, direttamente, ai fondi dell'Unione in materia di coesione e, quindi, per colmare i divari economici con le aree limitrofe a tutela delle peculiarità dei luoghi.

Il progetto ha catalizzato l'attenzione dei cittadini, soprattutto, dell'Europa orientale²⁹, in un crescendo di interazioni democratiche destinante a perdurare dal momento che, con sentenza del 22 febbraio 2024, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha validato la decisione di registrazione parziale adottata dalla Commissione nel 2019³⁰, dando il via alla fase decisiva dinanzi all'esecutivo europeo.

WOUTERS, M. OVÁDEK, *The European Union and Human Rights: Analysis, Cases, and Materials*, Oxford, 2021.

²⁸ Art. 3 TUE; art. 22 Carta. Sui valori di identità nazionale: L. S. ROSSI, *Fundamental Values, Principles, and Rights Aer the Treaty of Lisbon: The Long Journey Toward a European Constitutional Identity*, in F. BERROD (ed.), *Europe(s), Droit(s) européen(s). Une passion d'universitaire. Liber amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruxelles, 2015, pp. 511-524; ID., 2, 4, 6 (TUE) ... *l'interpretazione dell'"Identity Clause" alla luce dei valori fondamentali dell'Unione* in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano* cit., pp. 858-870; V. SKOURIS, *L'identité nationale: qui détermine son contenu et selon quels critères?*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., pp. 912-924.

²⁹ La percentuale più alta di firme è, in ordine, ungherese, slovacca e lituana. D'altra parte, il tema delle minoranze a carattere regionale è particolarmente sentito nei Paesi dell'Europa orientale e ha inciso al momento della loro adesione all'Unione. Cfr. C. SKALNIK LEFF, O. I. ARMEANU, *Ethnic Politics of the Hungarian Minorities in Slovakia, Romania, and Serbia in 2015*, in *European Yearbook of Minority*, 2017, pp. 321-250; S. PUGLIESE, *La tutela delle minoranze nell'Unione europea: il caso della minoranza ROM*, in *DUE*, 2019, pp. 331-365; K. BALINT, *Non-Territorial Autonomy in East-Central Europe: What about Romania?*, in *Central European Journal of Comparative Law (CEJCL)*, 2020, pp. 87-110.

³⁰ *Romania/Commissione*, C-54/22 P, sopra citata.

Di talché, l'iniziativa presenta (almeno) due profili meritevoli di approfondimento. Uno, di respiro procedurale, coinvolge il giudice dell'Unione, più volte, chiamato a pronunciarsi sulla proposta, segnatamente, sulla normativa europea del 2011, a essa riferibile, con incursioni sull'inquadramento del progetto nel contesto dei trattati e delle politiche europee. Un secondo, di tipo politico, investe i valori democratici e socio-economici dell'Unione e spinge a indagare i futuri e possibili scenari giuridici, a partire dal riscontro che la Commissione potrebbe, concretamente, dare alla richiesta di introdurre nel diritto dell'Unione la nozione di regione a minoranza nazionale.

4. *La registrazione parziale e qualificata dell'iniziativa*

Sotto l'aspetto procedurale, l'iniziativa registra una storia singolare che, iniziata nel 2013, ha trovato epilogo lo scorso 22 febbraio 2024, a opera della Corte di giustizia.

Procedendo per gradi, nel 2013, la Commissione, ritenendo il progetto esorbitante rispetto alle proprie competenze, rispondeva in maniera negativa agli organizzatori che ne chiedevano la registrazione³¹. Investito della questione, il Tribunale dell'Unione confermava la decisione di rigetto³²; per contro, nel marzo 2019, la Corte di giustizia annullava in appello la sentenza di primo grado unitamente alla comunicazione controversa³³, riportando la vicenda al punto di partenza.

La Commissione, chiamata a pronunciarsi, nuovamente, sulla registrazione del progetto, decideva, nell'aprile 2019, di registrare parzialmente la proposta e di inquadrarla nell'ambito dell'articolo 177

³¹ Decisione della Commissione, del 25 luglio 2013, relativa alla domanda di registrazione dell'iniziativa dei cittadini europei «Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali», C (2013) 4975 final. Cfr. B. TARNOK, *The Szekler National Council's European Citizens' Initiative - For the Equality of the Regions and Sustainability of the Regional cultures at the Court of Justice of the European Union*, in *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2016, pp. 489-506.

³² *Izsák e Dabis/Commissione*, T-529/13, sopra citata.

³³ *Izsák e Dabis/Commissione*, C-420/16 P, sopra citata.

TFUE³⁴. Il governo rumeno, probabilmente, preoccupato dalla possibilità che le istanze delle minoranze regionali trovassero seguito, impugnava la decisione dinanzi al Tribunale che, però, confermava l'operato procedurale e sostanziale della Commissione con sentenza del 10 novembre 2021³⁵. Come prevedibile, avverso la sentenza di primo grado, il governo rumeno, supportato da quello ungherese, proponeva appello dinanzi alla Corte di giustizia.

Quest'ultima, come già accennato, si è pronunciata nel febbraio 2024, chiarendo, definitivamente, gli aspetti procedurali della proposta e, per il suo tramite, dell'istituto partecipativo, con qualche incursione sul merito o, meglio, sulle basi giuridiche del progetto. In estrema sintesi, il giudice del Lussemburgo ribadisce che la Commissione può procedere alla registrazione parziale o qualificata della proposta; ancora, che l'articolo 177 TFUE, configura la giusta base giuridica del progetto e di una probabile proposta normativa.

Nell'immediatezza, occorre dire che la pronuncia si pone in linea con la giurisprudenza dell'Unione e che, quindi, le statuizioni, ivi formulate, erano, agevolmente, prevedibili alla luce della lettura organica e sistemica della normativa del 2011, applicabile al caso di specie, e delle conclusioni dell'avvocato generale³⁶, cui la Corte pure si è allineata.

Il percorso argomentativo si snoda, essenzialmente, su due aspetti. Il primo riguarda i principi che disciplinano il procedimento di registrazione di una proposta. In merito, la Corte rammenta, ancora una volta, che affinché un'ICE sia registrata, il progetto non deve esulare manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta normativa ai fini dell'applicazione dei trattati. La limitata flessibilità del caso intende incoraggiare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione e rendere quest'ultima più accessibile³⁷. Pertanto, l'istituzione deve procedere alla

³⁴ Decisione (UE) 2019/721 della Commissione, del 30 aprile 2019, sulla proposta d'iniziativa dei cittadini dal titolo «Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali».

³⁵ *Romania/Commissione*, T-495/19, sopra citata.

³⁶ Conclusioni C-54/22 P, sopra citate.

³⁷ *Romania/Commissione*, C-54/22 P, sopra citata, punti 39-53. V. anche: *Anagnostakis/Commissione*, C-589/15 P, sopra citata; *Izsák e Dabis/Commissione*, C-420/16 P, sopra citata; *Romania/Commissione*, C-899/19 P, sopra citata.

registrazione ogni qualvolta, a una prima analisi, non sia provato che la proposta superi la sua competenza a formulare proposte normative ai colegislatori dell'Unione.

Sul punto, ormai granitico, si innesta la novità di rilievo della pronuncia di appello, vale a dire la riflessione sulle basi giuridiche della proposta. La Corte, innanzitutto, esclude, al pari del Tribunale, l'esistenza di un obbligo per la Commissione di esaminare se la proposta possa trovare un fondamento in una qualsiasi delle disposizioni dei trattati, incluse quelle non espressamente considerate dagli organizzatori. Subito dopo, avvalora, sotto il profilo formale e sostanziale, la scelta dell'esecutivo europeo di individuare nell'art. 177 TFUE, pure menzionato dagli organizzatori, il potenziale fondamento giuridico degli atti legislativi dell'Unione. Per tale via, la sentenza conferma l'inquadramento della proposta nell'ampio contesto della politica di coesione economica, corroborando l'impianto ermeneutico del giudice di prime cure anche sotto il profilo procedurale.

Il secondo profilo concerne, più da vicino, la possibilità della Commissione di qualificare la registrazione. La Corte ritiene opportuno definire la questione in una visione di insieme semantica e giuridica. A suo dire, le espressioni «inquadramento», «qualificazione» e «registrazione parziale», usate dal Tribunale, esprimono un'unica nozione, ossia la registrazione parziale di una proposta che non ne riporti integralmente il contenuto, ma ne circoscriva la portata alla luce delle proposte degli atti giuridici specifici che ne deriverebbero oppure, come nella fattispecie, in ragione dell'individuazione degli atti giuridici di cui si propone l'adozione o, più in generale, del modo in cui è definito l'oggetto.

Pure vero, osserva la Corte, che la normativa del 2011, non prevede espressamente la possibilità di procedere alla registrazione parziale³⁸; nondimeno, la corretta interpretazione di una norma di diritto dell'Unione deve tenere conto della formulazione letterale, del contesto, del suo effetto utile, ancora, degli scopi perseguiti dalla normativa di riferimento³⁹. Ne deriva che la condizione di

³⁸ Art. 4, par. 2, lett. b), regolamento (UE) n. 211/2011, cit.

³⁹ *Romania/Commissione*, C-54/22 P, sopra citata, punto 63; Corte giust. 22 dicembre 2022, C-383/21 e C-384/21, *Sambre & Biesme e Commune de Farciennes*.

registrazione va rapportata agli obiettivi perseguiti dall'ICE di accrescere il coinvolgimento dei cittadini nella vita democratica dell'Unione e di avvicinare quest'ultima a essi. Pertanto, la fase di registrazione deve essere condotta dalla Commissione in modo da assicurare l'azionabilità dell'istituto. *A contrario*, se si nega all'esecutivo europeo la facoltà di qualificare la proposta, si rischia di rifiutare la registrazione anche nel caso in cui soltanto una parte del progetto eccede la competenza a presentare una proposta legislativa.

5. *Gli aspetti politici della proposta: le tutele delle «regioni a minoranza nazionale»*

Quanto ai profili politici, pare doveroso fornirne l'inquadramento giuridico a livello internazionale e dell'Unione europea.

A livello internazionale, la dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche del 1992 e la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa del 1995, pure rappresentando i principali testi di riferimento, non contengono una definizione chiara delle minoranze nazionali. Tuttavia, il fenomeno trova le sue linee essenziali nella raccomandazione 1201 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (1993) relativa a un protocollo addizionale sui diritti delle minoranze alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il testo del 1993 parla delle minoranze nazionali come gruppi di persone presenti in uno Stato, di cui sono cittadini e con cui mantengono legami antichi, solidi e duraturi. Nello specifico, codesti gruppi di individui presentano caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche; sono sufficientemente rappresentativi, sebbene numericamente inferiori al resto della popolazione nazionale o regionale; soprattutto, sono animati dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la loro comune identità, incluse la cultura, le tradizioni, la religione o la lingua.

Sia consentito rinviare a C. PESCE, *Il principio dell'effetto utile e la tutela dei diritti nella giurisprudenza dell'Unione*, in *SIE*, 2014, pp. 359-376.

La questione, quindi, investe, principalmente, i governi nazionali. Del resto, il legame forte delle persone partecipi alle minoranze con gli Stati di appartenenza giustifica gli oneri e le prerogative dei governi nazionali, tenuti a regolamentare e a tutelare le realtà locali in ragione delle specificità etnico-territoriali, delle loro carte costituzionali, delle convenzioni di diritto internazionale ratificate⁴⁰ e delle indicazioni fornite dal Consiglio d'Europa.

Forsanche per questa ragione, gli Stati fondatori della Comunità e poi revisori dei trattati non hanno inteso corredare il diritto primario di disposizioni specifiche. Il Trattato di Roma tracciava un profilo marcatamente economico delle minoranze presenti nei territori comunitari, tutelandone il diritto alla parità di retribuzione e il divieto di discriminazione basata sulla nazionalità⁴¹. L'Atto unico europeo parlava di diritti fondamentali stabiliti negli Stati membri, mentre il Trattato di Maastricht conteneva un riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Successivamente, il Trattato di Amsterdam ha ampliato la prospettiva dei diritti umani, gettando le premesse dei lavori di Lisbona.

Nel sistema giuridico attuale, la tutela dei diritti di minoranze linguistiche, etniche o nazionale ha una propria significatività nel contesto delle politiche di allargamento dei suoi confini⁴². Una grave

⁴⁰ V., in particolare: ONU, Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche (1992); Consiglio d'Europa, Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Strasburgo, 1° febbraio 1995. Tra i contributi recenti, cfr.: M. V. MATIJEVIC, *Adequate Representation of Persons Belonging to National Minorities in Public Sector: the Nature, Content and Scope of Obligations in the Comments of the Advisory Committee for the Framework Convention*, in *Foreign Legal Life*, 2020, pp. 55-68; E. CRAIG, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities and Internalization: Lessons from the Western Balkans*, in *Review of Central and East European Law*, 2021, pp. 1-40; T. JACOB-OWENS, *Immigration and Multicultural Citizenship in Europe: Insights from the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 2021, pp. 167-197; V. TUDISCO, *National Human Rights Institutions and Access to Justice for National Minorities in Europe*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 2022, pp. 577-603.

⁴¹ B. DE WITTE, *Market Integration and Cultural Diversity in EU Law*, in V. VADI, B. DE WITTE (eds.), *Culture and International Economic Law*, London, 2015, p. 193 ss.

⁴² Artt. 6 e 49 TUE. Cfr. S. MONTALDO, *Art. 49 TUE*, in M. C. BARUFFI, F. POCAR, *op. cit.*; B. NASCIBENE, C. SANNA, *Art. 6 TUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.*; M. PEDRAZZI, *Art. 6 TUE*, in M. C. BARUFFI, F. POCAR, *op. cit.*; M. PUGLIA, *Art. 49*

violazione del valore del rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze può, altresì, aprire la procedura di cui all'articolo 7 TUE, con le note conseguenze del caso. Del pari, i diritti delle minoranze trovano garanzie nei principi di non discriminazione e di parità di trattamento, esplicitati in taluni atti di diritto derivato⁴³. Più in generale, un ruolo chiave, ma non incisivo, è svolto dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)⁴⁴.

Pure vero che i trattati vigenti hanno inserito le tutele delle persone appartenenti alle minoranze tra i valori dell'Unione di cui all'articolo 2 TUE; l'articolo 3 TUE dichiara, al suo terzo paragrafo, che l'Unione rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica⁴⁵ nella

TUE, in A. TIZZANO, *op. cit.* Cfr. K. TOPIDI, *Are the Copenhagen Criteria Undermined by the Lisbon Treaty?*, in *European Yearbook of Minority*, 2013, pp. 37-59; J. SARGENTINI, A. DIMITROVS, *The European Parliament's Role: Towards New Copenhagen Criteria for Existing Member States*, in *JCMS*, 2016, pp. 1085-1092; E. HITAJ, *L'allargamento dell'Unione europea verso i balcani occidentali. Stabilità politica della regione oltre i criteri di Copenaghen?*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2017, pp. 49-65; L. OGNJANOSKA, *Promoting the Rule of Law in the EU Enlargement Policy: A Twofold Challenge*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2021, pp. 237-278.

⁴³ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000 (versione consolidata); regolamento (CE) n. 1007/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009. Cfr., *ex multis*: G. TOGGENBURG, *The Race Directive: A New Dimension in the Fight against Ethnic Discrimination in Europe*, in *European Yearbook of Minority Issues*, 2002, p. 231 ss.

⁴⁴ Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali. L'Agenzia, che opera in stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa e l'OSCE, non rappresenta l'organo di controllo della Carta, pure adottandola come parametro di riferimento, né le sue conclusioni sono vincolanti. Cfr. G. N. TOGGENBURG, *Exploring the Fundament of a New Agent in the Field of Rights Protection: The F(undamental) R(ights) A(gency) in Vienna*, in *European Yearbook of Minority Issues Online*, 2010, pp. 597-625.

⁴⁵ La diversità linguistica e culturale è richiamata nelle politiche dell'Unione dedicate all'istruzione (art. 165, par. 1, TFUE) e alla cultura (art. 167, par. 1, TFUE). Cfr. E. DE GOTZEN, *Art. 165 TFUE*, in M. C. BARUFFI, F. POCAR, *op. cit.*; M. MARLETTA, *Art. 167 TFUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.*; M. MIGLIAZZA, *Art. 167 TFUE*, in M. C. BARUFFI, F. POCAR, *op. cit.*; D. SAVY, *Art. 165 TFUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.* V. anche: A. ADINOLFI, *"Diversità" culturale e politica dell'immigrazione dell'Unione europea*, in M. MARLETTA, N. PARISI (a cura di), *Multiculturalismo e Unione Europea*, Torino, 2008, p. 81; F. CARUSO, *Le competenze dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di "istruzione"*, in *Diritto e società*, 2010, p. 207 ss.; D. SAVY, *I confini della competenza dell'Unione europea nel settore culturale*, in *Rivista Internazionale di Studi Europei*, 2015, p. 35 ss.; C. PESCE, *Cultura*, in G. TESAURO, (a cura di) P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *op. cit.*, pp. 462-468.

definizione e nell'attuazione delle sue politiche ed azioni l'Unione, dovendo tenere conto della lotta contro l'esclusione sociale e mirare a combattere le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica⁴⁶. Ancora, la Carta menziona le minoranze nel divieto di discriminazioni e nel rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica, rispettivamente, agli articoli 21 e 22.

Ciò nonostante, le minoranze regionali a carattere etnico non trovano, ufficialmente, spazio nei trattati o nel diritto derivato; né, tantomeno, si registra fra i Paesi membri una visione comune sulla loro qualificazione giuridica⁴⁷. Ne deriva che l'Unione non gode di una competenza pregnante in materia di diritti delle minoranze, ma ne deve garantire le tutele da parte del diritto europeo.

Nel silenzio dell'ordinamento europeo, una soluzione positiva alla proposta, qui vagliata, proviene dalla Corte di giustizia e dal Parlamento europeo, in armonia con la linea estensiva ed evolutiva tracciata a Lisbona. Entrambe le istituzioni, seppure in circostanze differenti, aprono prospettive sul possibile riconoscimento delle prerogative delle minoranze a carattere nazionale nel diritto dell'Unione⁴⁸, nell'alveo della politica di coesione economica, sociale e territoriale.

Precisamente, come già ricordato, il Tribunale⁴⁹ e la Corte di giustizia⁵⁰, collocano la proposta, a pieno titolo, nell'ambito delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale. Benché, infatti, una regione «a minoranza nazionale» non sia da ricomprendersi tra le

⁴⁶ Artt. 9 e 10 TFUE.

⁴⁷ Sulle minoranze presenti nei territori europei: 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, pp. 165-198; U. BARTEN, *Minority Rights in the European Union after Lisbon*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2015, pp. 74-94; A. ASLI BILGIN, *Minority Protection in the European Union: To Protect Or Not to Protect*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 2019, pp. 92-115.

⁴⁸ N. NAGY, M. SZAPPANYOS, *The Rights of European Minorities: Justice, Public Administration, Participation, Transfrontier Exchanges and Citizenship - International Developments in 2021*, in *European Yearbook of Minority Issues*, 2021, pp. 133-160.

⁴⁹ *Romania/Commissione*, T-495/19, sopra citata.

⁵⁰ *Romania/Commissione*, C-54/22 P, sopra citata.

aree che, a mente dei trattati, presentano «gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici», è altrettanto vero che, in certi territori, le peculiarità etniche, linguistiche, culturali o religiose possono influire negativamente in termini di sviluppo, al punto da rendere necessario un intervento dell'Unione finalizzato al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale di quella particolare area geografica. D'altra parte, l'elenco degli svantaggi che richiedono di rivolgere un'attenzione particolare a una specifica regione, tracciato dall'articolo 174 TFUE, è meramente esemplificativo⁵¹.

Ne deriva che il sostegno dell'Unione alle aree minoritarie dal punto di vista etnico, linguistico, culturale e religioso, colpite da gravi e permanenti svantaggi di ordine economico e sociale, risponde alle finalità dei trattati⁵².

Anche il Parlamento europeo, sin dai primi anni duemila⁵³ e, più di recente, nel 2018⁵⁴, non esclude la possibilità che l'Unione intervenga a tutela delle minoranze nazionali presenti nei suoi territori alla luce, principalmente, dei valori e degli obiettivi di cui agli articoli 2 e 3 TUE e della politica di coesione nella sua matrice redistributiva. A suo parere, ferme restando le competenze dei governi nazionali, l'Unione può pronunciarsi su una varietà di questioni attinenti alle persone che si identificano nelle minoranze nazionali.

Allo scopo, diverse sue risoluzioni sollecitano la Commissione a formulare una proposta legislativa sulle norme minime di protezione

⁵¹ *Izsák e Dabis/Commissione*, C-420/16 P, sopra citata.

⁵² Sul vasto argomento delle minoranze nazionali: Corte giust. 24 aprile 2012, C-571/10, *Kamberaj*; *Izsák e Dabis/Commissione*, C-420/16 P, sopra citata; *Romania/Commissione*, C-899/19 P, sopra citata. V. anche: *Izsák e Dabis/Commissione*, T-529/13, sopra citata; *Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe/Commissione*, T-646/13, sopra citata; *Romania/Commissione*, T-391/17, sopra citata; *Romania/Commissione*, T-495/19, sopra citata; *Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe/Commissione*, T-158/21, sopra citata.

⁵³ Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2005 sulla protezione delle minoranze e le politiche contro la discriminazione nell'Europa allargata.

⁵⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018 su norme minime per le minoranze nell'UE. V. anche: Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2016 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea; Risoluzione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla protezione e la non discriminazione delle minoranze negli Stati membri dell'UE.

delle minoranze nell'Unione che definisca la nozione europea di «minoranza nazionale» in maniera flessibile, essendo il fenomeno difficilmente inquadrabile. A suo parere, il testo dovrebbe rispettare non solo i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ma anche gli impegni internazionali dell'Unione⁵⁵ e le indicazioni fornite dalla raccomandazione del Consiglio d'Europa del 1993, già ricordata.

Il monito del Parlamento europeo ha, sinora, avuto un seguito meramente politico con l'impegno della Commissione, annunciato all'esito dell'ICE *Minority SafePack*, ad avviare campagne di sensibilizzazione sulle minoranze e di monitoraggio sulle azioni degli Stati membri. Pure va detto che *Minority SafePack*, su cui il confronto è stato acceso, resta circoscritta alla tutela delle minoranze, per lo più, linguistiche⁵⁶; per contro, la proposta qui ripercorsa, è il caso di ribadirlo, punta all'autonomia amministrativa delle aree regionali a minoranza nazionale.

6. Le possibili evoluzioni normative in seno all'Unione

In un simile scenario, la risposta discrezionale della Commissione, ormai prossima, può segnare un cambio di rotta in seno all'Unione.

Abbozzando una prima ipotesi, forse più realistica e immediata, l'esecutivo europeo può decidere di non proseguire, almeno inizialmente, con una proposta normativa. Una soluzione del genere è in armonia con la recente prassi della Commissione di proseguire il dialogo sui temi oggetto dell'ICE, qualora permangano, verosimilmente, dubbi sulla fattibilità di una proposta normativa. Difatti, nel caso di specie, il raggiungimento di scelte corali potrebbe essere osteggiato dai governi che si sentono minacciati per le ricadute

⁵⁵ Cfr. Linea guida n. 5 sulle relazioni tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, adottata dai capi di Stato e di governo degli Stati membri del Consiglio d'Europa, riunitisi a Varsavia il 16 e 17 maggio 2005.

⁵⁶ Cfr. B. TARNOK, *European Minorities Win a Battle in Luxembourg the Judgment of the General Court in the Case Minority SafePack European Citizens' Initiative*, in *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2017, pp. 271-286; K. CREPAZ, *The Minority SafePack Initiative: A European Participatory Process Supporting Cultural Diversity*, in *European Yearbook of Minority Issues*, 2018, pp. 23-52; B. TARNOK, *European Citizens' Initiatives for the Protection and Promotion of Rights and Interests of National Minorities: Latest Developments*, in *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2020, pp. 299-313.

interne in termini di oneri normativi, strutturali e di *chance* di accesso ai fondi europei e che, difatti, hanno più volte chiesto ai giudici dell'Unione di annullare la decisione di registrazione.

La delicatezza e la portata della questione sembrano, cioè, suggerire alla Commissione di impegnarsi sul piano politico, avviando conferenze, confronti interistituzionali ai diversi livelli riguardati oppure procedendo con atti di natura non legislativa, quale, ad esempio, la pubblicazione di un libro verde, seguito da uno bianco.

Per contro, l'istituzione, qualora decida di procedere in via normativa, potrebbe optare per una proposta di direttiva che delinei la nozione di «regione a minoranza nazionale» in maniera elastica, come suggerito dalla Corte di giustizia e dal Parlamento europeo. Il testo potrebbe fondarsi sulla coesione economica dell'Unione, segnatamente, sul combinato disposto degli articoli 174 e 177 TFUE, già individuato dai giudici dell'Unione. Le disposizioni, invero, restituiscono una nozione particolarmente ampia e non esaustiva delle regioni, potenzialmente, interessate dai provvedimenti strutturali; descrivono, in generale, gli obiettivi delle politiche di coesione e, conseguentemente, conferiscono alle istituzioni europee un'ampia facoltà in merito alle misure da intraprendere, nel rispetto della sussidiarietà. Per tale via, l'Unione potrebbe conciliare, non senza difficoltà, le finalità dei trattati con le competenze e le esigenze particolari degli Stati in fase di recepimento.

Residua una terza circostanza, a nostro avviso remota. La Commissione decide di non procedere in alcun modo. In tale caso, non è escluso che i promotori reiterino la proposta dopo averla, opportunamente, rimodulata, forti del largo supporto ricevuto in fase di sottoscrizione e, soprattutto, della tenacia sinora dimostrata nel volere usare lo strumento partecipativo per scrivere un passo importante nella storia delle minoranze dell'Unione.

A prescindere dal contenuto, la valutazione della Commissione aprirà il dibattito politico, probabilmente, con il coinvolgimento del Parlamento europeo e con una sua nuova risoluzione in linea con gli omologhi testi sinora apparsi.

7. Considerazioni conclusive e prospettive future

In ragione di quanto sinora esposto, l'istituto dell'ICE rappresenta un catalizzatore per un coerente sviluppo del processo democratico all'interno dell'Unione. Lo strumento, invero, agevola la discussione qualificata in seno alle istituzioni dell'Unione sui temi che formano oggetto di una specifica proposta; soprattutto, contribuisce a rafforzare la fiducia nelle istituzioni europee e a promuovere la partecipazione attiva dei cittadini all'elaborazione delle politiche dell'Unione.

Se tanto pare corretto e in linea con i trattati, i limiti che ne frenano le potenzialità hanno, probabilmente, origine diversa e, per lo più, pragmatica. In particolare, gli aspetti procedurali, gli oneri dei promotori, gli incerti esiti delle iniziative, per citarne alcuni, sono, forse, all'origine della scarsa attrattività dell'istituto per i cittadini e, conseguentemente, del ruolo marginale che la partecipazione democratica digitale riveste nel quadro generale delle procedure deliberative dell'Unione.

Ciò non significa che lo strumento sia del tutto inefficace, ma che è possibile migliorarne la portata e l'impatto. Del resto, gli ammonimenti giurisprudenziali, più volte ricordati, evidenziano l'opportunità di guardare al fine ultimo dell'istituto di animare il dibattito politico europeo piuttosto che ai suoi limiti, pure correggibili.

Il monito, ben inteso, è rivolto all'Unione, il cui processo decisionale dovrebbe implementare canali aperti e informali di dibattito pubblico e guardare all'ICE come a un contenitore democratico di istanze manifestate dal basso di cui tenere conto nell'elaborazione del diritto dell'Unione; più specificamente, alla Commissione, tenuta a interessare la collettività, a diffondere lo strumento, a sostenere e a formare i promotori sulle soluzioni in caso di inammissibilità, parziale o totale, sulla facoltà di modificare e di ripresentare le proposte. Anche i cittadini europei ne sono riguardati, atteso che potrebbero ricorrere all'istituto, con maggiore frequenza e insistenza, al fine di fare sentire, tangibilmente, la propria voce sulle scelte dell'Unione. A una analisi critica, la Corte sembra, inoltre, invitare le parti coinvolte a una sana collaborazione, fiducia e apertura reciproca. Sicché, il filtro della Commissione può configurare la traduzione corretta ed europea delle istanze formulate dal basso, vale a dire una garanzia sistemica e non un muro burocratico difficilmente valicabile.

D'altro canto, l'iniziativa qui esaminata dimostra che l'ICE è funzionale all'avvio del confronto in seno all'Unione sui temi rilevanti per il processo di integrazione. Le richieste delle regioni a minoranza nazionale richiamano l'attenzione dell'Unione sulle esigenze delle comunità periferiche e singolari, in un'ottica di prossimità europea e di progresso socioeconomico equo e inclusivo che rispetta le diversità⁵⁷ e che ricalca la logica redistributiva tradizionale, ma non per questo meno attuale, della politica di coesione dell'Unione. Pure va riconosciuto che il taglio argomentativo della proposta ha anticipato l'attuale filone dell'ICE che, apertosi nel periodo pandemico, denota una determinazione partecipativa di nuovo genere, ma anche il bisogno di ampliare il concetto di cittadinanza europea e di porre l'accento sui diritti umani e politico-sociali.

La proposta ha, altresì, richiamato l'attenzione sulle difficoltà che i promotori incontrano lungo tutta la procedura, a partire dalla fase di registrazione del progetto. Sebbene molte problematiche siano state chiarite dalla Corte di giustizia, permangono profili perfezionabili. La gran parte di essi chiama la Commissione a tenere comportamenti proattivi, in linea con il suo compito istituzionale di cura dell'interesse dell'Unione.

Sembra, cioè, provenire dal basso il monito all'istituzione a curare meglio il rapporto con i promotori al fine di effettuare una valutazione seria ed efficace dei contributi dei cittadini; a instaurare un dialogo sempre più aperto e imparziale, lungo le diverse fasi di raccolta e di esame, in merito agli obiettivi del progetto e ai mezzi per conseguirli, aumentando le possibilità di un seguito legislativo a lungo termine.

In senso più ampio, emerge l'onere della Commissione di affiancare i promotori, promuovendo, ancora più, il ricorso all'istituto sui canali *social* in piena trasparenza dei risultati sinora conseguiti; in eguale modo, di snellire gli oneri burocratici gravanti sui promotori, reintroducendo, a titolo esemplificativo, l'opzione per i sistemi individuali di raccolta elettronica, al fine di rafforzare la dimensione digitale dell'ICE e di pianificare le azioni adeguate al contesto multilingue e multiculturale degli Stati membri. Si potrebbe, dunque,

⁵⁷ P. DI CARO, U. FRATESI, *The Role of Cohesion Policy for Sustaining the Resilience of European Regional Labour Markets During Different Crises*, in *Regional Studies*, 2023, pp. 2426-2442.

incoraggiare l'uso della firma digitale (eID) che, come noto, permette all'utente di procedere alla sottoscrizione senza il supporto di un operatore che ne riconosca l'identità. Ciò permetterebbe di superare molte delle difficoltà e delle lungaggini legate alla fase di verifica delle firme raccolte che impegna le amministrazioni nazionali in farraginose operazioni. Ben inteso, la logica inclusiva impone di affiancare il sistema di firma certificata ai metodi tradizionali di supporto delle iniziative, sinora adottati. Parallelamente, andrebbero intraprese misure tese a semplificare, ulteriormente, e/o ad armonizzare le norme nazionali sulla raccolta di dati, sulle garanzie dei promotori di accesso ai fascicoli delle autorità competenti per verificare le decisioni di certificazione in sede giurisdizionale.

A nostro avviso, poi, andrebbe meglio enfatizzata l'appartenenza dell'istituto all'ampio sistema democratico e partecipativo dell'Unione, ammettendone interazioni con il diritto di petizione, con la preiniziativa legislativa del Parlamento europeo. Quest'ultimo gode di una posizione privilegiata per rilanciare l'ICE dal momento che la disciplina vigente lo chiama a esaminare le azioni intraprese dalla Commissione in risposta all'iniziativa. Invero, in occasione dell'audizione pubblica, che si tiene dinanzi a sé entro tre mesi dalla presentazione dell'iniziativa alla Commissione, le parti possono discutere gli interessi in gioco e addivenire a un loro bilanciamento con l'ausilio di commissioni di esperti coinvolti *ad hoc*. Ne può seguire, una discussione in aula e l'approvazione di una risoluzione che valuti il sostegno politico alla proposta.

Più astrattamente, il rilancio della partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione pare legato alla formazione civica e culturale dell'individuo. Sicché, i programmi di istruzione scolastica e universitaria dovrebbero includere, sempre più, i temi della partecipazione dal basso ai processi decisionali dell'Unione, implementando l'iniziativa della Commissione tesa a promuovere un modulo didattico sull'ICE per le scuole superiori⁵⁸. Del resto, se si considera che i giovanissimi possono dimostrare una viva sensibilità democratica, forsanche, per la consapevolezza e/o l'entusiasmo di rappresentare il futuro prossimo dell'Unione, l'età minima necessaria

⁵⁸ Cfr. la pagina istituzionale dell'ICE.

per sostenere l'ICE andrebbe abbassata, mutuando le riforme intraprese da alcuni Stati membri (Austria, Malta). Al netto di tanto, gli intenti inclusivi dell'Unione suggeriscono di realizzare campagne di promozione dell'istituto capaci di coinvolgere i cittadini che vivono nelle zone remote o comunque disagiate dei Paesi membri; conseguentemente, di potenziare quelle azioni territoriali che, al momento, sembrano essere svolte, essenzialmente, dagli "ambasciatori dell'iniziativa dei cittadini europei", cioè da cittadini europei competenti sui temi della partecipazione, impegnati a fare conoscere l'istituto e a favorire la partecipazione della comunità al processo decisionale europeo⁵⁹.

⁵⁹ Codeste figure provengono da un'ampia gamma di organizzazioni attive a livello europeo, nazionale o regionale e hanno in comune un'esperienza nel campo della democrazia partecipativa.

ABSTRACT (ITA)

L'iniziativa dei cittadini europei (ICE) ha, sinora, avuto un impatto modesto in termini di partecipazione e di riforme intraprese dall'Unione. I limiti dello strumento partecipativo, tra cui il filtro della Commissione, essenzialmente, ad imbuto, paiono inficiarne la riuscita e, prima ancora, comprometterne l'attrattiva per i cittadini dell'Unione. Ciò nonostante, in talune circostanze, l'istituto riesce ad animare il dibattito democratico europeo. In quest'ottica, l'iniziativa "Politiche di coesione per l'uguaglianza delle Regioni e la preservazione delle culture regionali", che sta impegnando l'Unione, i cittadini europei e i governi dei membri sulle tutele riconoscibili alle regioni a minoranza nazionale, esprime la capacità dell'ICE di aprire il confronto politico in seno all'Unione, con il coinvolgimento della Corte di giustizia.

ABSTRACT (ENG)

The European Citizens' Initiative (ECI) has, so far, had a modest impact in terms of participation and reforms undertaken by the Union. The limits of the participatory instrument, including the essentially funnel-like filter of the Commission, appear to undermine its success and, even before that, compromise its attractiveness for the citizens of the Union. Nonetheless, in certain circumstances, the institute manages to animate the European democratic debate. From this perspective, the initiative "Cohesion policies for the equality of the Regions and the preservation of regional cultures", which is engaging the Union, European citizens and member governments on the protections afforded to national minority regions, expresses the ability of the ECI to open political debate within the Union, with the involvement of the Court of Justice.