

*autore*

PIERA MANTIONE

*materia*

Diritto pubblico

# Il Trattato di Lisbona: il ruolo dei cittadini e della società civile nel contesto europeo

## I diritti di partecipazione politica nei trattati in vigore

L'ordinamento comunitario riconosce ai cittadini europei diritti politici, ma non tiene conto dell'ambito diverso, rispetto allo Stato nazionale, entro cui tali diritti si devono esercitare concretamente. Nell'organizzazione politica attuale dell'Unione europea sono, infatti, lontani i concetti di sovranità popolare, di Stato, di popolo; in sintesi sono assenti tutte le situazioni all'interno delle quali nasce e si sviluppa il concetto di diritto politico. Le norme europee che attribuiscono i diritti politici diventano quindi prive di applicazione pratica visto che, al di fuori delle dichiarazioni dei trattati comunitari, nel contesto politico europeo non scaturiscono molti collegamenti concreti tra i possessori di tali diritti e il principio della sovranità popolare.

L'assenza di tali collegamenti emerge dal confronto dei modi attraverso i quali l'ordinamento comunitario formula e tutela i diritti di partecipazione politica con le modalità che ogni Stato democratico deve assicurare per garantire concretamente tali diritti.

A questo proposito si possono prendere in considerazione due diversi livelli normativi. Il primo è quello che disciplina situazioni giuridiche soggettive per garantire la titolarità dei diritti politici a tutti i cittadini; questo livello è presente nell'ordinamento europeo in quelle norme che assicurano, ad esempio, a tutti i cittadini il **diritto di voto** (art. 19, par. 2, del Trattato della Comunità europea, TCE), il **diritto di accesso alle cariche elettive** (art. 190, par. 1 TCE), il **diritto di associarsi liberamente in partiti politici** (art. 12, Carta dei diritti fondamentali della UE).

Il secondo livello normativo vuole la **tutela concreta dei diritti di partecipazione politica**; richiede non soltanto elezioni libere, a suffragio universale, con voto segreto e a intervalli regolari, ma esige che mediante queste elezioni si scelga l'organo che avrà la facoltà di adottare le decisioni politiche più importanti per la comunità dei cittadini. La garanzia dei diritti politici non può contemplare soltanto la previsione del diritto di voto, l'accesso alle cariche elettive, il diritto di associazione politica, ma occorre garantire gli elettori perché, attraverso il voto, possano partecipare alla formazione di un Parlamento dotato di potere politico. La tutela dei diritti politici vuole che alle cariche elettive, alle quali i cittadini possono accedere, siano effettivamente accordati poteri di natura politica; richiede che i partiti politici possano concretamente partecipare, in condizioni di uguaglianza, all'esercizio del potere politico.

È perfino troppo ovvio constatare che, nell'ordinamento comunitario, non è presente questa seconda forma di garanzia. Infatti, il Parlamento europeo, assemblea di diretta emanazione popolare, non svolge un ruolo determinante nella formazione della legislazione comunitaria (le materie nelle quali tale organo ha un ruolo marginale, o addirittura nessun potere, sono numerose) e nella determinazione dell'indirizzo politico. In Europa, decidono un insie-

### *obiettivi*

- conoscere le regole comunitarie in materia di titolarità dei diritti politici e di tutela dei diritti di partecipazione politica e individuare i cambiamenti introdotti con il Trattato di Lisbona
- comprendere per quali ragioni la normativa europea sulla rappresentanza politica è da considerarsi ancora insoddisfacente

### *proposte didattiche*

- nell'articolo si parla di "procedura di codecisione": sai spiegare di che cosa si tratta?
- per quali ragioni (storiche e politiche) l'Unione europea dimostra un'attenzione maggiore ai diritti economico-sociali anziché a quelli più propriamente di natura politica?
- per quali ragioni i partiti politici italiani hanno scelto la natura giuridica di associazioni non riconosciute? Condividi l'idea che per ottenere finanziamenti pubblici si debba invece (come prevedono i regolamenti CE citati nell'articolo) chiedere il riconoscimento della personalità giuridica?

me di istituzioni (Commissione, Consiglio, Consiglio europeo, Parlamento), tra le quali l'organo a rappresentanza popolare non sempre ha un ruolo determinante.

Tuttavia si può osservare che molte decisioni, in passato attribuite agli Stati nazionali, sono oggi diventate di competenza del soggetto europeo e ricadono su tutti i cittadini dell'Unione, senza che questi ultimi siano stati messi nella condizione giuridica di esercitare un'influenza diretta o indiretta (tramite i loro rappresentanti) sulle istituzioni comunitarie.

Queste problematiche (legate innanzitutto all'insufficiente parlamentarizzazione dell'UE e, quindi, alla debole tutela dei diritti di partecipazione politica) sono accentuate dalla legittimità solo nazionale dei Capi di Stato o di Governo, i quali, nel Consiglio europeo, prendono decisioni che ricadono non solo sui cittadini del proprio Paese, ma sull'insieme dei cittadini europei.

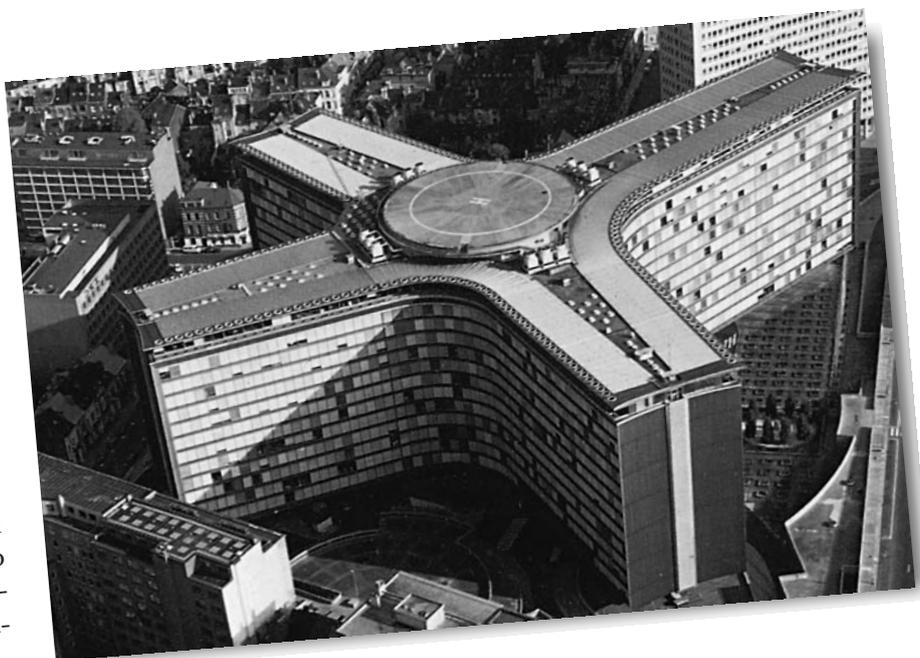
Così, anche se nel complesso l'integrazione europea deve essere considerata un successo, avendo realizzato obiettivi e conseguito risultati che non sarebbero stati possibili per i singoli Paesi associati, molti cittadini europei non riescono a identificarsi con l'azione dell'Unione come testimonia, ad esempio, la bassa partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo.

Da tutto questo derivano alcune difficoltà dell'Unione europea, percepita dai cittadini come un organismo troppo lontano e, al tempo stesso, troppo invadente.

## I diritti di partecipazione politica nel Trattato di Lisbona

L'ultima riforma dei trattati europei non introduce sostanziali cambiamenti a riguardo della tutela dei diritti di partecipazione politica.

Il Trattato di Lisbona precisa che il principio della democrazia rappresentativa è alla base del funzionamento dell'Unione europea, i cittadini sono rappresentati a livello dell'Unione nel Parlamento europeo (art. 10, par. 1 e 2 TUE, emendato dal Trattato di Lisbona), ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica del-



L'edificio sede della Comunità europea a Bruxelles.

l'Unione e le decisioni devono essere prese nella maniera più aperta e più vicina possibile a esso (art. 10, par. 3 TUE, emendato dal Trattato di Lisbona); afferma che il diritto di voto (art. 14 TUE, emendato dal Trattato di Lisbona), il diritto di accesso alle cariche elettive (art. 22, par. 2, del Trattato di Funzionamento dell'Unione, TFU, emendato dal Trattato di Lisbona) e il diritto di associarsi liberamente in partiti politici (art. 12, par. 1 Carta dei diritti fondamentali UE) sono assicurati a tutti i cittadini; richiama infine i principi della democrazia e dello stato di diritto (art. 2 TUE, emendato da Trattato di Lisbona).

Ma all'infuori di queste affermazioni solenni, il Trattato di Lisbona non dedica grande considerazione allo sviluppo pratico dei diritti di partecipazione.

Infatti, nonostante l'estensione della *procedura di codecisione* a nuovi settori (diventata la procedura legislativa ordinaria), l'elenco delle materie nelle quali l'organo rappresentativo non ha competenze è ancora troppo lungo. Il potere di definire l'indirizzo politico, poi, non è stato affidato al Parlamento europeo (art. 14, par. 1 TUE, emendato dal Trattato di Lisbona), per il fatto che tale organo, pur di natura elettiva, non può rappresentare quella sovranità popolare di derivazione federale che in fondo non è stata ancora pienamente riconosciuta all'Unione. Il potere di indirizzo è ancora una delle attribuzioni che gli Stati membri hanno conservato per sé stessi, i quali la

esercitano attraverso il Consiglio europeo (art. 15, par. 1 TUE, emendato dal Trattato di Lisbona) e il Consiglio (art. 16 par. 1 TUE, emendato dal Trattato di Lisbona). Ma è soprattutto il potere di impulso che è rimasto saldo nelle mani del Consiglio europeo il quale, attraverso il metodo del consenso e, quindi, attraverso le regole del diritto pattizio, deciderà ancora i destini dell'Europa.

Partendo da simili premesse, anche nel prossimo futuro sarà certamente difficile che i cittadini europei riconoscano nell'Unione un soggetto che, attraverso le procedure democratiche della rappresentanza, traduce i loro bisogni e le loro domande in politiche concrete e visibili. Per queste ragioni, l'Unione sarà ancora gravata dal problema della rappresentanza e della legittimazione, che nasce dall'umiliazione del potere dei cittadini europei di incidere, attraverso la partecipazione politica, sulle istituzioni comunitarie.

L'assenza di una tutela concreta dello *status* politico del cittadino europeo costituisce una mancanza grave dell'ordinamento fondamentale europeo, soprattutto perché nell'Unione europea «qualsiasi identità collettiva si produrrà soltanto, in assenza di un comune contesto etnico, qualora sarà accompagnata da un processo democratico di partecipazione» (J. Habermas).

Tuttavia, ai fini del potenziamento del ruolo del Parlamento europeo nel concorrere con gli altri organi alla definizione dell'indirizzo politico, rilevanti potranno risultare le disposizioni 14, par. 1 e 17, par. 7 TUE, emendate dal Trattato di Lisbona, nelle quali si prevede che il Consiglio europeo, nell'indicare al Parlamento il candidato da eleggere al ruolo di presidente della Commissione, deve tener conto dei risultati delle elezioni. Le norme fanno prevedere una politicizzazione della Commissione, poiché essa dovrà essere sostenuta da una maggioranza politica, ma anche un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo in questo ambito.

Le disposizioni che impongono al Consiglio europeo di tener conto dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo ricordano il modello che emerge dalle previsioni contenute nella Costituzione italiana del 1948 (artt. 92 e 94) e nella Legge fondamentale tedesca del 1949 (art. 63). Anche in questi Paesi il Presidente della Repubblica deve nominare un soggetto in grado di ottenere la fiducia da parte del Parlamento, ed è chiara in questi sistemi la funzione di indirizzo che assume l'assemblea rappresentativa nel momento in cui concede la fiducia al Governo o elegge il Cancelliere.

È evidente il passo compiuto dal Trattato di Lisbona, perché probabilmente sarà proprio la politicizzazione del Parlamento e della Commissione europea a modificarne la funzione tradizionale, a trasformare gli equilibri istituzionali all'interno dell'Unione e a dare nuovo contenuto ai diritti di partecipazione politica.

## I partiti politici nell'ordinamento comunitario

La partecipazione politica deve essere sperimentata anche per mezzo delle discussioni, dello scambio di opinioni, della frequenza delle sedi politiche, della propaganda delle idee: prerogative dirette a costruire la specificità politica e sociale di una comunità. Infatti, sono le «strutture intermedie (partiti, gruppi, associazioni, movimenti dei cittadini, mezzi di comunicazione) ad assicurare la necessaria mediazione tra popolo e organi pubblici, la quale costituisce l'elemento caratterizzante irrinunciabile della democrazia, e cioè una legittimazione del dominio politico, non di tipo trascendente, tradizionale o elitario, ma consensuale. Sono proprio tali strutture a essere totalmente assenti a livello europeo, e a non essere state oggetto di alcuna attenzione da parte dei trattati, di modo che l'Unione europea rappresenta un passo indietro non solo rispetto agli ideali di una democrazia funzionante in modo esemplare, ma anche rispetto alla realtà, a sua volta deficitaria, degli Stati membri» (D. Grimm).

Neanche il Trattato di Lisbona ha tenuto in grande considerazione la concreta tutela dei partiti politici, in quanto soggetti che possono contribuire alla determinazione delle decisioni comunitarie. In verità, a riguardo dei partiti politici, il documento contiene richiami alla libertà di riunione e riferimenti alla libertà di associazione a tutti i livelli, quindi anche in campo politico, prevede che i partiti politici a livello dell'Unione contribuiscano a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione (art. 10, par. 4 TUE, emendato dal Trattato di Lisbona); ma non contiene disposizioni che concretizzano questi diritti.

Perfino nell'ambito dei diritti economici e sociali è un diritto acquisito che tutti coloro che risiedono in uno Stato membro possano iscriversi ai sindacati e, quindi, utilizzare le libertà associative garantite in questi settori. Non è prevista la medesima garanzia, per i cittadini comunitari, in rapporto all'esercizio dei diritti politici. Proprio nel settore delle libertà associative politiche il Trattato di Lisbona evidenzia dei limiti poiché nono-

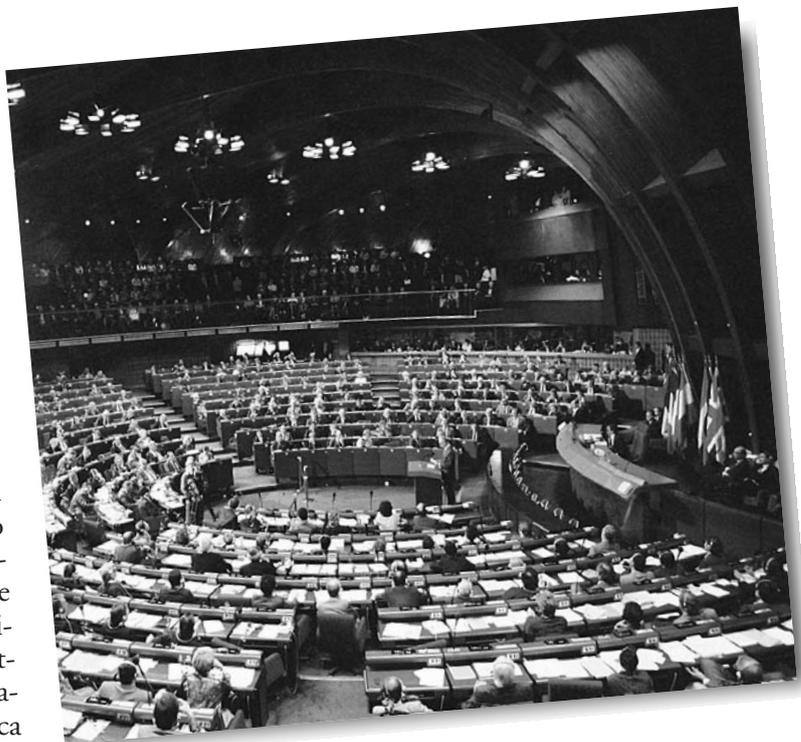
stante le dichiarazioni dell'art. 10, par. 4 TUE, non si prevedono garanzie a riguardo del concreto esercizio del diritto di associazione politica dei cittadini europei. Coerentemente con questa impostazione, l'ordinamento dell'Unione è oggi diretto più a tutelare nuovi *status* economici ("imprenditori di sé stessi", "consumatori", "utenti", "clienti") che non a garantire lo *status* politico del cittadino europeo.

Le dichiarazioni contenute nel Trattato stesso risultano di conseguenza carenti, poiché continua a mancare una disciplina dei diritti che il cittadino europeo può esercitare attraverso i partiti politici: ad esempio aderirvi, far parte degli organi dirigenti senza essere cittadino dello Stato nel quale si risiede e soprattutto contribuire, attraverso la partecipazione, alla determinazione della politica europea.

Tuttavia, il riconoscimento dei partiti politici a livello europeo ha ricevuto negli ultimi tempi una spinta (precedente al Trattato di Lisbona, ma di cui occorre tenere conto) in seguito alla proposta del Consiglio di emanare un regolamento comunitario sullo statuto dei partiti europei.

Tale proposta, fondata sull'ex art. 191, secondo comma TCE, prevede che il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'ex art. 251 TCE, determini lo statuto dei partiti a livello europeo e, in particolare, le fonti di finanziamento.

Avvalendosi di questa procedura, il Parlamento europeo e il Consiglio europeo hanno approvato il Regolamento (CE) 2004/2003 (integrato dal Regolamento [CE] 2007/1574) relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo. I due regolamenti disciplinano le condizioni perché i partiti possano ottenere il riconoscimento dello statuto di partito politico europeo e accedere alle fonti di finanziamenti. Tra questi requisiti si possono citare la registrazione del partito stesso presso il Parlamento europeo, la presenza del partito in almeno tre Stati membri (il cosiddetto requisito della *transnazionalità*), la partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo (o dichiarazione espressa di voler partecipare a tali elezioni), il deposito dello statuto contenente le norme relative alla struttura organizzativa del partito e quelle che dimostrano il rispetto da parte del partito dei principi di libertà e di democrazia, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



Il Parlamento europeo a Strasburgo.

A riguardo dell'organizzazione interna, i due regolamenti lasciano molta libertà: i partiti possono prevedere la possibilità di formare alleanze tra partiti simili oppure mantenere la propria struttura unitaria.

I partiti, al fine di ottenere i finanziamenti pubblici, devono poi ottenere il riconoscimento della personalità giuridica e pubblicare annualmente un rendiconto nel quale siano dichiarate le entrate, le uscite e le donazioni ricevute.

Lo scopo dei regolamenti europei è soprattutto quello di promuovere il carattere europeo delle elezioni del Parlamento europeo, ma anche superare la situazione attuale, che vede i partiti europei semplicemente come una sommatoria dei partiti nazionali.

Si introduce per questa via nell'ordinamento comunitario una disciplina analoga a quella contemplata nell'ordinamento della Repubblica federale tedesca. In Germania i partiti politici sono considerati un fattore di integrazione della comunità politica (art. 21 Legge fondamentale); è prevista la registrazione del partito (tra l'altro disciplinata da un'apposita legislazione di dettaglio), che ne garantisce l'istituzionalizzazione; si prevedono controlli sulla democraticità dei partiti sulla base della concezione della democrazia

protetta (*Wehrhafte Demokratie*) tipica della Repubblica federale tedesca.

Le disposizioni dei regolamenti europei, anche se vicine all'ordinamento tedesco, non sono in armonia con la disciplina dei partiti in vigore in molti Stati membri. Ad esempio, in Italia nessun partito ha richiesto lo *status* di persona giuridica, accontentandosi di quello di associazione non riconosciuta, certamente più debole, ma meno soggetto a controlli governativi; non sono previsti controlli sulla democraticità interna o sul programma dei partiti e non è disciplinata una loro eventuale registrazione.

I regolamenti europei non prevedono, tuttavia, l'armonizzazione delle legislazioni sui partiti vigenti nei singoli Stati membri.

## Brevi considerazioni conclusive

I diritti politici nell'ordinamento europeo nascono deboli e tali rimangono nel Trattato di Lisbona. Ma non potenziando i diritti di partecipazione, l'Unione rinuncia a "produrre una politica europea" e, di conseguenza, si nega la possibilità di dare una risposta di civiltà alle emergenze globali e alle "barbarie" che minacciano il nostro continente e l'intero pianeta. Perché «null'altro che barbarie sono oggi il terrorismo, il razzismo, la guerra di aggressione e di sterminio, la devastazione dell'ambiente, l'abbandono dei poveri alla fame. Nel Paese dove umanesimo e diritto regneranno insieme questa barbarie non avrà spazio. Che questo Paese possa un giorno chiamarsi Europa» (A. Cavanna).

### Fonti normative

- Costituzione della Repubblica italiana, 1° gennaio 1948.
- Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, 23 maggio 1949.
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, GU n. C 364/01 del 18/12/2000; nuova versione pubblicata in GU n. C 303 del 14/12/2007.
- Trattato che istituisce la Comunità europea (versione integrata e consolidata con le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam e dal Trattato di Nizza), GU n. C 325 del 24/12/2002.
- Trattato sull'Unione europea (versione integrata e consolidata con le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam e dal Trattato di Nizza), GU n. C115 del 09/05/2008.
- Trattato sull'Unione europea (versione integrata e consolidata con le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona), GU n. C115 del 09/05/2008.
- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione integrata e consolidata con le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona) GU n. C115 del 09/05/2008.
- Regolamento (CE) 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, GU n. L 297 del 15/11/2003.
- Regolamento (CE) 2007/1574 del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al Regolamento (CE) n. 2004/2003 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, GU n. L 343 del 27/12/2007.

### Bibliografia

- Adriano Cavanna, *Storia dell'Europa e diritto*, in AA.VV., *Europa di ieri e di domani*, Milano, LED, 1991.
- Dieter Grimm, *Una costituzione per l'Europa*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, Einaudi, 1996.
- Jürgen Habermas, *Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, Einaudi, 1996.