



Relazione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini (COM(2018)157)

Dossier n° 2 - Edizione aggiornata
30 gennaio 2019

Tipo di atto	<i>Relazione della Commissione europea</i>
Data di adozione	<i>28 marzo 2018</i>
Settori di intervento	<i>Cittadinanza europea; democrazia partecipativa; potere di iniziativa</i>
Assegnazione	<i>26 giugno 2018 - XIV Commissione Politiche dell'UE</i>

Premessa

La **Commissione europea** ha presentato il **28 marzo 2018** la **relazione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 (COM (2018)157)** riguardante **l'iniziativa dei cittadini**, istituto introdotto dal Trattato di Lisbona, per il **periodo 2015-2018**.

Occorre ricordare che la **Commissione europea**, il **13 settembre 2017**, ha **presentato una proposta di revisione del regolamento (UE) n. 211/2011**, sulla quale il **13 dicembre 2018**, dopo una serie di negoziati tra Parlamento, Consiglio e Commissione a livello di trilogò, è stato raggiunto un **accordo**.

Il testo dell'accordo raggiunto in sede di trilogò dovrebbe essere approvato dal Parlamento europeo in occasione della plenaria del marzo 2019 e successivamente dal Consiglio dell'UE.

Le disposizioni del **nuovo regolamento**, una volta approvato definitivamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio ed entrato in vigore, **si applicheranno a partire dal 1° gennaio 2020**.

L'iniziativa dei cittadini

Le disposizioni del Trattato sull'Unione europea

L'**articolo 11, paragrafo 4**, del **Trattato sull'Unione europea**, come modificato dal Trattato di Lisbona, prevede che **1 milione di cittadini dell'Unione** possa prendere l'iniziativa di **invitare la Commissione europea a presentare una proposta in settori di sua competenza**, ossia in ambiti nei quali, ai sensi dei Trattati europei, la Commissione europea ha titolarità a presentare una proposta.

Il regolamento UE n. 211/2011

Il **regolamento UE n. 211/2011** del 16 febbraio 2011, entrato in vigore il 1° aprile 2012, ha definito norme e procedure che disciplinano questo nuovo strumento. In particolare, il regolamento prevede che **1 milione di cittadini di almeno un quarto degli Stati membri dell'UE** (attualmente almeno **7 Stati membri**) - secondo una **soglia minima fissa stabilita per ciascun Stato membro**, pari al numero dei parlamentari europei per quella nazione moltiplicato

per 750 (per l'Italia occorrono **54.750 sottoscrizioni**) – possa invitare la Commissione europea a proporre atti giuridici.

Gli **organizzatori** di un'iniziativa, dopo aver costituito un comitato composto da almeno **7 cittadini dell'UE residenti in almeno 7 diversi Stati membri**, hanno 1 anno per raccogliere le dichiarazioni di sostegno necessarie. Il **numero delle dichiarazioni di sostegno** deve essere **certificato** dalle autorità competenti degli Stati membri.

Possono sostenere l'iniziativa tutti i **cittadini dell'UE** (cittadini di uno Stato membro) che hanno **raggiunto l'età alla quale si acquisisce il diritto di voto** per le elezioni al Parlamento europeo (18 anni in ogni paese, salvo l'Austria, dove ne bastano 16).

Per sostenere un'iniziativa, i cittadini devono compilare un apposito **modulo di dichiarazione di sostegno** messo a disposizione dagli organizzatori, su carta oppure *online*.

La Commissione europea è tenuta a:

- **pubblicare** senza indugio **l'iniziativa dei cittadini** sul suo **registro**;
- **ricevere gli organizzatori** a un livello appropriato per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall'iniziativa dei cittadini;
- **entro tre mesi, a esporre in una comunicazione** le sue **conclusioni** giuridiche e politiche riguardo all'iniziativa dei cittadini, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso. La **Commissione europea, comunque, non è obbligata a proporre un atto legislativo** in seguito alla presentazione di una iniziativa dei cittadini.

Gli organizzatori hanno la possibilità di presentare la loro iniziativa in un'**audizione pubblica** presso il **Parlamento europeo**.

La Commissione europea ha creato un [sito internet](#) con tutte le informazioni relative alle iniziative aperte alle firma, a quelle che hanno raggiunto il numero richiesto di dichiarazione di sostegno e al modulo di registrazione di una nuova iniziativa. Sul sito è, inoltre, disponibile una [guida](#) all'iniziativa dei cittadini.

A partire **dall'aprile 2012**, data di entrata in vigore del regolamento sull'iniziativa dei cittadini, al **23 gennaio 2019** risultano:

- **54 iniziative registrate** (per le quali la Commissione ha dichiarato la ammissibilità);
- **18 iniziative rifiutate** (che esulavano dalla competenze della Commissione previste dai Trattati);
- **4 iniziative che hanno raggiunto il numero di dichiarazioni di sostegno richiesto**;
- **26 iniziative che non hanno raggiunto il numero richiesto di dichiarazioni di sostegno entro il termine di 1 anno**;
- **15 le iniziative ritirate dagli organizzatori**.

Dall'entrata in vigore del regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini, le iniziative presentate hanno raccolto complessivamente **9 milioni di dichiarazioni di sostegno**.

La relazione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011

La relazione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini per il è stata presentata dalla Commissione europea il 28 marzo 2018, come previsto dall'articolo 22 del citato regolamento, che prevede che la Commissione presenti ogni tre anni una relazione sulla sua applicazione.

La relazione, che copre il **periodo marzo 2015-marzo 2018**, descrive la situazione attuale della procedura ICE ed offre una **breve analisi dei principali problemi riscontrati dalle parti interessate**.

A seconda dei casi, vengono **indicati alcuni miglioramenti già apportati** o quelli **proposti** dalla Commissione nella sua **proposta di nuovo regolamento**.

Registrazione di iniziative

La relazione ricorda i **miglioramenti** che la **Commissione europea ha introdotto in via di**

prassi, a partire dal 2015, per facilitare la procedura di registrazione di una ICE da parte agli organizzatori. Si tratta in particolare: a) della previsione per la quale le **decisioni in merito alla registrazione** delle proposte d'iniziativa dei cittadini vengono **adottate dal collegio dei commissari**; b) della **pubblicazione di comunicati stampa** da parte della Commissione volti a rafforzare la visibilità delle registrazioni; c) della prassi per la quale la **Commissione registra parzialmente le iniziative**, nei casi opportuni. In tali casi, la Commissione adotta una decisione che stabilisce le condizioni per la registrazione e indica gli elementi registrati dalla Commissione, nonché su quali basi le dichiarazioni di sostegno per l'iniziativa possono essere raccolte.

*La proposta della Commissione di adottare un **nuovo regolamento** intende **migliorare la procedura di registrazione**, includendo la possibilità di fornire informazioni (preliminari) agli organizzatori nel caso in cui l'iniziativa esuli dalla sfera di competenza della Commissione. Essa chiarisce inoltre le **condizioni per la registrazione parziale** delle iniziative, attuabile soltanto quando parte dell'iniziativa non esula manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo ai fini dell'applicazione dei trattati.*

Raccolta delle dichiarazioni di sostegno

Requisiti in materia di dati

Nella relazione, si rileva che i firmatari devono soddisfare l'obbligo di un legame di cittadinanza o di residenza con uno Stato membro e fornire i loro dati personali per la verifica da parte delle autorità competenti degli Stati membri. Queste condizioni variano da uno Stato membro all'altro. Tali **differenze, a livello di dati richiesti ai cittadini per sostenere un'iniziativa, hanno inciso negativamente sull'efficienza e sull'efficacia dell'iniziativa dei cittadini**: ad esempio in alcuni paesi è richiesta un'elevata quantità di dati personali oppure i tipi di dati richiesti possono essere ritenuti sensibili e possono quindi dissuadere i cittadini dall'esprimere il loro sostegno all'iniziativa; attualmente si utilizzano 13 moduli che richiedono dati personali differenti, il che rende la **raccolta delle dichiarazioni di sostegno una pratica laboriosa, soprattutto se le informazioni sono fornite su carta**.

Raccolta per via elettronica

Per raccogliere le dichiarazioni di sostegno per via elettronica, gli organizzatori devono attivare un proprio sistema (incluso il *software* e il *server* ospitante) e farlo certificare da un'autorità competente dello Stato membro in cui i dati saranno archiviati. I sistemi di raccolta devono inoltre avere le caratteristiche tecniche e di sicurezza necessarie per proteggere i dati personali dei firmatari.

La Commissione ha offerto ampia assistenza alla raccolta per via elettronica prevista dall'ICE. Come previsto dal regolamento, nel dicembre 2011, la Commissione ha messo a disposizione gratuitamente un *software open source*, che gli organizzatori possono usare con o senza modifiche. Gli organizzatori possono usare anche altri *software* di loro scelta.

L'identificazione di un *server* ospitante per installarvi il *software* è stato un problema ricorrente per gli organizzatori, in termini di costi ma soprattutto in termini di organizzazione, ritardando l'avvio della raccolta elettronica. Nel **2012 la Commissione ha deciso di ospitare gratuitamente sui propri server i sistemi di raccolta per via elettronica degli organizzatori**, anche se ciò non rientrava tra gli obblighi che le incombono a norma dell'attuale regolamento.

Calendario per la raccolta

Gli organizzatori dispongono di un anno di tempo per raccogliere le dichiarazioni di sostegno, a partire dalla data in cui la Commissione registra la loro iniziativa. In realtà, gli organizzatori hanno sovente meno di un anno per la raccolta, visti i requisiti logistici da soddisfare per avviare la raccolta. L'esperienza acquisita mostra che il **risultato del processo di raccolta** è anche **influenzato** in misura significativa dal livello e dalla qualità dell'organizzazione della **campagna**

di sostegno.

La proposta di revisione del regolamento ICE include una serie di miglioramenti, quali la **possibilità per gli organizzatori di scegliere la data di inizio del periodo di raccolta entro tre mesi dalla data di registrazione, nonché la messa a disposizione di un sistema centrale di raccolta per via elettronica, istituito e gestito gratuitamente dalla Commissione, in alternativa ai singoli sistemi.**

Verifica delle dichiarazioni di sostegno e presentazione alla Commissione

Quando gli organizzatori hanno raccolto il numero necessario di dichiarazioni di sostegno (un milione in totale e soglie minime da raggiungere in almeno 7 paesi), le presentano alle autorità nazionali competenti, che hanno tre mesi di tempo per verificare ed attestare il numero di dichiarazioni di sostegno valide. Se viene confermato che il numero minimo di firmatari è stato raggiunto, gli organizzatori presentano la loro iniziativa alla Commissione.

Nella relazione si rileva che, **malgrado divergenze tra i vari Stati membri** a livello dei dati richiesti ai firmatari e del processo di verifica, **l'attuale approccio alla verifica**, come previsto dal regolamento, è **ben concepito** rispetto a strumenti simili esistenti a livello regionale e nazionale. Inoltre, **non è stato finora segnalato alcun caso di frode significativa.**

La proposta della Commissione rimedia alla potenziale fonte di confusione e di incertezza provocata dall'assenza nel vigente regolamento di un termine specifico per presentare alla Commissione un'iniziativa che ha avuto buon esito **fissando una scadenza di tre mesi per la presentazione di un'iniziativa.**

Esame e seguito da parte della Commissione

In questa fase gli organizzatori sono invitati a una riunione con la Commissione e un'audizione pubblica viene organizzata al Parlamento europeo. Il risultato di questa **fase di esame di tre mesi** è l'adozione di una comunicazione nella quale la Commissione spiega le eventuali azioni che intende intraprendere e i suoi motivi.

Nella proposta di revisione del regolamento ICE, la Commissione ha incluso una serie di miglioramenti, in particolare la **trasmissione dell'iniziativa al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, un'audizione pubblica al Parlamento europeo più inclusiva per assicurare una rappresentanza equilibrata di tutte le parti interessate all'iniziativa e l'estensione della fase di esame da tre a cinque mesi per concedere più tempo al dibattito che servirà da base per la risposta della Commissione.**

Sostegno e sensibilizzazione

Punto di contatto

Il regolamento in vigore prevede che sia disponibile un punto di contatto presso il centro di contatto «Europe Direct». Da aprile 2015 il centro di contatto ha risposto a 257 richieste di informazioni da parte dei cittadini. Le domande vengono reindirizzate alla Commissione quando il centro di contatto «Europe Direct» non può rispondervi direttamente. Da aprile 2015, 66 domande sono state reindirizzate alla Commissione.

Account degli organizzatori

Quando la proposta di iniziativa è stata formalmente registrata, la Commissione risponde alle domande degli organizzatori direttamente tramite il loro *account* sul sito *web* dell'ICE. Le risposte vengono fornite anche per posta elettronica e per telefono su base continua.

Assistenza informatica

L'uso del *software* della Commissione per la raccolta per via elettronica e i servizi di *hosting* dei

sistemi di raccolta per via elettronica sui propri server sono stati oggetto di assistenza tecnica: negli ultimi tre anni sono state evase quasi 300 richieste relative a tali questioni.

Assistenza alla traduzione

La traduzione delle iniziative è di competenza degli organizzatori e sin dall'inizio si è rivelata un processo laborioso. Dal 2015 il sostegno in materia di traduzioni, offerto agli organizzatori dal Comitato economico e sociale europeo, è stato accolto con favore e ha contribuito a migliorare notevolmente la situazione. *Come indicato nella proposta di nuovo regolamento, la **Commissione intende tradurre autonomamente il contenuto delle iniziative e ha già cominciato nel 2018 a offrire tali traduzioni agli organizzatori.***

Varie

Un nuovo importante elemento della nuova proposta di revisione della Commissione (v.infra) è la **creazione di una piattaforma *online* collaborativa per sostenere lo scambio di buone pratiche sull'ICE**, in particolare tramite un forum di discussione. Il lancio della piattaforma collaborativa avverrà inoltre in concomitanza con una campagna di comunicazione più generale sull'iniziativa dei cittadini, che includerà l'uso di strumenti e prodotti mirati per sostenere la visibilità dello strumento, la promozione tra il grande pubblico attraverso i *social media* e l'organizzazione di eventi negli Stati membri con particolare attenzione per i potenziali moltiplicatori.

La revisione del regolamento sull'iniziativa dei cittadini

La proposta di revisione presentata dalla Commissione europea

Il **13 settembre 2017** la **Commissione europea** – sulla base di una consultazione pubblica svoltasi nel 2017 - ha adottato una **proposta di regolamento (COM(2017)482)** volta a **sostituire il regolamento (UE) n. 211/2011** riguardante l'iniziativa dei cittadini europei. L'obiettivo della proposta è migliorare il funzionamento dell'iniziativa dei cittadini europei (ICE) rendendola più accessibile, meno onerosa e di più facile utilizzo. La nuova proposta dovrebbe contribuire all'obiettivo di accrescere la legittimità democratica nell'UE attraverso maggiore coinvolgimento e partecipazione dei cittadini.

La proposta della Commissione europea è volta ad introdurre, in particolare, i seguenti elementi:

- **miglioramento della procedura di registrazione**, compresa la **possibilità di registrazione parziale delle iniziative**;
- **istituzione di una piattaforma collaborativa *online* per l'ICE**, quale spazio di discussione e di consulenza pratica, giuridica e di sostegno agli organizzatori, a titolo gratuito e il cui costo sarà a carico del bilancio dell'UE e di punti di contatto nazionale;
- creazione di un **sistema centrale di raccolta elettronica gestito dalla Commissione entro il 1° gennaio 2020**;
- la possibilità per gli **organizzatori di definire una data, entro 3 mesi dalla registrazione, per la decorrenza del periodo di 12 mesi entro i quali raccogliere le firme necessarie** (attualmente le firme devono essere raccolte entro 12 mesi dalla data di registrazione dell'ICE).
- **semplificazione dei requisiti in materia di dati per i firmatari** e possibilità per tutti i cittadini dell'UE di dare il loro sostegno in base alla nazionalità a prescindere dal loro luogo di residenza;
- introduzione dell'**età minima di 16 anni per i firmatari**;
- possibilità per gli **organizzatori di scegliere la data di inizio della campagna di raccolta**;
- possibilità per i **firmatari di essere informati per e-mail**.

A seguito dei **negoziati interistituzionali**, svoltisi a livello di trologo, Parlamento europeo,

Commissione e Consiglio hanno da ultimo **raggiunto il 13 dicembre 2018 un accordo** che accoglie sostanzialmente le proposte iniziali della Commissione con le seguenti **principali modifiche**:

- **l'età minima di sostegno per l'ICE**: il testo di **compromesso** raggiunto (una maggioranza di Stati membri si era infatti opposta alla proposta della Commissione di portare a 16 anni l'età minima per sostenere una ICE), riprendendo la vigente disposizione sull'età di sostegno per l'ICE di cui al regolamento (UE) n. 211/2011, che fissa come **età minima per i firmatari quella alla quale in ogni Stato membro si acquisisce il diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo**, aggiunge che **gli Stati membri**, in accordo con le rispettive norme nazionali, **possano fissare l'età minima per i firmatari a 16 anni** e in tal caso ne devono informare la Commissione europea;
- per facilitare la transizione verso il nuovo sistema centrale di raccolta delle firme *on-line* e l'eliminazione della possibilità per gli organizzatori di una ICE di avere un proprio autonomo **sistema di raccolta delle firme on-line** si prevede la **possibilità per gli organizzatori di continuare ad utilizzare un proprio sistema di raccolta fino al 31 dicembre 2022**;
- **l'allungamento da 3 a 6 mesi** dalla data di registrazione di una ICE per **la decorrenza del periodo di 12 mesi entro i quali raccogliere le firme necessarie**.

Il testo dell'accordo raggiunto in sede di trilatero dovrebbe essere approvato dal Parlamento europeo in occasione della plenaria del marzo 2019 e successivamente dal Consiglio dell'UE.

Le disposizioni del **nuovo regolamento**, una volta approvato definitivamente ed entrato in vigore, **si applicheranno a partire dal 1° gennaio 2020**.