

PROF. ANDREA SANTINI

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore

Audizione informale da parte della XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame della relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (UE) 2019/788 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei
(giovedì 1° agosto 2024)

1. L'iniziativa dei cittadini europei (ICE) è un istituto ancora giovane, introdotto nell'ordinamento dell'Unione europea dal Trattato di Lisbona, e la cui disciplina si articola su due livelli: una previsione del Trattato sull'Unione europea (TUE) e un regolamento attuativo. In questo mio intervento farò dapprima alcune considerazioni proprio a partire dalla disposizione pertinente del TUE; in secondo luogo, mi soffermerò sul regolamento di attuazione e sulla relazione della Commissione dello scorso dicembre; infine, metterò in evidenza alcune criticità, rispetto alle quali si possono formulare delle proposte volte a migliorare il funzionamento dell'ICE.

2. I tratti essenziali dell'ICE sono delineati nell'art. 11, par. 4, TUE, ai sensi del quale almeno un milione di cittadini dell'Unione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati.

Da questa disposizione emerge un fondamentale dato strutturale dell'istituto: l'ICE è stata concepita come uno strumento volto a favorire un coinvolgimento dei cittadini europei nel processo decisionale dell'Unione, senza però alterare le caratteristiche fondamentali di tale processo decisionale e, in particolare, il sostanziale monopolio del potere di iniziativa legislativa spettante alla Commissione, in quanto istituzione rappresentativa dell'interesse generale dell'Unione.

In altre parole, l'ICE non consente ai cittadini di "aggirare" il potere di iniziativa della Commissione, rivolgendosi direttamente al legislatore dell'Unione (cioè al Consiglio e al Parlamento europeo), ma solamente di sollecitare la Commissione a esercitare il proprio potere di iniziativa. In questo senso, la dottrina qualifica l'ICE come una "iniziativa popolare indiretta", o ne parla, in senso analogo, come di una sorta di "pre-iniziativa".

In questa stessa prospettiva è fondamentale tenere presente che tramite l'ICE è solamente possibile invitare la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione. Dunque, la Commissione non è obbligata a presentare tale proposta; e, invero, il seguito che la Commissione ha dato alle dieci ICE che fino ad oggi le sono state sottoposte è stato spesso deludente: in alcuni casi, la Commissione ha esplicitamente rigettato la richiesta dei cittadini, in altri vi ha dato seguito su un piano diverso dalla formulazione di una vera e propria proposta di atto giuridico (p. es. impegnandosi a rafforzare l'attuazione di atti già esistenti, o semplicemente su un piano di *soft law*), altre volte ancora ha presentato delle proposte solo su aspetti marginali dell'ICE in questione.

Nonostante ciò, l'ICE non merita un giudizio negativo. Essa, infatti, rappresenta lo strumento di democrazia partecipativa più avanzato nell'ordinamento dell'Unione, e il suo valore aggiunto

non si misura solamente in base alla circostanza che la Commissione presenti o meno le proposte richieste dai cittadini. Infatti, tramite l'ICE è possibile sollevare questioni non ancora presenti nell'agenda politica europea e promuovere un dibattito pubblico al riguardo; inoltre, quando un'ICE raggiunge la soglia del milione di firme la Commissione è obbligata – come meglio vedremo in seguito – a prendere posizione su di essa: può respingere l'ICE, a motivo della discrezionalità di cui gode nell'esercizio del proprio potere di iniziativa, ma deve spiegare questa scelta in un'apposita comunicazione.

3. Le condizioni e le procedure per la presentazione di un'ICE sono stabilite nel regolamento di attuazione. In un primo tempo, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, venne adottato il regolamento (UE) 211/2011, applicabile dal 1° aprile 2012. In seguito, per porre rimedio alle numerose criticità emerse nella prassi applicativa, quel primo regolamento è stato sostituito dal nuovo regolamento (UE) 2019/788, che si applica dal 1° gennaio 2020, e sulla cui applicazione verte la relazione della Commissione COM(2023) 787 final del 6 dicembre 2023.

Nonostante le numerose novità introdotte dal regolamento 2019/788, i fondamentali passaggi procedurali dell'ICE rimangono quelli previsti fin dal regolamento del 2011. In estrema sintesi, tali passaggi sono i seguenti: (a) preliminare costituzione di un “gruppo di organizzatori”, che deve comprendere almeno sette cittadini dell'Unione residenti in sette diversi Stati membri (deve, cioè, avere carattere transnazionale); (b) registrazione dell'ICE, alla quale la Commissione provvede su richiesta del gruppo di organizzatori purché siano soddisfatte alcune condizioni (in particolare, che l'ICE in questione non esuli manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto giuridico ai fini dell'attuazione dei Trattati, e che non sia manifestamente contraria ai valori dell'Unione); (c) raccolta delle firme (dichiarazioni di sostegno, secondo la terminologia del regolamento), che può avvenire sia per via elettronica che su carta nell'arco di dodici mesi; (d) verifica e certificazione delle firme da parte degli Stati membri; (e) infine, qualora l'ICE abbia raccolto almeno un milione di firme e in almeno un quarto degli Stati membri sia stata superata la soglia minima di firme prevista per ciascuno di essi, suo esame da parte della Commissione, che culmina nell'adozione da parte di quest'ultima di una comunicazione, nella quale essa espone le sue conclusioni giuridiche e politiche sull'ICE in questione, le azioni che intende eventualmente intraprendere e le relative motivazioni.

Già dalla lettura del regolamento 2019/788 si possono cogliere molteplici miglioramenti nella disciplina dell'istituto, pressoché con riferimento a ogni fase della procedura. Tra gli altri, e senza pretesa di esaustività¹, si possono ricordare: l'esplicita previsione di un obbligo a carico della Commissione di sensibilizzare il pubblico sull'esistenza e il funzionamento dell'istituto, anche tramite una piattaforma collaborativa *online*; la previsione di un sistema centrale di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno, gestito dalla Commissione; la semplificazione dei dati personali richiesti ai sottoscrittori; una nuova disciplina sia della fase di registrazione che di quella di esame delle ICE.

La relazione della Commissione passa in rassegna le diverse fasi della procedura alla luce dei primi quattro anni di applicazione del regolamento 2019/788, e sostanzialmente conferma che

¹ Per una più dettagliata analisi del regolamento 2019/788 allego al presente contributo il mio scritto *Il nuovo regolamento sull'iniziativa dei cittadini europei: tra continuità e innovazione*, pubblicato in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 621 ss.

queste innovazioni hanno avuto un effetto positivo sul funzionamento dell'ICE, conseguendo l'obiettivo di renderla più accessibile, meno onerosa e di più facile utilizzo. In questa prospettiva, appare significativo che in questi quattro anni siano state registrate una quarantina di ICE, con un numero medio di ICE registrate per anno ben più alto rispetto al periodo 2012-2019 (quando le ICE registrate erano state in tutto una sessantina), nonostante l'impatto negativo della pandemia (nel 2020 sono state registrate solo cinque ICE, mentre in ciascuno degli anni successivi ne sono state sempre registrate più di dieci). Anche il numero di ICE presentate alla Commissione dopo aver raccolto il numero minimo di firme è in crescita: sono state sei negli ultimi quattro anni², mentre erano state solo quattro nei primi otto anni di applicazione dell'istituto.

4. Non stupisce che la Commissione, alla luce della valutazione positiva dell'applicazione del regolamento 2019/788, nella parte finale della sua relazione si limiti a prospettare, per il futuro, una serie di "miglioramenti pratici" (senza alcuna revisione del regolamento), che appaiono condivisibili ma che certamente non sono destinati ad alterare in maniera rilevante la situazione attuale.

A questo riguardo, mi pare che siano tre i profili che meritano maggiore attenzione, in quanto corrispondono ad altrettante criticità dell'istituto tuttora rilevanti.

In primo luogo, l'ICE rimane ancora poco conosciuta dai cittadini europei. Occorre dunque insistere sulle campagne di comunicazione, anche con il coinvolgimento degli Stati membri. La Commissione ne è consapevole, e intende dare priorità alle azioni di comunicazione rivolte ai giovani. Proprio con riguardo ai giovani c'è peraltro uno specifico aspetto della disciplina dell'ICE che meriterebbe una riflessione in sede nazionale. L'età alla quale si acquisisce il diritto di sostenere un'ICE non è la stessa in tutti gli Stati membri: il regolamento 2019/788 prevede infatti, come regola generale, che tale età coincida con quella alla quale si acquisisce il diritto di voto alle elezioni per il Parlamento europeo (che dipende dalle leggi elettorali nazionali); inoltre, a prescindere da quale sia quest'ultima età, consente in ogni caso agli Stati membri di abbassare l'età minima per sostenere un'ICE a 16 anni. Per effetto di queste previsioni, l'età minima richiesta per sottoscrivere un'ICE è pari a 18 anni nella maggior parte degli Stati membri, tra cui l'Italia, ma scende a 16 anni in Austria, Belgio, Estonia, Germania e Malta, e a 17 anni in Grecia. Il nostro Parlamento potrebbe valutare l'ipotesi di ridurre anche in Italia a 16 anni l'età minima per sottoscrivere un'ICE, facendo così dell'ICE uno strumento utile ai fini di un primo coinvolgimento nella "sfera pubblica europea" di giovani ancora privi del diritto di voto.

In secondo luogo, la realizzazione di una campagna transnazionale di raccolta delle firme implica la disponibilità di adeguate risorse umane e finanziarie. La prassi dimostra che, fino ad ora, ad avere avuto successo sono state solamente le ICE promosse da forti e radicate organizzazioni della società civile (in particolare, negli ambiti della tutela ambientale e soprattutto della protezione degli animali). Per favorire l'emergere di ICE promosse anche da altri soggetti, andrebbe valutata la possibilità di fornire sostegno finanziario agli organizzatori, eventualmente subordinando tale sostegno al raggiungimento di un numero minimo di firme (p. es. 300.000 o 500.000).

Infine, e soprattutto, si dovrebbe ulteriormente rafforzare la fase finale della procedura, quella cioè in cui la Commissione valuta il seguito da dare alle ICE che le vengono formalmente presentate avendo raccolto almeno un milione di firme provenienti da almeno un quarto degli Stati membri.

² Tre di queste, peraltro, erano state registrate ancora ai sensi del primo regolamento attuativo.

Questa fase, a seguito delle modifiche alla sua disciplina apportate dal regolamento 2019/788, si articola oggi in diversi passaggi: innanzitutto, entro un mese dalla presentazione dell'ICE, gli organizzatori vengono ricevuti dalla Commissione “a un livello appropriato”, ossia da uno o più Commissari; in secondo luogo, entro tre mesi dalla presentazione dell'ICE, gli organizzatori hanno l'opportunità di presentarla in occasione di un'audizione pubblica organizzata dal Parlamento europeo, a seguito della quale lo stesso Parlamento europeo valuta il sostegno politico di cui gode l'ICE in questione, tenendo un dibattito che può eventualmente concludersi con l'adozione di una risoluzione; infine, entro sei mesi dalla presentazione dell'ICE, la Commissione adotta la propria comunicazione sul seguito da dare ad essa. Come già detto, la Commissione non è obbligata ad adottare la proposta oggetto dell'ICE, ma deve in ogni caso motivare adeguatamente la propria posizione³.

Ebbene, a mio giudizio la Commissione dovrebbe impegnarsi, anche in assenza di una specifica previsione in tal senso nel regolamento 2019/788, a realizzare una consultazione pubblica nei sei mesi che precedono l'adozione della sua comunicazione. Tale impegno, senza pregiudicare il potere di iniziativa della Commissione e dunque la sua decisione ultima sul seguito da dare a un'ICE, contribuirebbe a collocare questa decisione nel quadro di un ampio dibattito pubblico generato dall'ICE, valorizzando ulteriormente uno degli obiettivi dell'istituto, e consentendo nello stesso tempo l'emergere sia di un più ampio supporto, sia eventualmente di posizioni contrastanti con quelle dei sostenitori dell'ICE in questione.

³ Si tenga presente che la comunicazione della Commissione può essere oggetto di impugnazione dinanzi al giudice dell'Unione, il quale potrà valutare sia la sufficienza della motivazione, sia la fondatezza della stessa (sia pure, sotto quest'ultimo profilo, unicamente per quanto attiene alla inesistenza di errori manifesti di valutazione): v. la sentenza del Tribunale UE del 23 aprile 2018, causa T-561/14, *One of Us c. Commissione*, e la sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2019, causa C-418/18 P, *Puppinck e a. c. Commissione*.

ANDREA SANTINI*

IL NUOVO REGOLAMENTO SULL'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI: TRA CONTINUITÀ E INNOVAZIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il vigente regime giuridico dell'ICE. – 3. Le criticità emerse nei primi anni di applicazione dell'istituto. – 4. I principali contenuti del regolamento 2019/788: premessa. – 5. Le innovazioni relative alla preparazione e alla registrazione dell'ICE. – 6. Le innovazioni relative alla raccolta e alla verifica delle dichiarazioni di sostegno. – 7. Le innovazioni relative alla presentazione e all'esame dell'ICE. – 8. Considerazioni conclusive.

1. L'iniziativa dei cittadini europei (d'ora in avanti, ICE) è un istituto introdotto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea dal Trattato di Lisbona al fine di contribuire al rafforzamento del carattere democratico dell'Unione. I tratti essenziali di tale istituto sono stabiliti nell'art. 11, par. 4, TUE, che attribuisce ad almeno un milione di cittadini dell'Unione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, il potere di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati.

L'istituto in esame trova effettiva applicazione dal 1° aprile 2012, a seguito della specificazione ad opera del legislatore dell'Unione, mediante il regolamento (UE) n. 211/2011¹, delle procedure e delle condizioni necessarie per la presentazione di un'ICE. Le criticità emerse fin dalle prime esperienze applicative dell'istituto – che Claudia Morviducci ha ben evidenziato in uno dei suoi scritti² – hanno tuttavia indotto le istituzioni dell'Unione ad avviare una riflessione sulla revisione di tale regolamento già nel 2015³. Questa riflessione si è tradotta nella proposta di un nuovo

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Università Cattolica Sacro Cuore.

¹ Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini.

² C. MORVIDUCCI, *L'iniziativa dei cittadini europei: la Commissione non risponde*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, I, Bari, 2017, p. 477 ss.

³ Tra i principali contributi a questa riflessione v. la decisione del Mediatore europeo a conclusione dell'indagine di propria iniziativa OI/9/2013/TN, del 4 marzo 2015; la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 31 marzo 2015, Relazione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini, COM(2015)145 final; la risoluzione del Parlamento europeo sull'iniziativa dei cittadini europei, del 28 ottobre 2015, P8_TA(2015)0382. Per questi e

regolamento attuativo dell'ICE presentata dalla Commissione nel settembre 2017⁴; i successivi negoziati interistituzionali sono sfociati nel dicembre 2018 in un accordo politico tra il Parlamento europeo e il Consiglio, in seguito formalizzato con l'adozione del regolamento (UE) 2019/788⁵.

L'obiettivo di questo scritto è quello di valutare se il nuovo regolamento – che sarà applicabile a partire dal 1° gennaio 2020 – potrà effettivamente contribuire alla piena valorizzazione dell'ICE. A tal fine, si procederà dapprima a una sintetica disamina del regolamento 211/2011 e dei problemi emersi nel corso della sua applicazione, per poi analizzare le principali novità introdotte dal nuovo regolamento e valutarne i possibili effetti.

2. Come già accennato, con il regolamento 211/2011 il legislatore dell'Unione ha provveduto a fissare le procedure e le condizioni necessarie per l'operatività dell'ICE, com'era d'altra parte richiesto dall'art. 11, par. 4, TUE in combinato disposto con l'art. 24, co. 1, TFUE (che prevede, a tal fine, il ricorso alla procedura legislativa ordinaria).

In estrema sintesi⁶, si può innanzitutto evidenziare che il regolamento 211/2011 specifica il numero minimo di Stati membri dai quali devono provenire i firmatari di un'ICE, fissandolo a un quarto degli stessi⁷. Contestualmente, il regolamento stabilisce anche il numero minimo di firme che devono essere raccolte in ciascuno Stato membro perché questo possa essere conteggiato ai fini del rispetto della suddetta condizione; a questo proposito, esso fa leva sullo stesso criterio di proporzionalità degressiva previsto dall'art. 14, par. 2, TUE ai fini della ripartizione dei seggi del Parlamento europeo tra gli Stati membri, disponendo che il numero minimo di fir-

altri contributi al processo di revisione del regolamento 211/2011 v. l'apposita sezione del sito Internet sull'ICE realizzato dalla Commissione (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/>).

⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, del 13 settembre 2017, COM(2017)482 final. La proposta è accompagnata da un dettagliato documento di lavoro che contiene, tra l'altro, la sintesi dei risultati di una consultazione pubblica realizzata dalla Commissione tra il 24 maggio e il 16 agosto 2017, nell'ambito della quale essa ha ricevuto oltre 5.000 risposte.

⁵ Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei.

⁶ Per più dettagliate analisi del regolamento 211/2011 v., *ex multis*, M. DOUGAN, *What Are We to Make of the Citizens' Initiative?*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1807 ss.; F. FERRARO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, p. 727 ss.; N. LEVRAT, *L'iniziativa citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique?*, in *Cahiers de droit européen*, 2011, p. 53 ss.; U. VILLANI, *Les principes démocratiques et l'iniziativa citoyenne européenne dans le Traité de Lisbonne*, in V. KRONENBERGER, M.T. D'ALESSIO, V. PLACCO (sous la coord. de), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, 2013, p. 193 ss. Tra gli studi più recenti, che tengono conto anche della prassi applicativa del regolamento, v. A. MAFFEO, *Il procedimento dell'iniziativa dei cittadini europei tra presente e futuro*, in R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015, p. 73 ss.; A. DAMATO, *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 39 ss.; A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, Napoli, 2019, spec. p. 71 ss.

⁷ Cfr. art. 7, par. 1, del regolamento 211/2011. Questa soglia è dunque pari, attualmente, a sette Stati membri sul totale di ventotto.

matari sia pari, per ciascuno Stato membro, al numero dei membri del Parlamento europeo ivi eletti, moltiplicato per 750 (fattore corrispondente al numero massimo dei parlamentari europei, escluso il Presidente, indicato nello stesso art. 14, par. 2, TUE)⁸. Si noti che, in questo calcolo, lo Stato membro al quale viene imputato ciascun firmatario è quello responsabile della verifica della sua dichiarazione di sostegno, che non necessariamente coincide – come si dirà tra breve – con quello di cui il firmatario ha la cittadinanza.

Un'ulteriore specificazione viene introdotta con riguardo ai requisiti individuali per la sottoscrizione di un'ICE, aggiungendo alla cittadinanza dell'Unione il possesso di un'età minima, pari a quella alla quale si acquisisce il diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo⁹. Stante la ben nota mancanza di un regime uniforme per le elezioni del Parlamento europeo, questa disposizione implicitamente rinvia alle legislazioni adottate in materia dai singoli Stati membri, nei quali l'età alla quale si acquisisce il diritto di voto per le suddette elezioni è di regola pari a diciotto anni, tranne che in Austria e a Malta, dov'è di sedici anni, e in Grecia, dov'è di diciassette anni.

Il regolamento 211/2011 detta, poi, una puntuale disciplina degli aspetti procedurali dell'ICE, articolandone lo svolgimento nelle seguenti fasi:

(a) la preliminare costituzione, da parte degli organizzatori di un'ICE, di un "comitato dei cittadini" composto da almeno sette persone, le quali, oltre a dover soddisfare gli stessi requisiti individuali richiesti ai firmatari, devono essere residenti in almeno sette diversi Stati membri¹⁰;

(b) la registrazione della proposta d'iniziativa, che gli organizzatori devono chiedere alla Commissione fornendo una serie di informazioni riguardanti, in particolare, l'oggetto e gli obiettivi dell'ICE nonché le disposizioni dei Trattati che essi ritengono pertinenti¹¹, e alla quale la Commissione procede entro un termine di due mesi solo se l'ICE proposta rispetta alcune condizioni di ammissibilità. Nello specifico, ai sensi dell'art. 4, par. 2, del regolamento la Commissione è tenuta a verificare, oltre alla regolare costituzione del comitato dei cittadini, che l'ICE proposta non esuli manifestamente dal potere di iniziativa della stessa Commissione (non sia, cioè, al di fuori dell'ambito di applicazione oggettivo dell'istituto, quale definito dall'art. 11, par. 4, TUE), che non sia presentata in modo manifestamente ingiurioso e non abbia un contenuto futile o vessatorio, e infine che non sia manifestamente contraria ai valori dell'Unione, quali stabiliti nell'art. 2 TUE;

⁸ Cfr. art. 7, par. 2, del regolamento 211/2011. Il numero minimo di firmatari per Stato membro derivante dall'applicazione di questo criterio è specificato nell'allegato I del regolamento, la cui versione attualmente in vigore è contenuta nel regolamento delegato (UE) n. 531/2014 della Commissione, del 12 marzo 2014; nel caso dell'Italia, tale numero è pari a 54.750.

⁹ Cfr. art. 3, par. 4, del regolamento 211/2011.

¹⁰ Cfr. art. 3, paragrafi 1 e 2, del regolamento 211/2011, dov'è anche precisato che gli organizzatori che siano nello stesso tempo parlamentari europei non vengono conteggiati ai fini del raggiungimento del numero minimo necessario per formare un comitato dei cittadini.

¹¹ Cfr. art. 4, par. 1, e allegato II del regolamento 211/2011. L'allegato II, oltre ad elencare le informazioni necessarie ai fini della registrazione, consente di allegare alla richiesta ulteriori informazioni facoltative, inclusa la bozza di un atto giuridico.

(c) la raccolta delle dichiarazioni di sostegno (ossia delle firme a favore dell'ICE), che può avvenire sia su carta che per via elettronica per un periodo massimo di dodici mesi a decorrere dalla data di registrazione¹²;

(d) la verifica e conseguente certificazione delle dichiarazioni di sostegno, compito che viene attribuito agli Stati membri in base a un complesso insieme di regole in virtù del quale, a seconda dei requisiti specificati dagli stessi Stati membri, lo Stato membro responsabile della verifica di ciascuna dichiarazione di sostegno è quello in cui il firmatario risiede, quello di cui è cittadino o quello che ha rilasciato il numero d'identità personale o il documento d'identità personale indicato nella dichiarazione di sostegno¹³;

(e) infine, qualora sia stata raggiunta la soglia del milione di firmatari provenienti da almeno un quarto degli Stati membri, la presentazione dell'ICE alla Commissione e il suo esame da parte di quest'ultima, che culmina – dopo un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo, organizzata dallo stesso Parlamento europeo congiuntamente alla Commissione – nell'adozione di una comunicazione nella quale la Commissione espone le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'ICE, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso¹⁴.

3. La prassi applicativa dell'ICE rivela, sotto un primo profilo, un diffuso interesse per questo istituto: tra il 1° aprile 2012 e il 31 maggio 2019 sono state infatti registrate, e dunque aperte alla firma, sessantaquattro ICE, che riguardano molteplici settori di competenza dell'Unione¹⁵. Tuttavia, emergono nello stesso tempo tre ordini di problemi.

In primo luogo, la Commissione ha rifiutato la registrazione di altre ventiquattro ICE, ritenendo che esse esulassero manifestamente dalla sua competenza a presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati. Ciò è certamente dipeso, in buona misura, dalla mancata comprensione delle caratteristiche dell'istituto da parte di alcuni organizzatori; ma, almeno in parte, è da imputare anche a un atteggiamento restrittivo inizialmente manifestato dalla Commissione¹⁶.

¹² Cfr. art. 5 del regolamento 211/2011, nonché, per quanto riguarda i sistemi di raccolta per via elettronica, il successivo art. 6 e il regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011 della Commissione, del 17 novembre 2011.

¹³ Cfr. il combinato disposto dell'art. 8, par. 1, e dell'allegato III, parte C, del regolamento 211/2011. La conseguenza di queste previsioni è che alcuni cittadini dell'Unione vengono a trovarsi nella situazione di non poter sottoscrivere le iniziative aperte alla firma, non essendoci alcuno Stato membro competente a verificare le loro dichiarazioni di sostegno. Ciò si può verificare, in particolare, nel caso di cittadini dell'Unione residenti in uno Stato terzo, qualora lo Stato membro di cui essi hanno la cittadinanza richieda, per procedere alla verifica, il requisito della residenza; e, ancora, nel caso di cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, qualora quest'ultimo richieda il requisito della residenza e lo Stato membro di residenza richieda l'indicazione di un numero d'identità personale o di un documento d'identità personale che vengono rilasciati solo ai suoi cittadini: cfr. COM(2015)145 final, p. 6.

¹⁴ Cfr. articoli da 9 a 11 del regolamento 211/2011.

¹⁵ Le ICE registrate, così come quelle ritenute inammissibili dalla Commissione, sono rese pubbliche attraverso il sito Internet citato *supra*, nota 3, che costituisce anche il registro ufficiale dell'ICE.

¹⁶ Al riguardo v. in particolare J. ORGAN, *Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals*

Si deve però rilevare che la situazione è profondamente mutata con l'entrata in carica, a partire dal 1° novembre 2014, della Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker: da allora, infatti, la Commissione appare orientata a rifiutare la registrazione delle ICE solo quando queste non siano nemmeno latamente riconducibili alle sue competenze, e in particolare, di fronte a ICE che ricadono solo in parte nell'ambito di tali competenze, procede a una registrazione parziale delle stesse, specificandone nella propria decisione gli aspetti ammissibili¹⁷.

In secondo luogo, si è rivelato tutt'altro che agevole il raggiungimento della soglia di un milione di firmatari provenienti da almeno un quarto degli Stati membri: finora, infatti, questa soglia è stata raggiunta solo da cinque ICE, mentre in quarantatré casi la raccolta delle dichiarazioni di sostegno si è ormai chiusa senza successo. Dai resoconti degli stessi organizzatori di ICE¹⁸ emerge, a questo riguardo, la difficoltà di realizzare una campagna transnazionale di raccolta delle firme, per la quale occorre disporre di adeguate risorse umane e finanziarie. Inoltre, le difficoltà per gli organizzatori sono accresciute dalla circostanza che questo istituto risulta ancora poco conosciuto dai cittadini dell'Unione¹⁹. Altri problemi – attinenti in particolare alla tempistica per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno, alla predisposizione del sistema di raccolta per via elettronica, alla quantità e alla tipologia di dati personali che devono essere richiesti ai firmatari – discendono direttamente dalle previsioni del regolamento 211/2011.

Infine, la risposta della Commissione alle quattro ICE che hanno finora raggiunto l'ultimo stadio della procedura²⁰ ha in tutti i casi deluso le aspettative degli organizzatori, dal momento che la Commissione non ha, in sostanza, dato seguito alle loro

als, in *European Constitutional Law Review*, 2014, p. 422 ss., e A. KARATZIA, *The European Citizens' Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns*, in *European Law Review*, 2015, p. 509 ss.

¹⁷ Questi sviluppi riflettono, evidentemente, una diversa sensibilità politica della Commissione Juncker rispetto a quella che l'ha preceduta, ma in una certa misura sono stati indotti – o perlomeno rafforzati – anche dalla giurisprudenza, e in particolare da due sentenze del 2017 nelle quali il Tribunale dell'Unione ha annullato le decisioni di diniego della registrazione delle ICE *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* e *Stop TTIP*: cfr. la sentenza del 3 febbraio 2017, causa T-646/13, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* c. Commissione, ECLI:EU:T:2017:59, e la sentenza del 10 maggio 2017, causa T-754/14, *Efler e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2017:323. Più di recente, è stata la Corte di giustizia ad annullare la decisione di diniego della registrazione dell'ICE *Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures*, insieme alla sentenza del Tribunale che aveva invece confermato tale decisione: cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 2019, causa C-420/16 P, *Izsák e Dabis* c. Commissione, ECLI:EU:C:2019:177.

¹⁸ V. per esempio quelli raccolti in C. BERG, J. THOMSON (eds.), *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, Alfter, 2014.

¹⁹ La necessità di sensibilizzare il pubblico sull'ICE attraverso apposite campagne di informazione è richiamata a più riprese nella risoluzione del Parlamento europeo P8_TA(2015)0382.

²⁰ Si tratta dell'ICE *Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!* (più nota con il titolo abbreviato *Right2Water*), presentata alla Commissione il 20 dicembre 2013; dell'ICE *Uno di noi*, presentata alla Commissione il 27 febbraio 2014; dell'ICE *Stop vivisection*, presentata alla Commissione il 3 marzo 2015; e dell'ICE *Vietare il glifosato e proteggere le persone e l'ambiente dai pesticidi tossici* (anch'essa più nota con il titolo abbreviato, *Ban glyphosate*), presentata alla Commissione il 6 ottobre 2017. La quinta ICE che, secondo quanto comunicato dai suoi organizzatori, ha superato la soglia del milione di firmatari provenienti da almeno un quarto degli Stati membri è l'ICE *Minority SafePack*, registrata a seguito della sentenza del

richieste, limitandosi perlopiù a illustrare e confermare il proprio preesistente orientamento sui temi oggetto di tali ICE²¹. A questo proposito, è bene sottolineare che – come emerge dalla lettera dell’art. 11, par. 4, TUE, ai sensi del quale l’ICE è volta solamente a “invitare” la Commissione a presentare una proposta, e come è stato confermato anche in sede giudiziaria²² – l’istituto in esame non intende pregiudicare il sostanziale monopolio del potere di iniziativa che i Trattati attribuiscono alla Commissione, alla quale spetta dunque la decisione ultima riguardo alla presentazione o meno della proposta sollecitata dai firmatari dell’ICE (oltre che riguardo al preciso contenuto della proposta che essa dovesse eventualmente presentare). Se, dunque, la prassi della Commissione non può essere censurata sotto il profilo giuridico, non si può tuttavia fare a meno di osservare che essa rischia di scoraggiare il ricorso all’ICE e, quindi, di tradursi in un sostanziale depotenziamento dell’istituto²³.

4. A fronte dei problemi dei quali si è detto, il regolamento 2019/788 non si limita a puntuali modifiche del regolamento 211/2011, ma ne dispone l’abrogazione e la sostituzione a decorrere, come già accennato, dal 1° gennaio 2020. Se questo dato formale lascia intendere l’ampiezza delle modifiche apportate alla vigente disciplina, si deve però subito sottolineare che tali modifiche intervengono all’interno di un disegno complessivo della procedura che rimane sostanzialmente inalterato, e che pertanto continua a prevedere, dopo la preliminare costituzione di un “gruppo di organizzatori” (nuova denominazione di quello che, oggi, è chiamato “comitato dei cittadini”), quattro fasi di svolgimento di un’ICE: la registrazione; la raccolta delle dichiarazioni di sostegno; la loro verifica e certificazione da parte degli Stati membri; infine, la presentazione dell’ICE alla Commissione e il suo esame da parte di quest’ultima.

Ciò premesso, al fine di presentare le principali novità si procederà a suddividerle in tre gruppi, esaminando, in primo luogo, quelle volte ad agevolare la preparazione e la registrazione di un’ICE; in secondo luogo, quelle che riguardano la raccolta e la verifica delle dichiarazioni di sostegno; in terzo luogo, quelle relative alla presentazione e all’esame delle iniziative che abbiano raggiunto il numero minimo di firmatari.

Tribunale di cui si è detto *supra*, nota 17; tuttavia, essa non è ancora stata presentata ufficialmente alla Commissione.

²¹ Solo nel caso delle ICE *Right2Water* e *Ban glyphosate* si può parlare, al limite, di un parziale accoglimento delle richieste ivi formulate, che peraltro non ha riguardato l’obiettivo principale delle due iniziative, ma aspetti secondari delle stesse. Per un’analisi delle risposte della Commissione alle ICE che le sono state finora presentate ci si permette di rinviare ad A. SANTINI, *op. cit.*, p. 176 ss.; v. inoltre A. KARATZIA, *The European Citizens’ Initiative and the EU Institutional Balance: On Realism and the Possibilities of Affecting EU Lawmaking*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 177 ss.

²² Cfr. la sentenza del Tribunale del 23 aprile 2018, causa T-561/14, *One of Us* e a. c. *Commissione*, ECLI:EU:T:2018:210, nella quale il Tribunale ha, da un lato, ritenuto ricevibile il ricorso di annullamento proposto dagli organizzatori dell’ICE *Uno di noi* nei riguardi della comunicazione della Commissione relativa a tale ICE, ma dall’altro ha respinto tale ricorso nel merito. Avverso tale pronuncia è attualmente pendente dinanzi alla Corte di giustizia il giudizio di impugnazione, proposto ancora una volta dagli organizzatori dell’ICE in questione: si tratta della causa C-418/18 P, *Puppinck* e a. c. *Commissione*.

²³ In questo senso v. C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 484.

5. Al fine di agevolare l'avvio di nuove ICE il regolamento 2019/788 introduce alcune novità riguardanti, da un lato, il gruppo di organizzatori e il supporto che questo può ricevere nella preparazione di un'ICE; dall'altro, la fase di registrazione.

Per quanto riguarda il gruppo di organizzatori, in verità, rimane inalterata la regola secondo cui questo deve essere costituito da almeno sette persone fisiche, le quali devono avere la cittadinanza dell'Unione, avere raggiunto l'età alla quale si acquisisce il diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo e risiedere in almeno sette Stati membri diversi²⁴. Tuttavia, il nuovo regolamento introduce due importanti novità volte a limitare l'ampia responsabilità personale che, ai sensi del regolamento 211/2011, grava sugli organizzatori²⁵, e che può pertanto disincentivare il ricorso allo strumento dell'ICE.

Rispetto a questo problema, il nuovo regolamento chiarisce, da un lato, le condizioni della responsabilità personale degli organizzatori, statuendo che, fatta salva la responsabilità del rappresentante del gruppo di organizzatori quale titolare del trattamento dati ai sensi del regolamento generale sulla protezione dei dati personali²⁶, i membri del gruppo di organizzatori sono responsabili in solido, conformemente al diritto nazionale applicabile, degli eventuali danni da essi arrecati nell'organizzazione di un'ICE mediante atti illeciti posti in essere intenzionalmente o per grave negligenza (art. 5, par. 5). Dall'altro lato, il nuovo regolamento consente agli organizzatori – senza peraltro imporre ad essi questa soluzione, che può per altri versi risultare onerosa – di costituire, a norma del diritto nazionale di uno Stato membro, una entità giuridica ai fini della gestione di una determinata ICE; qualora ciò avvenga, questa entità giuridica viene a sostituirsi, a seconda dei casi, al gruppo di organizzatori o ai suoi singoli membri, e assume in capo i relativi profili di responsabilità (art. 5, par. 7).

Quanto al supporto nella preparazione di un'ICE, la novità di maggior rilievo è rappresentata dall'obbligo per la Commissione di predisporre e mettere gratuitamente a disposizione una piattaforma collaborativa *online* (art. 4, par. 2). Il valore aggiunto di questa piattaforma – una cui prima versione è già stata realizzata nell'ambito di un progetto pilota promosso dal Parlamento europeo²⁷ – sembra essere duplice. In primo

²⁴ Cfr. art. 5, paragrafi 1 e 2, del regolamento 2019/788. Si noti peraltro che, mentre ai sensi del regolamento 211/2011 solo i nomi dei sette membri necessari per la regolare costituzione del comitato dei cittadini devono essere comunicati alla Commissione e vengono pubblicati nel registro ufficiale, il nuovo regolamento dispone che debbano essere comunicati e pubblicati anche i nomi di eventuali altri membri del gruppo di organizzatori; esso, inoltre, contempla la possibilità di modifiche nella composizione del gruppo di organizzatori durante lo svolgimento della procedura (art. 5, par. 4).

²⁵ Ai sensi dell'art. 13 del regolamento 211/2011, “[g]li organizzatori rispondono degli eventuali danni da essi arrecati nell'organizzazione delle iniziative dei cittadini, in conformità del diritto nazionale applicabile”. Inoltre, ai sensi dell'art. 12, gli organizzatori di un'ICE sono considerati, per le operazioni di trattamento dei dati personali che fanno capo ad essi, come i responsabili del trattamento dei dati, e in questa veste sono tenuti ad applicare misure adeguate, di ordine tecnico ed organizzativo, per proteggere i dati personali da distruzione accidentale o dolosa o da perdita accidentale, da alterazioni, da diffusione e accesso non autorizzati, in particolare se il trattamento implica la trasmissione dei dati in rete, e da ogni altra forma illegittima di trattamento.

²⁶ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

²⁷ L'indirizzo Internet di questa piattaforma è <https://collab.ec.europa.eu/wiki/eci/>.

luogo, essa mira a favorire lo scambio di informazioni e di esperienze tra le componenti della società civile interessate all'utilizzo dell'ICE, agevolando tra l'altro l'individuazione di possibili partner per la costituzione del gruppo transnazionale di organizzatori. In secondo luogo, la piattaforma dovrebbe includere un servizio di consulenza giuridica e pratica affidato a un soggetto esterno alla Commissione, così da evitare qualsiasi potenziale conflitto di interessi derivante dalla prestazione di tale consulenza da parte dei servizi della stessa istituzione chiamata poi a decidere sulla richiesta di registrazione²⁸.

Venendo alla disciplina della fase di registrazione, l'art. 6 del regolamento 2019/788 introduce alcune rilevanti innovazioni, da un lato prevedendo espressamente l'ipotesi della registrazione parziale di un'ICE, dall'altro inserendo questa ipotesi nel quadro di un vero e proprio dialogo che viene a instaurarsi tra la Commissione e il gruppo di organizzatori qualora l'ICE della quale è richiesta la registrazione, a giudizio della Commissione, esuli manifestamente, in tutto o in parte, dalla sua competenza a presentare una proposta di atto giuridico²⁹ dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati³⁰.

Nello specifico, l'art. 6, par. 4, dispone che, nella situazione appena richiamata, la Commissione debba informare il gruppo di organizzatori, entro un mese dalla loro richiesta di registrazione, della propria valutazione e dei relativi motivi. In tal caso, gli organizzatori possono decidere di mantenere o ritirare la richiesta originaria, oppure di modificarla, riformulando l'ICE alla luce delle valutazioni della Commissione; essi devono comunicare la propria scelta alla Commissione entro due mesi, precisandone i motivi e se del caso trasmettendo le eventuali modifiche delle informazioni necessarie per la registrazione. A questo punto la Commissione, entro un ulteriore mese: (a) registra l'ICE, se nessuna parte di essa esula manifestamente dalla sua competenza a presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati; (b) registra parzialmente l'ICE, se una sua parte, compresi i suoi obiettivi principali, non esula manifestamente dalla suddetta competenza; (c) si rifiuta di registrare l'ICE, se non sussistono i presupposti per una sua registrazione integrale o parziale.

²⁸ Il carattere indipendente della consulenza fornita attraverso la piattaforma è esplicitato nel 13° 'considerando' del regolamento 2019/788. Attualmente – per effetto dell'art. 4, par. 1, del regolamento 211/2011, il quale dispone che la Commissione istituisca un punto di contatto per la fornitura di informazioni e di assistenza ai potenziali organizzatori di un'ICE – tale consulenza è fornita dalla stessa Commissione attraverso il centro di contatto Europe Direct. Il nuovo regolamento continua peraltro a prevedere che la Commissione, oltre a predisporre la piattaforma collaborativa *online*, offra essa stessa informazioni e assistenza riguardo all'ICE, specificando che ciò comporta in particolare la pubblicazione di un'apposita guida (art. 4, par. 1); esso richiede inoltre a ciascuno Stato membro di istituire a sua volta uno o più punti di contatto per fornire informazioni e assistenza ai gruppi di organizzatori (art. 4, par. 6).

²⁹ Si osservi che nella versione linguistica italiana del regolamento 2019/788 si usa l'espressione "atto legislativo" anziché "atto giuridico" dell'Unione, mentre quest'ultima espressione è senz'altro quella corretta alla luce dell'art. 11, par. 4, TUE e delle altre versioni linguistiche del regolamento.

³⁰ Per il resto, l'art. 6 del regolamento 2019/788 integra le condizioni per la registrazione già previste nell'art. 4 del regolamento 211/2011 con un'ulteriore condizione relativa all'ipotesi in cui venga costituita un'entità giuridica ai fini della gestione dell'ICE (in tal caso, l'entità giuridica deve essere stata appositamente creata a tal fine, e il membro del gruppo di organizzatori designato come suo rappresentante deve avere il mandato di agire a nome dell'entità giuridica: cfr. art. 6, par. 3, lett. b); inoltre, la condizione per cui l'ICE non deve essere manifestamente contraria ai valori dell'Unione viene integrata da un esplicito riferimento ai diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali (art. 6, par. 3, lett. e).

Opportunamente, infine, l'art. 6, par. 5, dispone che, nei casi in cui la Commissione ha proceduto a una registrazione parziale, non solo ne deve essere data notizia nel registro ufficiale dell'ICE, ma il gruppo di organizzatori deve garantire che i potenziali firmatari siano informati dell'ambito di applicazione della registrazione e del fatto che le dichiarazioni di sostegno vengono raccolte solo in relazione a tale ambito.

6. Un secondo gruppo di novità introdotte dal regolamento 2019/788 riguarda la raccolta e la verifica delle dichiarazioni di sostegno, nell'intento di rendere più agevole il raggiungimento della soglia di un milione di firmatari provenienti da almeno un quarto degli Stati membri.

Prima di soffermarsi su queste novità merita attenzione una questione che attiene alla titolarità stessa del diritto di sottoscrivere un'ICE. Accogliendo un suggerimento proveniente da più parti³¹, la proposta della Commissione non faceva più coincidere l'età minima richiesta a tal fine con quella alla quale si acquisisce nei diversi Stati membri il diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo, ma attribuiva il diritto di sostenere un'ICE a ogni cittadino dell'Unione di almeno sedici anni³². Una simile scelta avrebbe avuto un duplice pregio: da un lato, avrebbe dettato una regola uniforme per tutti gli Stati membri; dall'altro, avrebbe fatto dell'ICE uno strumento utile ai fini del coinvolgimento nella sfera pubblica europea di giovani ancora privi del diritto di voto³³, in piena coerenza con l'art. 165, par. 2, TFUE, che prospetta interventi dell'Unione volti, tra l'altro, a "incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa". A questa modifica si è tuttavia opposto un ampio numero di Stati membri, facendo valere le difficoltà che ne sarebbero conseguite in sede di verifica delle dichiarazioni di sostegno di cittadini non ancora inclusi nelle liste elettorali. Il nuovo regolamento ripropone pertanto la regola oggi vigente, ma nello stesso tempo stabilisce che gli Stati membri possono fissare l'età minima per sostenere un'ICE a sedici anni in base alle rispettive legislazioni nazionali³⁴.

Per quanto riguarda la disciplina della raccolta delle dichiarazioni di sostegno, una prima novità da segnalare riguarda il periodo di svolgimento della stessa. La durata massima di questa fase rimane pari a dodici mesi; tuttavia, la data di inizio della raccolta non coincide più con quella della registrazione dell'ICE da parte della Commissione, bensì con una data – che non può comunque superare i sei mesi dalla registrazione – scelta dagli organizzatori (art. 8, par. 1). Questo lasso di tempo tra la registrazione e l'effettivo avvio della raccolta delle dichiarazioni di sostegno potrà risultare utile sotto diversi profili. In primo luogo, esso dovrebbe consentire agli organizzatori che utilizzeranno – finché ciò sarà ancora possibile, come subito si chiarirà – un proprio sistema di raccolta elettronica di predisporlo e di ottenerne la certificazione. In

³¹ Cfr., per esempio, la risoluzione del Parlamento europeo P8_TA(2015)0382, punto 26, nonché il parere del Comitato economico e sociale, del 13 luglio 2016, L'iniziativa dei cittadini europei (revisione), punto 1.4.4.

³² Cfr. COM(2017)482 final, art. 2.

³³ In senso analogo v. M. DOUGAN, *op. cit.*, p. 1820; *contra*, A. DAMATO, *op. cit.*, p. 63, secondo la quale "costituendo l'iniziativa dei cittadini un diritto politico che consente la partecipazione anche alla elaborazione della legislazione europea, non è inappropriato che l'età alla quale ne sia consentito l'esercizio sia omogenea a quella richiesta, negli Stati membri, per votare al PE".

³⁴ Cfr. art. 2, par. 1, co. 2, del regolamento 2019/788; v. anche il 7° 'considerando', che incoraggia gli Stati membri ad avvalersi di questa facoltà.

secondo luogo, durante questo periodo potrà essere predisposta la traduzione dell'ICE in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, che peraltro rappresenta un ulteriore aspetto sul quale il nuovo regolamento introduce una novità di rilievo, perché non fa più gravare il relativo onere sugli organizzatori, ma sulla Commissione³⁵. Infine, in questo periodo gli organizzatori potranno realizzare delle campagne informative, così da preparare anche sotto questo profilo il terreno alla raccolta delle dichiarazioni di sostegno.

Quanto alle modalità di raccolta delle dichiarazioni di sostegno, il nuovo regolamento conferma che vi si potrà procedere sia su carta che per via elettronica. A quest'ultimo proposito si registra però un'ulteriore, importante novità: l'art. 10 prevede, infatti, l'obbligo per la Commissione di realizzare un sistema centrale di raccolta elettronica, conforme alle regole sulla sicurezza dei sistemi di comunicazione e informazione della Commissione³⁶, il cui utilizzo – gratuito – è destinato ad agevolare in maniera significativa il compito degli organizzatori. Infatti, il ricorso ad esso farà venire meno la necessità per gli organizzatori di predisporre un proprio sistema³⁷; inoltre, la gestione del sistema centrale di raccolta elettronica e delle dichiarazioni di sostegno raccolte per suo tramite farà capo direttamente alla Commissione, alla quale spetterà anche il compito di presentare tali dichiarazioni di sostegno alle autorità nazionali competenti per la loro verifica³⁸. L'art. 11 del regolamento fa comunque salva la possibilità per gli organizzatori di utilizzare un proprio sistema di raccolta elettronica, conforme alle specifiche tecniche adottate dalla Commissione e previamente certificato dall'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio saranno archiviati i dati raccolti; ma quest'ultima disposizione sarà applicabile solo per le ICE registrate entro il 31 dicembre 2022, dopo di che gli organizzatori dovranno necessariamente utilizzare il sistema centrale.

Un'altra innovazione che potrà agevolare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno riguarda la radicale semplificazione dei dati personali richiesti ai firmatari. Sotto questo profilo, il regolamento 2019/788 contempla solo due possibili situazioni, a seconda che lo Stato membro competente per la verifica della relativa dichiarazione di sostegno non richieda, o al contrario richieda, l'indicazione di un numero di identifi-

³⁵ Cfr. art. 4, par. 4, del regolamento 2019/788. La Commissione provvederà, come specificato nell'allegato II dello stesso regolamento, alla traduzione del titolo e degli obiettivi dell'ICE, nonché di un eventuale allegato contenente informazioni aggiuntive sull'oggetto, gli obiettivi e il contesto dell'ICE che non superi le 5.000 battute spazi esclusi; resterà invece in capo agli organizzatori l'onere di fornire, se lo desiderano, la traduzione di ulteriori informazioni aggiuntive nonché dell'eventuale bozza di atto giuridico.

³⁶ Cfr. la decisione (UE, Euratom) 2017/46 della Commissione, del 10 gennaio 2017, sulla sicurezza dei sistemi di comunicazione e informazione della Commissione europea. Si aggiunga che tramite questo sistema dovrà anche essere possibile esprimere il sostegno a un'ICE utilizzando i mezzi di identificazione elettronica notificati dagli Stati membri ai sensi del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE.

³⁷ Come forma di supporto agli organizzatori, il regolamento 211/2011 si limita a prevedere che la Commissione sviluppi e metta gratuitamente a disposizione un *software* con codice sorgente aperto che presenti le pertinenti caratteristiche tecniche e di sicurezza; nella prassi, la Commissione si è anche offerta di ospitare gratuitamente sui propri *server* i sistemi di raccolta elettronica, per ovviare alla difficoltà, segnalata dai primi organizzatori di ICE, di trovare fornitori di *server* adeguati e a prezzi accessibili.

³⁸ Il regolamento 2019/788 dispone anche che il sistema centrale di raccolta elettronica sia concepito in maniera tale che gli organizzatori possano caricarvi le dichiarazioni di sostegno raccolte su carta; qualora ciò avvenga, anche queste dichiarazioni verranno presentate alle autorità nazionali competenti per la loro verifica da parte della Commissione (cfr. art. 10, par. 1, ult. co., e art. 12, par. 3, co. 1).

cazione personale o di un numero di un documento di identificazione personale: nella prima ipotesi, il firmatario dovrà indicare nome, cognome, residenza e data di nascita; nella seconda ipotesi, dovrà invece indicare nome, cognome e il numero in questione³⁹.

Infine, vengono rivisti anche il criterio in virtù del quale ogni firmatario viene imputato a uno Stato membro ai fini delle operazioni di verifica delle dichiarazioni di sostegno e conseguente certificazione del numero di firmatari per ciascuno Stato membro, nonché il metodo di calcolo del numero minimo di firmatari per Stato membro.

Sotto il primo profilo, l'art. 12, par. 1, del nuovo regolamento dispone che ogni Stato membro verifica e certifica le dichiarazioni di sostegno firmate dai propri cittadini, e correlativamente l'art. 3, par. 2, statuisce che ciascun firmatario è conteggiato nello Stato membro di cui è cittadino. Si evita così che ciascuno Stato membro possa determinare, come avviene oggi, quali dichiarazioni di sostegno è competente a verificare, adottando altresì una soluzione che appare la più coerente con la lettera dell'art. 11, par. 4, TUE, che fa riferimento ad almeno un milione di cittadini "che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri", e che dunque identifica la cittadinanza nazionale quale criterio di imputazione di ciascun firmatario a uno Stato membro.

Per quanto riguarda invece il numero minimo di firmatari, l'art. 3, par. 1, lett. b), prevede che per ciascuno Stato membro esso sia pari al numero dei membri del Parlamento europeo ivi eletti, moltiplicato per il numero totale dei parlamentari europei, e non più per 750 (com'è attualmente previsto e come continuava a disporre anche la proposta della Commissione). Si noti che, in assenza di tale modifica, la variazione nella ripartizione dei seggi del Parlamento europeo prevista per la legislatura 2019-2024 a partire dal momento in cui avrà luogo il recesso del Regno Unito⁴⁰ avrebbe comportato per molti Stati membri – che ottengono un incremento del rispettivo contingente di deputati – un aumento delle rispettive soglie di firmatari; mentre in virtù di questa modifica, per effetto della riduzione del numero totale dei membri del Parlamento europeo a 705, la soglia si abbasserà per la maggior parte degli Stati membri.

7. Con riguardo all'ultima fase della procedura, il regolamento 2019/788 introduce alcune novità essenzialmente volte, da un lato, a ridefinirne la tempistica e, dall'altro, a potenziare il ruolo del Parlamento europeo.

Sotto il primo profilo, il regolamento fissa, innanzitutto, un termine per la presentazione alla Commissione delle iniziative dei cittadini che abbiano raggiunto la soglia di un milione di firmatari provenienti da almeno un quarto degli Stati membri: gli organizzatori devono provvedervi entro tre mesi dalla data dell'ultimo certificato rilasciato dalle autorità nazionali competenti alla verifica e certificazione delle dichiarazioni di sostegno (art. 13). Se si considera che, ai sensi di quanto previsto nell'art. 12, le dichiarazioni di sostegno vanno presentate alle suddette autorità entro tre mesi dalla fine del periodo di raccolta, e che queste dispongono a loro volta di tre mesi per lo svolgimento

³⁹ Cfr. al riguardo l'art. 9, par. 4, e l'allegato III del regolamento 2019/788. Anche l'allegato III del regolamento 211/2011 contiene due modelli di moduli per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno, da utilizzare rispettivamente per gli Stati membri che non richiedono di un numero d'identità personale o di un documento d'identità personale e per quelli che invece richiedono tale indicazione; considerate però le ulteriori precisazioni in calce a tali modelli, relative agli ulteriori dati personali richiesti da alcuni Stati membri, sono attualmente in uso tredici moduli.

⁴⁰ Cfr. la decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo, del 28 giugno 2018, che stabilisce la composizione del Parlamento europeo.

dei relativi controlli, ne consegue che la presentazione alla Commissione avverrà al più tardi nove mesi dopo la fine del periodo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno⁴¹.

Oltre a ciò, il nuovo regolamento prevede, negli artt. 14 e 15, una maggiore durata di questa fase e una più precisa scansione dei passaggi che la caratterizzano: in primo luogo, il gruppo di organizzatori deve essere ricevuto dalla Commissione, a un livello appropriato, entro un mese dalla presentazione dell'ICE; in secondo luogo, l'audizione pubblica deve svolgersi entro tre mesi dalla presentazione dell'ICE; infine, la comunicazione nella quale la Commissione espone le sue conclusioni giuridiche e politiche deve essere adottata entro sei mesi – anziché tre, unico termine previsto dal regolamento 211/2011 per tutti questi adempimenti – dalla presentazione dell'ICE.

Per quanto riguarda il ruolo del Parlamento europeo, innanzitutto esso diviene l'unico responsabile dell'organizzazione dell'audizione pubblica, in relazione alla quale deve assicurare, in particolare, una rappresentanza equilibrata dei pertinenti interessi pubblici e privati (art. 14, par. 2). In tal modo, il nuovo regolamento intende sottrarre l'audizione pubblica all'influenza della Commissione (che continua a dovervi essere rappresentata a un livello adeguato, ma non è più responsabile della sua organizzazione congiuntamente al Parlamento europeo) e sembra nello stesso tempo volerla valorizzare come occasione di dibattito pubblico sulle questioni sollevate dall'ICE: in quest'ultima prospettiva, lo stesso art. 14, par. 2, specifica che la possibilità di partecipare all'audizione deve essere garantita anche al Consiglio, alle altre istituzioni e organi consultivi dell'Unione, ai parlamenti nazionali e alla società civile.

Soprattutto, però, l'istituzione rappresentativa dei cittadini è chiamata a valutare, a seguito dell'audizione pubblica, il sostegno politico di cui gode l'ICE in esame (art. 14, par. 3); e, dopo la presentazione da parte della Commissione della propria comunicazione, è tenuta a valutare le misure adottate dalla stessa Commissione per dare seguito all'ICE (art. 16). Queste disposizioni non chiariscono per la verità in qual modo il Parlamento europeo debba svolgere questa duplice valutazione. Al riguardo, assumono però rilievo due modifiche che lo stesso Parlamento europeo ha apportato al proprio regolamento interno il 31 gennaio 2019⁴², anticipando e nello stesso tempo specificando le suddette novità legislative.

La prima di queste modifiche – che viene a costituire il nuovo art. 211, par. 8, del regolamento parlamentare – dispone che il Parlamento europeo tenga una discussione sull'ICE in questione in una tornata successiva all'audizione pubblica, e che al momento di iscrivere la discussione all'ordine del giorno venga deciso se concludere o meno la discussione con una risoluzione⁴³. La seconda modifica – che viene a costituire

⁴¹ Si osservi che, in assenza di un'analoga previsione nel regolamento 211/2011, mentre le ICE *Right2Water*, *Uno di noi* e *Ban glyphosate* sono state presentate alla Commissione pochi mesi dopo il termine della raccolta delle dichiarazioni di sostegno, gli organizzatori dell'ICE *Stop vivisection* l'hanno trasmessa alla Commissione circa sedici mesi dopo la fine del periodo di raccolta. Quanto all'ultima ICE ad avere superato il milione di firmatari provenienti da almeno un quarto degli Stati membri, vale a dire l'ICE *Minority SafePack*, essa non è stata ancora presentata alla Commissione, nonostante la raccolta delle dichiarazioni di sostegno si sia chiusa, al momento in cui si scrive, da più di tredici mesi.

⁴² Cfr. la decisione del Parlamento europeo sulla modifica del regolamento del Parlamento europeo: titolo I, capitoli 1 e 4, titolo V, capitolo 3, titolo VII, capitoli 4 e 5, titolo VIII, capitolo 1, titolo XII, titolo XIV e allegato II, del 31 gennaio 2019, P8_TA(2019)0046.

⁴³ La norma precisa, da un lato, che non è possibile adottare una risoluzione se nel corso della stessa tornata o di quella successiva è prevista una relazione sullo stesso argomento, a meno che il Presidente non disponga diversamente per motivi eccezionali; dall'altro, che qualora venga deciso di

ire il nuovo art. 211, par. 9 – integra invece la disposizione che già faceva riferimento alla possibilità per la commissione competente per il merito, in caso di mancata presentazione di una proposta da parte della Commissione, di organizzare una nuova audizione in consultazione con gli organizzatori dell'ICE e di avviare la procedura per l'esercizio del diritto dello stesso Parlamento, *ex art.* 225 TFUE, di chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali esso reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati: ai sensi della nuova norma, il Parlamento europeo potrà anche decidere se tenere una discussione in aula e se concludere o meno tale discussione con una risoluzione.

8. Nella propria proposta del settembre 2017, la Commissione enunciava due principali obiettivi del processo di revisione del regolamento attuativo dell'ICE: da un lato, rendere l'ICE più accessibile, meno onerosa e di più facile utilizzo per gli organizzatori e i sostenitori; dall'altro, realizzare pienamente il suo potenziale come strumento per promuovere il dibattito e la partecipazione a livello europeo, e avvicinare così l'Unione ai suoi cittadini⁴⁴. L'esame del regolamento 2019/788 consente di concludere che i maggiori risultati sono stati raggiunti sul primo dei due fronti.

Molte delle novità previste dal nuovo regolamento sembrano in effetti agevolare il compito degli organizzatori nella fase di avvio di una nuova ICE e in quella di raccolta delle dichiarazioni di sostegno. Senza tornare sugli aspetti di carattere più pratico già illustrati nelle pagine precedenti⁴⁵, sembra meritare un giudizio positivo anche la nuova disciplina della fase di registrazione. Certo, non sono state accolte le richieste di chi avrebbe voluto sottrarre alla Commissione la decisione sulla registrazione delle ICE⁴⁶. Tuttavia il nuovo regolamento, prevedendo espressamente l'ipotesi della registrazione parziale, consolida quella che fino ad ora era solo una prassi della Commissione Juncker, e per di più la inserisce nel quadro di un dialogo tra gli organizzatori e la stessa Commissione che dà ai primi la possibilità di riformulare l'ICE alla luce delle osservazioni della seconda, anziché essere in una posizione meramente passiva. Con specifico riferimento alla raccolta delle dichiarazioni di sostegno, poi, a quanto già detto è il caso di aggiungere che questa dovrebbe trarre giovamento anche dall'esplicita previsione dell'obbligo a carico della Commissione di sensibilizzare il pubblico in merito all'esistenza, agli obiettivi e al funzionamento di questo istituto, attraverso attività di comunicazione e campagne di informazione⁴⁷.

concludere la discussione con una risoluzione, la commissione competente, un gruppo politico o almeno un ventesimo dei membri del Parlamento europeo possono presentare una proposta di risoluzione.

⁴⁴ Cfr. COM(2017)482 final, p. 3; in senso analogo v. anche il 5° 'considerando' del regolamento 2019/788.

⁴⁵ Si deve però annotare che la coalizione di organizzazioni non governative ECI Campaign ha espresso un giudizio molto critico sull'obbligo di utilizzare, per le ICE che saranno registrate dal 1° gennaio 2023, il sistema centrale di raccolta elettronica gestito dalla Commissione, ritenendo che la possibilità di utilizzare un proprio sistema di raccolta elettronica garantisca agli organizzatori maggiore flessibilità e indipendenza: v. ECI CAMPAIGN, *EU deal creates a highly uncertain future for ECI*, www.citizens-initiative.eu.

⁴⁶ V. in particolare il parere del Comitato delle regioni sull'iniziativa dei cittadini europei, del 23 marzo 2018, dove si proponeva di affidare la decisione sulla registrazione a un comitato indipendente di sette membri, composto di giuristi, esponenti del mondo accademico e rappresentanti della società civile.

⁴⁷ Cfr. art. 18, par. 1, del regolamento 2019/788, ai sensi del quale, inoltre, il Parlamento europeo contribuirà alle attività di comunicazione della Commissione.

Questi miglioramenti, tuttavia, rischiano di non essere sufficienti a rafforzare l'ICE se non si garantisce, nel contempo, un'adeguata valorizzazione delle ICE riuscite, ossia di quelle che ottengono il sostegno di almeno un milione di cittadini europei. Ciò non significa che la Commissione deve necessariamente dare seguito ad esse presentando una proposta di atto giuridico, dal momento che, come si è già detto, l'istituto in esame non pregiudica il diritto di iniziativa della Commissione. È però indispensabile che la decisione finale della Commissione, quale essa sia, non risulti come una sorta di automatica riproposizione di un indirizzo politico già consolidato, ma sia il frutto di un autentico dibattito pubblico generato dall'ICE, con il coinvolgimento del maggior numero possibile di attori istituzionali e della società civile.

Il nuovo regolamento sembra porsi nella prospettiva appena indicata soprattutto laddove dispone che, dopo l'audizione pubblica, il Parlamento europeo valuti il sostegno politico di cui gode un'ICE riuscita. Con riguardo all'audizione pubblica, poi, traspare la volontà di farne un'occasione non meramente formale, ma di autentico confronto tra diversi punti di vista, laddove è richiesto al Parlamento europeo di provvedere alla sua organizzazione garantendo una rappresentanza equilibrata dei diversi interessi in gioco. La nuova tempistica della fase di esame dell'ICE dovrebbe inoltre garantire che la Commissione possa definire la propria posizione anche alla luce delle risultanze dell'audizione pubblica e del dibattito parlamentare, così che quanto avviene in quelle sedi possa effettivamente influenzare l'intero esito del processo.

Il nuovo regolamento avrebbe però potuto spingersi oltre, e riempire di ulteriori contenuti il periodo di sei mesi entro il quale è previsto che la Commissione adotti la propria comunicazione su un'ICE riuscita. Per esempio, si sarebbe potuto prevedere che la Commissione debba realizzare una consultazione pubblica sulle questioni sollevate da un'ICE riuscita, così da poter considerare anche gli esiti di questa consultazione al momento della decisione sul seguito da dare a tale ICE. In assenza di una previsione di questo tipo nel nuovo regolamento, l'auspicio è che un simile sviluppo, o altri che comunque contribuiscano ad accrescere l'impatto politico dell'ICE e a valorizzarne le potenzialità democratiche, possano realizzarsi nella prassi dei prossimi anni.

Abstract

The New Regulation on the European Citizens' Initiative: Between Continuity and Innovation

The essay deals with the new Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Citizens' Initiative (ECI), which shall apply from 1 January 2020 and will substitute Regulation 211/2011. After a short presentation of the current legal regime of the ECI and of the problems resulting from its application, the essay examines the main innovations introduced by the new Regulation in order to understand whether it can enable the ECI to achieve its full potential as a tool to foster democracy in the EU.