

## **Attuazione dell'iniziativa dei cittadini**

### **Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 recante richiesta alla Commissione di presentare una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'attuazione dell'iniziativa dei cittadini (2008/2169(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- visto l'articolo 192, paragrafo due, del trattato CE,
  - visto il trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007,
  - visto il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa<sup>1</sup>,
  - vista la sua risoluzione del 20 febbraio 2008 sul trattato di Lisbona<sup>2</sup>,
  - vista la sua risoluzione del 19 gennaio 2006 sul periodo di riflessione: struttura, temi e contesto per una valutazione del dibattito sull'Unione europea<sup>3</sup>,
  - visti gli articoli 39 e 45 del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione per gli affari costituzionali e il parere della commissione per le petizioni (A6-0043/2009),
- A. considerando che il trattato di Lisbona prevede l'introduzione dell'iniziativa dei cittadini, in virtù della quale i cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, 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 i cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati - articolo 11, paragrafo 4 della nuova versione del trattato dell'Unione europea nella versione del trattato di Lisbona (TUE n.v.),
- B. considerando che un milione di cittadini dell'Unione europea otterrebbe lo stesso diritto di invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa di cui già godono il Consiglio, fin dall'istituzione delle Comunità europee nel 1957 (in origine ex articolo 152 del trattato CEE, ora ex articolo 208 del trattato CE, futuro articolo 241 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE), e il Parlamento europeo, fin dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht nel 1993 (attuale articolo 192 del Trattato CE, futuro articolo 225 del TFUE),
- C. considerando che i cittadini svolgerebbero un ruolo diretto nell'esercizio del potere di sovranità dell'Unione europea essendo coinvolti per la prima volta direttamente nell'avvio delle proposte legislative comunitarie,
- D. considerando che l'articolo 11, paragrafo 4, del TUE, quale conseguenza speciale del diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione europea (articolo 10, paragrafo 3

---

<sup>1</sup> GU C 310. 16.12.2004, pag. 1.

<sup>2</sup> Testi approvati, P6\_TA(2008)0055.

<sup>3</sup> GU C 287 E, 24.11.2006, pag. 306.

del TUE), mira a istituire un diritto individuale di partecipazione all'iniziativa dei cittadini,

- E. considerando che il diritto di iniziativa è spesso confuso con il diritto di petizione; considerando che occorre garantire che i cittadini siano pienamente consapevoli della distinzione fra entrambi i diritti, in particolare poiché una petizione è rivolta al Parlamento mentre l'iniziativa dei cittadini è rivolta alla Commissione,
- F. considerando che gli organismi dell'Unione europea e gli Stati membri devono stabilire le condizioni per un esercizio agevole, trasparente ed efficace del diritto di partecipazione dei cittadini dell'Unione europea,
- G. considerando che le procedure e le condizioni dell'iniziativa dei cittadini, incluso il numero minimo di Stati membri da cui devono provenire i cittadini che presentano l'iniziativa, devono essere definite dal Parlamento europeo e dal Consiglio con le opportune procedure legislative, mediante regolamento (articolo 24, paragrafo 1, del TFUE),
- H. considerando che nell'ambito dell'adozione e dell'attuazione di tale regolamento devono essere garantiti, in particolare, i diritti fondamentali di uguaglianza, di buona amministrazione e di effettiva tutela giuridica,

#### ***Sul numero minimo di Stati membri***

- I. considerando che il “numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che presentano l'iniziativa devono provenire” (articolo 24, paragrafo 1, TFUE) deve essere “un numero significativo di Stati membri” (articolo 11, paragrafo 4, del TUE),
- J. considerando che la definizione di un numero minimo di Stati membri non deve avvenire in modo arbitrario ma deve rispettare la ratio della normativa in oggetto e tenere conto delle altre disposizioni del trattato al fine di evitare valutazioni incongruenti,
- K. considerando che l'obiettivo della normativa in esame è quello di garantire che il processo legislativo comunitario non sia contraddistinto fin dalla partenza dagli interessi particolari dei singoli Stati, ma dall'interesse comune europeo,
- L. considerando che l'articolo 76 del TFUE indica che una proposta legislativa avanzata da un quarto degli Stati membri risulta essere espressione di una sufficiente considerazione dell'interesse comune europeo; e che tale numero minimo può essere pertanto considerato incontestabile,
- M. considerando che l'obiettivo della normativa in questione può essere raggiunto soltanto se quest'ultima prevede un numero minimo di adesioni per ciascuno degli Stati membri interessati,
- N. considerando che si può concludere dall'articolo 11, paragrafo 4, del TUE n.v., in cui si specifica il numero di un milione di cittadini dell'Unione europea a fronte di una popolazione pari a circa 500 milioni di cittadini, che una quota pari a 1/500 della popolazione sarebbe da ritenere rappresentativa,

#### ***Sull'età minima dei partecipanti***

- O. considerando che l'articolo 11, paragrafo 4, del TUE si rivolge a tutti i cittadini dell'Unione europea ,
- P. considerando che qualsiasi limitazione del diritto alla partecipazione democratica e

qualsiasi disparità di trattamento fondata sull'età devono in ogni caso ottemperare al principio di proporzionalità,

- Q. considerando che è auspicabile evitare le incongruenze nelle valutazioni, ad esempio quelle che emergerebbero qualora in uno Stato membro l'età minima per la partecipazione alle elezioni europee fosse inferiore all'età minima per la partecipazione all'iniziativa dei cittadini,

### *Sulla procedura*

- R. considerando che la Commissione, a seguito del buon esito dell'iniziativa dei cittadini, è tenuta a esaminare l'oggetto dell'iniziativa stessa e a decidere se e in quale misura essa presenterà una proposta di atto giuridico in materia,
- S. considerando che ai fini della presentazione dell'atto giuridico da parte della Commissione è opportuno che le iniziative facciano riferimento ad una o più pertinenti basi giuridiche,
- T. considerando che un'iniziativa dei cittadini può avere seguito soltanto se è ricevibile, ovvero
- contiene un invito alla Commissione a presentare una proposta per un atto giuridico dell'Unione europea ,
  - l'Unione europea ha competenza legislativa e la Commissione ha la facoltà di presentare una proposta nel caso in specie,
  - l'atto giuridico richiesto non è manifestamente contrario ai principi generali del diritto applicati nell'Unione europea,
- U. considerando che una iniziativa dei cittadini è di successo se è ricevibile nel senso suddetto è rappresentativa, ovvero se è sostenuta da almeno un milione di cittadini che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri,
- V. considerando che spetta alla Commissione verificare se sussistono le premesse per il buon esito di un'iniziativa dei cittadini,
- W. considerando che ai fini dell'organizzazione di un'iniziativa dei cittadini è necessario, anteriormente all'inizio della raccolta delle adesioni, avere la certezza giuridica della ricevibilità dell'iniziativa dei cittadini,
- X. considerando che il compito di esaminare l'autenticità delle adesioni non può essere condotto dalla Commissione e pertanto deve essere svolto dagli Stati membri; considerando che, tuttavia, gli obblighi degli Stati membri al riguardo si estendono unicamente alle iniziative nel quadro dell'articolo 11, paragrafo 4, del TUE e mai a iniziative non ammissibili per i motivi summenzionati; considerando che è pertanto necessario che anche gli Stati membri, ancor prima della raccolta delle adesioni, abbiano certezza giuridica per quel che riguarda l'ammissibilità dell'iniziativa dei cittadini,
- Y. considerando che la verifica dell'ammissibilità di un'iniziativa dei cittadini da parte della Commissione si limita tuttavia esclusivamente alle summenzionate questioni legali, e non deve mai includere considerazioni di opportunità politica; considerando che ciò garantisce che la decisione se un'iniziativa dei cittadini possa o meno essere dichiarata ammissibile esula dalla discrezionalità politica della Commissione,

Z. considerando che appare opportuno suddividere la procedura relativa all'iniziativa dei cittadini europei nelle seguenti cinque fasi:

- registrazione dell'iniziativa,
- raccolta delle adesioni,
- presentazione dell'iniziativa,
- dichiarazione di presa di posizione della Commissione,
- verifica che l'atto legislativo richiesto sia conforme ai Trattati,

***Sul principio di trasparenza***

AA. considerando che l'iniziativa dei cittadini è un modo per esercitare poteri pubblici sovrani in campo legislativo ed in quanto tale è soggetta al principio di trasparenza; ciò significa che i promotori di un'iniziativa dei cittadini devono assumersi pubblicamente la responsabilità di rendicontazione del suo finanziamento, comprese le sue fonti,

***Sul monitoraggio politico della procedura***

AB. considerando che è compito politico del Parlamento monitorare la procedura di un'iniziativa dei cittadini,

AC. considerando che tale responsabilità riguarda l'applicazione del regolamento sull'iniziativa dei cittadini, in quanto tale, nonché la posizione politica della Commissione per quanto riguarda la richiesta presentata dall'iniziativa dei cittadini,

AD. considerando che è importante garantire la compatibilità fra le richieste presentate alla Commissione da un'iniziativa di cittadini e le priorità e proposte del Parlamento approvate democraticamente,

1. chiede alla Commissione di presentare immediatamente dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona una proposta di regolamento sull'iniziativa dei cittadini in base all'articolo 24 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
2. invita la Commissione a tenere debitamente conto delle raccomandazioni di cui all'allegato alla presente risoluzione;
3. chiede che il regolamento sia chiaro, semplice e di facile consultazione per l'utente, che comprenda elementi pratici connessi con la definizione di un'iniziativa dei cittadini in modo che non sia confuso con il diritto di petizione;
4. decide di considerare, subito dopo l'approvazione di tale regolamento, la definizione di un sistema efficace per monitorare la procedura di un'iniziativa dei cittadini;

o

o o

5. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

**RACCOMANDAZIONI IN ORDINE AL CONTENUTO DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE PER UN REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SULLE PROCEDURE E LE CONDIZIONI DELL'INIZIATIVA DEI CITTADINI**

***Sulla definizione del numero minimo di Stati membri***

1. Il numero minimo di Stati membri da cui devono provenire i cittadini dell'Unione che partecipano all'iniziativa dei cittadini è pari a un quarto degli Stati membri.
2. Tale requisito è soddisfatto soltanto se l'iniziativa è sostenuta da almeno 1/500 della popolazione di ciascuno degli Stati membri interessati.

***Sulla definizione dell'età minima dei partecipanti***

3. Tutti i cittadini dell'Unione che godono del diritto di voto in base alle legislazioni dei rispettivi Stati membri possono partecipare all'iniziativa dei cittadini.

***Sull'impostazione della procedura***

4. La procedura dell'iniziativa dei cittadini europei comprende le seguenti cinque fasi:
  - registrazione dell'iniziativa,
  - raccolta delle adesioni,
  - presentazione dell'iniziativa,
  - dichiarazione di posizione della Commissione,
  - verifica che l'atto legislativo richiesto sia conforme ai trattati.
5. La prima fase dell'iniziativa dei cittadini inizia con la registrazione dell'iniziativa dei cittadini da parte degli organizzatori presso la Commissione e si conclude con la decisione formale della Commissione circa l'esito della registrazione dell'iniziativa. Tale fase presenta le caratteristiche di seguito illustrate.
  - a) Un'iniziativa dei cittadini richiede la regolare registrazione da parte degli organizzatori presso la Commissione. All'atto della registrazione, vanno indicati nome, data di nascita, cittadinanza e indirizzo di residenza di ciascuno degli organizzatori nonché il titolo esatto dell'iniziativa dei cittadini in una delle lingue ufficiali dell'Unione europea.
  - b) La Commissione esamina la ricevibilità formale dell'iniziativa dei cittadini registrata. Un'iniziativa dei cittadini è formalmente ricevibile se soddisfa le seguenti quattro condizioni:
    - contiene l'invito alla Commissione europea a presentare una proposta di adozione di un atto giuridico dell'Unione europea;

- l'Unione europea ha la competenza, a norma dei trattati su cui si basa l'Unione, di emanare un siffatto atto giuridico;
- la Commissione ha la competenza, a norma dei trattati su cui si basa l'Unione, di presentare una proposta di un atto giuridico sulle questioni in parola;
- l'atto giuridico richiesto non è manifestamente contrario ai principi giuridici generali applicati nell'Unione europea.

La Commissione offre agli organizzatori il sostegno previsto ai sensi dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al fine di garantire che le iniziative registrate siano ricevibili. Inoltre la Commissione informa contestualmente gli organizzatori dell'iniziativa dei cittadini sia su progetti legislativi in corso o previsti in merito alle questioni interessate dall'iniziativa dei cittadini in oggetto, sia su iniziative dei cittadini già registrate con successo che riguardano interamente o in parte le medesime questioni.

- c) Entro due mesi dalla registrazione dell'iniziativa dei cittadini la Commissione decide se l'iniziativa è ammissibile e può essere registrata. La registrazione può essere respinta soltanto per motivi giuridici e mai per considerazioni di opportunità politica.
  - d) La decisione è indirizzata sia agli organizzatori a titolo individuale, sia alla collettività. La decisione viene comunicata agli organizzatori e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale. Il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri vengono informati tempestivamente di tale decisione.
  - e) La decisione è soggetta al controllo della Corte di giustizia delle Comunità europee e del Mediatore europeo ai sensi delle rispettive normative del diritto dell'Unione. Lo stesso vale anche nel caso in cui la Commissione si astenga dal prendere una tale decisione.
  - f) La Commissione redige un elenco di tutte le iniziative dei cittadini registrate con successo, consultabile pubblicamente sulle sue pagine Internet.
  - g) Gli organizzatori di un'iniziativa dei cittadini possono ritirarla in qualsiasi momento. In tal caso essa risulterà non registrata e sarà eliminata dal suddetto elenco della Commissione.
6. La seconda fase dell'iniziativa dei cittadini include la raccolta di adesioni individuali all'iniziativa dei cittadini già registrata con successo nonché la conferma ufficiale dell'esito della raccolta, da parte degli Stati membri, di singole dichiarazioni di sostegno. Tale fase presenta le caratteristiche di seguito illustrate.
- a) Gli Stati membri prevedono una procedura efficace destinata alla raccolta di adesioni regolari per un'iniziativa dei cittadini e alla conferma ufficiale dell'esito della suddetta raccolta.
  - b) Un'adesione è regolare se è stata espressa entro il termine previsto per la raccolta delle adesioni in ottemperanza alle norme di legge in materia degli Stati membri e del diritto dell'Unione. Il termine per la raccolta delle adesioni è pari a un anno a

decorrere dal primo giorno del terzo mese successivo alla decisione in merito alla registrazione dell'iniziativa dei cittadini.

- c) Ogni adesione deve essere espressa a titolo individuale, di norma mediante l'apposizione della firma personale (per iscritto o, se del caso, per via elettronica). Dalla dichiarazione devono essere riconoscibili almeno nome, data di nascita, indirizzo di residenza e cittadinanza del sostenitore. Se quest'ultimo è in possesso di più di una cittadinanza, ne indicherà soltanto una a sua scelta.

Gli organizzatori dell'iniziativa dei cittadini sono tenuti a garantire la protezione dei dati personali.

- d) La dichiarazione di sostenere un'iniziativa dei cittadini può essere fornita soltanto una volta. Ciascuna adesione contiene una dichiarazione giurata separata del sostenitore, in cui quest'ultimo dichiara di non aver espresso in precedenza il suo sostegno alla medesima iniziativa dei cittadini.
- e) Ciascuna adesione può essere revocata fino allo scadere del termine per la raccolta delle adesioni. In tal caso il sostegno precedentemente accordato si intende non espresso. Ogni sostenitore deve esserne informato dagli organizzatori. Ciascuna adesione deve contenere una dichiarazione separata del sostenitore da cui risulti che è stato informato in proposito.
- f) Ciascun sostenitore riceve dagli organizzatori una copia della propria adesione, incluse le copie della propria dichiarazione giurata nonché della dichiarazione sulla presa visione della possibilità di revoca.
- g) Gli Stati membri rilasciano entro due mesi agli organizzatori dell'iniziativa dei cittadini, dopo l'esame dei documenti comprovanti le adesioni, una conferma ufficiale circa il numero di adesioni regolarmente rese, suddivise in base alla cittadinanza dei sostenitori. Essi garantiscono mediante misure adeguate che ogni adesione venga confermata un'unica volta da uno Stato membro e che vengano efficacemente evitate conferme multiple da parte di diversi Stati membri o diversi organi di un medesimo Stato membro.

I dati personali sono soggetti alla protezione dei dati, di cui sono responsabili gli organizzatori dell'iniziativa dei cittadini.

- 7. La terza fase dell'iniziativa dei cittadini inizia quando gli organizzatori presentano la suddetta iniziativa alla Commissione e termina con la decisione formale della Commissione sull'esito della presentazione dell'iniziativa. Tale fase presenta le caratteristiche di seguito illustrate.
  - a) Un'iniziativa dei cittadini europei richiede la regolare presentazione alla Commissione da parte degli organizzatori. Contestualmente all'iniziativa deve essere presentata la conferma degli Stati membri circa il numero delle adesioni.
  - b) La Commissione esamina la rappresentatività dell'iniziativa presentata dai cittadini. Un'iniziativa dei cittadini è considerata rappresentativa se
    - è sostenuta da almeno un milione di cittadini dell'Unione,

- i cittadini provengono da almeno un quarto degli Stati membri,
  - il numero di cittadini di uno Stato membro costituisce almeno 1/500 della popolazione dello stesso.
- c) Entro due mesi dalla presentazione dell'iniziativa dei cittadini la Commissione adotta una decisione vincolante sul relativo esito. Tale decisione comprende una dichiarazione vincolante sulla rappresentatività dell'iniziativa dei cittadini. La presentazione dell'iniziativa può essere respinta soltanto per motivi giuridici e mai per considerazioni di opportunità politica.
- d) La decisione è indirizzata sia agli organizzatori a titolo individuale, sia alla collettività. La decisione viene comunicata agli organizzatori e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale. Il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri vengono informati tempestivamente di tale decisione.
- e) La decisione è soggetta al controllo della Corte di giustizia delle Comunità europee e del Mediatore europeo ai sensi delle rispettive normative del diritto dell'Unione. Lo stesso vale anche nel caso in cui la Commissione si astenga dal prendere una tale decisione.
- f) La Commissione redige un elenco di tutte le iniziative dei cittadini presentate con successo, consultabile pubblicamente sul proprio sito internet.
8. La quarta fase dell'iniziativa dei cittadini comprende l'esame obiettivo da parte della Commissione dell'oggetto dell'iniziativa e termina con la presa di posizione ufficiale della Commissione sull'invito contenuto nell'iniziativa dei cittadini a presentare una proposta per un atto giuridico. Tale fase presenta le caratteristiche di seguito illustrate.
- a) Il buon esito della presentazione di un'iniziativa dei cittadini obbliga la Commissione a esaminare entro un termine adeguato l'oggetto dell'iniziativa.
- b) In questo quadro la Commissione consulta gli organizzatori dell'iniziativa dei cittadini e concede loro l'opportunità di illustrarne ampiamente l'oggetto.
- c) La Commissione decide entro tre mesi sull'invito formulato nell'iniziativa dei cittadini. Se non intende presentare proposte, ne comunica i motivi al Parlamento e agli organizzatori.
- d) La decisione è indirizzata sia agli organizzatori a titolo individuale, sia alla collettività. La decisione viene comunicata agli organizzatori e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale. Il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri vengono informati tempestivamente di tale decisione.
- e) Qualora la Commissione si astenga dal prendere una decisione sulla richiesta sottoposta dall'iniziativa dei cittadini, tale posizione è soggetta al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea e del Mediatore europeo ai sensi delle rispettive normative del diritto dell'UE.

### ***Sul principio di trasparenza***

9. Gli organizzatori di un'iniziativa dei cittadini registrata con successo sono tenuti, entro



un congruo periodo di tempo dopo la conclusione della procedura, a presentare alla Commissione una relazione sul finanziamento dell'iniziativa, che precisi le fonti del finanziamento (relazione per la trasparenza). La relazione è esaminata dalla Commissione e pubblicata unitamente a un parere.

10. In generale la Commissione esamina l'iniziativa dei cittadini nel merito solo dopo che la relazione per la trasparenza sia stata presentata nelle debite forme.