



INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI

L'iniziativa dei cittadini europei (ICE) è un importante strumento di democrazia partecipativa all'interno dell'UE, grazie alla quale un milione di cittadini residenti in un quarto degli Stati membri può invitare la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico ai fini dell'attuazione dei trattati UE. Da quando è applicabile un regolamento del 2011, che stabilisce le procedure e le condizioni dettagliate per l'ICE, sono state presentate con successo sei iniziative alla Commissione. Dal gennaio 2020 si applicano nuove norme per rendere l'ICE più accessibile.

BASE GIURIDICA

- Articolo 11, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea (TUE);
- Articolo 24, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);
- Regolamenti (UE) n. 211/2011 e 2019/788;
- Articoli 222 e 230 del regolamento del Parlamento europeo.

CONTESTO

Le iniziative dei cittadini sono strumenti a disposizione della popolazione nella maggioranza degli Stati membri (a livello nazionale, regionale o locale), anche se sussistono notevoli differenze in termini di portata e di procedure. Il concetto di cittadinanza dell'UE, da cui deriva l'iniziativa dei cittadini europei (ICE), è stato introdotto per la prima volta con il trattato di Maastricht (1.1.3). Già nel 1996, durante la preparazione della Conferenza intergovernativa di Amsterdam, i ministri degli Esteri di Austria e Italia avevano proposto l'introduzione di un diritto di presentare siffatte iniziative in aggiunta al diritto di rivolgere petizioni al Parlamento europeo, tuttavia la Conferenza non accolse la proposta. Il progetto di trattato costituzionale (articolo 47, paragrafo 4) conteneva originariamente disposizioni relative a un'iniziativa dei cittadini molto simile a quella attuale. Nonostante il Praesidium della Convenzione avesse respinto l'inclusione di tali disposizioni nel testo definitivo, l'impegno coordinato da parte delle organizzazioni della società civile ha permesso di conservarle. In seguito al fallimento del processo di ratifica del trattato costituzionale sono state reinserite disposizioni analoghe in sede di stesura del trattato di Lisbona.

Oggi il diritto di presentazione di un'iniziativa dei cittadini è sancito al titolo II del TUE (disposizioni relative ai principi democratici). L'articolo 11, paragrafo 4, TUE istituisce il quadro di base in cui si colloca tale diritto, mentre l'articolo 24, paragrafo 1,



TFUE definisce i principi generali per un regolamento atto a stabilire le procedure specifiche e le condizioni dettagliate. La proposta di regolamento è stata frutto di un'ampia consultazione^[1]. La negoziazione e la messa a punto del testo definitivo hanno richiesto diversi mesi e il 31 marzo 2010 è stato presentato un progetto di proposta al Parlamento e al Consiglio mentre il 15 dicembre 2010 è stato raggiunto un accordo politico, consentendo l'adozione formale del testo da parte del Parlamento e del Consiglio il 16 febbraio 2011. Il testo concordato dal Parlamento europeo e dal Consiglio è entrato in vigore il 1° aprile 2011 con il regolamento (UE) n. 211/2011. In ragione dei diversi adeguamenti tecnici necessari a livello di Stati membri per istituire un processo di verifica ottimizzato, il regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini è divenuto applicabile solo un anno dopo. Entro il 1° aprile 2015, e successivamente ogni tre anni entro la stessa data, la Commissione è tenuta a presentare una relazione sull'applicazione di tale regolamento in vista di un'eventuale revisione. La Commissione ha adottato tali relazioni il 31 marzo 2015 ([COM\(2015\)0145](#)) e il 28 marzo 2018 ([COM\(2018\)157](#)). Tali comunicazioni hanno illustrato la situazione e delineato una valutazione in merito all'attuazione dell'iniziativa dei cittadini, stilando un elenco di sfide identificate nei primi sei anni di attuazione di questo nuovo quadro legislativo e istituzionale. Inoltre hanno evidenziato una serie di carenze, tenendo anche conto di alcuni suggerimenti introdotti dal Parlamento nelle sue relazioni e di alcune ricerche approfondite effettuate su sua iniziativa^[2].

Dall'entrata in vigore del regolamento ICE sono state espresse preoccupazioni significative in merito al funzionamento dello strumento. Il Parlamento ha ripetutamente invitato a riformare tale regolamento al fine di semplificare e snellire le procedure. Il 13 settembre 2017 la Commissione ha presentato infine una [proposta legislativa](#) per rivedere l'iniziativa dei cittadini europei^[3]. In seguito ai negoziati interistituzionali svoltisi tra settembre e dicembre 2018, il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico il 12 dicembre 2018. Il testo concordato è stato approvato dal Parlamento il 12 marzo 2019 e dal Consiglio il 9 aprile. L'atto finale è stato firmato il 17 aprile ed è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU L 130) il 17 maggio 2019.

Il nuovo regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini europei (ICE) (regolamento (UE) 2019/788) abroga il regolamento (UE) n. 211/2011 e si applica dal 1° gennaio 2020. Occorre distinguere chiaramente il diritto di presentare un'ICE dal diritto di petizione, in quanto le rispettive procedure sono diverse sotto molti aspetti sostanziali. Le petizioni possono essere presentate dai cittadini dell'UE oppure dalle persone fisiche o giuridiche residenti nell'UE ([4.1.4](#)) e devono riguardare tematiche che, oltre a rientrare nell'ambito di attività dell'UE, interessano direttamente il firmatario. Le petizioni sono rivolte al Parlamento nella sua qualità di rappresentante diretto dei cittadini a livello dell'UE. Un'ICE è una richiesta diretta finalizzata alla predisposizione di uno specifico strumento giuridico dell'UE e deve rispettare norme specifiche ai fini dell'ammissibilità. In ultima analisi è indirizzata alla Commissione, che è l'unica istituzione ad avere la facoltà di presentare proposte legislative. In tal senso la natura

[1]Libro verde della Commissione ([COM\(2009\)0622](#)).

[2]«[European Citizens Initiative - First lessons of implementation](#)» (Iniziativa dei cittadini europei - primi insegnamenti tratti dall'attuazione), dipartimento tematico «Diritti dei cittadini e affari costituzionali» (2014).

[3]Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei ([COM\(2017\)0482](#)).



dell'ICE è simile a quella del diritto di iniziativa conferito al Parlamento (articolo 225 del TFUE) e al Consiglio (articolo 241 del TFUE).

PROCEDURA

A. Comitato dei cittadini

Poiché un'iniziativa della portata descritta necessita di una struttura organizzativa di base, il primo passo per l'avvio di un'ICE è la costituzione di un comitato organizzativo, denominato «comitato dei cittadini». Esso deve essere composto da almeno sette persone residenti in almeno sette Stati membri diversi (non necessariamente di diversa nazionalità) aventi l'età necessaria per votare alle elezioni europee. Il comitato deve nominare un rappresentante e un supplente che fungano da persone di contatto per l'ICE in questione.

Contrariamente alle proposte della Commissione e del Parlamento, il nuovo regolamento ICE non riduce a 16 anni l'età minima per sostenere un'ICE, ma gli Stati membri sono autorizzati a fissare l'età minima a 16 anni qualora decidano di procedere in tal senso.

B. Registrazione

Prima di poter iniziare a raccogliere le dichiarazioni di sostegno dei cittadini, il comitato deve richiedere alla Commissione la registrazione dell'iniziativa. A tale scopo occorre presentare un documento indicante il titolo, la materia e una breve descrizione dell'iniziativa, definendo la base giuridica proposta per il provvedimento normativo e fornendo informazioni sui membri del comitato e su tutte le fonti di sostegno e di finanziamento dell'iniziativa proposta. Gli organizzatori possono presentare in allegato informazioni più dettagliate e altro materiale, ad esempio un progetto dell'atto legislativo proposto.

La Commissione ha a disposizione due mesi per decidere in merito alla registrazione dell'iniziativa proposta. La registrazione non avviene in caso di mancato rispetto dei requisiti procedurali oppure se l'iniziativa esula dai poteri della Commissione in materia di presentazione di proposte di atti legislativi ai fini dell'attuazione dei trattati. La registrazione è altresì rifiutata nel caso in cui l'iniziativa risulti manifestamente futile, ingiuriosa o vessatoria ovvero contraria ai valori dell'UE quali stabiliti dall'articolo 2 del TUE. La decisione della Commissione può essere impugnata in sede giudiziale o extragiudiziale. Le iniziative registrate sono pubblicate sul portale web della Commissione.

Al fine di rendere l'ICE più accessibile e garantire che siano registrate quante più iniziative possibili, il nuovo regolamento introduce anche la possibilità di registrare parzialmente le iniziative.

C. Raccolta delle dichiarazioni di sostegno

Una volta registrata l'iniziativa, gli organizzatori possono dare inizio alla raccolta delle dichiarazioni di sostegno. Tale processo deve concludersi entro 12 mesi. Le dichiarazioni di sostegno possono essere raccolte in formato cartaceo o elettronico. Se sono raccolte in formato elettronico il sistema di raccolta online deve essere innanzitutto certificato dalle competenti autorità nazionali. Un regolamento di esecuzione della



Commissione stabilisce le norme dettagliate in merito alle specifiche tecniche per i sistemi di raccolta elettronica ([regolamento \(UE\) 2019/1799](#)). Per quanto concerne la verifica, entrambe le forme di raccolta (cartacea ed elettronica) prevedono i medesimi requisiti relativi ai dati. Per poter essere presa in esame dalla Commissione, l'ICE deve raccogliere un milione di dichiarazioni di sostegno entro 12 mesi.

Il nuovo regolamento ICE consente ai cittadini dell'UE di sostenere un'iniziativa dei cittadini europei a prescindere dal luogo in cui vivono. Inoltre introduce una maggiore flessibilità nella scelta della data di inizio del periodo di raccolta delle firme entro i 6 mesi successivi alla registrazione, e semplifica i requisiti in materia di dati personali per i firmatari di un'ICE. Gli Stati membri sono tuttavia autorizzati a chiedere ai firmatari di fornire i loro dati di identificazione completi.

Il nuovo regolamento stabilisce inoltre l'obbligo per la Commissione di istituire e gestire un sistema centrale di raccolta elettronica e di eliminare gradualmente i sistemi individuali di raccolta dopo il 2022.

Infine, su insistenza del Parlamento europeo, il nuovo regolamento prevede un maggiore sostegno per gli organizzatori delle ICE attraverso i punti di contatto in ciascuno Stato membro e una piattaforma collaborativa online che offre informazioni e assistenza, supporto pratico e consulenza legale in merito all'iniziativa dei cittadini europei.

D. Verifica e certificazione

Una volta raccolte le dichiarazioni di sostegno necessarie in un numero sufficiente di Stati membri, gli organizzatori devono presentarle alle [autorità nazionali competenti](#) per la relativa certificazione; l'elenco di tali autorità è stilato dalla Commissione in base alle informazioni trasmesse dagli Stati membri. Sono generalmente incaricati della certificazione i ministeri degli Interni, le commissioni elettorali o le anagrafi. Le autorità nazionali sono tenute a certificare le dichiarazioni di sostegno entro tre mesi, ma non ad autenticare le firme.

E. Presentazione ed esame

In questa fase agli organizzatori è richiesto di presentare i pertinenti certificati rilasciati dalle autorità nazionali in merito al numero di dichiarazioni di sostegno, inoltre devono fornire informazioni sui finanziamenti ricevuti da qualsiasi fonte. In linea di massima vanno dichiarati i contributi superiori a 500 EUR.

Dopo aver ricevuto l'iniziativa presentata, la Commissione è tenuta a pubblicarla immediatamente in un registro e a incontrarsi con gli organizzatori a un livello appropriato per consentire loro di esporre in dettaglio la richiesta. Dopo uno scambio di opinioni con la Commissione, agli organizzatori è concessa l'opportunità di presentare l'iniziativa in occasione di un'audizione pubblica organizzata dal Parlamento. L'audizione è organizzata dalla commissione competente per la materia oggetto dell'ICE (articolo 222 del regolamento interno del Parlamento).

Il nuovo regolamento ICE estende da 3 a 6 mesi il termine entro il quale la Commissione deve rispondere a un'iniziativa valida. La Commissione ha l'obbligo di fornire, nella sua comunicazione che stabilisce le sue conclusioni giuridiche e politiche in merito all'iniziativa, un elenco ufficiale delle azioni che intende adottare fissando un calendario



preciso per la loro attuazione. Inoltre per garantire la piena trasparenza il regolamento impone agli organizzatori di riferire regolarmente in merito alle fonti di finanziamento e ad altri tipi di sostegno forniti. La Commissione deve altresì mettere a disposizione un modulo di contatto nel registro e sul sito web pubblico relativo all'ICE, onde consentire ai cittadini di presentare un reclamo relativo alla completezza e alla correttezza di tali informazioni.

Il ruolo del Parlamento è ulteriormente rafforzato dal nuovo regolamento ICE e dalle modifiche riguardanti il suo regolamento interno. Per rafforzare l'impatto politico delle iniziative di successo, dopo l'audizione pubblica il Parlamento può svolgere una discussione in Aula e adottare una risoluzione al fine di valutare il sostegno politico all'iniziativa. Inoltre il Parlamento esaminerà le azioni intraprese dalla Commissione in risposta all'iniziativa, le quali sono illustrate anche nelle specifiche comunicazioni della Commissione.

INIZIATIVE IN CORSO

Finora sei iniziative hanno raggiunto il numero richiesto di firme e sono state presentate alla Commissione: Right2Water (Diritto all'acqua), One of Us (Uno di noi), Stop Vivisection (Basta con la vivisezione), Ban Glyphosate (Vietare il glifosato), Minority SafePack - un milione di firme per la diversità in Europa e End the Cage Age (Basta animali in gabbia). Il Parlamento ha organizzato audizioni con i rappresentanti di tutte e sei le iniziative, tenutesi rispettivamente il 17 febbraio 2014, il 10 aprile 2014, il 24 aprile 2015, il 20 novembre 2017, il 15 ottobre 2020 e il 15 aprile 2021. La Commissione ha fornito risposte esponendo le proprie conclusioni giuridiche e politiche in merito. Da quando è stata lanciata l'ICE, la Commissione ha registrato un totale di 78 iniziative e ne ha respinte 26 in quanto non soddisfacevano le condizioni.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Lo strumento dell'ICE ha suscitato grande interesse in seno al Parlamento. Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Parlamento ha approvato una [risoluzione](#)^[4] in cui presentava una proposta dettagliata per l'attuazione dell'ICE. A seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Parlamento ha partecipato attivamente ai negoziati del regolamento ICE. Il Parlamento ha contribuito con successo a rendere l'ICE uno strumento di democrazia partecipativa più accessibile e orientato ai cittadini. Ha ottenuto, fra l'altro, che il numero minimo di Stati membri da cui devono provenire le dichiarazioni di sostegno fosse ridotto a un quarto; ha insistito sulla necessità che la verifica dell'ammissibilità fosse effettuata in una fase precedente la registrazione esercitando altresì pressioni affinché le disposizioni attribuissero il diritto di firmare un'ICE a tutti i cittadini e i residenti dell'UE, a prescindere dalla nazionalità.

Il Parlamento ha espresso una serie di richieste politiche volte a semplificare e snellire le procedure di svolgimento delle ICE, nonché a rafforzarne l'impatto. Il 28 ottobre 2015^[5] il Parlamento ha approvato una [risoluzione sul processo di riesame dell'ICE](#) in cui ha chiesto, fra l'altro, una revisione del regolamento nell'ottica di semplificare

[5] Risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 2015 sull'iniziativa dei cittadini europei, GU C 355 del 20.10.2017, pag. 17.



i requisiti in materia di dati personali e sostenere finanziariamente l'organizzazione delle ICE. Nel 2017 la commissione per gli affari costituzionali ha avviato l'elaborazione di una relazione di iniziativa di carattere legislativo finalizzata a condurre un'effettiva revisione del regolamento ICE. Nel settembre 2017, sulla base delle richieste del Parlamento e di una consultazione pubblica, la Commissione ha infine presentato una [proposta relativa a un nuovo regolamento ICE](#). Il 20 giugno 2018 la commissione per gli affari costituzionali ha approvato la sua [relazione](#) relativa alla proposta della Commissione, alla quale ha fatto seguito, il 5 luglio 2018, la votazione in Aula per avviare i negoziati interistituzionali sul nuovo regolamento ICE.

Il 12 dicembre 2018 il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico. A seguito della risoluzione del Parlamento del 12 marzo e dell'approvazione del Consiglio del 9 aprile, l'atto finale è stato firmato il 17 aprile 2019 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 17 maggio 2019. Il nuovo regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini europei (ICE) (regolamento (UE) 2019/788) abroga il regolamento (UE) n. 211/2011 e si applica dal 1° gennaio 2020.

Il nuovo regolamento ICE rende l'ICE più accessibile, meno burocratica e di più facile utilizzo per gli organizzatori e i sostenitori, rafforzando nel contempo il suo monitoraggio.

Il 15 luglio 2020 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato le misure temporanee per affrontare gli effetti della pandemia di COVID-19 sull'attuazione dell'ICE. Le nuove norme consentono di prorogare i periodi di raccolta delle iniziative dei cittadini colpite dalla pandemia.

Il 19 febbraio 2021 la Commissione ha adottato la decisione di prorogare di tre mesi i termini per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno a favore delle ICE; la durata massima del periodo di raccolta è stata prorogata fino al 1° maggio 2022.

Alessandro Davoli
04/2021

