

federalismi.it

RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

30 SETTEMBRE 2015

La resa dei conti: il primo triennio dell'*European bottom-up right*

di Neliana Rodean

Assegnista di ricerca di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Verona



La resa dei conti: il primo triennio dell'*European bottom-up right**

di Neliana Rodean

Assegnista di ricerca di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Verona

Sommario: **1.** Introduzione. **2.** Questioni problematiche nelle fasi del procedimento. **2.1.** Aspetti generali. **2.2.** Fase 1: lo status giuridico del Comitato promotore e la responsabilità dei suoi membri. **2.3.** Fase 2: l'ammissibilità giuridica di una ICE. **2.4.** Fase 3: le dichiarazioni di sostegno *online* vs. metodo tradizionale. **2.5.** Fase 4: pluralismo delle normative nazionali e dei requisiti dei dati personali. **2.6.** Fase 5: il valore non vincolante dell'ICE e il ruolo del PE. **3.** Se la prassi parla a favore ... **4.** Un'illusente «buona idea» o un'importante «realtà soggettiva»?

1. Introduzione

L'iniziativa dei cittadini europei (ICE) è stata introdotta dal Trattato di Lisbona come uno strumento innovativo di democrazia partecipativa transnazionale, con lo scopo di coinvolgere i cittadini nell'adozione dell'*agenda-setting* europea, fornendo loro una forma indiretta del diritto di iniziativa legislativa. Nei primi tre anni di vita il dinamismo di tale strumento non è da sottovalutare; tuttavia, nonostante le moltissime iniziative avanzate, solo una minima parte ha avuto successo rispettando le condizioni e i requisiti stabiliti nel Reg. (UE) n. 211/2011 (di seguito Regolamento ICE) e soltanto tre hanno completato l'intero *iter* procedimentale e ottenuto una risposta da parte della Commissione. Questo risultato pone degli interrogativi sull'efficacia di questo strumento nel contesto europeo e sul raggiungimento degli obiettivi fissati nel Regolamento ICE, e cioè a) se ogni cittadino eserciti effettivamente il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione mediante l'iniziativa dei cittadini europei; b) se la procedura offra ai cittadini la possibilità di avvicinarsi direttamente alla Commissione, invitandola a presentare “una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto

* Articolo sottoposto a referaggio.



giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati”¹, c) se le procedure e le condizioni necessarie per l'iniziativa dei cittadini siano chiare, semplici, facili da usare e proporzionate alla sua natura al fine di favorire la partecipazione dei cittadini.

A norma dell'art. 22 del Regolamento ICE la Commissione trasmette, ogni tre anni, al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione dello stesso regolamento. La prima relazione è stata presentata il 31 marzo 2015², evidenziando le lacune e le difficoltà riscontrate dai promotori nella promozione di un'iniziativa transazionale nonché la necessità di considerare ulteriori metodi innovativi al fine di incoraggiare l'uso maggiore e più efficace dello strumento. Nondimeno, è ampiamente riconosciuto che tale miglioramento richiederà una revisione del Regolamento ICE, tenendo conto che qualsiasi sua modifica, ad eccezione dei suoi allegati, segue l'iter della procedura legislativa ordinaria.

È ormai ben noto il quadro giuridico dell'ICE sia nel diritto primario³ che derivato⁴ e la natura di tale strumento⁵; ma ciò che interessa nella presente analisi sono le carenze e le imperfezioni negli aspetti procedurali per poter valutare l'openness della Commissione verso uno strumento che trasforma i cittadini in titolari del procedimento (pre)legislativo europeo e le possibilità per

¹ Art. 11 (4) TUE.

² Relazione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini (COM(2015)145 final), 31 marzo 2015.

³ Art. 11 (4) TUE e l'art. 24 (1) TFUE.

⁴ Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini (G.U. L 65 dell'11 marzo 2011), nonché Regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011 della Commissione, del 17 novembre 2011, che fissa le specifiche tecniche per la raccolta *online* delle dichiarazioni di sostegno (G.U. Serie Generale n. 267 del 15 novembre 2012).

⁵ Si segnala tra la vasta bibliografia G. ALLEGRI, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell'Unione europea: prime riflessioni*, in *federalismi.it*, n. 23/2010; L. BOUZA GARCIA – S. DEL RÍO VILLAR, *The ICE as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society*, in *Perspectives on European Politics and Society, Special Issue: The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy?*, n. 13/2012, pp. 312-324; V. CUESTA-LÓPEZ, *A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative*, in *Perspectives on European Politics and Society*, n. 13/2012, pp. 257-269; F. FERRARO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, n. 3-4/2011, pp. 727-746; P. GLOGOWSKI – A. MAURER, *The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits*, in *HIS Political Science*, n. 134/2013; N. LEVRAT, *L'iniziativa citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique?*, in *Cahiers du droit Européen*, n.1/2011, pp. 53-101; F. MAIANI, *Citizen Participation and the Lisbon Treaty: a Legal Perspective*, in *Studies of Public Policy*, n. 484/2011, pp. 1-24; P. PONZANO, *Un milione di cittadini potranno chiedere una legge europea: un diritto di iniziativa sui generis*, in *La cittadinanza europea*, n. 1/2011; N. RODEAN, *Iniziativa partecipativa in Europa – un passo verso la democrazia costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 3/2014, pp. 473-496; A. SIMONCINI – E. LONGO, *Il primo scoglio del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2013; G. SMITH, *The European Citizens' Initiative: a New Institution for Empowering Europe's Citizens?*, in M. DOUGAN – N.N. SHUIBHNE – E. SPAVENTA (eds.), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, Hart Publishing, Oxford & Portland, 2012.



superare le problematiche giuridiche, amministrative e di ordine pratico connesse al funzionamento dell'istituto in oggetto.

2. Questioni problematiche nelle fasi del procedimento

Il Regolamento ICE prevede una procedura articolata in più fasi: 1) la costituzione del Comitato promotore transnazionale; 2) la registrazione formale dell'iniziativa; 2) la raccolta delle dichiarazioni di sostegno dei cittadini europei 4) la verifica delle firme da parte delle autorità nazionali; 5) la presentazione dell'ICE alla Commissione; l'esame dell'iniziativa da parte della Commissione, l'audizione pubblica presso il Parlamento europeo e la risposta da parte della Commissione.

2.1. Aspetti generali

Prima di analizzare i profili di maggiore criticità di ciascuna delle fasi del procedimento, mi vorrei soffermare su alcune problematiche di portata generale. In primo luogo, nonostante gli sforzi per inserire al livello sovranazionale un tale strumento, si richiama l'attenzione sulla poca sensibilizzazione dei cittadini circa lo strumento e sulla necessità di far prendere maggiormente coscienza all'opinione pubblica dell'importanza dell'ICE⁶.

L'insufficiente conoscenza dell'istituto tra i cittadini europei raffigura una delle criticità più controverse nel complesso della promozione di uno strumento partecipativo capace di consolidare l'identità europea e congiungere il *demos europeo*. Da una parte, la Commissione si è impegnata, attraverso il costante dialogo e la riflessione comune con le parti interessate, a consolidare il rapporto cittadini-istituzioni e di consentire la partecipazione diretta dei cittadini alla configurazione dell'agenda europea. Dall'altra parte, tale sforzo è considerato insufficiente dato che, nelle relazioni di feedback e di analisi, le ONG, le parti interessate e gli studiosi costantemente invitavano le istituzioni dell'UE di promuovere meglio l'ICE.

Sul piano pratico, durante le loro campagne, molti organizzatori si sono confrontati con una mancanza di conoscenza dell'istituto partecipativo non soltanto tra i cittadini, ma anche tra gli esponenti dei media. Essi raccomandano una campagna di comunicazione e di sensibilizzazione più ampia e coordinata in tutti gli Stati membri dell'UE, che coinvolgano gli uffici e rappresentanze dell'Unione europea e le autorità nazionali, per diffondere il concetto di ICE e

⁶ Un sondaggio dell'Eurobarometro del settembre 2014 conferma l'alto grado di non consapevolezza circa la ICE (Studio qualitativo Eurobarometro "La promessa dell'UE"). Inoltre, il Mediatore europeo chiede alla Commissione di misure concrete per far conoscere ICE (comunicato stampa n. 4/15 del 6 marzo 2015; V. anche European Ombudsman's own-initiative inquiry OI/9/2013/TN).



informare i cittadini del loro nuovo *European bottom-up right*, e, inoltre, per fornire informazioni sulle iniziative in itinere attraverso spot televisivi, pubblicità online o opuscoli esplicativi cartacei distribuiti alle famiglie assieme ad altre comunicazioni della pubblica amministrazione.

In secondo luogo, se l'ICE deve rimanere uno strumento per i cittadini – e non al contrario, a portata delle organizzazioni e dei gruppi d'interesse –, è necessario un maggiore sostegno in termini di lancio e gestione di un'iniziativa da parte della Commissione.

La Commissione è il principale punto di riferimento per gli organizzatori di un'iniziativa. Tuttavia, pur riconoscendo gli sforzi della Commissione attraverso la piattaforma dedicata all'ICE attraverso quale fornisce informazioni su tutte le iniziative dei cittadini passate, obsolete e in corso, la recente versione riveduta della *Guida alla iniziativa dei cittadini europei* e il servizio centrale d'informazione *Europe Direct*, che funge da "punto di contatto" di cui all'art. 4 del Regolamento ICE, gli organizzatori incontrano maggiori difficoltà nella redazione della loro proposta, nell'individuazione della corretta base giuridica, nel rispetto dei requisiti tecnici assai rigidi o delle norme nazionali sulla protezione dei dati.

In terzo luogo, il multilinguismo costituisce un ostacolo nella promozione delle iniziative europee, in quanto, al fine di garantire che le attività di sensibilizzazione abbiano successo in una campagna transnazionale, fornire informazioni nelle 28 lingue nazionali è una precondizione. Per non parlare del fatto che la Commissione controlla ogni versione linguistica e la sua coerenza con la versione originale. Gli organizzatori hanno sostenuto che invece di verificare le traduzioni *ex post*, la Commissione dovrebbe fornire il servizio linguistico⁷. Tale barriera linguistica grava sull'intero procedimento e il suo superamento impone dei costi aggiuntivi quando, in generale, la promozione di una ICE è un processo costoso che comporta spese per il personale (a meno che la ICE sia interamente gestita da volontari), infrastrutture informatiche, stampa, servizi postali e di telecomunicazione e, in alcuni casi, costi legati ai servizi di consulenza.

2.2. Fase 1: lo status giuridico del Comitato promotore e la responsabilità dei suoi membri

Il primo passo per attivare la procedura di una ICE si compie in un arco temporale indefinito e consiste nella formazione del Comitato promotore transnazionale⁸. L'iniziativa deve essere cioè proposta da un gruppo di cittadini che è considerato l'organizzatore ufficiale di tale iniziativa,

⁷ Il divario è stato in parte colmato dal Comitato economico e sociale europeo (CESE) che realizza le traduzioni delle ICE in altre lingue dell'UE fino a 800 caratteri, che corrispondono al titolo, all'oggetto e alle finalità dell'ICE.

⁸ Art. 3 (2), Reg. (UE) n. 211/2011



responsabile dell'intera procedura. Il Regolamento ICE si limita a indicare la sua composizione transnazionale⁹ che dovrebbe garantire il dibattito e la rappresentanza su scala europea.

L'attuale mancanza di uno status giuridico del Comitato dei cittadini si ripercuote negativamente su altri aspetti pratici nell'organizzazione di una ICE, ad esempio la raccolta di fondi o l'apertura di un conto bancario. Ancora più importante è la responsabilità del Comitato promotore di una ICE: ognuno dei membri del Comitato può essere ritenuto personalmente responsabile per gli "eventuali danni da essi arrecati nell'organizzazione" dell'ICE (art. 13) oppure in relazione alla violazione delle norme sulla protezione dei dati. Ai sensi dell'art. 12 del Regolamento ICE, gli organizzatori devono ottemperare alla direttiva 95/46/CE nonché sono responsabili per il trattamento dei dati personali raccolti. Si tratta di un motivo di preoccupazione in più dato che la maggior parte delle iniziative sono promosse con l'aiuto di numerosi volontari in tutta l'Unione europea e il loro operato e le potenziali irregolarità sono al di fuori del controllo dei membri del Comitato dei cittadini.

Indubbiamente, i rischi legati alla responsabilità personale possono scoraggiare eventuali organizzatori di impegnarsi nel lungo e faticoso processo. In questo contesto, proprio una ICE, *End Ecocide in Europe*, suggerisce di configurare il Comitato sotto forma di una ONG europea con personalità giuridica oppure come alternativa agli organizzatori, poiché uno status giuridico può comportare notevoli oneri burocratici. La stessa ICE, inoltre, propone misure concrete al fine di ridurre i rischi per i membri dei comitati di cittadini, come norme semplificate sui dati personali raccolti, una chiara definizione degli obblighi connessi alla protezione dei dati e la possibilità di sottoscrivere un'assicurazione di responsabilità civile.

2.3. Fase 2: l'ammissibilità giuridica di una ICE

La seconda fase riguarda la registrazione dell'iniziativa legislativa popolare europea soggetta ad un controllo da parte della Commissione. Come stabilito dall'art. 4(2), lett. b, del regolamento, la Commissione si deve pronunciare sulla sua ammissibilità giuridica entro due mesi dalla richiesta di registrazione dell'ICE, e una decisione favorevole a seguito di tale controllo *ex-ante* è vincolata all'ottemperanza di una formale ed altre tre sostanziali condizioni. Tra esse soltanto una – che “la proposta d'iniziativa non esuli manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare

⁹ Almeno sette cittadini dell'Unione europea che hanno raggiunto l'età alla quale si acquisisce il diritto di voto per le elezioni al Parlamento europeo (diciotto anni per tutti gli Stati membri ad eccezione dell'Austria dove l'età minima per l'elettorato attivo alle elezioni europee è fissata a sedici anni) e che sono residenti in almeno sette Stati membri diversi (conta il Paese di residenza; i membri possono, infatti, avere la stessa o diverse nazionalità, le nazionalità non devono essere sette).



una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati" – solleva dubbi e costituisce, nel contempo, un punto di forza nell'esercizio del potere di cui dispone la Commissione in questa sede.

Il fatto che il regolamento non fornisce una definizione concreta del significato di questo requisito, lascia spazio a una certa discrezionalità in capo alla Commissione nell'interpretazione e applicazione della presente disposizione. Le motivazioni dei dinieghi di registrazione finora accertati¹⁰ mostrano che vi è un'interpretazione piuttosto restrittiva da parte della Commissione dei limiti materiali circoscritti all'ambito e sistema delle competenze sancito dai trattati¹¹.

Va, poi, rilevato che facendo espresso riferimento alla possibilità di portare all'attenzione della Commissione proposte di *atti giuridici*, l'iniziativa non viene circoscritta ai soli atti legislativi¹². Sia la disposizione del TUE (art. 11(4)) che il regolamento si limitano ad indicare il requisito formale della proposta popolare che potrà presentarsi redatta in termini generali. Ciò che appare chiaro è, che al momento di adottare «una proposta adeguata» che rifletta le proposte dei cittadini, la Commissione potrà scegliere il tipo di *atto giuridico* che si adatti maggiormente alla natura e all'ambito materiale dell'ICE avanzata. In questa prospettiva nulla vieta che la Commissione si trovi di fronte ad una proposta che imporrebbe intrinsecamente una successiva modifica dei trattati. In ogni caso sarebbe da rivedere l'art. 11(4) TUE in modo da chiarire a) se una ICE possa riguardare emendamenti al diritto primario dell'Unione; b) se attraverso l'ICE si possa avanzare la proposta di uno specifico atto giuridico¹³.

Non delimitando l'ambito materiale delle proposte normative e nemmeno stabilendo una lista di materie espressamente escluse, l'ICE non sarebbe ristretta materialmente dal diritto primario; perciò, in presenza di questa lacuna normativa, l'ICE si estende potenzialmente a tutti gli ambiti di competenza inclusi «nel settore delle attribuzioni» della Commissione. Tuttavia, anche se la Commissione possa promuovere il procedimento di revisione ordinaria e revisione semplificata

¹⁰ ECAS, *The European Citizens' Initiative registration: falling at the first hurdle? Analysis of the registration requirements and the "subject matters" of the rejected ECIs.*, December 2014; J. ORGAN, *Reform ICE registration and expand public debate: reconsidering legal admissibility*, in C. BERG – J. THOMSON, *An ICE that works!*, disponibile a http://ecithatworks.org/wpcontent/uploads/2014/04/An_ECI_That_Works.pdf, pp. 97-100

¹¹ Infatti, la competenza della Commissione di proporre un atto giuridico dipende dalla tipologia di competenze conferite all'UE in ogni settore specifico: potrebbe trattarsi di una competenza esclusiva o concorrente, di un intervento a sostegno o di coordinamento delle azioni degli Stati membri, così come potrebbe non avere alcuna competenza.

¹² F. FERRARO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista Italiana di Diritto pubblico comparato*, n. 3-4/2011, pp. 727-747.

¹³ Ad esempio, atti delegati, dato che la Commissione ha il potere di adottare gli atti che modificano gli elementi non essenziali di un atto legislativo.



dei trattati, sembra che i cittadini non potranno usufruire formalmente dell'iniziativa su un tale tema, poiché, anche in questo caso, la Commissione ha finora applicato un'interpretazione rigida dell'art. 4 (2), lett. b, del Regolamento ICE e in particolare del significato della parte finale della disposizione relativa "ai fini dell'attuazione dei trattati"¹⁴.

Nonostante la ferma posizione sulla non proponibilità di modifiche ai trattati da parte del corpo elettorale europeo¹⁵, la Commissione ha stabilito un precedente contro i propri principi concedendo la registrazione dell'ICE *Let me vote*, che identificando la base giuridica nell'art. 25 TFUE, invita la Commissione ad adottare un atto che permetterebbe ai cittadini dell'UE di esercitare il loro diritto di voto in tutte le elezioni nello Stato membro di residenza; il che, implicitamente, comporterebbe una modifica del trattato e aprirebbe nuove prospettive sulla questione della portata di una ICE nel campo della revisione dei trattati per via di una proposta popolare.

In ogni caso, trattandosi di un invito di portata generale e senza l'obbligatorietà nei confronti della Commissione, nulla sembra impedire ai cittadini di suggerire un eventuale modifica/inserimento di disposizioni contenute nei trattati, o addirittura, che la Commissione assuma come sue le proposte popolari e che solleciti una revisione del diritto primario dell'Unione.

Un'ultima osservazione che si vuole evidenziare riguarda la base giuridica di una ICE. Individuare le disposizioni dei trattati che si ritengono pertinenti all'azione proposta è la sfida e l'impresa più faticosa che gli organizzatori di una ICE riscontrano nella sua formulazione. Anche in questo caso la discrezionalità della Commissione nell'accettare o no una ICE viene messa in discussione tanto che a volte riformulando l'oggetto della proposta la Commissione ha provveduto alla registrazione della ICE¹⁶.

¹⁴ A. AUER (*European citizens' Initiative*, in *European Constitutional Law Review*, n. 1/2005; p. 82) che sottolinea che non si tratta di una "iniziativa popolare" nel senso stretto ma di una "iniziativa legislativa popolare". V. inoltre V. CUESTA-LÓPEZ, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in *European Public Law*, n. 16/2010, p. 137.

¹⁵ V. www.citizens-initiative.eu/position-on-treaty-amendments/ nonché le motivazioni del rifiuto dell'ICE *Enforcing selfdetermination Human Right in the EU*, disponibile a <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/documents/1236>.

¹⁶ Ad esempio, l'ICE *Unconditional Basic Income*, inizialmente rifiutata e riformulata, restringendo il campo di applicazione sulla base delle motivazioni della Commissione nella sua lettera di rifiuto (disponibile a <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/519>), è stata accettata. Tuttavia, nulla impedisce che, nel futuro, adottando un atto avente oggetto la cooperazione tra gli Stati membri (ai sensi dell'art. 156 TFUE) al fine di valutare il reddito di base incondizionato, non si possa arrivare all'introduzione di un reddito di base incondizionato, universale, individuale, che garantisca una



A tal proposito solo la Corte di giustizia europea contribuirà a chiarire se la Commissione applica il controllo di ammissibilità troppo rigidamente. Finora, gli organizzatori di sei iniziative hanno presentato ricorso contro la decisione di rifiuto della registrazione da parte della Commissione¹⁷.

2.4. Fase 3: le dichiarazioni di sostegno *online* vs. metodo tradizionale

Una volta ottenuta la registrazione, gli organizzatori devono provvedere alla raccolta delle dichiarazioni di sostegno che possono essere espresse mediante mezzi classici (su moduli cartacei) e/o mezzi tecnologici¹⁸. La raccolta delle dichiarazioni di sostegno per via elettronica raffigura l'elemento strutturale tanto che tale procedura viene dettagliatamente sancita dall'art. 6 (4) del Regolamento ICE e dal Reg. (UE) n. 1179/2011¹⁹.

Sebbene l'ICE sia percepita come uno strumento di *e-partecipazione*, i dati empirici evidenziano che i moduli cartacei sono ancora preferiti nonostante i mezzi tecnologici offrano una procedura molto più semplice, veloce ed efficace²⁰. Nonostante la raccolta delle firme per via elettronica necessiti un ulteriore complesso passaggio, cioè l'accreditamento del proprio sistema di raccolta *online* rilasciato dall'autorità competente²¹ e la sua pubblicazione, da parte degli organizzatori, sul sito dedicato all'iniziativa, ancora prima della registrazione dell'ICE promossa da parte della Commissione²², rimane il metodo più idoneo per riunire i cittadini europei nel sostegno di una ICE.

Qualunque sia il modo impiegato per appoggiare una iniziativa popolare a livello europeo, le firme devono essere riportate su appositi moduli conformi ai modelli di cui all'allegato III del

vita dignitosa e partecipazione alla vita sociale uniforme in tutti gli Stati membri dell'UE nella visione della "unità nella diversità".

¹⁷ *Anagnostakis v. Commission* – Case T-450/12 *One Million Signatures for "A Europe of Solidarity"*; del 11/10/2012; *Izák and Dabis v. Commission* – Case T-529/13 *Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures*; del 27/09/2013; *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe and Others v. Commission* – Case T-646/13; del 25/11/2013; *Costantini and Others v. Commission* – Case T-44/14 *Right to Lifelong Care: Leading a life in dignity and independence is a fundamental right!*; del 15/01/2014; *HB and Others v. Commission* – Case T-361/14 *Ethics for animals and kids*; del 23/07/2014; *Ejfler and Others v. Commission* – Case T-754/14 *STOP TTIP*; del 10/11/2014.

¹⁸ Art. 5 (2), Reg. (UE) n. 211/2011

¹⁹ Cfr. N. RODEAN, *e-ICE – strumento partecipativo elettronico nel panorama costituzionale europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5/2014, pp. 1167-1179.

²⁰ Ad oggi, il 37% delle sottoscrizioni dichiarate è raccolto su carta.

²¹ La procedura di certificazione può variare da uno Stato membro all'altro, dato che la scelta della modalità di attestazione di tali sistemi è a discrezione di ciascuno di essi. La certificazione risulterà più semplice se si opta per il *software* fornito dalla Commissione con il quale si intende mettere a disposizione la *materia prima ed elaborata* attraverso programmi informatici di *open source* e software gratuiti necessari nella promozione di una ICE.

²² Ovviamente col significativo rischio di investire energie e risorse inutili nel caso in cui la Commissione respingesse infine la registrazione dell'ICE.



regolamento. Le informazioni che i firmatari sono tenuti ad indicare nei moduli variano a seconda dello Stato membro di appartenenza²³.

Nonostante la diversificazione da un paese ad altro, sussistono regole ben precise riguardo alla protezione dei dati personali²⁴ tanto che, gli organizzatori, potrebbero essere chiamati, prima della raccolta delle firme, ad informare le autorità garanti degli Stati membri in cui i dati sono trattati.

La prassi mostra che, da una parte, i moduli di raccolta delle firme su carta non sono facili da usare poiché richiedono una molteplicità di dati personali, che, a volte, sono incompleti o inesatti o illeggibili. Inoltre, la raccolta delle firme su carta richiede di impegnare più risorse umane (soprattutto volontari) che comporta maggiori rischi per quanto riguarda la responsabilità della protezione dei dati. Dall'altra, sebbene nella maggior parte dei casi gli organizzatori abbiano optato per la raccolta *online* e utilizzare il *software* fornito dalla Commissione, hanno incontrato numerose difficoltà, in particolare relativo all'applicazione di un forte meccanismo di 'verifica captcha' per la firma, difficile da decifrare. Per di più, il *software* Commissione è inadatto per sviluppare campagne efficaci, in quanto non consente la personalizzazione, il collegamento a social media, l'uso su dispositivi mobili (smartphone o tablet) o raccolta delle *email* dei firmatari²⁵.

Nel complesso, così com'è impostata nel procedimento di una ICE, questa fase risulta "imperfetta"²⁶, "inutilmente complessa"²⁷ delineando "un sistema disfunzionale"²⁸ caratterizzato dall'incapacità di raggiungere il consenso transnazionale.

²³ I firmatari sono tenuti a fornire il numero di uno dei seguenti documenti d'identità personali: *reisepass* (passaporto) o *personalausweis* (carta d'identità) in Austria; passaporto o carta d'identità, inclusa l'indicazione dell'autorità di rilascio in Italia; *Documento Nacional de Identidad* o *pasaporte* in Spagna. Gli organizzatori hanno la possibilità di scaricare dal loro *account* dei modelli precompilati che già includono le informazioni relative alla loro iniziativa e che possono essere personalizzati a seconda del paese in cui intendono raccogliere le firme. Anche il *software* elaborato dalla Commissione prevede dei moduli *online* per ciascun paese. L'obbligo, previsto nella proposta della Commissione, di fornire i propri dati personali (numero del passaporto o della carta d'identità) al fine di evitare le doppie firme o la falsificazione delle stesse è stato fortemente contestato dalle organizzazioni non governative e dal Parlamento europeo. Questi ultimi hanno giudicato un tale obbligo ingiustificato e, del resto, difficile da rispettare negli Stati membri che non impongono ai cittadini il possesso di un documento d'identità. Sulla questione, gli stessi Stati membri, si sono divisi: quindici di essi, fra cui l'Italia, hanno richiesto l'inserzione di tale obbligo; nove Stati, in maggioranza i paesi nordici, invece, lo hanno ritenuto non necessario. Alla fine, la questione è stata risolta con l'inserzione di una clausola facoltativa consente ai singoli Stati membri di imporre o meno la fornitura dei dati personali per i propri cittadini al fine della verifica delle firme.

²⁴ Art. 6 (4), Reg. (UE) n. 211/2011; Reg. (UE) n. 1179/2011.

²⁵ La Commissione ha incluso funzionalità di social media nella versione più recente del suo software, ma si oppone alla raccolta di indirizzi *email* nel modulo di dichiarazione di sostegno.

²⁶ C. BERG – J. THOMSON, *op.cit.*, pp. 37, 67 e 72.

²⁷ *Ibidem*, p. 49.

²⁸ *Ibidem*, p. 15.



Data la complessità dei dati necessari nella sottoscrizione di una ICE, l'elemento temporale in questa fase è altrettanto problematico poiché il limite di dodici mesi che decorre dalla data di registrazione dell'iniziativa è considerato insufficiente per ottenere un milione di sostegni in tutti gli Stati membri (col vincolo di raccogliere un numero minimo predeterminato di firme in almeno sette paesi) tenendo, inoltre, conto delle barriere linguistiche, le culture diverse, la distanza fisica e la dimensione transfrontaliera del progetto.

La mancanza di tempo nella preparazione del lancio di una ICE ha indotto alcuni organizzatori a ritirare le loro proposte e a ripresentarle successivamente²⁹. In precedenza, il Parlamento europeo aveva suggerito una decorrenza differente: il termine per la raccolta delle adesioni sarebbe dovuto essere pari ad un anno, ma a decorrere dal primo giorno del terzo mese successivo alla decisione in merito alla registrazione dell'iniziativa, in modo da consentire, attraverso tale intervallo iniziale di tre mesi, il "lancio" dell'iniziativa a seguito della sua registrazione. Ora la Commissione sta valutando questa possibilità e/o addirittura di estendere il tempo di raccolta a 18 mesi.

2.5. Fase 4: pluralismo delle normative nazionali e dei requisiti dei dati personali

L'esperienza acquisita fino ad oggi per quanto riguarda la verifica delle firme è limitata, in quanto soltanto tre iniziative hanno superato la soglia di un milione di firme. Tuttavia, è emerso che il 10% delle firme raccolte sono state dichiarate nulle in fase di verifica proprio, come precedentemente evidenziato, per gli errori riscontrati nei dati forniti sugli appositi moduli.

Fin dall'adozione del *Libro Verde*³⁰ si è tenuto conto della grande disparità degli Stati nell'esigere criteri rigorosi nella verifica dell'identità degli elettori e della loro firma apposta a favore delle iniziative legislative europee. Si considerava che sarebbe stato più razionale fissare una serie di disposizioni essenziali a livello europeo con l'obiettivo di rendere più semplice la procedura della raccolta firme e di eliminare quei requisiti che siano ingiustamente restrittivi³¹.

La verifica delle dichiarazioni di sostegno da parte delle autorità nazionali deve avvenire "mediante adeguati controlli [...] conformemente alla legislazione e alla prassi nazionali"³² ma in pratica, le autorità nazionali procedono seguendo le tecniche che ritengono più adeguate, ma

²⁹ *Single Communications Tariff Act; Let me vote; End Ecocide in Europe: A citizens' initiative to give the Earth rights; European Initiative for Media Pluralism.*

³⁰ *Libro Verde. Diritto d'iniziativa dei cittadini europei* (COM(2009)622), 11 novembre 2011, disponibile a http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_it.pdf

³¹ *Ibidem*, p.to 5, p. 8.

³² Art. 8, Reg. (UE) n. 1179/2011.



altrettanto comuni nell'intera Unione, ovvero i controlli a campione³³. Secondo la Commissione, i risultati tra gli Stati membri che provvedono ad un controllo a campione (17 stati) e coloro che svolgono una verifica completa non hanno mostrato maggiori discrepanze.

In questa fase dell'*iter* potrebbero sorgere difformità e disfunzioni riguardanti la piattaforma usata da parte degli organizzatori. Bisogna ricordare che lo Stato che deve verificare le firme ricevute si trova "obbligato" a riconoscere un sistema di raccolta firme accreditato in un altro Stato membro dell'Unione europea ma, nel riconoscere i sostegni effettivi, dovrà attenersi alla propria legislazione e pratica nazionali.

E senza dubbio che i sostegni elettronici di una ICE possono contare su una maggiore affidabilità nella loro autenticazione rispetto a quelli cartacei; tutto questo, chiaramente, a scapito dei rischi informatici che si possano incorrere alla luce dell'esperienza. Comunque la diffidenza dei cittadini nel fornire i loro dati costituisce un ulteriore ostacolo nella riuscita di una ICE. A tal proposito, l'art. 12 del Regolamento ICE statuisce uno spiccato *favor* per la "protezione dei dati personali" raccolti: si tratta di una vera norma volta a tutelare i dati personali regolando il sistema della raccolta delle firme, la tipologia di dati che possono essere raccolti, l'ente incaricato a raccogliere i dati e le sue responsabilità assunte nel trattamento di questi dati, il regime generale applicabile, il livello di sicurezza che ne consegue, così come l'esigenza di conservazione e/o distruzione dei dati raccolti. La norma è indubbiamente positiva; tuttavia, la critica fondamentale si rivolge alla quantità spropositata di dati che i cittadini devono esibire per sostenere un'iniziativa e la non previsione del possibile sostegno elettronico anonimo o pseudonimo di una ICE, oppure quello manifestato da cittadini extracomunitari ma residenti sul territorio dell'UE.

Ulteriori lacune riscontrate nell'identificazione dei requisiti minimi si rilevano con riferimento a certi gruppi di cittadini svantaggiati, ad esempio, i senzatetto nei paesi in cui è richiesto un indirizzo dettagliato sulla dichiarazione di sostegno, o cittadini residenti in uno stato europeo la cui legislazione non prevede l'obbligo generale di fornire la prova della propria identità ma di

³³ D.P.R. 18 ottobre 2012, n. 193, Regolamento concernente le modalità di attuazione del Reg. (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini, G.U. n. 267 del 15 novembre 2012, art. 1: "1. Il Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali è autorità competente per la verifica e la certificazione delle dichiarazioni di sostegno delle iniziative dei cittadini registrate dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, di seguito denominato regolamento. 2. La verifica delle dichiarazioni di sostegno raccolte su carta o in formato elettronico è effettuata mediante il procedimento di campionamento casuale semplice [...]". V. inoltre allegato A per la procedura a campione e l'art. 3 relativo alle competenze dell'autorità nazionale nella verifica delle dichiarazioni di sostegno.



specificare il numero di identificazione personale al momento della sottoscrizione dell'ICE (ad esempio, Austria)³⁴.

L'esclusione dei cittadini europei residenti all'estero è un altro preoccupante aspetto che è in netto contrasto con l'obiettivo originale del Regolamento ICE, ossia "che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione a titolo di un'iniziativa dei cittadini europei". Questo problema, noto anche come *disenfranchisement*, è dovuto al fatto che alcuni paesi utilizzano il requisito della nazionalità e altri quello della residenza. In particolare le leggi inglesi e irlandesi nazionali non considerano i loro cittadini residenti all'estero, così come alcuni Stati membri dell'Unione europea non consentono ai residenti stranieri di firmare una ICE (ad esempio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Francia, Austria e Portogallo; Olanda fino al 2013).

Difficoltà nelle normative nazionali si evincono in relazione all'età dei firmatari. Si rammenta che l'età minima per sottoscrivere un'iniziativa popolare è quella fissata dalle rispettive leggi nazionali per le elezioni del Parlamento europeo³⁵, ossia 18 anni in tutti i Paesi dell'Unione, ad eccezione di Austria e Lettonia dove l'età minima è di 16 anni. Tale discrasia, oltre a creare confusione sul piano pratico (si pensi a questi cittadini residenti in un altro Stato membro al momento della sottoscrizione), solleva dubbi di compatibilità con il principio di non discriminazione fondata sulla nazionalità, poiché consente a questi cittadini di godere prima, rispetto agli altri cittadini europei, del diritto di iniziativa legislativa. La necessità di uniformare tale requisito fu già evidenziata nel 2010 da parte del Commissione per le petizioni del Parlamento europeo nel suo parere in merito alla relazione della commissione competente³⁶, e successivamente sostenuta dagli studiosi³⁷.

2.6. Fase 5: il valore non vincolante dell'ICE e il ruolo del PE

Arrivati a questo punto, gli organizzatori possono presentare la loro ICE alla Commissione che compierà un ulteriore controllo sull'ammissibilità (o meglio, necessarietà) dell'iniziativa popolare,

³⁴ Attualmente 18 Stati membri prevedono di fornire il numero di identificazione personale (Austria, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Francia, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna e Svezia), nonostante il parere contrario del Garante europeo della protezione dei dati

³⁵ Art. 3 (4), Reg. (UE) n. 211/2011

³⁶ Relazione sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini COM(2010)0119, disponibile a www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REP-ORT+A7-2010-0350+0+DOC+XML+V0//IT

³⁷ V. CUESTA-LÓPEZ, *A preliminary approach to the Regulation on European Citizens' Initiative from comparative constitutional law*, in L. BOUZA GARCIA et al. (eds.), *The European Citizens' Initiative – a first assessment*, Bruges Political Research Papers, n. 24/2012, pp. 52-81



valutando l'interesse europeo per la legge richiesta. Spetta agli organizzatori decidere in merito al momento e alla data di presentazione dell'ICE; il regolamento stesso tace a riguardo del tempo utile per la presentazione dell'ICE alla Commissione, lasciando alla discrezionalità degli organizzatori di scegliere il momento opportuno per presentare la loro proposta corredata delle firme certificate; fatto che potrebbe dilatare ancora di più il procedimento.

Ragionando nell'ottica di una procedura lacunosa, si rivela un limite (se non il più importante) riguardante il valore non vincolante della proposta popolare, la cui adozione, pertanto, dipenderà dalla volontà della Commissione di presentarla, a seguito dell'invito rivolto dai cittadini, al Parlamento europeo e al Consiglio. È uno dei nodi che suscita maggiori criticità in quanto, come emerge chiaramente dal quadro normativo di riferimento, la Commissione europea non ha l'obbligo di proporre un atto legislativo a seguito di un'iniziativa. Una volta ricevuta una proposta valida, la Commissione avrà tre mesi di tempo per esporre le sue conclusioni giuridiche e politiche in merito all'iniziativa e decidere quali azioni intende intraprendere (o le ragioni per non agire)³⁸. È tenuta, inoltre, nei tre mesi successivi alla presentazione, a ricevere gli organizzatori per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall'iniziativa proposta e, successivamente, a comunicare le conclusioni a cui è giunta al Parlamento europeo e al Consiglio³⁹.

Finora, tre iniziative popolari sono state presentate e hanno ricevuto una risposta dalla Commissione – *Right2Water*; *Uno di noi* e *Stop Vivisection* – ma senza nessun concreto *follow-up* e una proposta legislativa concreta. In ogni caso, il potere discrezionale della Commissione su come intende dar seguito ad una ICE non preclude il risultato finale, tenendo conto che anche se decidesse di presentare una proposta legislativa nello spirito della ICE, essa può essere modificata in modo sostanziale o addirittura fallire nel corso dei negoziati con il Consiglio e il Parlamento europeo. Al contrario, se la Commissione non decide di agire su un'ICE, i co-legislatori potrebbero sfidare la Commissione e farsi carico della voce del popolo invitando loro la Commissione a proporre un atto legislativo che rispecchi l'obiettivo della stessa ICE; e ciò significa "combinare l'influenza degli esponenti della partecipazione con quella della democrazia rappresentativa"⁴⁰

³⁸ Artt. 225 e 241 TFUE

³⁹ Art. 10, Reg. (UE) n. 211/2011

⁴⁰ M. DOUGAN, *What are we to make of the Citizens' Initiative?*, in *Common market law review*, n. 48/2011, pp. 1807-1848. V. inoltre D. SZELIGOWSKA – E. MINCHEVA, *The European Citizens' Initiative – Empowering European citizens within the institutional triangle: a political and legal analysis*, in L. BOUZA GARCÍA et al. (eds.), *op.cit.*, pp. 52-81.



Il ruolo più consistente del Parlamento europeo nel processo ICE è l'organizzazione delle audizioni pubbliche nelle quali gli organizzatori presentano pubblicamente la loro iniziativa, al fine di stimolare il dibattito pubblico. Né il Regolamento ICE né il regolamento interno del Parlamento europeo (modificato nel 2012 proprio in riferimento al suo ruolo nel processo ICE) statuiscono particolari circa l'udienza, le modalità di dibattito, né dettano regole con riguardo alle parti interessate da invitare. Il termine di tre mesi tra la presentazione di una ICE e la risposta formale da parte della Commissione è troppo breve per intraprendere una consultazione tra esperti e le associazioni interessate. In questo contesto, alle audizioni partecipano soltanto la Commissione e il Mediatore europeo, che fungono da esperti/parti interessate, esprimendosi a favore e contro l'iniziativa presentata dagli organizzatori.

A seguito di un'audizione pubblica e il confronto fra i promotori dell'iniziativa ed i rappresentanti delle istituzioni europee, il PE potrebbe votare una risoluzione che chieda alla Commissione la presentazione della proposta di legge sulla base dell'ICE avanzata dai cittadini (ad esempio, nel caso di *Right2Water*).

Fino ad oggi, il Parlamento europeo ha espresso le sue preoccupazioni circa l'attuazione insoddisfacente dell'ICE e ha chiesto miglioramenti in una serie di risoluzioni⁴¹ nelle quali richiamavano l'attenzione sull'attuazione del Regolamento ICE da parte dei governi nazionali in modo tale da garantire ai loro cittadini residenti all'estero il diritto di sostenere un'iniziativa; sulla necessità di una revisione del Regolamento ICE, criticando le molte debolezze e la natura piuttosto complessa del quadro giuridico esistente, che non traduce pienamente "lo spirito del Trattato".

3. Se la prassi parla a favore...

Senza dubbio le prime esperienze mostrano un elevato grado di vivacità di questo strumento partecipativo rispetto a quanto riscontrato nel tempo dal simile strumento negli ordinamenti nazionali.

Dopo circa tre anni, si potrebbe ritenere che l'ICE ha un grande potenziale. Da una parte, con un totale di 51 iniziative presentate alla Commissione (in realtà 47 tenendo conto che alcune sono state ritirate e ripresentate), l'adozione di ICE come strumento di partecipazione dei cittadini

⁴¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2014 sulla relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione. Cittadini UE: i vostri diritti, il vostro futuro (TA(2014)0233); Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 marzo 2014 sulle attività della commissione per le petizioni relative al 2013 (TA(2014)0204); Risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio 2013 sulle priorità del Parlamento europeo per il programma di lavoro della Commissione per il 2014 (TA(2013)0332).



dell'Unione europea appare elevato. Molte delle ICE proposte promuovono la solidarietà europea e l'identità, la politica sociale, l'ambiente, il benessere degli animali, l'istruzione o gli affari costituzionali. I timori iniziali che i sindacati o lobbisti avessero usato l'ICE per perseguire i loro interessi e minacciare la portata dell'ICE come strumento rivolto ai comuni cittadini, non sono stati confermati. Al contrario, la maggior parte delle iniziative sono state gestite da gruppi di cittadini con o senza rappresentanza a Bruxelles e poca esperienza di come influenzare la politica europea.

D'altra parte, delle 51 iniziative proposte finora, solo tre sono riuscite a superare la soglia minima di un milione di firme ed arrivare al traguardo di una risposta da parte della Commissione. Mentre 10 iniziative sono state ritirate dagli organizzatori (di cui 4 ripresentate), 20 sono state dichiarate inammissibili dalla Commissione. Delle 31 iniziative registrate dalla Commissione, 15 sono obsolete in quanto non hanno raggiunto la soglia del sostegno necessario.

Nel (parziale) 2012 sono state presentate il più ampio numero di iniziative: 23 di cui soltanto 16 registrate. Sul piano quantitativo, nei successivi anni, si nota una diminuzione: dalle 17 iniziative presentate nel 2013 (di cui 8 rifiutate) e 10 nel 2014 (di cui 5 rifiutate), ad oggi (1 luglio 2015) soltanto una (!) è stata lanciata⁴².

Sebbene si tratti di una procedura che generalmente dura venti mesi, dopo tre anni dall'entrata in vigore dello strumento, soltanto tre hanno avuto successo e ricevuto la comunicazione da parte della Commissione⁴³.

a) *Right2Water*

L'iniziativa ICE *Acqua potabile e servizi igienicosanitari: un diritto umano universale* – meglio conosciuta come *Right2Water* – presentata il 10 maggio 2012, ha invitato la Commissione europea a proporre una normativa che sancisca il diritto umano universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari e promuova l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti. Tale iniziativa è stata avviata dalla Federazione sindacale europea dei servizi pubblici, un'organizzazione ombrello che rappresenta più di 265 sindacati, circa 8 milioni di lavoratori nel settore.

⁴² L'ICE *On The Wire*, del 9 febbraio 2015, avente lo scopo di rinforzare legislativamente il carattere riservato delle comunicazioni interpersonali, ed in particolare degli ascolti telefonici tra l'avvocato ed il suo cliente, condizione necessaria per il libero esercizio dei diritti della difesa.

⁴³ Sul *follow-up* si consiglia di consultare http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/followup_actions/citizens_initiative_it.htm.



Gli organizzatori hanno preparato la campagna con largo anticipo rispetto ai tempi di avvio ufficiale della possibilità di registrazione di un'iniziativa da parte della Commissione e si è preoccupato di reperire finanziamenti ancora prima che la campagna iniziasse. Inoltre gli organizzatori hanno cercato di favorire fin da subito nuove reti locali e gruppi d'azione.

La seconda iniziativa registrata dalla Commissione dopo l'avvio ufficiale della procedura, ha conosciuto inizialmente una fase difficile: durante i primi sei mesi, nonostante la preparazione accurata ed il sostegno economico, è stato raccolto solo il 3.5% delle firme necessarie. Il salto di qualità si è avuto con l'implementazione della possibilità di sostenere la proposta *online*⁴⁴ contando alla fine 1.659.543 sottoscrizioni.

In questo caso, la Commissione aveva accolto con favore la mobilitazione dei cittadini europei a sostegno dell'accesso all'acqua potabile e ad infrastrutture igieniche, sottolineando l'importanza della dimensione dei diritti umani in questo settore e impegnandosi a difendere questi principi e a mantenerli al centro delle sue politiche.

La Comunicazione della Commissione descrive prima l'*acquis* esistente in materia di acqua e servizi igienico-sanitari, come base per identificare potenziali lacune, ed elenca una serie di misure specifiche previste dalla Commissione. Anche se queste osservazioni sono legate al tema della ICE, nessuna ha il carattere di una traduzione legislativa. La stessa Commissione, tra l'altro, si è impegnata di rafforzare l'attuazione della legislazione sulla qualità dell'acqua da parte degli Stati membri; lanciare a livello dell'UE consultazione pubblica sulla direttiva sull'acqua potabile, in particolare sotto il profilo del miglioramento dell'accesso all'acqua di qualità nell'UE; garantire costantemente la neutralità per quanto riguarda le scelte nazionali, regionali e locali per la fornitura dei servizi idrici; stimolare gli approcci innovativi per l'assistenza allo sviluppo ed offrire sostegno ai partenariati tra operatori del settore idrico; individuare nuove opportunità di cooperazione tra gli Stati membri; sostenere l'accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienici quale priorità per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile⁴⁵.

La Comunicazione di carattere generale non fa trasparire *quando* esattamente la Commissione avvierà il procedimento di adozione dell'atto giuridico affine ai suoi impegni. Il fatto che il regolamento non prevede un percorso "privilegiato" per le proposte popolari che abbiano una risposta positiva, né di priorità né di trattamento procedurale distinto, lascia ancora più vuoti e perplessità sul meccanismo democratico europeo. Di seguito, nel 2014, la Commissione ha identificato l'obiettivo di questa ICE quale priorità nell'ambito dello sviluppo post-2015 e ha

⁴⁴ Il 65% delle firme è stato raccolto per mezzo dei moduli cartacei.

⁴⁵ V. COM(2014) 177 final, 19 marzo 2014, pp. 12-13.



avviato la consultazione sul tema della proposta a livello transazionale. Inoltre, nel settembre 2014 si è tenuta una riunione con le parti interessate sul tema della qualità dell'acqua. Nel 2015, avviene la valutazione della direttiva sull'acqua potabile, con un riferimento diretto all'iniziativa dei cittadini *Right2Water*.

b) *One of us*

L'altra iniziativa, *Uno di noi*, registrata l'11 maggio 2012 e presentata il 27 febbraio 2014, aveva riscontrato le stesse difficoltà iniziali nella raccolta delle dichiarazioni di sostegno che comunque avevano raggiunto la soglia di 1.721.626 firme. L'obiettivo sottostante della richiesta era la "protezione giuridica della dignità, del diritto alla vita e dell'integrità di ogni essere umano fin dal concepimento nelle aree di competenza UE nelle quali tale protezione risulti rilevante". Nella Comunicazione concernente l'iniziativa, la Commissione sottolinea che per realizzare il suo obiettivo, ossia che l'UE stabilisca un divieto e metta fine al finanziamento delle attività che presuppongono la distruzione di embrioni umani, in particolare nei settori della ricerca, dell'aiuto allo sviluppo e della sanità pubblica, per rispettare la dignità e l'integrità umane, sarebbe necessario modificare il regolamento finanziario⁴⁶, il regolamento relativo al programma quadro di ricerca Orizzonte 2020⁴⁷ e il regolamento che istituisce uno strumento di finanziamento della cooperazione allo sviluppo⁴⁸. Dopo aver esposto tutte le considerazioni con riguardo a questi tre aspetti ha concluso che: a) la legislazione primaria dell'UE già provvede espressamente la dignità umana, il diritto alla vita e il diritto all'integrità della persona; b) l'UE dispone di un quadro giuridico necessario per gestire efficacemente il finanziamento unionale dello sviluppo in modo da minimizzare il numero di aborti eseguiti nei paesi in via di sviluppo; c) non ritiene pertanto necessario modificare il regolamento finanziario. Da queste osservazioni si evince chiaramente che nonostante il traguardo raggiunto da questa iniziativa, un procedimento legislativo ad essa connesso si arena allo stadio della risposta della Commissione⁴⁹.

⁴⁶ Reg. (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, GUUE L 362 del 31 dicembre 2012.

⁴⁷ Reg. (UE) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Orizzonte 2020, GUUE L 347 del 20 dicembre 2013.

⁴⁸ Reg. (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020, GUUE L 77 del 15 marzo 2014.

⁴⁹ Cfr. COM(2014) 355 final, 28 maggio 2014.



Diversamente dalla precedente risposta, la Comunicazione si esprime negativamente in merito, rilevando che l'Unione ha già provveduto alla tutela di tali diritti e considera necessarie una legislazione aggiuntiva e una traduzione normativa della proposta.

c) *Stop Vivisection*

Questa ICE, registrata il 22 giugno 2012 e presentata alla Commissione il 3 marzo di quest'anno dopo aver raccolto 1.173.130 firme, propone l'eliminazione progressiva della sperimentazione animale e l'abrogazione della direttiva 2010/63 sulla protezione degli animali da laboratorio. Gli organizzatori di questa ICE avevano sporto denuncia al Mediatore europeo, dopo che la Commissione aveva rifiutato di estendere ulteriormente la scadenza per la raccolta delle firme. Questo caso è stato respinto nel dicembre 2014.

La Commissione ha esaminando tale iniziativa e recentemente ha presentato la sua risposta (3 giugno 2015) a seguito dell'audizione pubblica dell'11 maggio presso la Commissione del Parlamento europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (AGRI) che ha coinvolto nel dibattito altre commissioni parlamentari (in particolare PETI, ENVI e ITRE).

Dalla Comunicazione⁵⁰ si evince che l'istituzione europea condivide con gli organizzatori dell'ICE la necessità di adottare un nuovo quadro legislativo che abolisca completamente gli esperimenti sugli animali entro il 2020 ma ritiene che la sperimentazione animale non costituisca un freno allo sviluppo di strumenti di ricerca alternativi e l'uso degli animali nella ricerca offra una comprensione meccanicistica della biologia degli animali e degli esseri umani che permette di elaborare metodi alternativi più etici, efficienti in termini di costi, predittivi e rapidi. Inoltre, sottolinea che la maggior parte della legislazione dell'UE in materia di sperimentazione contiene l'obbligo di utilizzare, previa convalida, metodi alternativi attendibili. La Commissione si pronuncia a sfavore dell'abrogazione della direttiva 2010/63/UE in quanto essa garantisce il livello elevato di tutela degli animali statuito dall'art. 13 del trattato. La sua abrogazione non solo non impedirebbe l'uso degli animali a fini sperimentali, ma lascerebbe un vuoto normativo che renderebbe gli animali più vulnerabili e ostacolerebbe le prospettive di sviluppo di metodi alternativi. Questa direttiva sarà rivista dalla stessa Commissione nel 2017 per dare rilievo ai metodi alternativi disponibili e nel 2019, a seguito delle relazioni relative alla sua attuazione, sarà valutata la capacità della direttiva di raggiungere gli obiettivi prestabiliti.

⁵⁰ C(2015) 3773 final, 3 giugno 2015.



Ebbene, la Commissione categoricamente non intende abrogare la direttiva 2010/63/UE e non s’impegna ad avviare nessun procedimento legislativo nemmeno in questo caso. Tuttavia si propone di intraprendere varie azioni volte ad accelerare la diffusione del principio delle 3R (*Replace, Reduce e Refine*, in appresso le "3R")⁵¹ attraverso la condivisione delle conoscenze, promuovere lo sviluppo, la convalida e l’attuazione di nuovi metodi alternativi, garantire del rispetto del principio delle 3R e allineamento della normativa settoriale e dialogare costantemente con la comunità scientifica.

Tenendo conto del potere discrezionale della Commissione che ha indotto sei organizzatori ICE a contestare il rifiuto della Commissione dinanzi alla Corte di giustizia europea e della fase di attesa e incertezze circa la concreta traduzione normativa in cui si trovano le tre ICE, nonostante le iniziative popolari europee siano state numerose e abbiano suscitato l’interesse dei cittadini europei, ciò suggerisce che lo strumento ICE ha notevoli debolezze e limitazioni nella sua forma attuale.

4. Un’illusente «buona idea» o un’importante «realtà soggettiva»?

Nonostante questi risultati, sorprendentemente positivi sotto il profilo quantitativo (soprattutto iniziale, è ancora troppo presto per valutare gli effetti a lungo termine di questo strumento sul processo istituzionale e normativo dell’UE. Certo che, alla fine del triennio, in termini di fattualità e fattibilità, l’ICE si palesa come la voce (tuttora debole e fragile) della società civile in Europa, artefice del dibattito politico transnazionale su un’ampia varietà di temi nel perenne tentativo di scuotere la coscienza sull’endemico senso di *popolo europeo*.

I primi passi dell’ICE coincidono con la crisi economica che ha colpito il vecchio continente, sconvolgendo il pensiero sul vincolo comunitario, sul tessuto culturale e sulla complessità dello spazio europeo e, principalmente, sul fondamentale futuro dell’UE. Il valore che il Trattato di Lisbona aveva prestabilito al nuovo strumento partecipativo europeo va interpretato alla luce delle vicende europee; il suo significato va colto nel contesto dei cambiamenti ed nuovi equilibri che fanno pensare ad una Europa politica “[necessaria] imposta da ragioni oggettive”⁵². Oggi la priorità europea è di verificare *come* (e non *se*) perseguire l’obiettivo che la storia europea ha

⁵¹ Il principio delle 3R riguarda la sostituzione, la riduzione e il miglioramento dei metodi, delle strategie o degli approcci praticati negli esperimenti da laboratorio che prevedono l’uso di animali vivi. Informazioni sul principio delle 3R sono disponibili a http://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/3r/alternative_en.htm

⁵² E. CHELLI, *Postazione* in G. BORDINO (a cura di), *Un nuovo diritto per la democrazia e lo sviluppo in Europa*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 152.



imposto come traguardo obbligato, ovvero la costituzionalizzazione dell'UE che richiude come condizione la nascita del popolo europeo.

La consapevolezza di appartenere ad un insieme, che ICE possa determinare, contribuisce alla definizione della cittadinanza europea e di quei principi di democrazia rappresentativa e partecipativa fissati dal titolo II del TUE che riconosce una chiara soggettività ai cittadini del vecchio continente⁵³. I diritti fondamentali giuridicamente riconosciuti e i meccanismi di tutela costituiscono un tratto distintivo dello status di “*civis europaeus*” e l’idea di far partecipare i cittadini europei alla vita politica dell’UE attraverso ICE è stata una «buona idea» per poter costruire la «realtà soggettiva».

La costruzione della «realtà soggettiva» europea si fonda sull’assunto teorico che si è coscienti che un determinato spazio o una precisa condizione esista. È proprio la consapevolezza dello spazio europeo con un suo popolo chiamato come tale che, prima di tutto, delimita la fragilità dell’ICE, poiché senza *coscienza* non c’è *esistenza*, senza coscienza di essere un “*civis europaeus*” nessuno si può identificare come parte di un insieme, l’*universo europeo*.

Ebbene, la debole conoscenza di questo istituto e le molteplici lacune e imperfezioni nella sua architettura fanno riflettere sul futuro dell’unico strumento di democrazia partecipativa a livello transnazionale.

Il quadro critico descritto nei paragrafi precedenti non è esaustivo; vi sono molti altri aspetti che possono essere migliorati al fine di trasformare questo strumento in un effettivo portatore della voce del popolo europeo. Oltre all’impegno della Commissione di tradurre le preoccupazioni espresse in vere riforme⁵⁴, vi è la necessità di riempire i vuoti normativi e di ridefinire il quadro giuridico esistente. La sua analogia con l’istituto partecipativo esistente negli ordinamenti domestici aveva servito proprio ad impostare uno strumento nuovo, svincolato dai parametri che minacciano la sua effettività. Tuttavia, da un lato, non sorprende affatto il suo successo decrescente visto che, nemmeno all’interno dei confini nazionali, un istituto di questa portata abbia ottenuto grandi risultati sia per mancanza di conoscenza da parte dei cittadini sia per l’impostazione di un procedimento poco efficace; dall’altro, è apprezzabile aver impostato il vincolo in capo alla Commissione di elaborare una risposta formale alle proposte popolari. Ma

⁵³ V. P. PONZANO, *Verso una nuova cittadinanza europea*, in G. BORDINO (a cura di), *Un nuovo diritto per la democrazia e lo sviluppo in Europa*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 41-56.

⁵⁴ V. le raccomandazioni del workshop *Challenges in constitutional affairs in the new term: taking stock and looking forward*, disponibile a www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509992/IPOL_STU%282014%29509992_EN.pdf; dell’ECI Campaign, disponibile a www.citizens-initiative.eu/an-eci-that-works/; dell’ECI Support Center, disponibile a http://ecas.issuelab.org/resource/10_recommendations_to_make_a_success_of_european_citizens_initiatives.



l'anello debole dell'intero procedimento rimane la discrezionalità della Commissione nel registrare e dar seguito ad una iniziativa popolare.

Sicuramente l'ICE è una «buona idea» (ma non sufficiente) per ravvicinare i cittadini non solo alle istituzioni europee bensì tra di loro ma illudente al contempo per costruire la realtà soggettiva necessaria. Con cambiamenti concreti sia al procedimento sia alle regole che disciplinano lo strumento di partecipazione diretta, l'ICE potrà diventare quel strumento indispensabile di questa «realtà» in cui la consapevolezza dei meccanismi partecipativi determineranno la sua manifestazione fisica.