



IL REGOLAMENTO UE RIGUARDANTE “L’INIZIATIVA DEI CITTADINI”. NOTE INTRODUTTIVE

di

Giuseppe Allegri

*(Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate,
Roma “La Sapienza”)*

6 aprile 2011

Il 16 febbraio 2011 è stato adottato il Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, riguardante l’iniziativa dei cittadini, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea* dell’11 marzo 2011, con entrata in vigore dal 1° aprile 2011 e con applicazione “a decorrere dal 1° aprile 2012” (come recita l’**articolo 23** del Regolamento)¹.

In un nostro precedente intervento si è ricostruito l’iter di elaborazione di questo Regolamento, a partire dalla risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009, passando per il *Green Paper* e la conseguente consultazione pubblica, fino alla Proposta di Regolamento da parte della Commissione, COM(2010) 119; rinviamo a quell’articolo anche per un’analisi più ampia dell’iniziativa dei cittadini europei, nel quadro di una possibile

¹ Il testo del Regolamento è rintracciabile anche nel sito di questa Rivista: <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=17764&dpath=document&dfile=15032011153630.pdf&content=Reg.+n.+211/2011,in+materia+di+iniziativa+dei+cittadini+-+unione+europea+-+documentazione+-+>. La Commissione europea ha creato un’apposita pagina web informativa sul diritto di iniziativa di cittadini europei: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_it.htm.

democrazia partecipativa continentale². A quelle riflessioni si può aggiungere che l'Accordo istituzionale tra Parlamento europeo e Consiglio, per adottare il Regolamento UE in questione, era stato raggiunto nel dicembre 2010³.

In questa occasione approfittiamo quindi per segnalare solamente delle brevi note introduttive, di presentazione del Regolamento, che è costituito da **23 articoli** e **VII Allegati**.

Dopo aver specificato all'**articolo 1** che il Regolamento dà attuazione all'articolo 11 TUE e all'articolo 24 TFUE, l'**articolo 2** contiene le definizioni di «iniziativa dei cittadini», «firmatari» e «organizzatori», specificando che l'iniziativa deve ricevere «il sostegno di almeno un milione di firmatari appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri», (quindi nell'attuale numero di sette Stati, con la previsione che il «numero minimo di firmatari per Stato membro» è stabilito moltiplicando per 750 il numero di parlamentari europei del singolo Stato, quindi, in base all'**Allegato I**, si va dai 3.750 di Malta, ai 74.250 della Germania; si veda anche l'**articolo 7** del Regolamento), per chiedere alla Commissione «di presentare, nell'ambito delle sue attribuzioni, un'adeguata proposta su temi per i quali i cittadini ritengono necessario un atto legislativo dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati» (art. 1, par. 1).

All'**articolo 3** si stabilisce che gli organizzatori danno vita a un comitato transnazionale di cittadini, «composto da almeno sette persone residenti in almeno sette diversi Stati membri», nel cui conteggio non possono rientrare «gli organizzatori che sono deputati al Parlamento europeo» (par. 2, art. 3). Si prevede anche la designazione di «persone di contatto, che mettono in collegamento il comitato dei cittadini e le istituzioni dell'Unione».

² 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.

³ Il 15 dicembre 2010 il Parlamento europeo ha adottato sia una «risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD))», che una «Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura in vista dell'adozione del Regolamento (UE) n.../2011 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini». I testi sono rintracciabili al sito internet del Parlamento europeo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//IT&language=IT#BKMD-15>.

Il comunicato stampa della Commissione europea sull'Accordo istituzionale del 15 dicembre 2010, «Compiacimento della Commissione per l'accordo sulla iniziativa dei cittadini», è rintracciabile qui: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1720&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=en>.

All'**articolo 4** si disciplina la procedura per la «registrazione di una proposta di iniziativa dei cittadini», ad opera degli organizzatori che presentano l'iniziativa alla Commissione, corredata delle informazioni necessarie, indicate nell'Allegato II al Regolamento e «riguardanti in particolare l'oggetto e gli obiettivi di tale iniziativa», ma anche le forme di finanziamento e sostegno della campagna (si rinvia all'**Allegato II** "Informazioni necessarie per registrare una proposta di iniziativa dei cittadini", nel quale sono specificate le sei fondamentali informazioni che gli organizzatori devono comunicare alla Commissione per la registrazione dell'iniziativa). Entro i due mesi successivi la Commissione verifica l'ammissibilità dell'iniziativa, che potrà essere registrata, in base a quanto previsto dal paragrafo 2 dell'art. 4 del Regolamento, se «b) non esula manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati; c) non è presentata in modo manifestamente ingiurioso o non ha un contenuto futile o vessatorio; d) non è manifestamente contraria ai valori dell'Unione, quali stabiliti nell'art. 2 TUE». Nel caso in cui la Commissione rifiuti la registrazione della proposta «informa gli organizzatori dei motivi di tale rifiuto e di tutti i possibili ricorsi giudiziari ed extragiudiziari» a disposizione del comitato promotore (art. 4, par. 3).

Nel successivo **articolo 5** si prevedono le «procedure e condizioni di raccolta delle dichiarazioni di sostegno», nel numero di un milione di firme che possono essere raccolte «su carta o per via elettronica» (art. 5, par. 2), per la durata di dodici mesi successivi alla registrazione della proposta di iniziativa (art. 5, par. 5). L'**Allegato III** contiene i differenti «moduli di dichiarazione di sostegno» per gli Stati membri, che richiedano o meno «l'indicazione di un numero personale di identità/numero di un documento di identità personale», con il relativo elenco di Stati membri (i Paesi che non richiedono l'indicazione di numero/documento di identità personale sono: Belgio, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Paesi Bassi, Slovacchia, Finlandia, Regno Unito: Parte C dell'Allegato III).

L'**articolo 6** disciplina nello specifico il «sistema di raccolta per via elettronica», prevedendo che entro il 1° gennaio 2012 la Commissione predisponga un software "open source" («con codice sorgente aperto»), utilizzabile gratuitamente dal comitato promotore, «in ordine ai sistemi di raccolta per via elettronica» (art. 6, par. 2).

Al paragrafo 4 dell'art. 6 si prevedono i «dispositivi tecnici e di sicurezza» necessari per realizzare i sistemi di raccolta *online*, stabilendo che la Commissione adotterà tali specifiche tecniche entro il 1° gennaio 2012, seguendo «la procedura normativa stabilita all'**articolo 20**,

paragrafo 2» del presente Regolamento; dove si prevede la creazione di un apposito Comitato, che assiste la Commissione e che può adottare gli atti previsti all'art. 5 e 7 della *Decisione 1999/468/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione.*

Nella certificazione delle firme di sostegno intervengono gli Stati membri, con specifiche autorità competenti. L'**articolo 8** stabilisce infatti le procedure per la «verifica e certificazione da parte degli Stati membri delle dichiarazioni di sostegno» dei firmatari, che gli organizzatori presentano alle «autorità competenti di cui all'**articolo 15**»; e al paragrafo 2 dello stesso articolo 15 si stabilisce che «ai fini dell'applicazione dell'articolo 8, paragrafo 2, ogni Stato membro designa un'autorità competente responsabile di coordinare l'operazione di verifica delle dichiarazioni di sostegno e il rilascio dei certificati ivi previsti» (fermo restando che «gli organizzatori si servono del modulo figurante nell'**Allegato V** “Modulo di presentazione delle dichiarazioni di sostegno alle autorità competenti degli Stati membri” e separano le dichiarazioni di sostegno su carta, quelle firmate per via elettronica mediante firma elettronica avanzata e quelle raccolte tramite sistema di raccolta per via elettronica»: art. 8, par. 1).

All'**articolo 15**, paragrafo 1 si stabilisce inoltre che siano gli Stati membri a designare «le autorità competenti responsabili del rilascio del certificato» previsto all'articolo 6, paragrafo 3 e «basato sul modello figurante nell'**Allegato IV**, *Certificato di conferma della rispondenza di un sistema di raccolta per via elettronica alle prescrizioni*» del presente Regolamento. Come stabilito dall'art. 8, par. 2, quelle stesse autorità, entro tre mesi dal ricevimento della richiesta, «verificano mediante adeguati controlli le dichiarazioni di sostegno loro presentate», rilasciando agli organizzatori un «certificato basata sul modello figurante nell'**Allegato VI** “*Certificato di conferma del numero di dichiarazioni di sostegno raccolte per...*” (indicando lo Stato membro in questione). Lo stesso articolo 8 esplicita che «per la verifica delle dichiarazioni di sostegno non è richiesta l'autenticazione della firma».

Per quanto riguarda il trattamento dei dati personali dei firmatari sostenitori interviene l'**articolo 12**, con l'obiettivo di garantire al massimo grado la «protezione dei dati personali», sia rinviando alla «direttiva 95/46/CE e alle disposizioni nazionali adottate per il suo recepimento», che prevedendo brevi tempi di conservazione dei dati, in seguito ai quali si proceda alla distruzione delle dichiarazioni di sostegno ricevute (specificamente dai paragrafi 3 e successivi dell'art. 12).

Dopo aver completato le procedure previste agli artt. 5-8 del presente Regolamento, e ottenuti i certificati previsti all'art. 8, par. 2, gli organizzatori presentano l'iniziativa dei cittadini alla Commissione (**articolo 9**, «Presentazione di un'iniziativa dei cittadini alla Commissione»), comunicando anche le «informazioni relative al sostegno e ai finanziamenti», con gli stessi obblighi previsti nel «Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo»; servendosi dell'Allegato VII – “*Modulo di presentazione di un'iniziativa dei cittadini alla Commissione*” – da trasmettere «compilato, insieme con le copie, su carta o in formato elettronico, dei certificati di cui all'art. 8, par. 2».

Al successivo **articolo 10** si disciplina la «procedura di esame dell'iniziativa da parte della Commissione», la quale: a) pubblica «senza indugio» l'iniziativa sul suo registro; b) riceve gli organizzatori per «esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall'iniziativa»; c) entro tre mesi comunica le «sue conclusioni giuridiche e politiche», nonché «l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso».

Nello stesso lasso di tempo di tre mesi gli organizzatori «hanno l'opportunità di presentare l'iniziativa in un'audizione pubblica», organizzata presso il Parlamento europeo, alla presenza della Commissione europea ed eventualmente anche di altre istituzioni comunitarie e (**articolo 11**, «Audizione pubblica»).

L'obbligo da parte della Commissione di ricevere gli organizzatori per discutere delle tematiche riguardanti l'iniziativa, così come la possibile audizione pubblica presso il Parlamento europeo sono strumenti che i promotori-organizzatori dell'iniziativa dei cittadini possono utilizzare per coinvolgere i soggetti politici e istituzionali in un dibattito aperto intorno alla loro iniziativa, ma anche, e forse soprattutto, per sensibilizzare e mobilitare l'opinione pubblica europea rispetto ai *claims* e alle *issues* che hanno affiancato la campagna europea per la raccolta del milione di firme di sostegno all'iniziativa dei cittadini. Da parte delle istituzioni comunitarie è una sorta di esplicito riconoscimento della possibilità di prevedere delle giornate europee di mobilitazione pubblica in sostegno dell'iniziativa dei cittadini. Per i promotori-organizzatori dell'iniziativa sarà l'occasione intorno alla quale tessere ulteriormente la rete transnazionale e post-statuale di organizzazione e azione sulle tematiche oggetto dell'iniziativa dei cittadini.

All'**articolo 16** è stabilito che «la Commissione può adottare modifiche degli allegati del presente regolamento [...] mediante atti delegati ai sensi del [successivo] articolo 17 e alle condizioni di cui agli **articoli 18** [revoca della delega] e **19** [obiezioni agli atti delegati]». È da notare che l'esercizio della delega da parte della Commissione non incontra limiti temporali: «il potere di adottare gli atti delegati di cui all'articolo 16 è conferito alla Commissione a tempo indeterminato» (**articolo 17**).

In conclusione si può osservare che il nuovo testo del Regolamento sull'iniziativa dei cittadini, modificando almeno in parte la precedente proposta di Regolamento presentata dalla Commissione, provi a rendere quanto più semplice, aperto, trasparente e garantista possibile l'iter di presentazione della iniziativa dei cittadini, anche se molto dipenderà dalla reale possibilità di ridurre gli aggravamenti burocratici nell'esercizio di competenze e controlli tra le autorità competenti degli Stati membri e la Commissione. Intanto ci attende un anno nel quale gli Stati dovranno provvedere ad "istituzionalizzare" il diritto di iniziativa dei cittadini nel singolo Stato membro, notificando «alla Commissione le disposizioni specifiche da esso adottate ai fini dell'applicazione del presente regolamento» (**articolo 21** del Regolamento), ma anche prevedendo tutti gli strumenti necessari per rendere operativa l'iniziativa dei cittadini. Con ogni probabilità nella primavera del 2012 sarà possibile avviare una procedura di iniziativa dei cittadini europei e siamo certi che le strutture associative più organizzate dell'opinione pubblica europea sono già in movimento per costruire reti e avviare campagne di mobilitazione necessarie alla presentazione di iniziative legislative delle cittadinanze d'Europa. Certo le previsioni regolamentari non vincolano in modo stringente la Commissione a presentare una proposta legislativa, a valle dell'intero iter di presentazione dell'iniziativa e dell'avvenuto raggiungimento del milione di firme raccolte; ma a questo proposito si spera sarà assecondata la ultradecennale prassi comunitaria, in cui la Commissione europea ha (quasi) sempre dato seguito alle iniziative legislative presentate da Parlamento europeo, Consiglio, Stati membri e altri soggetti del dialogo sociale istituzionalizzato. D'altra parte riteniamo che il diritto di iniziativa dei cittadini europei possa avere valore ben al di là della sua dimensione strettamente istituzionale, come strumento di coinvolgimento e mobilitazione delle porzioni attive di un'opinione pubblica europea in cerca di una nuova prassi di azione e interlocuzione rispetto ai troppo distanti processi decisionali comunitari. Siamo anzi sicuri che questo sia il profilo più innovativo, sul quale convergeranno gli interessi delle associazioni dei cittadini europei, per riempire di significato tale nuova previsione comunitaria e confrontarsi quindi con sfide all'altezza delle nostre complesse

società post-democratiche. Consapevoli che l'integrazione comunitaria stia vivendo un imprevedibile e faticoso processo di transizione, nel dopo-Trattato di Lisbona, dinanzi al perdurare di una crisi economico-finanziaria che sembra minacciare la stessa struttura monetaria comune della zona-Euro e alla luce delle recenti, radicali rivoluzioni socio-istituzionali avvenute in molti Paesi delle coste meridionali del Mediterraneo. Con l'ottimismo che dovrebbe contraddistinguere il continuare a immaginare un nuovo "sogno europeo", nel "dialogo mediterraneo", c'è da sperare che l'iniziativa dei cittadini europei possa fungere da pungolo riformatore rispetto alle stentate decisioni di una classe dirigente europea attualmente in debito di immaginazione economico-politica, oltre che di un vero progetto comune di rilancio dell'integrazione continentale.