

Iniziativa dei cittadini europei: alcune riflessioni sulla Risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2023

Letizia SALVO*

Sommario: 1. L'iniziativa dei cittadini europei: problematiche relative al Regolamento 2011/211 2. Applicazione delle nuove procedure previste dal Regolamento 2019/788 3. Alcune considerazioni sui risultati raggiunti 4. La Risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2023 5. Considerazioni conclusive

1. L'Iniziativa dei cittadini europei: problematiche relative al Regolamento 2011/211

L'Iniziativa dei cittadini europei (ICE) è stata istituita, come noto, con il Trattato sull'Unione europea (TUE) allo scopo di garantire la partecipazione dei cittadini europei al processo decisionale dell'Unione¹.

L'istituto, disciplinato dal Regolamento 2011/211², fu accolto all'inizio con entusiasmo dai cittadini europei, seppur in modo discontinuo nel susseguirsi degli anni; tale evidenza emerge dalla registrazione e dalla conseguente apertura della raccolta delle dichiarazioni di sostegno di cinquantaquattro ICE tra il 2012 e il 2018³. Al contempo, è necessario notare che solo trentuno di esse furono accolte dalla Commissione, le altre venendo rigettate con la motivazione che non vertessero su materie di competenza della Commissione stessa. Le criticità insorte al riguardo hanno rivelato anzitutto una scarsa comprensione dello strumento dell'ICE da parte dei proponenti⁴, ma anche un atteggiamento restrittivo inizialmente manifestato dalla Commissione Juncker⁵. Secondariamente, il

* Dottoranda di ricerca in Scienze Politiche, Università di Messina.

¹ TUE, art. 11, 4. Tra i diritti di cittadinanza si possono altresì segnalare, in aggiunta a quelli previsti dall'art. 20, 2 TFUE, anche il diritto di petizione al Parlamento europeo, il diritto di ricorrere al mediatore europeo, il diritto di rivolgersi nella propria lingua alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione e di ricevere una risposta nella stessa lingua (di cui all'art. 24 TFUE). In tema di cittadinanza dell'Unione, cfr. M. Morelli, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Milano, 2011; P. Piroddi, *Articolo 11 TUE*, in F. Pocar, M.C. Baruffi (cur.), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 54 ss.; A. Damato, *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2017, p. 39 ss. Sul dialogo tra società e Istituzioni v. anche E. Grosso, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (cur.), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009, p. 225 s.; V. anche la *Risoluzione del Parlamento europeo, del 13 gennaio 2009, sulle prospettive di sviluppo del dialogo civile dopo il trattato di Lisbona, doc. 2008/2067(INI), GUUE C 46 E*, 24 febbraio 2010, p. 23 ss.

² Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011 (GUUE L 65/1 dell'11 marzo 2011), adottato in data 16 febbraio 2011 e applicato dal 1° aprile 2012.

³ A tal riguardo, v. anche A. Santini, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?* Napoli, 2019.

⁴ C. Berg, J. Thomson (cur.), *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, Alfter, 2014; e anche A. Santini, *Il nuovo regolamento attuativo dell'iniziativa dei cittadini europei: osservazioni a prima lettura*, in [Jus. Vita e pensiero](#), 23 febbraio 2019.

⁵ Su questo v. anche A. Karatzia, *The European Citizens' Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns*, in *European Law Review*, 2015, p. 509 ss. Sul piano giurisprudenziale, v. la sentenza del 3 febbraio 2017, causa T-646/13, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for Europe c. Commissione*, EU: T:2017:59, e la sentenza del 10.05.2017, causa T-754/14, *Efler e a. c. Commissione*, EU: T:2017:323. Nelle decisioni qui citate, il Tribunale dell'Unione ha

milione di firme fu raggiunto solo da cinque delle Iniziative proposte; gli organizzatori, infatti, hanno riscontrato non poche difficoltà nel raggiungimento del numero delle dichiarazioni di sostegno necessarie alla presentazione delle ICE, in quanto la modalità di raccolta delle firme prevista dal Regolamento 2011/211 mal si coniugava con l'eccessiva quantità di dati dei firmatari da raccogliere per di più in tempi contenuti. A ciò si è aggiunta l'aggravante di una mancanza di risorse umane e finanziarie adeguate. Già allora il Parlamento europeo⁶ aveva espresso la necessità di promuovere l'istituto, poco conosciuto dai cittadini dell'Unione, anche incoraggiando una raccolta firme transnazionale con risorse proporzionate.

Un ulteriore elemento di perplessità è stato quello emerso in merito alla risposta della Commissione alle quattro iniziative che col previgente Regolamento avevano completato l'*iter* procedurale⁷; in quell'occasione, la Commissione si è limitata a illustrare e confermare il proprio orientamento sui temi oggetto delle iniziative presentate, senza darvi un proseguo giuridico. Il Regolamento del 2011 aveva, dunque, fin dalla sua entrata in vigore, destato diverse preoccupazioni in merito alla sua efficacia, finché, dopo numerosi inviti di riforma da parte del Parlamento europeo al fine di snellire le procedure, il 13 settembre 2017, la Commissione ha presentato una proposta di un nuovo Regolamento⁸, definitivamente approvato il 17 aprile 2019⁹.

2. Applicazione delle nuove procedure previste dal Regolamento 2019/788

Con l'adozione del nuovo Regolamento sono state disciplinate le nuove modalità di partecipazione dei cittadini europei all'ICE¹⁰. La procedura prevede oggi, in primo luogo, la costituzione di un "Gruppo di organizzatori"¹¹ composto da almeno sette cittadini europei¹² residenti in almeno sette Stati membri diversi (non necessariamente di diversa nazionalità), aventi l'età necessaria per votare alle elezioni europee¹³.

Secondo le nuove disposizioni, la Commissione ha a disposizione due mesi per decidere in merito alla registrazione dell'iniziativa proposta dal gruppo¹⁴. Il nuovo Regolamento, inoltre, ha introdotto

annullato le decisioni di diniego della registrazione delle ICE: *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* e *Stop TTIP*.

⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 2015 sull'iniziativa dei cittadini europei, P8_TA (2015) 0382.

⁷ Si fa riferimento alle Iniziative qui riportate: *Right2Water*, presentata alla Commissione il 20 dicembre 2013; *One of Us*, presentata alla Commissione il 27 febbraio 2014; *Stop vivisection*, presentata alla Commissione il 3 marzo 2015; *Ban glyphosate*, presentata alla Commissione il 6 ottobre 2017.

⁸ COM (2017) 482 final del 13.09.2017, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei*. La stessa proposta è accompagnata da un documento di lavoro contenente la sintesi dei risultati di una consultazione pubblica, che ha raccolto oltre cinquemila risposte, realizzata dalla Commissione tra il 24 maggio e il 16 agosto 2017.

⁹ Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019 (GUUE L 130/55 del 17 maggio 2019).

¹⁰ Sull'argomento v. B. Nascimbene, *Partecipazione democratica nell'Unione europea - Le innovazioni del Trattato di Lisbona*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2010, p. 681 ss.; G. Allegri, *Il regolamento UE riguardante l'iniziativa dei cittadini*. Note introduttive, in [Federalismi](#), 7/2011 e anche P. Ponzano, *Un milione di cittadini potranno chiedere una legge europea: un diritto di iniziativa 'sui generis'*, in *La cittadinanza europea*, 2011, p. 115 ss.; G. Morgese, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in E. Triggiani (cur.), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 37 ss.

¹¹ Da ora in poi anche 'gli organizzatori'.

¹² Art. 3, parr. 1 e 2, del Regolamento.

¹³ Contrariamente alle proposte della Commissione e del Parlamento, il nuovo Regolamento ICE 2019/788 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.

¹⁴ Art. 6, c. 3. Tale previsione individua quali siano i casi in cui la registrazione venga rifiutata dalla Commissione: in mancanza dei requisiti procedurali; in caso l'iniziativa esuli dai poteri della Commissione in materia di presentazione di proposte di atti legislativi ai fini dell'attuazione dei trattati; o ancora 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.

la possibilità di registrare parzialmente le iniziative in modo da renderle più accessibili e garantirne così un maggior numero.

In riferimento alle difficoltà evidenziate nel paragrafo precedente, il nuovo Regolamento ha istituito una piattaforma collaborativa *online*¹⁵ ad uso gratuito, in grado di fornire supporto al gruppo degli organizzatori per la preparazione dell'Iniziativa, permettendo così lo scambio di informazioni ed esperienze tra le componenti della società civile ad essa interessate; tale piattaforma è anche finalizzata ad agevolare l'individuazione di *partner* per la costituzione del gruppo transnazionale di cittadini¹⁶ includendo un servizio di consulenza pratica e legale attraverso i centri di contatto *Europe Direct*¹⁷. Ancora, a norma del nuovo Regolamento, è previsto un arco di sei mesi preliminari al periodo di inizio della raccolta delle dichiarazioni di sostegno¹⁸, qualora l'Iniziativa sia stata registrata. In questo lasso di tempo, per onere della Commissione¹⁹, la proposta di Iniziativa viene tradotta in tutte le lingue dell'Unione, consentendo agli organizzatori di realizzare eventuali campagne informative in favore della raccolta firme²⁰, che deve concludersi entro un anno, periodo nel quale l'ICE deve ottenere un milione di dichiarazioni di sostegno a supporto per poter essere presa in esame dalla Commissione. A tal proposito, il nuovo Regolamento²¹ ed il relativo Regolamento di esecuzione²² hanno disposto che la Commissione realizzi un sistema centrale di raccolta elettronica²³, il cui utilizzo agevoli in modo significativo il compito degli organizzatori, anche riducendo i dati personali richiesti ai firmatari²⁴. L'art. 12 del Regolamento disciplina, poi, le modalità di "verifica e [di] certificazione delle dichiarazioni di sostegno da parte degli Stati membri". In particolare, la previsione ora richiamata fissa una procedura articolata, sulla base della quale, in particolare, "la Commissione presenta le dichiarazioni di sostegno raccolte per via elettronica attraverso il sistema centrale di raccolta elettronica nonché quelle raccolte su carta [...] all'autorità competente dello Stato membro". Queste ultime, "entro tre mesi dal ricevimento delle dichiarazioni di sostegno" sono chiamate a fare le opportune verifiche "mediante adeguati controlli" ed a "certifica[re] il numero di dichiarazioni di sostegno valide per lo Stato membro interessato".

Con riguardo all'ultima fase della procedura, entro tre mesi dal rilascio del certificato attestante le firme validate, gli organizzatori devono presentare l'ICE alla Commissione²⁵ unitamente ad un modulo informativo dell'Iniziativa²⁶. La documentazione fornita verrà pubblicata immediatamente dalla Commissione nel registro e la stessa provvederà all'invio dell'Iniziativa al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e ai parlamenti nazionali²⁷. La Commissione incontrerà gli organizzatori per consentire loro di esporre in dettaglio la richiesta. Dal momento della presentazione dell'ICE, il gruppo di organizzatori ha tre mesi di tempo per presentare l'Iniziativa in un'audizione pubblica²⁸. In tal senso, il ruolo del Parlamento europeo, ed

¹⁵ Art. 4, par. 2, Reg. 2019/788.

¹⁶ Questo incoraggia la partecipazione all'ICE in quanto è necessario $\frac{1}{4}$ di cittadini provenienti da $\frac{1}{4}$ degli Stati membri per la presentazione dell'Iniziativa.

¹⁷ La Commissione, dovendo decidere sulla registrazione dell'ICE, viene esclusa per evitare eventuali conflitti di interessi.

¹⁸ Art. 8, par. 1, Regolamento 2019/788.

¹⁹ Nel precedente Regolamento le spese erano sostenute dal Comitato organizzatore dell'ICE. Cfr. art. 4, par. 4, del nuovo Regolamento e l'Allegato II dello stesso.

²⁰ Per una più attenta riflessione sul tema della trasformazione digitale dei processi democratici cfr. A. Randazzo, *Internet e Democrazia: prime notazioni su tre possibili sviluppi di un rapporto complesso*, in [Consulta online](#), 9 novembre 2020, p. 24.

²¹ Art. 10, par. 1, Regolamento 1019/788;

²² *Regolamento di esecuzione 2019/1799 della Commissione del 22 ottobre 2019 che fissa le specifiche tecniche per i sistemi individuali di raccolta elettronica a norma del regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei*, C/2019/7454, in GUUE L 274/3 del 28 ottobre 2019.

²³ Si vedano l'art. 5 del Regolamento, nonché il successivo art. 6 e il Regolamento di esecuzione (UE) 1179/2011 della Commissione, del 17 novembre 2011, in GUUE L 301 del 18 novembre 2011, p. 3 ss.

²⁴ Art. 9, par. 4, e l'allegato III del Regolamento 2019/788.

²⁵ Art. 13, Regolamento 2019/788.

²⁶ Allegato n. VII, *Modulo di presentazione di un'iniziativa alla Commissione europea*, del Regolamento 2019/788.

²⁷ Art. 14, c. 1, Regolamento 2019/788.

²⁸ Art. 14, c. 2, Regolamento 2019/788.

in particolare della commissione competente per la materia oggetto dell'ICE²⁹, diviene centrale nell'organizzazione dell'audizione; esso non solo diventa l'unico responsabile della presentazione dell'Iniziativa davanti al Consiglio, ad altre Istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione, ai parlamenti nazionali e alla società civile, ma sarà proprio questa Istituzione³⁰ che, in seguito all'audizione pubblica, valuterà il sostegno politico verso l'iniziativa³¹. Tale riorganizzazione, che vede la Commissione comunque rappresentata ad un "livello appropriato"³², e non più responsabile dell'organizzazione dell'audizione congiuntamente al Parlamento, risponde all'obiettivo di sottrarre l'iniziativa all'influenza della Commissione, ma anche per ampliare e valorizzare la partecipazione delle altre Istituzioni o parti interessate. Il nuovo Regolamento 2019/788 ha esteso da tre a sei mesi il termine entro il quale la Commissione deve rispondere ad un'Iniziativa valida una volta conclusa l'audizione. In ultimo, la Commissione ha l'obbligo di fornire una comunicazione finale, nella quale stabilisce le proprie conclusioni giuridiche e politiche in merito all'iniziativa ed espone le motivazioni per le quali intende intervenire o meno³³. Nel caso decida di intervenire, insieme alla comunicazione, stila un elenco ufficiale delle azioni che intende intraprendere fissando a tal riguardo un dettagliato calendario d'attuazione. Successivamente, il Parlamento europeo deve valutare le misure adottate dalla stessa Commissione nella comunicazione emessa³⁴ per dare seguito all'Iniziativa.

3. Alcune considerazioni sui risultati raggiunti

Dal 2011 ad oggi, è stata chiesta la registrazione di centoventotto ICE, quarantasette in più dall'introduzione del nuovo Regolamento; questo è un segnale importante di dinamismo da parte della società civile. I dati ci dicono che delle centotré iniziative registrate³⁵ solo nove sono riuscite ad ottenere una risposta dalla Commissione europea³⁶; una iniziativa è all'esame della Commissione, avendo ottenuto il supporto delle dichiarazioni di sostegno necessario, e due sono le iniziative delle quali è in corso la verifica delle firme raccolte³⁷. Dodici sono le iniziative ancora in fase di raccolta firme, cinquantasette quelle che non hanno raccolto il numero necessario di dichiarazioni di sostegno e ventuno le iniziative ritirate dagli organizzatori stessi, mentre ventitré sono invece quelle rifiutate. Questo ultimo dato è interessante soprattutto se si tiene conto che, dall'adozione del nuovo Regolamento, nessuna Iniziativa è stata rifiutata dalla Commissione. Il bilancio fin qui presentato sugli ormai oltre dieci anni dell'ICE, ma solo quattro dal nuovo Regolamento, mostra poche storie di successo

²⁹ Art. 222, Regolamento interno del Parlamento.

³⁰ L'Art. 211, par. 8, del Regolamento parlamentare dispone che il Parlamento europeo tenga una discussione in una tornata successiva all'audizione pubblica e che decida di concludere la stessa con una risoluzione.

³¹ Art. 14, par. 3, Regolamento 2019/788.

³² Art. 14, par. 2, Regolamento 2019/788.

³³ Art. 15, parr. 1 e 2, Regolamento 2019/788.

³⁴ Art. 16, Regolamento 2019/788.

³⁵ Le ICE registrate sono 103, mentre le richieste di registrazione sono state 128. Le ultime due Iniziative registrate dalla Commissione sono state quella del 16 agosto 2023 (dal titolo: *"Preservare e sviluppare la cultura, l'istruzione, la lingua e le tradizioni dell'Ucraina negli Stati membri dell'UE"*), volta a favorire l'integrazione dei cittadini ucraini nelle società in cui risiedono temporaneamente, preservando nel contempo la loro cultura, le loro tradizioni e la loro lingua nei paesi dell'UE, e quella registrata il 7 luglio 2023 (dal titolo: *"Tassare i grandi patrimoni per finanziare la transizione ecologica e sociale"*), avente l'obiettivo di invitare la Commissione a istituire un'imposta europea sui grandi patrimoni e far scaturire dalla stessa contributi alle risorse proprie e alle entrate dell'Unione, in grado di ampliare e consolidare le politiche europee per la transizione ambientale, sociale e di cooperazione allo sviluppo tramite cofinanziamento con gli Stati membri. (Ultima consultazione dei dati al 12 settembre 2023).

³⁶ Le sette iniziative cui si fa riferimento sono le seguenti: *"Right2Water"*, *"Uno di noi"*, *"Stop vivisection"*, *"Vietare il glifosato"*, *"Minority SafePack"*, *"End the Cage Age"*, *"Salviamo api e agricoltori"*, *"Stop Finning - Stop the trade"* e *"Salvare i cosmetici cruelty-free"*.

³⁷ Si fa riferimento alle Iniziative denominate: *"Smetti l'estremismo"* e *"Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la sostenibilità delle culture regionali"*.

legislativo. Un solo *follow-up* della Commissione europea ha infatti trovato effetto nella revisione della Direttiva sull'acqua potabile³⁸ in vigore nel 2021.³⁹

L'Iniziativa "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!", meglio conosciuta come "Right2Water", recriminava il grave problema dell'accesso all'acqua destinata al consumo umano per una parte della popolazione, in particolare i gruppi emarginati; fornire tale accesso costituisce anche un impegno assunto ai sensi dell'obiettivo n. 6 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁴⁰. L'iniziativa ha spinto la Commissione ad avviare una consultazione pubblica e ad effettuare una valutazione sull'adeguatezza e l'efficacia della regolamentazione (REFIT) in merito alla direttiva 98/83/CE⁴¹.

4. La Risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2023

Il 13 giugno 2023 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sull'attuazione dei regolamenti riguardanti l'Iniziativa europea dei cittadini⁴², nella quale ha riconosciuto l'importanza dello strumento dell'Iniziativa, quale forma di promozione della cittadinanza attiva e primo meccanismo transnazionale di iniziativa di cittadini al mondo, sostenendo però la necessità di rafforzarlo per facilitare la partecipazione democratica dei cittadini alla definizione dell'agenda europea, ma anche ai fini della promozione del dibattito all'interno delle Istituzioni dell'Unione.

Osservando lo scarso numero complessivo di Iniziative valide e le relative conseguenze sul processo decisionale dell'UE, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione ad avviare ampie campagne di informazione multilingue per promuovere lo strumento dell'ICE e comunicarne l'impatto ai cittadini, condividendo le storie di successo e i risultati conseguiti⁴³. Sempre a questo proposito, il Parlamento europeo ha espresso la necessità di coordinare le iniziative a livello nazionale negli Stati membri; ha chiesto inoltre di essere coinvolto (attraverso gli uffici di collegamento) unitamente alle autorità regionali e locali nelle campagne di informazione.

Proprio ai fini di una partecipazione attiva ed efficace dei cittadini alla vita democratica dell'UE, il Parlamento ha ribadito la necessità di garantire una maggiore accessibilità all'ICE, "sensibilizzando" dunque i cittadini (soprattutto, i più giovani) e dando così una più ampia visibilità allo strumento partecipativo a livello nazionale⁴⁴. Il Parlamento europeo ha invitato la Commissione ad una semplificazione delle procedure di impiego dell'istituto, ad una restituzione più dettagliata delle risposte nonché alla possibilità di proporre ulteriori soluzioni quando le iniziative sono dichiarate parzialmente o totalmente inammissibili, così da permettere agli organizzatori di modificare e ripresentare le iniziative stesse.

³⁸ Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (rifusione), in GU UE L 435/1 del 23 dicembre 2020.

³⁹ Ultima consultazione dei dati al 12 settembre 2023.

⁴⁰ Cfr. il Considerando n. 4, della Direttiva (UE) 2020/2184.

⁴¹ Per un approfondimento sull'argomento si veda anche la Direttiva (UE) 2015/1787 della Commissione, del 6 ottobre 2015, recante la modifica degli allegati II e III della Direttiva 98/83/CE del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU L 260 del 7 ottobre 2015, p. 6).

⁴² Risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2023 sull'attuazione dei regolamenti riguardanti l'iniziativa dei cittadini europei 2022/2206 (INI).

⁴³ A questo proposito si rammenta che il 2 giugno del 2022 si è tenuta la Giornata dell'iniziativa dei cittadini europei (ICE), organizzata dal Comitato economico e sociale europeo e dai suoi partner, sul tema: "L'iniziativa dei cittadini europei a 10 anni dalla sua istituzione: è pronta per il futuro?". Il seminario sul sistema centrale di raccolta online (COCS) ha consentito di presentarne le nuove caratteristiche e di raccogliere i riscontri di utenti e parti interessate per migliorarlo costantemente. Il seminario sul tema "Iniziativa che hanno avuto esito positivo: quando le ONG di tutta l'UE uniscono le forze per una causa comune" ha permesso di comprendere meglio la partecipazione della società civile all'ICE.

⁴⁴ Il Parlamento ha, infatti, proposto di promuovere l'ICE sui *social media* e di inserirla nei programmi scolastici e nei piani di studio; inoltre, ha pure sottolineato la centralità del ruolo delle scuole e delle università nel favorire la partecipazione democratica dei cittadini più giovani.

Oltre ad accogliere con favore le innovazioni introdotte dal Regolamento 2019/788, nell'esortare al rispetto dei valori dell'Unione (sanciti dall'art. 2, del TUE), il Parlamento ha posto in evidenza l'importanza della raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno per il successo delle ICE, riconoscendo i vantaggi del sistema in termini di bilancio e tempistiche⁴⁵. Il Parlamento ha altresì riconosciuto che i sistemi individuali di raccolta elettronica permettono una maggiore libertà agli organizzatori, questi ultimi potendo adeguarne l'utilizzo in base alle proprie esigenze. Il Parlamento ha pure espresso preoccupazione per l'eliminazione graduale dei sistemi individuali di raccolta, che fino ad oggi è stato possibile integrare nei siti web delle diverse organizzazioni della società civile che sostengono un'Iniziativa specifica senza ulteriori obblighi di certificazione. Proprio tali sistemi, unitamente a quelli di identificazione elettronica (eID) impiegati per le raccolte delle dichiarazioni di sostegno, rappresentano un importante motore di innovazione utile al rafforzamento dell'ICE.

Il Parlamento ha richiesto pertanto alla Commissione di valutare la possibilità di reintrodurre l'opzione, per gli organizzatori, di utilizzare sistemi individuali di raccolta elettronica, comprensive delle relative condizioni di sicurezza e protezione dei dati, in modo da rafforzare la dimensione digitale dell'ICE e consentire agli organizzatori stessi di pianificare ed eseguire campagne che tengano conto del contesto multilingue e multiculturale dei vari Stati membri e delle varie Regioni.

Nell'ambito della stessa Risoluzione, il Parlamento ha richiesto che venga garantita una composizione equilibrata e trasparente del gruppo di esperti sull'ICE, in particolare coinvolgendo in modo permanente gli esperti delle organizzazioni della società civile, anche in prospettiva di un miglioramento della trasparenza e della partecipazione democratica⁴⁶.

Il Parlamento ha inoltre invitato la Commissione ad incoraggiare l'intervento degli Stati membri, in conformità al proprio ordinamento interno, ad abbassare l'età minima necessaria per sostenere un'ICE, ad adottare misure semplificatorie per la raccolta dei dati e garantire l'accesso ai fascicoli delle autorità competenti perché gli organizzatori dell'Iniziativa possano ottenere una tutela giurisdizionale effettiva in caso di decisioni di certificazione illegittime.

Dalle conclusioni riportate nel documento qui analizzato, è emerso come nelle fasi dell'Iniziativa sia complicato per i singoli cittadini gestirne l'organizzazione senza il sostegno di associazioni dotate di capacità adeguate e cospicui mezzi economici; risulta per l'appunto esserci uno 'squilibrio' tra l'enorme quantità di sforzi e le ingenti risorse necessarie per organizzare delle Iniziative, da un lato, e il loro limitato impatto giuridico e politico, dall'altro, anche qualora sia raggiunta la soglia richiesta di un milione di firme. Questo atteggiamento può scoraggiare i cittadini dall'avviare un'Iniziativa e indebolire la loro fiducia nelle Istituzioni dell'Unione. A tal proposito, il Parlamento ha raccomandato che venga vagliata una riduzione degli ostacoli normativi, amministrativi e finanziari nella fase organizzativa e in quella successiva alla raccolta delle dichiarazioni di sostegno soprattutto per quelle Iniziative che raggiungono la soglia di un milione di firme e, inoltre, ha invitato la Commissione a valutare anche la possibilità di fornire sostegno finanziario progressivo alle ICE che raggiungano determinate soglie di firme al di sotto del milione.

Nel limitare le possibili difficoltà, è stato anche proposto che Commissione e organizzatori instaurino un dialogo adeguato sugli obiettivi da raggiungere e sui mezzi migliori per conseguirli. Secondo il Parlamento, tale dialogo, condotto in modo aperto e imparziale, potrebbe già essere avviato durante il periodo di raccolta, dovrebbe essere rafforzato durante il periodo di esame e proseguito dopo la comunicazione della Commissione sull'ICE, così da consentire alla stessa Istituzione di effettuare una valutazione seria ed efficace dei contributi dei cittadini. Oltre alle raccomandazioni rivolte alla Commissione, il Parlamento europeo ha preso posizione in merito all'intenzione di votare

⁴⁵ Delle centouno Iniziative registrate dall'introduzione dello strumento, risultano diciassette quelle gestite utilizzando sistemi individuali di raccolta elettronica, cinque delle quali sono state in grado di raccogliere più di un milione di firme; mentre, settantaquattro ICE sono state gestite utilizzando il sistema centrale di raccolta elettronica, otto di esse hanno raccolto più di un milione di firme.

⁴⁶ Il tema della Trasparenza è emerso nel documento in esame in termini di 'insufficienza', specificatamente in riferimento alle procedure di verifica e di certificazione in alcuni Stati membri, come emerge al punto 8 delle Conclusioni della stessa Risoluzione.

su una Risoluzione parlamentare dopo ogni ICE valida e dopo ogni comunicazione della Commissione volta a definire le sue conclusioni giuridiche e politiche su una specifica Iniziativa. Questo richiederebbe la modifica del Regolamento del Parlamento⁴⁷. Al contempo, si legge che l'Istituzione si impegna a valutare, "anche nel contesto di una futura revisione dei trattati", l'accessibilità e l'efficacia dell'istituto nell'ambito del quadro giuridico attuale e futuro dell'UE, impegnandosi a rivedere l'art. 11, par. 4, TUE.

5. Considerazioni conclusive

Le indicazioni del Parlamento europeo verso la semplificazione e il miglioramento delle procedure dell'ICE incoraggiano un accesso e, dunque, un impiego maggiore degli strumenti di partecipazione democratica da parte dei cittadini europei. Anche i contributi emersi in seno alla Conferenza sul futuro dell'Europa⁴⁸, frutto delle speranze di migliaia di giovani, rappresentano degli indicatori della volontà di voler ampliare la c.d. cittadinanza attiva⁴⁹, affinché quest'ultima possa incidere nel *law-making* europeo. La capacità delle Istituzioni europee di accogliere le esigenze dei suoi cittadini traducendole in atti efficaci pone il concetto di cittadinanza europea al centro del rilancio e del rafforzamento del processo di integrazione⁵⁰.

Sebbene l'istituto dell'ICE sembri avere delle "potenzialità ancora inesprese"⁵¹, esso rappresenta una 'risorsa' d'eccezione in quanto canale di dialogo privilegiato tra le Istituzioni europee ed i propri cittadini, oltre che mezzo di ampliamento e promozione del dibattito su temi di interesse a livello europeo. La funzione dell'ICE può legittimare e, quindi, fortificare la fiducia nelle Istituzioni europee, favorendo una partecipazione dei cittadini che sia più efficace⁵²; compito delle Istituzioni europee, infatti, è anche quello di assicurare un ambiente democratico florido⁵³, garantendo un dibattito libero e plurale.

Quel 'deficit democratico' cui si fa riferimento in dottrina⁵⁴, legato all'impossibilità percepita dai cittadini di influire nell'ambito delle procedure decisionali, rappresenta una questione cruciale avvertita in ogni fase del processo di integrazione europea. Tuttavia, a tal proposito, sembra che non si tenga conto della mancata autonomia del sistema politico dell'Unione, che di fatto è una conseguenza

⁴⁷ Si fa riferimento alla modifica dell'art. 222, parr. 8 e 9, del Regolamento del Parlamento europeo.

⁴⁸ Cfr. B. Guastaferrò, *Le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa e i suoi possibili esiti*, in [EUBlog](#), 1 giugno 2022; F. Martines, *La Conferenza sul Futuro dell'Europa: prime valutazioni sugli strumenti di partecipazione, il processo deliberativo e il follow-up*, in *Papers di diritto europeo*, 2/2022, 11 ss.; L. Lionello, *Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di revisione dei Trattati*, in [BlogDUE](#), 29 maggio 2022.

⁴⁹ Le conclusioni finali della Conferenza sul futuro dell'Europa raccomandano di migliorare l'efficacia dell'attuale partecipazione dei cittadini sia fornendo loro maggiori informazioni sia rendendola più sicura, accessibile, visibile e inclusiva.

⁵⁰ Come osservato da L. Moccia, *Cittadini Uniti d'Europa, ovvero della cittadinanza come garanzia di futuro dell'Unione*, in [Iceonline](#), 0/2021, p. 1 ss.

⁵¹ M. Inglese, *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni dal Trattato di Lisbona: tra consolidate criticità e inesplorate prospettive*, in [Federalismi](#), 17/2020, p. 194 (c.vo aggiunto).

⁵² Sul punto, v. E. Triggiani, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 1/2010; L. Moccia, *Cittadinanza e democrazia nell'Europa in crisi: quale via all'Unione politica*, in *La cittadinanza europea*, 2/2012, p. 35 ss.

⁵³ Su questo si veda anche la COM/2020/790 final, Bruxelles, 03 dicembre 2020.

⁵⁴ Cfr. J.H.H. Weiler, *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 1991, 2403, ma spec. p. 2466 ss.; U. Villani, *Il «deficit democratico» nella formazione delle norme comunitarie*, in [Jus, Vita e pensiero](#), 1994, p. 295; A. Follesdal, S. Hix, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, 3/2006, p. 533; N. Walker, *Europe at 50 – A Mid-Life Crisis? 'Democratic Deficit' and 'Sovereignty Surplus', Part Three of the Constitution Trilogy*, in *Mario Einaudi Center for International Studies, Working Paper Series*, 11/2007; E. Triggiani, *Deficit democratico o di sovranità? Il rebus politico-istituzionale dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2019, p. 9; S. Marinai, *Democraticità ed efficacia del processo decisionale nell'UE: riflessioni alla luce della prassi recente*, in *Rivista Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 63 ss.

delle politiche e, soprattutto, delle elezioni interne agli Stati membri⁵⁵. Viene, così, a istituirsi una dinamica che inevitabilmente influenza la composizione delle Istituzioni europee. È stato osservato che “sarebbe perciò un errore misurare il tasso di democraticità del solo sistema politico dell’Unione e compararlo con quello di uno Stato, lamentando la scarsità del primo, così come appunto accade attraverso la formula del ‘deficit democratico’”⁵⁶. Quel “puntellamento democratico”⁵⁷ discontinuo dell’Unione europea trova una più chiara identificazione nell’espressione di ‘disconnessione democratica’⁵⁸. Quest’ultima, in particolare, si manifesta nell’alterazione dei ritmi delle dinamiche democratiche ed elettorali interne a ciascun Stato membro, con evidenti ricadute sulla complessa architettura dell’Unione, con specifico riferimento all’assegnazione delle responsabilità politiche all’interno della stessa; si tratta di ‘aritmie democratiche’, che non favoriscono uno sviluppo omogeneo degli Stati membri⁵⁹. Pertanto, dinanzi alle sfide globali sempre più impegnative, le Istituzioni dell’Unione dovrebbero limitare tale problema e rafforzare, così, la fiducia da parte dei cittadini europei, al fine di tutelare la propria natura politica e democratica e rendersi credibili in un contesto critico come quello attuale.

L’impiego dei fondi derivanti dal *Next Generation EU*⁶⁰ per la ripresa post-pandemica, le articolate crisi sociali⁶¹ e il permanere del conflitto russo-ucraino consentono di guardare al valore della democrazia partecipativa in sede europea come “parte del quadro più ampio di un indispensabile cambiamento sistemico”⁶² che, se rafforzato⁶³, può portare ad un nuovo equilibrio per la salvaguardia dello Stato di diritto, dei diritti fondamentali e del nostro stile di vita democratico⁶⁴.

Abstract

Lo scritto mira ad analizzare la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2023 in riferimento all’Iniziativa dei cittadini europei, evidenziando alcune caratteristiche ed elementi di criticità inerenti al funzionamento di uno degli strumenti più ‘promettenti’ nell’esercizio della partecipazione democratica dell’Unione europea e ponendo a raffronto il precedente e il nuovo Regolamento che disciplina tale istituto.

Parole chiave: Unione europea, democrazia, partecipazione democratica, Iniziativa dei cittadini europei (ICE)

⁵⁵ In argomento, v. F. Raspadori, *La democrazia partecipativa e il diritto di iniziativa legislativa dei cittadini europei*, in *Studi sull’Integrazione Europea*, 2010, p. 676.

⁵⁶ N. Lupo, *I paradossi delle “aritmie democratiche” nell’Unione europea: quando a vincere (in Europa) sono gli sconfitti (nelle elezioni nazionali)*, in *EUBlog*, 27 aprile 2023.

⁵⁷ S. Benvenuti, *Parlamenti nazionali, legittimazione democratica e democrazia rappresentativa nell’Unione Europea*, in *Saggi DPCE online*, 4/2019, p. 4. Sul deficit democratico v. U. Villani, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2011; B. Nascimbene, *Valori comuni dell’Unione europea*, in E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo (cur.), *Dialoghi con Ugo Villani*, t. I, Bari, 2017, p. 631 ss.

⁵⁸ P.L. Lindseth, *18 - The Democratic Disconnect, the Power-Legitimacy Nexus, and the Future of EU Governance, from IV - Constitutional Fundamentals*, in *Cambridge University Press*, 5 dicembre 2019.

⁵⁹ Come osservato da N. Lupo, *Elezioni e aritmie nella democrazia rappresentativa dell’Unione europea*, in *Rivista Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, 210/2022, p. 11 ss.

⁶⁰ Cfr. M. Buti, M. Messori, *Next Generation-EU: An interpretative guide*, in *Luiss School of European Political Economy*, 2020; G. D’Arrigo, L. Salvo, *NGEU e PNRR: riflessioni su governance e Mezzogiorno*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, XII, 1/2023, p. 57 ss.

⁶¹ ... come approfondito da A. Pitrone, *La crisi sociale dopo quella sanitaria da COVID-19: è possibile ripartire dal Pilastro europeo dei diritti sociali?*, in *Ius in Itinere*, 28 aprile 2020.

⁶² *European Economic and Social Committee, Resolution, United for Democracy*, 23 marzo 2023. 9

⁶³ V. Parlamento europeo, *Risoluzione del 7 luglio 2021 sui dialoghi dei cittadini e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell’Unione europea*, 2020/2201(INI), Bruxelles, 07.07.2021. In argomento, v. R.E. Goodin, *Innovating democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn*, Oxford, 2018, nonché il Discorso della Presidente Von der Leyen sullo Stato dell’Unione 2022, Strasburgo, 14 settembre 2022.

⁶⁴ Si veda anche lo *Speciale Eurobarometro 479 sul Futuro dell’Europa*, ottobre-novembre 2018.

*

The paper aims to analyse the European Parliament's Resolution of June 13, 2023 with reference to the European Citizens' Initiative, highlighting some of the characteristics and critical elements inherent in the operation of one of the most 'promising' legal instruments in the exercise of democratic participation in the European Union, and presenting a quick comparison between the previous and the new regulation governing it.

Key words: European Union, democracy, democratic participation, European Citizens' Initiative