IL RUOLO DELLE ICT NELLA PRESENTAZIONE DI PROPOSTE DI ATTI LEGISLATIVI DA PARTE DEI CITTADINI EUROPEI*

LEONARDO PASQUALI**

Sommario

1. Considerazioni introduttive – 2. Procedimento e ruolo delle ICT – 3. I sistemi di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno: i sistemi individuali – 4. I sistemi di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno (segue): il sistema centrale – 5. ICT ed iniziativa dei cittadini europei: non solo raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno – 6. Bilancio delle proposte dei cittadini europei presentate sino ad oggi – 7. Considerazioni conclusive.

Abstract

The paper investigates the role of information and communication technologies (ICTs) in the framework of the European Citizens' Initiative (ECI). The latter, introduced by the Lisbon Treaty and originally implemented by Regulation (EU) 211/2011, was reformed by Regulation (EU) 2019/788, which aims to simplify the admissibility requirements for the initiative and strengthen the effectiveness of the instrument. Therefore, the contribution analyses the procedural provisions laid down in the Regulation in order to highlight what function, in pursuing the stated objectives, is currently assigned to ICTs. Specific (but not exclusive) attention is given to the online collection of statements of support, with reference to both the "individual online collection systems" and to the "central online collection system" that gradually replaced the former systems making the ECI more accessible and easier to use. The paper also takes into consideration the ECIs concretely presented to date and the relevant case law, allowing to make a first assessment of the results actually obtained thanks to the new role played by ICTs.

Suggerimento di citazione

L. PASQUALI, *Il ruolo delle ICT nella presentazione di proposte di atti legislativi da parte dei cittadini europei*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 2/2023. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it

* Contributo realizzato nell'ambito del Progetto PRIN 2017 "Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law" (SE.CO.R.E TECH), Unità di Pisa.

** Professore associato di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa e Avvocato cassazionista. Titolare della Cattedra Jean Monnet "Reinforcing EU responsible global leadership: promoting human rights and democracy through solidarity for a rules-based multilateral world".

Contatto: leonardo.pasquali@unipi.it

© 2007-2023 Osservatoriosullefonti.it – Anno XVI - Fascicolo 2/2023
Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007
Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti
ISSN 2038-5633

1. Considerazioni introduttive

Come noto, nel diritto dell'Unione europea l'iniziativa legislativa spetta alla Commissione[1], essendole attributo potere generale ed esclusivo dall'art. 17, secondo comma TUE[2]. Sin dai trattati istitutivi delle comunità europee, tuttavia, la Commissione oltre che *motu proprio* può agire su sollecitazione di altre istituzioni dell'Unione. Nello specifico possono prendere quella che è stata definita "l'iniziativa dell'iniziativa" sia il Parlamento europeo, in virtù dell'art. 225 TFUE[3], che il Consiglio, a norma dell'art. 241 TFUE[4].

Se sino all'ultima revisione dei trattati solo tali istituzioni potevano chiedere alla Commissione di presentare proposte legislative, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona tale possibilità è stata estesa anche ai cittadini dell'U.E.[5] È questa una delle innovazioni più rilevanti introdotte nel diritto primario dell'Unione dal Trattato di Lisbona, in quanto rafforza la cittadinanza europea e potenzia il funzionamento democratico dell'Unione attraverso una partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione stessa[6].

Il suddetto potere è previsto nello specifico dall'odierno art. 11, quarto comma TUE, ai sensi del quale "*Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati*". Tale norma del Trattato sull'Unione europea rinvia inoltre ad una disposizione del Trattato sul fun-

[1] Sul tema specifico v. *in primis* la recente monografia di F. MARTINES, *La funzione d'iniziativa della Commissione nel processo legislativo dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019 e la bibliografia ivi menzionata.

[2] Art. 17 TUE: "*2. Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente*".

[3] Art. 225 TFUE: "*A maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo*".

[4] Art. 241 TFUE: "*Il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, può chiedere alla Commissione di procedere a tutti gli studi che esso ritiene opportuni ai fini del raggiungimento degli obiettivi comuni e di sottoporgli tutte le proposte del caso. Se la Commissione non presenta una proposta, ne comunica le motivazioni al Consiglio*".

[5] Sull'argomento v. *ex plurimis* F. MARTINES, *ap. cit.*, pp. 188 ss. e la bibliografia ivi richiamata. Sul tema esistono peraltro numerosi contributi di studiosi di vari Paesi. Una monografia piuttosto recente in lingua italiana dedicata al tema specifico è quella di A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

[6] TUE 30 settembre 2015, causa T-450/12, *Anagnostakis c.* Commissione, punto 26. Il testo integrale di questa sentenza, come di tutte quelle citate nell'articolo, si trova (in tutte le lingue ufficiali dell'Unione) su Internet, *in primis* sul sito ufficiale della Corte *https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=it*

zionamento dell'Unione europea, l'art. 24 primo comma, per regolare detto potere[7]. Quest'ultima norma, a sua volta, rimanda la normativa di dettaglio al diritto derivato dell'Unione (e nello specifico a regolamenti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio mediante la procedura legislativa ordinaria).

Quello attualmente in vigore è il Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei[8], che da pochi anni (per la precisione dal 1° gennaio 2020) ha sostituito il precedente Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, abrogandolo[9].

La normativa di riferimento è completata da un regolamento di esecuzione adottato dalla Commissione, recante il n. 2019/1799, 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.

Anch'esso sostituisce il precedente regolamento di esecuzione, sempre della Commissione, n. 1179/2011[10].

La riforma del sistema si è resa necessaria alla luce delle insufficienze di ordine tanto sostanziale quanto procedurale che sono emerse sin dall'inizio e che hanno reso complicato il suo corretto funzionamento[11].

[7] Art. 24 TFUE: "*Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 11 del trattato sull'Unione europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire*".

[8] Fra i primi commenti in lingua italiana al regolamento 2019/788 si segnala quello di A. SANTINI, *Il nuovo regolamento attuativo dell'iniziativa dei cittadini europei: osservazioni a prima lettura,* in *Jus Online*, n. 1, 2019, pp. 217-235. Contributi rilevanti nelle altre lingue sono, *inter alios*, i seguenti: M.M. MARTIN MARTINEZ, *Balance y prospectiva de la iniciativa ciudadana europea en la intersección entre la vieja y la nueva Europa,* in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 67, 2020, pp. 833-872 (in lingua spagnola); A. PAROL, *The European Citizens' Initiative Reform: Does It Matter?,* in *Review of European and Comparative Law*, vol. XI, 2020, pp. 67-90 (in lingua inglese) ed infine tutti quelli contenuti nel n. 649, 2021 della *Revue de l'Union européenne.*

[9] V. art. 26 del Regolamento (UE) 2019/788. Come sottolinea la dottrina, "*Se questo dato formale lascia intendere l'ampiezza delle modifiche apportate alla vigente disciplina dell'ICE, occorre per altro verso sottolineare che tali modifiche intervengono all'interno di un disegno complessivo della procedura che rimane sostanzialmente inalterato*"; A. SANTINI, *L'iniziativa cit.,* p. 208. Il successivo art. 27 detta una normativa transitoria, prevedendo che alcune disposizioni procedurali del precedente Regolamento (UE) n. 211/2011 continuino "*ad applicarsi dopo il 1° gennaio 2020 alle iniziative dei cittadini europei registrate anteriormente al 1° gennaio 2020*".

[10] Cfr. quarto considerando del Regolamento 2019/1799.

[11] Una buona sintesi di tali insufficienze è riportata nell'articolo di M.M. MARTIN MARTINEZ, *op. cit.*, pp. 852 ss.: "*Entre las primeras destaca la interpretación por la Comisión del llamado test de la admisibilidad legal del art. 4.2 b) del Reglamento 211/2011. El precepto le confería un margen de apreciación amplio para rechazar aquellas propuestas que estuvieran manifiestamente fuera de su ámbito de competencia, pero la interpretación excesivamente rígida de este requisito ha suscitado las críticas recurrentes de la academia... Dichas criticas estaban justificadas a tenor del segundo informe de aplicación,*

L'obiettivo, espressamente indicato nel quinto considerando del Regolamento 2019/788, è triplice. In primo luogo, una maggiore accessibilità, un costo minore ed un uso più semplice dell'ICE da parte dei cittadini europei. In secondo luogo, utilizzare sino in fondo le sue potenzialità di strumento di promozione del dibattito, rafforzandone il monitoraggio ed infine favorire il coinvolgimento del maggior numero possibile di cittadini al processo decisionale democratico dell'Unione.

Vi è la volontà di migliorare l'ICE rafforzandone l'efficacia. In un certo senso con la riforma del sistema si vogliono aiutare i cittadini ad orientarsi in un sistema politico complesso di cui debbono capire, almeno per sommi capi, il funzionamento, partendo dal postulato che il successo o meno dello strumento "iniziativa dei cittadini europei" dipenda dal fatto che i cittadini europei siano politicamente competenti per formulare e portare avanti con qualche chance di successo un'ICE. È per questo che il nuovo regolamento da una parte semplifica le condizioni di ricevibilità dell'iniziativa e dall'altra mira a rinforzare l'effettività della procedura in tutte le sue fasi[12] e, come vedremo, attribuisce un ruolo di primo piano all'utilizzo delle ICT per raggiungere tali obiettivi.

È proprio su ciò, pertanto, che si concentrerà in prevalenza l'analisi svolta nel presente contributo.

ya que entre 2011 y 2015 la Comisión denegó el registro de 22 de las 48 iniciativas, el 30 % de las solicitudes presentadas. A ello se añadían insuficiencias técnico-procedimentales que afectaban, sobre todo, a las modalidades del registro, así como al plazo y medios de recogida de los apoyos. La duda principal radicaba en que el registro parcial no estaba expresamente previsto en la normativa, por lo que la Comisión lo consideraba inadmisible, soslayando así su deber de ayuda a los promotores de las ICE, con frecuencia legos sin los conocimientos necesarios para acomodar sus propuestas a las exigencias legales. Esta circunstancia, sumada a la tendencia a no fundamentar suficientemente las razones de tal rechazo, provocó un aluvión de recursos de anulación ante el TJUE... el rechazo sistemático de la Comisión al registro parcial, basada en una interpretación muy estricta del test de legalidad, acompañada de una motivación insuficiente, eran disfunciones de suficiente calado como para justificar una reforma legal. De hecho, la combinación de una normativa farragosa y la falta del llamado favor participationis... *estaban frustrando la implicación ciudadana en la vida democrática de la Unión. Y máxime cuando a ello se añadían también deficiencias procedimentales, entre las que destacaban: la rigidez de los plazos temporales en las distintas etapas de tramitación de la ICE; las divergencias en la edad y los requisitos sobre los datos personales de los firmantes entre los Estados miembros; la complejidad del proceso de recogida de declaraciones de apoyo a través de páginas web o en línea y el exiguo plazo de un año para dicha recogida; y la desigual verificación por las autoridades nacionales competentes de las declaraciones de apoyo o la exigencia de transparencia respecto a la financiación de las ICE*".

[12] Sul tema v. *amplius* R. MEHDI, R. FOUCART, *Le règlement (UE) n° 2019/788, revalorisation ou simple rationalisation des procédures ?* in *Revue de l'Union européenne*, n. 649, 2021, p. 365 ss..

2. Procedimento e ruolo delle ICT

I cittadini europei che desiderino avvalersi di questa facoltà attribuita loro dal Trattato di Lisbona e chiedere alla Commissione di presentare proposte legislative debbono pertanto attenersi a quanto previsto in questa normativa.

Nello specifico, il Regolamento (UE) 2019/788 indica con precisione i passi da seguire.

In primo luogo, come chiarito dall'art. 5 di tale regolamento, deve essere costituito un "gruppo di organizzatori", composto da un minimo di sette cittadini dell'Unione, persone fisiche[13] residenti in almeno sette differenti Stati membri dell'Unione ed aventi l'età minima per votare al Parlamento europeo[14]. A tali persone fisiche, in virtù del quinto comma dell'articolo, è peraltro attribuita la responsabilità solidale per gli eventuali danni che la gestione dell'iniziativa possa provocare.

Il successivo art. 6 disciplina la raccolta delle dichiarazioni di sostegno che, ai sensi dell'art. 8, paragrafo 1 deve concludersi entro dodici mesi[15].

[13] Sebbene queste siano le parole testuali contenute nella norma, vi sono pochi dubbi che nella realtà tali persone fisiche siano sostenute, anche finanziariamente, da organizzazioni, persone giuridiche, gruppi di interessi o *lobbies*. La dottrina aveva intuito che così sarebbe accaduto già nei primi commenti al vecchio Regolamento (UE) n. 211/2011, evidenziando come uno dei fattori di debolezza della normativa sull'ICE fosse proprio il fatto di essere uno strumento "*which is likely to be activated only by organized civil society*", nel qual caso "*the potential democratic benefits of the CI- in terms of offering an agenda-setting voice capable of challenging entrenched policy preferences and/or contributing to a greater sense of ownership over the Union by itsa own citizens- may well prove marginal*"; cfr. M. DOUGAN, *What are we to make of the citizens' initiative?,* in *Common Market Law Review*, n. 84, 2011, p. 1807. Tali timori, espressi sin da subito dagli studiosi, sono stati puntualmente confermati dalla prassi, come dimostra l'analisi delle proposte dei cittadini presentate sino ad oggi (sul tema v. *infra*, paragrafo 5 del presente articolo).

[14] La dottrina rileva che: "*aunque la legitimación no varía, ya que los sujetos facultados para presentar una ICE siguen siendo personas físicas... el Reglamento 2019/788 reordena la estructura y funcionamiento del grupo de organizadores*". M.M. MARTIN MARTINEZ, *op. cit.* p. 856.

[15] Il numero di mesi (12) rimane invariato rispetto a quanto previsto nel precedente Regolamento (UE) n. 211/2011, ma nel nuovo regolamento è modificato il *dies a quo* da cui si cominciano a contare i 12 mesi. Mentre infatti nel vigore della normativa precedente il periodo di dodici mesi decorreva dalla data di registrazione della proposta di iniziativa dei cittadini europei (*ex* art. 5, quinto comma del Regolamento 211/2011), l'art. 8 comma 1 del nuovo regolamento dispone che il *dies a quo* venga indicato dagli stessi organizzatori, pur non potendo superare i sei mesi dalla registrazione. Come osserva un'attenta dottrina *"Questo lasso di tempo tra la registrazione e l'effettivo avvio della raccolta delle dichiarazioni di sostegno potrà risultare utile sotto diversi profili. In primo luogo, esso dovrebbe consentire agli organizzatori che utilizzeranno... un proprio sistema di raccolta elettronica di predisporlo ed ottenerne la certificazione. In secondo luogo, durante questo periodo si procederà alla traduzione dell'ICE. Infine, in questo periodo gli organizzatori potranno realizzare delle campagne informative, così da preparare anche sotto questo profilo il terreno alla raccolta delle dichiarazioni di sostegno*"; A. SANTINI, *L'iniziativa cit.,* p. 208. La questione della durata del periodo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno non è di poco conto, dato che più lungo è tale periodo più facile sarà raggiungere il numero minimo necessario *ex lege* di adesioni. D'altra parte l'opportunità di fissare un termine per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno non è mai stata messa in discussione nel corso dell'elaborazione della normativa attuativa dell'art. 11, par. 4 del TFUE. Già nel Libro verde la Commissione

Il numero dei firmatari è dettato dall'art. 3, il quale precisa che deve essere pari ad almeno un milione di cittadini dell'Unione[16] che, in virtù dell'art. 2, debbono avere l'età minima per l'elettorato attivo al Parlamento europeo. Il nuovo regolamento conferma tale requisito, aggiungendo però che gli Stati membri hanno il potere, informandone la Commissione, di abbassare detta età minima a 16 anni[17]. I cittadini che sostengono l'iniziativa debbono appartenere ad almeno un quarto degli Stati membri ed, in ogni Stato, i firmatari devono corrispondere almeno al numero dei membri del Parlamento europeo eletti in ciascuno di essi moltiplicato per il numero complessivo dei membri del Parlamento europeo (il numero minimo esatto di firmatari per Stato membro è indicato nell'allegato I al Regolamento 2019/788 e va da un mini-

aveva indicato il termine di 12 mesi e nel diciassettesimo considerando del Regolamento 211/2011 è chiarito come assicurare che le dichiarazioni di sostegno per un'iniziativa dei cittadini siano raccolte entro un determinato termine sia necessario affinché le proposte "*restino pertinenti*". Proprio alla luce di tale esigenza, da contemperare con la "*complessità dell'operazione di raccolta di dichiarazioni di sostegno in tutta l'Unione*", il medesimo considerando indica in dodici mesi dalla data di registrazione della proposta tale termine. Sulla durata del periodo non vi era stata peraltro uniformità di vedute nel corso dell'elaborazione del Regolamento 211/2011, ad esempio "*il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 7 maggio 2009... aveva anch'esso indicato un termine di dodici mesi, ma a decorrere dal primo giorno del terzo mese successivo alla decisione relativa alla registrazione, mentre il Comitato economico e sociale, nel parere del 14 luglio 2010... aveva suggerito di estendere il termine massimo per la raccolta delle firme proposto dalla Commissione da dodici a diciotto mesi*"; *ibid.*, p. 105, nota 71.

[16] In dottrina vi è chi critica la scelta di attribuire tale potere ai soli cittadini dell'Unione: "*A nuestro juicio, el gran debate que el actual reglamento no ha querido o sabido abordar es el del mantenimiento de la ciudadanía europea, y por ende la nacionalidad, como el único vínculo para promover o apoyar una ICE. Ello implica la exclusión total de los extranjeros sin distinción alguna, incluyendo a los residentes legales plenamente integrados en la UE. Esta elección, que entronca con un debate colateral al presente trabajo y sumamente complejo como es la participación política de los extracomunitarios en la Unión, nos parece discutible por varias razones. En primer lugar, porque la propia configuración legal de la ICE pone coto a cualquier veleidad, por lo que si los extranjeros residentes en la Unión planificasen constituirse en grupo de organizadores con un propósito específico y sectario, podrían instar, pero nunca obligar, a la adopción de normas en su beneficio. En segundo lugar, porque al descartar también que puedan apoyar una ICE se les está privando de toda posibilidad de participar en el debate público europeo, desoyendo a quienes defienden la idea de que el anclaje legal de la ciudanía debería ser la residencia en lugar de la nacionalidad, presente en propuestas como la de la ciudadanía cívica formulada por la propia Comisión. Y, finalmente, pero no menos importante, porque negar a los extranjeros residentes legales en la UE el soft empowerment que la ICE comporta nos resulta del todo incomprensible, en la medida en que propicia la fractura social y la falta de cohesión interna contra la que la UE dice luchar*". M.M. MARTIN MARTINEZ, *op. cit.* p. 857.

[17] Come opportunamente si osserva in dottrina: "*la reforma del instrumento regulador abre la puerta a una doble ampliación, inclusiva y de edad...en relación con la ampliación por razón de edad... consideramos que esta segunda extensión es más testimonial que real. Por una parte, resulta innecesaria en los dos socios donde el sufragio al Parlamento Europeo está permitido a partir de esa edad (Austria y Malta) y, por la otra, hasta el momento no ha suscitado interés en los restantes socios, ya que trascurrido medio año de vigencia del Reglamento 2019/788 no consta que ninguno de ellos haya informado a la Comisión de la adopción de las medidas internas necesarias para implementar esta ampliación*"; M.M. MARTIN MARTINEZ, *op. cit.* p. 857.

mo di 42.430 per Cipro, Lussemburgo e Malta ad un massimo di 67.680 per la Germania; per l'Italia tale numero è pari a 54.823)[18].

Il procedimento di raccolta delle dichiarazioni di sostegno si conclude poi con le due fasi di verifica e certificazione (*ex* art. 12) e di presentazione ed esame (regolamentati dagli artt. 13, 14, 15 e 16).

Come già cennato *supra*, il ruolo attribuito alle ICT in questa procedura è assai rilevante.

In primo luogo, infatti, esse sono utilizzate per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno che, in virtù dell'art. 9 del Regolamento 2019/788, oltre che in formato cartaceo può avvenire in formato elettronico. Nel diritto UE, pertanto, al modo tradizionale di raccolta delle firme a sostegno di una proposta di legge viene affiancato un modo più moderno, nel quale entrano in gioco le ICT.

L'importanza di ciò emerge *ictu oculi* già analizzando il primo atto di diritto derivato adottato per attuare la disposizione di cui all'art. 11, quarto comma, TUE, ovvero il Regolamento (UE) n. 211/2011 (oggi abrogato da quello attualmente in vigore, il Regolamento (UE) 2019/788). Tale atto di diritto derivato dedicava infatti due articoli, il 5 ed il 6, affinché alla tradizionale raccolta su carta delle dichiarazioni di sostegno si affiancasse la possibilità di effettuarla mediante strumenti elettronici.

Con l'adozione del Regolamento 2019/788 il ruolo delle ICT nell'ambito della iniziativa dei cittadini europei è stato peraltro ampliato, contribuendo in modo importante a quella che la dottrina ben definisce come "*la mise en place d'un accompagnement renforcé à tous les stades de la procédure*"[19].

La previsione di un uso esteso e massiccio delle ICT è stata accolta con soddisfazione in dottrina, essendovi chi ha espressamente sostenuto che grazie a ciò l'iniziativa dei cittadini europei rappresenta uno strumento che soddisfa i bisogni di *e-participation* e di *e-democracy* del XXI secolo[20]. Le istituzioni dell'UE hanno peraltro considerato il rapporto fra ICT e democrazia nell'ambito dell'iniziativa dei cittadini europei come un possibile fattore, insieme ad altri, per giungere all'obiettivo di risolvere le numerose questioni legate alla *governance* democratica ed al deficit di legittimità[21].

[18] Come osserva giustamente la dottrina, "*el número de firmantes exigidos se ha incrementado en aquellos Estados miembros que han aumentado su cuota de eurodiputados como consecuencia del* Brexit"; M.M. MARTIN MARTINEZ, *op. cit.* p. 855.

[19] Cfr. R. MEHDI, R. FOUCART, *op. cit.*, p. 368.

[20] Cfr. E. LONGO, *The European Citizens' initiative: too much democracy for EU polity?,* in *German Law Journal*, n. 20, 2019, p. 189.

[21] *Ibid*.

3. I sistemi di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno: i sistemi individuali

Nel vigore dell'oggi abrogato Regolamento (UE) n. 211/2011 la raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno poteva avvenire solo attraverso i c.d. sistemi individuali di raccolta.

Questi sistemi, per essere validi, debbono tuttavia essere conformi a determinate specifiche tecniche. Queste specifiche tecniche dovevano, ai sensi dell'art. 6 del suddetto regolamento, essere indicate dalla Commissione che le avrebbe dovute adottare mediante appositi atti di esecuzione. Tale obbligo è stato peraltro rispettato dalla Commissione, che ha adottato tali specifiche tecniche col Regolamento di esecuzione n. 1179/2011.

Predisporre un sistema di raccolta delle dichiarazioni di sostegno per via elettronica è tutt'altro che banale per il semplice cittadino.

Il legislatore europeo, conscio di ciò, aveva previsto già nel medesimo art. 6 che la Commissione, al fine di agevolare i cittadini europei che intendano presentare una proposta, sviluppasse e mettesse a disposizione entro il 1° gennaio 2012 un software con codice sorgente aperto che presentasse le necessarie caratteristiche tecniche e di sicurezza.

La norma che attualmente detta le regole generali cui sono sottoposti i sistemi di raccolta individuali è l'art. 11 del regolamento 2019/788.

Tali sistemi, al contrario di quello centrale, debbono essere certificati dall'autorità competente di uno Stato membro su richiesta degli organizzatori e tale attestazione è riconosciuta dalle autorità competenti degli altri Stati membri.

Poiché i dati raccolti mediante i sistemi individuali sono archiviati nel territorio di uno Stato membro, l'autorità competente a rilasciare il suddetto certificato è quella di tale Stato membro.

I sistemi di raccolta individuali, per essere certificati, debbono presentare determinate caratteristiche. Debbono essere dotati di adeguati dispositivi tecnici e di sicurezza o, *rectius*, presentare certe specifiche tecniche.

L'obiettivo è quello di garantire certi aspetti fondamentali della raccolta, elencati al paragrafo 4 dell'articolo in esame, ovvero: che i firmatari siano persone fisiche; la conformità fra le informazioni fornite a sostegno dell'iniziativa e quelle pubblicate nel registro; che i firmatari forniscano determinati dati, elencati nell'allegato III del regolamento ed infine che tali dati vengano raccolti ed archiviati in modo sicuro.

Le specifiche tecniche volte a garantire ciò sono precisate ulteriormente nell'allegato *ad hoc* del regolamento di attuazione 2019/1799.

Oltre a garantire che, in ottemperanza a quanto dettato dall'art. 11 del TFUE, a sottoscrivere l'iniziativa siano effettivamente cittadini e non, ad esempio, persone giuridiche, tali specifiche tecniche paiono volte, da una par-

te a garantire che il cittadino comprenda perfettamente quale iniziativa sta sostenendo e, dall'altra, che i suoi dati personali godano della massima tutela.

Sotto il primo profilo, il sistema deve, fra l'altro, assicurare la conformità fra le informazioni fornite a sostegno dell'iniziativa e presentate online e quelle pubblicate nel registro, facendo sì che queste ultime siano già pubblicate precedentemente all'espressione del sostegno del cittadino ed adottando misure di sicurezza per evitare che un'errata rappresentazione dell'iniziativa porti alla presentazione di dichiarazioni di sostegno per un'iniziativa differente.

Per quanto concerne la tutela della riservatezza di chi presenta una dichiarazione di sostegno il sistema innanzitutto deve limitare la raccolta e l'archiviazione di dati personali ai soli dati indicati nell'allegato III del regolamento 2019/788. In secondo luogo, deve subordinare la presentazione della dichiarazione all'avvenuta lettura dell'informativa sulla privacy di cui al medesimo allegato III. Infine, deve garantire che la raccolta e l'archiviazione di tali dati avvenga in modo sicuro. Quest'ultimo obiettivo è raggiunto sia con determinate modalità di gestione del sistema (quali la designazione di un responsabile alla sicurezza del sistema, ivi compresa la sicurezza della trasmissione delle dichiarazioni di sostegno all'autorità nazionale competente e la possibilità di domandare a quest'ultima di fornire le norme e i requisiti di sicurezza applicabili per la certificazione dei sistemi individuali di raccolta elettronica) che utilizzando processi di gestione del rischio per garantire la sicurezza delle informazioni, che infine utilizzando un sistema di cifratura di dati conforme al diritto UE ed in linea con gli standard internazionali.

Infine, ai sensi dell'art. 2 comma 1 del regolamento 2019/1799, la conformità del sistema individuale di raccolta a dette specifiche tecniche deve sussistere durante tutto il periodo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno e ciò deve essere garantito dagli organizzatori.

I sistemi individuali di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno, che pure hanno l'indubbio merito di sfruttare le possibilità offerte dalle ICT per raccogliere in modo più efficace le dichiarazioni di sostegno, presentano però anche dei problemi tecnici ed economici.

A ciò ha cercato di ovviare la Commissione agendo su due piani.

In primis mettendo effettivamente a disposizione degli organizzatori un software con codice sorgente aperto dotato delle pertinenti caratteristiche tecniche e di sicurezza, in esecuzione di quanto disposto già dall'art. 6 del Regolamento n. 211/2011.

In secondo luogo ospitando gratuitamente sui propri *server* i sistemi individuali di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno, onde consentire di superare la difficoltà evidenziata dagli organizzatori delle prime raccolte di dichiarazioni di sostegno ad iniziative dei cittadini europei, in ordine alla pos-

sibilità di trovare, senza eccessivi costi, *server* conformi alle suddette specifiche tecniche ove installare il *software* ed archiviare i dati raccolti[22].

4. I sistemi di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno (segue): il sistema centrale

Sebbene tali comportamenti della Commissione siano da salutare con favore, la sua azione non ha completamente risolto tutti i problemi legati all'uso di sistemi individuali di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno.

Ad esempio, un rischio che sussiste è che l'uso di tali sistemi abbia come conseguenza pratica una riduzione del tempo in cui possono essere raccolte le dichiarazioni di sostegno: ciò potrebbe accadere qualora gli organizzatori attendessero la pronunzia della Commissione in ordine alla domanda di registrazione prima di creare il sistema e rivolgersi all'autorità competente dello Stato in cui è situato il *server*. La decisione della Commissione in merito dipende dal giudizio che essa dà sulla sussistenza o meno dei requisiti enumerati all'art. 6, comma 3 del Regolamento 2019/788.

Le criticità dei sistemi individuali di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno hanno spinto il legislatore europeo ad intervenire. Una delle maggiori novità contenute nel Regolamento 2019/788 rispetto a quanto previsto nel precedente Regolamento 211/2011 da esso abrogato è effettivamente la previsione di un obbligo in capo alla Commissione di creare un sistema centrale di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno, conforme alle regole sulla sicurezza dei sistemi di comunicazione e informazione della Commissione medesima.

Per valutare appieno la rilevanza di tale scelta legislativa nell'ottica di agevolare la presentazione di proposte di atti legislativi ad opera dei cittadini europei sfruttando le ICT, appare opportuno evidenziare come la realizzazione di un sistema centrale di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno fosse l'oggetto di una delle primissime iniziative dei cittadini europei sottoposta a registrazione già il 27 agosto 2012 e denominata "*Central public online collection platform for the European Citizens' Initiative*".

Nello specifico è l'art. 10 del suddetto regolamento ad imporre tale obbligo alla Commissione la quale, ottemperando a quanto impostole dalla norma,

[22] Come opportunamente rileva la dottrina, "*essendo tale soluzione divenuta operativa solo a fine ottobre 2012, per tutte le ICE registrate fino a quel momento il periodo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno è stato esteso fino al 1° novembre 2013. Probabilmente, è per questa stessa ragione che la Commissione, nel primo periodo di applicazione del regolamento, ha accettato di registrare una seconda volta quattro ICE che erano già state registrate e in seguito ritirate dagli organizzatori, dovendosi altrimenti ritenere che la riproposizione di una proposta di ICE già registrata configuri un comportamento abusivo che determina il diniego della registrazione ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett.* c*, del regolamento*"; cfr. A. SANTINI, *L'iniziativa. cit.,* p. 106.

ha predisposto il sistema centrale di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno nel 2020.

Come tutti gli altri sistemi di comunicazione e informazione (CIS) che sono posseduti, acquistati, gestiti oppure operati da o per conto della Commissione anche tale sistema centrale di raccolta elettronica è sottoposto alla disciplina dettata dalla Decisione (UE, Euratom) 2017/46 della Commissione del 10 gennaio 2017 "sulla sicurezza dei sistemi di comunicazione e informazione della Commissione europea", la quale ne stabilisce gli obiettivi, i principi, l'organizzazione e le responsabilità fondamentali in relazione alla sicurezza e a ogni utilizzo di tali CIS da parte della Commissione (v. art. 1 della Decisione).

Pare opportuno rilevare la totale gratuità dell'utilizzo del sistema da parte dei gruppi di organizzatori. I costi di creazione e gestione del sistema centrale di raccolta elettronica sono infatti completamente a carico del bilancio generale dell'Unione europea. I gruppi di organizzatori che intendano utilizzare il sistema centrale di raccolta elettronica hanno tuttavia l'onere di comunicarlo alla Commissione non meno di 10 giorni lavorativi prima dell'inizio del periodo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno. Inoltre, poiché il sistema centrale di raccolta elettronica consente altresì il caricamento delle dichiarazioni di sostegno raccolte su carta, nello stesso termine i gruppi di organizzatori debbono comunicare alla Commissione anche se intendono avvalersi di tale possibilità.

I dati ottenuti mediante tale sistema sono archiviati nei server messi a disposizione a tal fine dalla Commissione.

Ulteriore elemento volto a facilitare il compito degli organizzatori è che, quando la raccolta delle dichiarazioni di sostegno avviene attraverso il sistema centrale di raccolta elettronica, ad essere incaricata di presentare dette dichiarazioni di sostegno alle autorità nazionali competenti che le debbono verificare è la Commissione (e non gli organizzatori come invece avviene quando si utilizzano i sistemi individuali di raccolta elettronica).

È altresì degno di nota che, quando si usa il sistema centrale di raccolta elettronica, i cittadini che esprimono il loro sostegno debbano poter essere identificati utilizzando i mezzi di identificazione elettronica notificati. Essi debbono inoltre poterlo esprimere utilizzando la firma elettronica, a norma del diritto UE. Oltre a garantire ciò, gli Stati membri debbono anche far sì che sia riconosciuto il nodo e-IDAS della Commissione.

Infine, l'ultimo comma dello stesso art. 10 prevede che, per migliorare e sviluppare il sistema centrale di raccolta elettronica, la Commissione adotti un approccio "*bottom up*", consultando a tal fine i portatori di interesse e prendendo in considerazione i loro suggerimenti e le loro preoccupazioni.

Sebbene nelle intenzioni del legislatore europeo quando è stato redatto il testo del Regolamento 2019/788 il sistema centrale di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno costituisse evidentemente il futuro, mentre quelli individuali il passato, sempre al fine di agevolare i cittadini europei che intendano presentare una proposta legislativa avvalendosi delle ICT è stato previsto nel regolamento medesimo un periodo transitorio in cui il nuovo sistema centrale di raccolta elettronica coesiste con i vecchi sistemi individuali.

Un gruppo di organizzatori che intendesse avvalersi della possibilità prevista dall'art. 9 del regolamento medesimo di raccogliere le dichiarazioni di sostegno in formato elettronico aveva, sino al primo gennaio del corrente anno, due opzioni: utilizzare il sistema centrale di raccolta elettronica, ovvero optare per un sistema individuale, secondo quanto specificato dall'art. 11 (v. *supra*, paragrafo precedente).

La progressiva sostituzione dei sistemi individuali di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno ad opera del sistema centrale è uno dei principali strumenti con cui si è cercato di rendere l'iniziativa dei cittadini europei meno onerosa, di più facile uso e maggiormente accessibile a tutti.

5. ICT e iniziativa dei cittadini europei: non solo raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno

Come già cennato *supra*, mentre il ruolo attribuito alle ICT dal primo regolamento in materia di iniziativa dei cittadini europei (ovvero il Regolamento n. 211/2011) era incentrato principalmente sulla raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno, il successivo Regolamento 2019/788, attualmente in vigore, ha esteso tale ruolo.

Se ne è infatti previsto l'utilizzo non solo per il profilo specifico di raccolta delle dichiarazioni di sostegno, come già avveniva col precedente Regolamento n. 211/2011, ma anche per informare i cittadini europei interessati ad un'ICE e coadiuvarli nella presentazione della medesima.

Nello specifico l'art. 4 del Regolamento 2019/788 impone alla Commissione di adottare determinati comportamenti al fine di facilitare la presentazione delle iniziative dei cittadini europei, mediante l'uso di ICT.

In primo luogo, il secondo comma dell'articolo detta l'obbligo di creare una piattaforma collaborativa online, denominata "Forum di iniziativa dei cittadini europei", per consigliare i cittadini interessati, i promotori e le ONG.

Tale piattaforma - che oltre a presentare un uso gratuito per i cittadini, (essendo i suoi costi di gestione e manutenzione interamente a carico dell'UE) è accessibile anche alle persone con disabilità- ha una doppia funzione. In senso verticale essa permette ai cittadini di ottenere consulenza, sia tecnica che giuridica. In senso orizzontale essa costituisce un luogo virtuale in cui vari soggetti (cittadini europei, gruppi di organizzatori, portatori di inte-

resse, organizzazioni non governative, esperti e altre istituzioni e organi dell'Unione) che lo desiderino possono confrontarsi sulle singole ICE attraverso lo scambio di informazioni e di *best practices.*

In secondo luogo, la Commissione è chiamata anche ad assumersi due ulteriori obblighi, che prima spettavano agli organizzatori di un'ICE.

Il primo, previsto all'art. 4.3, è quello di permettere agli organizzatori di gestire la loro iniziativa, per tutta la sua durata, attraverso un registro elettronico. Tale registro consiste in un sito web pubblico che consente il monitoraggio di tutte le iniziative dei cittadini europei, fornendo informazioni su ogni singola iniziativa, quali quelle relative al suo stato ed alle fonti di sostegno e di finanziamento dichiarate. Il registro è aggiornato regolarmente a cura della Commissione sulla base delle informazioni che provengono dagli organizzatori medesimi. Oltre a ciò nel sito web si trovano altresì informazioni complete sull'ICE in generale.

Il secondo, dettato dal quinto comma del medesimo articolo, consente agli organizzatori di trasferire gratuitamente le dichiarazioni di sostegno di un'iniziativa alle autorità nazionali competenti, secondo quanto previsto dall'art. 12 del regolamento, attraverso un servizio di *file sharing* predisposto appunto dalla Commissione[23].

Inoltre, sempre in materia di ICT, all'art. 18, viene chiarita e disciplinata la questione degli indirizzi di e-mail per l'invio di informazioni aggiornate relative all'ICE, da parte tanto degli organizzatori quanto della Commissione. In base a tale regolamentazione, la raccolta degli indirizzi di posta elettronica è facoltativa e richiede il consenso espresso da parte di chi presenta la dichiarazione di sostegno. Qualora siano raccolti contestualmente alla dichiarazione di sostegno, gli indirizzi di e-mail non possono far parte dei moduli di dichiarazione di sostegno, ma debbono essere trattati separatamente.

Infine, il consenso alla raccolta del proprio indirizzo di posta elettronica non può costituire una condizione per sostenere un'iniziativa da parte del cittadino europeo e di ciò si deve dare esplicita informazione ai potenziali firmatari.

Questo ampio ricorso alle ICT nell'ambito dell'iniziativa dei cittadini europei è stato ritenuto dalla dottrina come una conferma del fatto che oggi la tendenza principale nell'ambito della democratizzazione dell'Unione europea sia l'utilizzo di Internet e dei mezzi elettronici di comunicazione a distanza

[23] Tali innovazioni sono state accolte con favore in dottrina, essendovi chi ha rilevato come tali innovazioni contribuiscano a "*extremar las obligaciones de la Comisión, exigiéndole que cambie sus pautas de comportamiento. La normativa actual está encaminada a que, en lugar de disuadir y obstaculizar, facilite la presentación de ICE en el ámbito de sus competencias, guiándose por lo que la jurisprudencia del TJUE denomina «principio de buena administración» aplicada a este instrumento* "; M.M. MARTIN MARTINEZ, *op. cit.* p. 855.

per promuovere il dibattito e mantenere i contatti con le istituzioni dell'Unione medesima[24].

6. Bilancio delle proposte dei cittadini europei presentate sino ad oggi

Per una valutazione completa dell'importanza effettiva delle ICT (ed *in primis* dei sistemi di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno) nella presentazione di proposte di atti legislativi da parte dei cittadini europei pare opportuno analizzare sinteticamente come sia stato utilizzato dai cittadini europei il potere loro concesso dall'art. 11, quarto comma TUE e quale sia stato l'esito finale delle richieste da loro avanzate alla Commissione ai sensi di tale ultimo articolo.

Il numero totale delle iniziative dei cittadini europei intraprese al momento è pari a 99[25]. Di esse solo 6 hanno sino ad oggi avuto risposta. Le altre o sono fallite (20 sono state ritirate e 48 non hanno raccolto un numero sufficiente di adesioni) o la raccolta delle firme non è ancora terminata (in 10 casi la raccolta è ancora in corso, mentre in 5 deve ancora iniziare), oppure la Commissione non ha ancora risposto, non avendo iniziato (in 5 casi) o ultimato (in 2 casi) la verifica, ovvero pur avendola ultimata con esito positivo (in 3 casi) non ha elaborato una risposta. Infine, 23 iniziative dei cittadini europei non sono state registrate dalla Commissione, non ritenendo essa di possedere, alla luce delle disposizioni dei trattati UE, la competenza a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione nelle materie oggetto delle iniziative medesime.

Esaminando le sei iniziative cui la Commissione ha fornito risposta è possibile riscontrare che nella metà dei casi ha finalmente deciso di non raccogliere l'invito dei cittadini a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione, per diverse ragioni[26].

[24] Cfr. A. PAROL, *op. cit.*, p. 85.

[25] Tale dato, come quelli che seguono, si trova su Internet, sul sito dell'Unione europea, all'indirizzo: *https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative_it.*

[26] Nel primo caso, la proposta denominata "Uno di noi/*One of us*" (registrata nel 2012) aveva quale obiettivo 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 risultasse rilevante. Mirava a vietare e porre fine al finanziamento di attività presupponenti la distruzione di embrioni umani in particolare in tema di ricerca, aiuto allo sviluppo e sanità pubblica. Essa non è sfociata in un'iniziativa legislativa della Commissione in quanto quest'ultima ha ritenuto di non presentare una proposta legislativa, ritenendo che, avendo gli Stati membri ed il Parlamento europeo discusso e deciso recentemente la politica in merito, avessero adottato un sistema di finanziamento appropriato. Risultato analogo ha avuto la proposta "*Stop vivisection*" (anch'essa registrata nel 2012), con la quale i firmatari chiedevano alla Commissione di proporre un quadro legislativo volto a eliminare la sperimentazione animale nell'Unione Europea, abrogando la Direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici e a presentare una nuova proposta che abolisse l'uso della sperimentazione su animali, rendendo nel contempo obbligatorio, per la ricerca biomedica e tossicologica, l'uso di dati specifici per la specie umana. In tal caso la Commissione ha motivato

Negli altri tre casi, al contrario, la Commissione ha ritenuto di presentare una iniziativa legislativa che accogliesse la proposta dei cittadini europei. In uno di essi, la Commissione si è impegnata a presentarla entro la fine del 2023 al fine di eliminare gradualmente sino a vietare l'uso di sistemi di gabbie per tutti gli animali specificati nella proposta "*End the cage age*", registrata nel 2018 e volta a porre fine al trattamento di centinaia di milioni di animali d'allevamento che nell'Unione europea passano la maggior parte della loro esistenza in gabbia in condizioni di sofferenza.

Infine, in due casi essa ha già presentato una iniziativa di atto legislativo, raccogliendo una proposta dei cittadini europei[27].

Si tratta rispettivamente delle iniziative "*Right2Water*" -registrata nel 2012 e diretta a sancire il diritto umano universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari (in conformità a quanto riconosciuto dalle Nazioni Unite), promuovendo l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti[28]- e dell'iniziativa volta a vietare il glifosfato e proteggere le persone e l'ambiente dai pesticidi tossici, riformando la procedura di approvazione dei pesticidi e fissando obiettivi di riduzione obbligatori per quanto riguarda l'uso dei pesticidi a livello di Unione.

In particolare, nel primo caso (*Right2Water*), la Commissione ha presentato sia una proposta di direttiva che una proposta di regolamento, entrambe concretizzatesi in atti legislativi. La prima, finalizzata a migliorare l'accesso all'acqua, assicurandolo in particolare ai gruppi più vulnerabili e marginali, ha portato all'adozione della Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, che abroga la Direttiva 98/83/CE sull'acqua potabile. La seconda è sfociata nel Regolamento (UE) 2020/741 del Parlamento

il suo rifiuto di prendere un'iniziativa legislativa nel senso indicato sostenendo che la Direttiva 2010/63/UE non doveva essere abrogata in quanto costituisce lo strumento legislativo adeguato per conseguire gli obiettivi di fondo dell'iniziativa dei cittadini europei (obiettivi peraltro condivisi dalla Commissione medesima) in quanto tale direttiva si pone quale obiettivo finale proprio la completa eliminazione della sperimentazione sugli animali, pur con un approccio graduale, giuridicamente vincolante, fondato sulla disponibilità di alternative che non prevedano l'uso di animali e quindi che tiene conto delle possibilità reali offerte dalla scienza. Infine, un'iniziativa volta a migliorare la protezione delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche e rafforzare la diversità culturale e linguistica in seno all'Unione e denominata "*Minority safepack* – Un milione di firme per la diversità in Europa", registrata nel 2017 non è stata trasformata dalla Commissione in una proposta di atto legislativo dell'Unione in quanto, pur condividendo gli obiettivi dell'iniziativa e rilevando come l'inclusione e il rispetto della ricca diversità culturale dell'Europa siano già una delle priorità e degli obiettivi della Commissione stessa, ha ritenuto che per raggiungere tali obiettivi sia sufficiente una piena attuazione della legislazione in vigore e delle politiche già in atto.

[27] Cfr. F. MARTINES, *ap. cit.*, pp. 214 ss. e la bibliografia ivi citata.

[28] Su tale iniziativa legislativa dei cittadini europei v. *inter alios* R. PALLADINO, *L' iniziativa legislativa dei cittadini dell'Unione europea alla sua prima prova: l'acqua come diritto umano universale, bene comune e di pubblica utilità,* in *Iura and Legal System*, 2014, pp. 14-33.

europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020 recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua.

Anche la proposta di iniziativa legislativa "Vietare il glifosfato e proteggere le persone e l'ambiente dai pesticidi tossici" ha dato origine ad un regolamento e ad una direttiva. Si tratta rispettivamente del Regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare e della Direttiva (UE) 2019/782 della Commissione del 15 maggio 2019 recante modifica della direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la definizione di indicatori di rischio armonizzati.

Il bilancio complessivo ad oggi dell'ICE non può certo essere considerato del tutto positivo.

Elemento centrale da prendere in considerazione per comprendere le ragioni di ciò è l'analisi del ruolo attribuito alla Commissione europea nell'ambito dell'iniziativa dei cittadini europei e quello da essa effettivamente svolto.

In altri termini, quel che rileva è la funzione attribuita alla Commissione dai Trattati nel processo legislativo dell'Unione e come essa interpreta tale ruolo.

Come noto, e come già illustrato *supra*, alla Commissione spetta un potere esclusivo di iniziativa in tale processo. Essa può pertanto agire *ex officio.* Ad altri, tuttavia, è attribuita la c.d. "iniziativa dell'iniziativa": da sempre al Consiglio europeo[29] ed al Parlamento europeo[30] e da un'epoca recente (ovvero dall'ultima revisione dei Trattati) anche ai cittadini europei, secondo quanto disposto dall'art. 11/4 TUE.

In tutti questi casi, tuttavia, la Commissione gode di un potere discrezionale nel decidere sull'opportunità politica di presentare o meno una proposta di atto dell'Unione, avendo il solo obbligo di motivare le sue determinazioni, come dispongono espressamente l'art. 225 TFUE per quanto concerne le proposte del Parlamento europeo[31], l'art. 241 in riferimento alle proposte del Consiglio[32] e l'art. 15, secondo comma del Regolamento (UE) 2019/788 in relazione alle proposte dei cittadini europei[33].

[29] V. *ex plurimis* F. MARTINES, *ap. cit.*, pp. 145 ss. e la bibliografia ivi menzionata.

[30] *Ibid.*, pp. 155 ss. e la bibliografia ivi citata.

[31] Art. 225 TFUE: "*A maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo*".

[32] Art. 241 TFUE: "*Il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, può chiedere alla Commissione di procedere a tutti gli studi che esso ritiene opportuni ai fini del raggiungimento degli obiettivi*

Qualora la Commissione decida di non attivarsi –ovvero di non presentare una proposta di atto legislativo raccogliendo l'iniziativa che proviene da altri– essa non può essere sanzionata. Mentre tuttavia il Parlamento europeo ed, in una certa misura, anche il Consiglio hanno strumenti di pressione nei confronti della Commissione medesima, così non è per i cittadini europei.

In virtù dell'art. 17, ottavo comma TUE, infatti, la Commissione è responsabile nei confronti del Parlamento europeo[34]. Quest'ultimo è pertanto istituzionalmente dotato di poteri di controllo nei confronti della Commissione. Particolarmente incisivo è il potere di censura, utilizzando il quale il Parlamento europeo può, ai sensi dell'art. 234 TFUE, obbligare i membri della Commissione a dimettersi collettivamente dalle loro funzioni[35].

Il Consiglio, da parte sua, pur non avendo un potere di questo tipo svolge tuttavia, in virtù dell'art. 17, settimo comma TFUE, un ruolo di primo piano nella nomina della Commissione medesima, nella misura in cui propone, d'accordo con il già eletto presidente, i membri che completano la Commissione. L'intera Commissione deve peraltro essere approvata con voto favorevole dal Parlamento europeo, come precisa il medesimo articolo[36].

comuni e di sottoporgli tutte le proposte del caso. Se la Commissione non presenta una proposta, ne comunica le motivazioni al Consiglio".

[33] Art. 15 Regolamento n. 2019/788: "*2.Entro sei mesi dalla pubblicazione dell'iniziativa ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, e dopo l'audizione pubblica di cui all'articolo 14, paragrafo 2, la Commissione definisce in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche relative all'iniziativa, l'azione che intende eventualmente intraprendere e i suoi motivi per intervenire o meno*".

[34] Art. 17 TUE: "*8. La Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può votare una mozione di censura della Commissione secondo le modalità di cui all'articolo 234 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Se tale mozione è adottata, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione*".

[35] Art. 234 TFUE: "*Il Parlamento europeo, cui sia presentata una mozione di censura sull'operato della Commissione, non può pronunciarsi su tale mozione prima che siano trascorsi almeno tre giorni dal suo deposito e con scrutinio pubblico. Se la mozione di censura è approvata a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione. Essi rimangono in carica e continuano a curare gli affari di ordinaria amministrazione fino alla loro sostituzione conformemente all'articolo 17 del trattato sull'Unione europea. In questo caso, il mandato dei membri della Commissione nominati per sostituirli scade alla data in cui sarebbe scaduto il mandato dei membri della Commissione costretti a dimettersi collettivamente dalle loro funzioni*".

[36] Art. 17 TUE: "*7. Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura. Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati mem-*

Ai cittadini europei, al contrario, i Trattati non riconoscono alcuna possibilità di incidere sulle scelte politiche della Commissione e di conseguenza il rischio che le loro proposte non vengano trasformate da quest'ultima in un'iniziativa legislativa è più elevato di quanto non sia per quelle provenienti dal Consiglio o dal Parlamento.

Questa discrezionalità politica della Commissione ha portato a dimezzare il numero di ICE che, avendo superato tutti gli ostacoli precedenti (numero di firme, registrazione, *etc.*), sono state effettivamente trasformate in vere e proprie proposte di atto legislativo dalla Commissione. In tre su sei casi, infatti, quest'ultima ha deciso di non procedere in tal senso.

Oltre a detta discrezionalità politica nei confronti dell'"iniziativa dell'iniziativa" proveniente dai cittadini europei la Commissione ha un ulteriore potere: ad essa è infatti attribuito dall'art. 6, terzo comma del Regolamento (UE) 2019/788 il compito di effettuare un controllo giuridico sulle proposte dei cittadini in sede di registrazione delle medesime. Può pertanto impedire che le proposte medesime si formino, cosa che peraltro è avvenuta in una percentuale importante di casi, avendo la Commissione rifiutato la registrazione in ben 23 occasioni su 97 ICE globali (o 77, se non si considerano quelle ritirate dagli organizzatori).

Il fatto che questa doppia responsabilità sia in capo al medesimo attore, ovvero la Commissione, ha suscitato più di una perplessità da parte della dottrina[37].

bri, conformemente ai criteri di cui al paragrafo 3, secondo comma e al paragrafo 5, secondo comma. Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata".

[37] Vi è chi ha rilevato che: « *certaines critiques ont pu être émises quant à l'étendue des attributions conférés à La Commission... Avant même de l'adoption du règlement de 2011, la Commission elle même s'interrogeait sur l'opportunité de se voir attribuer des prérogatives trop vastes quant à l'appréciation de la recevabilité des ICE puis de leur éventuelle traduction en propositions législatives. Les craintes exprimées à l'époque n'ont pas été entendues par les colégislateurs, si bien que dans une résolution sur le sujet, adoptée en 2015, le Parlement européen préconisait lui aussi de ne pas faire peser la responsabilité à la fois de l'examen des conditions de recevabilité pour l'enregistrement des ICE et de leur éventuelle mise en œuvre pratique sur le même acteur. Les disposition du nouveau règlement apparaissent finalement assez claires... la Commission reste la seule autorité compétente pour évaluer la réunion des conditions de recevabilité des ICE présentées, et pour étudier, une fois cette première étape achevée, la possibilité de leur mise en œuvre. L'article 15 § 2 précise en effet que la Commission présente, dans une communication, ses conclusions juridiques et politiques sur l'initiative et l'action qu'elle compte, ou non, entreprendre. Cette dualité de responsabilités interroge, de même que la faculté, conservée par la Commission dans le cadre de la nouvelle procédure, d'étudier ou non les ICE ayant rempli les conditions de recevabilité et recueilli les soutiens nécessaires. Il est d'autant plus regrettable que le règlement n'impose pas à la Commission, dans ces cas de figure, de transformer les ICE en initiatives législatives que cette dernière n'est pas toujours aussi frileuse ou fermée à l'idée de tenir le plus grand compte des contributions des acteurs non institutionnels* » ; R. MEHDI, R. FOUCART, *Le règlement*

È ben vero che al contrario di quanto accade successivamente, e cioè quando una proposta si è perfezionata, la Commissione in questa fase non ha discrezionalità politica, in quanto il suo compito consiste nel verificare la sussistenza o meno delle condizioni giuridiche per la presentazione dell'iniziativa.

Mentre tuttavia alcune delle verifiche che la Commissione deve effettuare hanno un carattere meramente burocratico-formale, le altre presentano un margine di apprezzamento.

Nella prima categoria rientrano indubbiamente quelle di cui alle lettere a) e b) del suddetto art. 6, terzo comma e cioè rispettivamente il numero, l'età, la residenza degli organizzatori e la designazione delle persone di contatto da una parte e la creazione di un'apposita entità giuridica per la gestione dell'iniziativa e la regolarità del mandato ad agire del suo rappresentante dall'altra.

Di carattere meno "notarile" appare invece la verifica degli elementi menzionati alle lettere c), d) ed e). Sia il fatto che la proposta dei cittadini rientri in ogni sua parte nella competenza della Commissione di presentare iniziative legislative[38], che il fatto che il suo contenuto non sia né ingiurioso, né futile, né vessatorio, che infine la sua non manifesta contrarietà ai valori fondamentali dell'UE ed ai diritti di cui alla Carta dei diritti fondamentali implicano infatti un giudizio di valore.

Il modo in cui la Commissione ha esercitato questo (troppo) ampio potere attribuitole dal diritto UE in materia ha suscitato molte perplessità, non solo in dottrina[39], ma anche da parte degli stessi cittadini europei ed addirittura

(UE) n° 2019/788, revalorisation ou simple rationalisation des procédures ? in *Revue de l'Union européenne*, n. 649, 2021, p. 368. Altri hanno invece evidenziato che: « *Il s'agit d'un pouvoir très fort, qui marque une nette différence avec les procédures similaires existantes en droit national, où il est impossible de trouver un seul organe chargé d'évaluer l'admissibilité et de prendre des décisions à la suite de la proposition d'action populaire* »; S. PANIZZA, F. PACINI, *Les lois d'initiative populaire et l'initiative citoyenne européenne: l'échec de deux instruments indirects d'initiative populaire* in *Revue de l'Union européenne*, n. 649, 2021, pp. 346-347.

[38] Sulla verifica del fatto che la proposta dei cittadini rientri in ogni sua parte nella competenza della Commissione di presentare iniziative legislative v. quanto affermato dai giudici europei nelle sentenze: TUE 10 maggio 2016, causa T-529/13, *Izsák e Dabis c. Commissione*; CGUE 7 marzo 2019, causa C-420/16 P, *Izsák e Dabis c. Commissione*; TUE 10 novembre 2021, causa T-495/19, *Romania c. Commissione*; CGUE 20 gennaio 2022, causa C-899/19, *Romania c. Commissione*. In tali pronunzie è stato fra l'altro precisato che ai fini della registrazione di un'iniziativa la Commissione non è chiamata né ad accertare la sussistenza degli elementi fattuali invocati, né a verificare che le misure proposte siano proporzionate allo scopo, dovendosi limitare a valutare se l'iniziativa medesima possa essere adottata a partire dal fondamento normativo richiamato dai promotori. Tale interpretazione restringe il margine di apprezzamento della Commissione, la quale deve limitarsi a valutare se l'iniziativa dei cittadini rientra astrattamente nelle competenze dell'Unione, con una delibazione preliminare. Sul tema v. la nota di P. ZICCHITTU, *La svolta politica dell'iniziativa dei cittadini europei,* in *Quaderni costituzionali*, Fasc. 1, 2022, pp. 180-183.

[39] Vi è ad esempio chi parla senza mezzi termini di una « *Commission jalouse de ses prérogatives* » (cfr. R. MEHDI, R. FOUCART, *op. cit.*, p. 368), mentre altri evidenziano e criticano atteggiamen-

delle altre istituzioni, che hanno spinto per modificare il regolamento del 2011 al fine di aumentare gli obblighi della Commissione per modificarne il comportamento[40].

Per quanto concerne nello specifico la reazione degli organizzatori di ICE, si rileva come l'azione della Commissione –o, *rectius*, il suo rifiuto di andare avanti trasformando la proposta dei cittadini europei in una iniziativa legislativa– abbia spinto questi ultimi a ricorrere alla Corte di giustizia in un certo numero di occasioni, il che ha peraltro permesso la creazione di una giurisprudenza specifica in materia.

I ricorsi hanno riguardato sia l'annullamento di decisioni della Commissione con cui essa aveva rifiutato di registrare una proposta di iniziativa (quando quindi essa ha esercitato un controllo di tipo giuridico) che l'annullamento della comunicazione della Commissione contenente la decisione di non intraprendere alcuna azione rispetto a una proposta di iniziativa registrata (quando essa ha utilizzato la sua discrezionalità politica).

I primi sono di gran lunga più numerosi, dato che in un solo caso è stato presentato ricorso di annullamento contro una comunicazione della Commissione contenente la decisione di non intraprendere alcuna azione rispetto a una proposta di iniziativa registrata.

In tale occasione con la sentenza del 23 aprile 2018 relativa alla causa *One of Us*[41] il Tribunale dell'Unione europea ha invero deciso per la ricevibilità del ricorso di annullamento in quanto l'iniziativa registrata "*produce effetti giuridici obbligatori sugli interessi dei ricorrenti, modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica*"[42]. Dopo aver precisato tale principio, tuttavia, il Tribunale medesimo ha ristretto la portata del proprio controllo, affermando di doversi limitarsi a verificare la sufficienza della motivazione e l'assenza di

ti specifici, quali "*el rechazo sistemático de la Comisión al registro parcial, basada en una interpretación muy estricta del test de legalidad, acompañada de una motivación insuficiente*" o ancora il fatto che la Commissione, pur conscia dei limiti del regolamento del 2011 non si sia attivata per modificarlo se non a seguito delle pressioni esercitate da altre istituzioni, che sono riuscite a vincere la sua ritrosia (cfr. M.M. MARTIN MARTINEZ, *op. cit.*, p. 854).

[40] "*la modificación del instrumento regulador fructificó gracias a la presión ejercida por otras instituciones. En concreto, la Defensora del Pueblo fue la primera en hacerse eco de la necesidad del cambio en 2013. A continuación, el Parlamento Europeo endosó su pretensión de una ICE más ágil y ambiciosa, acordando en 2015 instar la revisión de su regulación, petición a la que finalmente se sumaron el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo, pero que no obstante el Parlamento Europeo hubo de reiterar dos años más tarde. Esta unanimidad logró vencer la resistencia de la Comisión, quien en abril de 2017 abrió formalmente el proceso de reforma del Reglamento 211/2011*"; M.M. MARTIN MARTINEZ, *op. cit.*, p. 854.

[41] TUE 23 aprile 2018, causa T-561/14, *European Citizens' Initiative One of Us e altri c. Commissione.* Il testo integrale di questa sentenza, come di tutte quelle citate nell'articolo, si trova (in tutte le lingue ufficiali dell'Unione) su Internet, *in primis* sul sito ufficiale della Corte *https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=it*

[42] *Ibid.*, § 77.

errori manifesti di valutazione nella decisione della Commissione, alla luce dell'ampio potere discrezionale in materia di cui gode quest'ultima. Ha, di conseguenza, concluso respingendo il ricorso di annullamento.

La bontà di tale conclusione del Tribunale è stata successivamente riconosciuta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Essa, essendo stata investita della questione a seguito di impugnazione della suddetta sentenza del Tribunale l'ha respinta. Ha infatti ribadito che il controllo giudiziale sulla decisione della Commissione di non intraprendere alcuna iniziativa legislativa non dando alcun seguito ad una iniziativa dei cittadini europei registrata, pur potendo sussistere, ha comunque un carattere limitato nei termini indicati dal Tribunale. Ciò in virtù dell'ampio potere discrezionale della Commissione in materia[43].

Ben più numerose sono le fattispecie in cui il ricorso ha invece riguardato l'annullamento di decisioni della Commissione relative alla registrazione di proposte di iniziativa, sia quando essa aveva rifiutato di registrare una proposta di iniziativa (ed il ricorso era stato proposto da cittadini) che qualora, al contrario, aveva deciso di procedere alla registrazione dell'iniziativa dei cittadini europei (ed il ricorso era stato proposto da uno Stato membro). Sebbene nella maggioranza dei casi il ricorso sia stato respinto e la decisione della Commissione non sia stata annullata (e ciò tanto nei casi in cui la decisione della Commissione era stata negativa[44] quanto in quelli in cui era stata positiva[45]), in alcune (invero poche) occasioni i giudici hanno adottato la soluzione opposta.

[43] CGUE 19 dicembre 2018, causa C-418/18, *Puppinck e altri c. Commissione.* Un sintetico commento su tale sentenza è quello di J. HIRY, *The European Citizens' Initiative: no real right of initiative but at least more significant than a petition to the Parliament?,* in *European Law Blog*. 5 febbraio 2020. Il contributo si trova su Internet, al seguente indirizzo: *https://europeanlawblog.eu/2020/02/05/the-european-citizens-initiative-no-real-right-of-initiative-but-at-least-more-significant-than-a-petition-to-the-parliament/*

[44] Così ha statuito il Tribunale dell'Unione nei seguenti casi: TUE 30 settembre 2015, causa T-450/12, *Anagnostakis c. Commissione*; TUE 19 aprile 2016, causa T-44/14, *Costantini c. Commissione*; TUE 10 maggio 2016, causa T-529/13, *Izsák e Dabis c. Commissione*; TUE 9 novembre 2022, causa T-158/21, *Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative «Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe» c. Commissione*. Nei casi in cui le decisioni del Tribunale sono state impugnate, sinora non sono mai state annullate dalla Corte di giustizia: CGUE 12 settembre 2017, causa C-589/15 P, *Anagnostakis c. Commissione*; 7 marzo 2019, causa C-420/16 P, *Izsák e Dabis c. Commissione*. Anche la sentenza del Tribunale del 9 novembre 2022 nella causa T-158/21 è stata impugnata, ma al momento della redazione del presente contributo la CGUE non si è ancora pronunziata, essendo la causa pendente, col numero di ruolo C-26/23.

[45] Così ha statuito il Tribunale dell'Unione nei seguenti casi: TUE 24 settembre 2019, causa T-391/17, *Romania c. Commissione*; TUE 10 novembre 2021, causa T-495/19, *Romania c. Commissione*. Quest'ultima decisione del Tribunale, impugnata innanzi alla Corte di giustizia, è stata confermata da CGUE 20 gennaio 2022, causa C-899/19, *Romania c. Commissione*.

La prima è quella presa nella sentenza resa il 3 febbraio 2017, nel caso *Minority SafePack*[46]. In tale decisione il Tribunale ha affermato il principio secondo cui il rifiuto da parte della Commissione di registrare una proposta di iniziativa dei cittadini europei deve essere adeguatamente motivato. Nel caso di specie, infatti, i giudici hanno proceduto ad annullare la decisione con cui la Commissione, in data 13 settembre 2013, aveva deciso di non registrare la proposta di iniziativa "*Minority SafePack*", in quanto la motivazione di tale rifiuto era manifestamente insufficiente.

Analogamente il Tribunale ha proceduto all'annullamento della decisione con cui la Commissione aveva negato la registrazione dell'ICE volta a "Garantire la conformità della politica commerciale comune con i trattati dell'UE e con il diritto internazionale" per incompletezza della motivazione addotta dalla Commissione[47].

Tale giurisprudenza del Tribunale non ha certo portata rivoluzionaria, nella misura in cui l'obbligo di motivare gli atti giuridici adottati dalle istituzioni è un principio generale di diritto UE, cristallizzato nell'art. 296, secondo comma TFUE. L'obbligo specifico di motivare il rifiuto di registrare una proposta d'iniziativa dei cittadini ad opera della Commissione era peraltro espressamente imposto dall'art. 4, paragrafo 3, secondo comma, del Regolamento n. 211/2011[48], oggi abrogato (come già illustrato *supra*), ma ancora in vigore al momento dell'adozione da parte della Commissione della decisione di rifiuto impugnata. Il Tribunale UE pertanto nel caso di specie si limita a precisare che la motivazione del rifiuto deve essere sufficiente.

È interessante notare come sul punto la lettera del regolamento attualmente in vigore (ovvero il n. 2019/788) differisca da quella del Regolamento n. 211/2011 che ha abrogato, sostituendolo. La norma odierna, infatti, non prevede un obbligo generale di motivazione del rifiuto di registrazione ad opera della Commissione. Come già illustrato *supra* la Commissione, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3 del Regolamento n. 2019/788 per procedere alla registrazione dell''CE deve verificare la presenza di cinque condizioni giuridiche. Dalla lettura del combinato disposto di tale paragrafo 3, ultimo comma e del successivo paragrafo 4 del medesimo art. 6 parrebbe potersi evincere che l'obbligo di motivazione sussiste solo quando la condizione che non è soddisfatta è quella di cui alla lettera c) del paragrafo 3, il quale impone che ogni parte

[46] TUE 3 febbraio 2017, causa T-646/13, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe c. Commissione.*

[47] TUE 12 maggio 2021, causa T-789/19, *Tom Moerenhout c. Commissione*.

[48] Art. 4 del Regolamento (UE) 211/2011: "*3...Qualora rifiuti di registrare una proposta d'iniziativa dei cittadini, la Commissione informa gli organizzatori dei motivi di tale rifiuto e di tutti i possibili ricorsi giudiziari ed extragiudiziari a loro disposizione.*".

dell'iniziativa dei cittadini rientri nella competenza della Commissione di presentare una proposta legislativa.

Questa soluzione adottata dal legislatore europeo desta invero qualche perplessità, proprio alla luce di quanto affermato dal Tribunale UE nella summenzionata sentenza *Minority SafePack*. Non certo quando il rifiuto di registrare la proposta è dovuto all'assenza di certe condizioni, quali nello specifico quelle di cui alle lettere a) e b) del paragrafo 3): in tal caso, infatti, la motivazione del respingimento è *in re ipsa*, trattandosi di verifiche sulla sussistenza o meno di elementi di fatto a carattere oggettivo, quali il numero, l'età, la residenza degli organizzatori, la designazione delle persone di contatto, la creazione di un'apposita entità giuridica per la gestione dell'iniziativa e la regolarità del mandato ad agire del suo rappresentante. I dubbi sorgono invece quando la registrazione non è effettuata perché, secondo la Commissione, non sono soddisfatti i requisiti previsti alle lettere d) ed e) del medesimo paragrafo.

Il fatto che il contenuto dell'ICE sia o meno ingiurioso, o futile, o vessatorio ovvero contrario ai valori fondamentali dell'UE ed ai diritti di cui alla Carta dei diritti fondamentali implica infatti una valutazione di merito da parte della Commissione. Il principio di motivazione "sufficiente" affermato dal Tribunale nella sentenza relativa al summenzionato caso *Minority SafePack,* a parere di chi scrive, imporrebbe pertanto alla Commissione di entrare nel merito spiegando per quale motivo il contenuto dell'iniziativa non rispetta quanto imposto dalla norma.

Più interessante è un'altra sentenza di annullamento, ovvero quella con cui il Tribunale ha annullato la decisione della Commissione del 10 settembre 2014, che aveva rifiutato la registrazione della proposta di iniziativa "Stop TTIP", con la quale si invitava la Commissione a raccomandare al Consiglio di annullare la propria autorizzazione alla stessa Commissione ad avviare i negoziati con gli USA per la conclusione dell'accordo di Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP) e di non concludere l'Accordo economico e commerciale globale CETA con il Canada[49].

Questo in quanto i giudici di Lussemburgo precisano la portata dell'oggetto dell'iniziativa dei cittadini europei. In virtù dell'art. 6, paragrafo 3, lett. c) del Regolamento n. 2019/788 tale iniziativa deve infatti ricadere in ogni sua parte nella "*competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati*".

Nella fattispecie la Commissione, con la sua decisione di rifiutare la registrazione, aveva adottato un'interpretazione restrittiva di tale norma, nella

[49] TUE 10 maggio 2017, causa T-754/14, *Efler e a. c. Commissione.*

misura in cui la frase "atto legislativo dell'Unione" non ricomprenderebbe gli atti preparatori che non producono effetti nei confronti dei terzi.

Tale interpretazione non è tuttavia accolta dal Tribunale il quale, al contrario, evidenzia come "*il principio di democrazia, che... fa parte dei valori fondamentali su cui si poggia l'Unione, così come l'obiettivo perseguito specificamente dallo strumento dell'ICE, che consiste nel migliorare il funzionamento democratico dell'Unione attribuendo a qualunque cittadino un diritto generale a partecipare alla vita democratica... impongono di adottare un'interpretazione della nozione di atto giuridico che includa atti giuridici come la decisione di avvio di negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo internazionale, che mira incontestabilmente a modificare l'ordinamento giuridico dell'Unione*"[50].

7. Considerazioni conclusive

I numeri relativi all'ICE enunciati nel paragrafo precedente dimostrano chiaramente come l'impatto delle proposte dei cittadini europei sull'elaborazione del diritto dell'Unione sia, tutto sommato, un impatto piuttosto ridotto. Dal 2009 (data in cui l'ICE è diventata possibile) ad oggi, ovvero in quasi quattordici anni, solo due proposte dei cittadini europei hanno dato vita ad atti legislativi di diritto UE. È un numero indubbiamente molto esiguo, soprattutto se confrontato col numero globale di ICE (pari, ad oggi, a 99).

Non sembra però di poter concludere che la ragione di tale risultato insoddisfacente sia dovuto *in primis* a problematiche legate all'uso delle ICT.

Al contrario, analizzando i numeri in modo più approfondito si riscontra come l'uso delle ICT possa favorire la presentazione di atti legislativi da parte dei cittadini europei.

Innanzitutto, quasi la metà delle iniziative dei cittadini europei (48 su 99) non sono state valide perché non hanno raggiunto il numero minimo di dichiarazioni di sostegno indicato nell'art. 3 del Regolamento n. 2019/788 nel termine di 12 mesi come specificato nell'art. 8 del regolamento medesimo ed un'altra quota importante (venti) è stata ritirata. Sebbene le ragioni dei ritiri siano varie, anche la difficoltà di raggiungere un sufficiente consenso ha giocato un ruolo.

Il fatto di poter raccogliere le dichiarazioni di sostegno oltre che in formato cartaceo anche in formato elettronico può evidentemente aiutare in modo significativo a ridurre il problema delle iniziative che non proseguono per insufficienti adesioni.

È ben vero che in una prima fase sono emerse certe problematiche connesse alla raccolta elettronica delle firme.

[50] *Ibid.*, punto 37.

La prassi ha infatti dimostrato che, quando si utilizza un sistema individuale di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno, possono sorgere rilevanti difficoltà per gli organizzatori nell'istituzione dei rispettivi sistemi di raccolta per via elettronica, come meglio illustrato *supra*, nel paragrafo 3.

Ciò ha addirittura comportato che la Commissione, per evitare che la proposta non potesse essere presentata per insufficiente numero di dichiarazioni di sostegno abbia esteso *de facto* la durata del periodo di raccolta dettata dall'art. 8, paragrafo 1 del Regolamento n. 2019/788, accettando firme apposte anche successivamente allo scadere dei 12 mesi come ivi previsto[51], proprio *"a causa delle difficoltà che la maggior parte degli organizzatori ha incontrato in merito all'istituzione dei rispettivi sistemi di raccolta per via elettronica nella fase di varo dell'iniziativa dei cittadini europei"*[52].

Le criticità sono però relative all'uso dei sistemi individuali di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno ed il problema è oramai superato: come meglio illustrato *supra,* nel paragrafo 4, il legislatore europeo ha ritenuto preferibile la creazione di un sistema centrale di raccolta elettronica che col Regolamento n. 2019/788 è stato affiancato ai sistemi individuali (che già esistevano nel vigore della precedente normativa) con l'obiettivo di sostituirsi integralmente ad essi. Come risulta infatti dall'art. 11, par. 7 del medesimo Regolamento n. 2019/788 per le iniziative registrate dall'inizio dell'anno corrente sarà possibile utilizzare solo il sistema centrale di raccolta, non potendosi più usufruire di quelli individuali[53].

Nel redigere la norma si è evidentemente preso atto delle difficoltà legate all'utilizzo dei sistemi individuali di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno concedendo tuttavia un periodo di tempo di tre anni (dal 1° gennaio 2020, data di entrata in vigore del Regolamento n. 2019/788 ai sensi del suo articolo 28, secondo comma al 31 dicembre 2022 come specificato appunto nel suo art. 11, paragrafo 7) in cui i due sistemi hanno coesistito.

D'altra parte, fermo restando quanto appena esposto in ordine alle criticità che presentano i sistemi di raccolta individuali, i vantaggi che presenta quello centrale rispetto a questi ultimi sono numerosi e rilevanti.

Fra di essi rilevano il fatto che: è gratuito, richiede una preparazione minima da parte degli organizzatori ed è pienamente accessibile alle persone con disabilità (mentre quelli individuali possono comportare costi, un carico

[51] Cfr. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE sull'Iniziativa dei cittadini europei "Uno di noi" del 28/5/2014, Allegato 1. COM(2014) 355 final. Il testo integrale di questa comunicazione si trova agevolmente su Internet, *in primis* sul sito ufficiale dell'UE: *https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it*

[52] *Ibid.*, pag. 2.

[53] Art. 11 Regolamento n. 2019/788: "*Sistemi individuali di raccolta elettronica...7.Il presente articolo si applica soltanto alle iniziative registrate in conformità dell'articolo 6 entro il 31 dicembre 2022*".

organizzativo rilevante e non è detto che abbiano lo stesso grado di accessibilità da parte delle persone con disabilità); non richiede alcuna approvazione (mentre quelli individuali debbono essere certificati secondo quanto disposto dall'art. 11, paragrafo 3 del Regolamento n. 2019/788[54]); la raccolta delle dichiarazioni di sostegno può avere inizio anche dopo 10 giorni dalla data in cui gli organizzatori della raccolta delle dichiarazioni di sostegno hanno informato la Commissione della loro intenzione di dare inizio a tale raccolta, secondo quanto dispone l'art. 8, paragrafo 1, comma secondo del Regolamento n. 2019/788 (mentre quelli individuali non lo garantiscono, essendo la configurazione a carico degli organizzatori); infine, di particolare interesse nell'ambito di un contributo dedicato al ruolo delle ICT nella presentazione di proposte di atti legislativi da parte dei cittadini europei, sono la possibilità di utilizzare il sistema anche per contattare i sostenitori per e-mail, onde trasmettere loro comunicazioni sull'iniziativa e, limitatamente a certi Stati membri, l'uso da parte dei sostenitori dell'iniziativa dell'identità digitale per sottoscrivere l'iniziativa medesima.

Più in generale, come meglio illustrato *supra,* il Regolamento n. 2019/788 ha innovato rispetto al precedente Regolamento n. 211/2011 spinto dall'idea di fondo che l'ICE avrebbe funzionato meglio se vi fossero state maggiori trasparenza ed accessibilità. Per garantire tali maggiori trasparenza ed accessibilità il regolamento ha fatto ricorso ad un maggior uso di ICT.

Inoltre, se il comportamento generale della Commissione europea nei confronti dell'iniziativa dei cittadini europei non è stato esente da critiche, come meglio illustrato nel precedente paragrafo, per quanto concerne nello specifico l'utilizzo delle ICT nella presentazione di proposte di atti legislativi da parte dei cittadini europei essa ha mostrato, al contrario, un chiaro *favor* non solo adempiendo puntualmente alle obbligazioni che le sono state imposte dal diritto dell'Unione, ma andando oltre.

La Commissione ha infatti giocato un importante ruolo nel cercare di favorire al massimo l'utilizzo delle ICT nell'ambito dell'iniziativa dei cittadini, agevolando il compito degli organizzatori. In esecuzione di quanto previsto dai regolamenti, essa ha prima sviluppato e messo a disposizione dei cittadini gratuitamente un *software* con codice sorgente aperto e dotato di tutte le ne-

[54] Art. 11 Regolamento n. 2019/788: "*3.Dopo la registrazione dell'iniziativa e prima dell'inizio del periodo di raccolta, e fatti salvi i poteri delle autorità nazionali di controllo in conformità del capo VI del regolamento (UE) 2016/679, il gruppo di organizzatori chiede all'autorità competente dello Stato membro nel quale sono archiviati i dati raccolti attraverso il sistema individuale di raccolta elettronica di certificare che tale sistema sia conforme ai requisiti di cui al paragrafo 4 del presente articolo. Se il sistema individuale di raccolta elettronica soddisfa i requisiti di cui al paragrafo 4 del presente articolo, l'autorità competente rilascia un certificato in tal senso conformemente al modello di cui all'allegato IV entro un mese dalla richiesta. Il gruppo di organizzatori pubblica copia di tale certificato nel sito web utilizzato per il sistema individuale di raccolta elettronica*".

cessarie caratteristiche tecniche e di sicurezza; successivamente ha permesso di collocare gratuitamente sui propri *server* i sistemi individuali di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno onde ovviare alla difficoltà riscontrata dai cittadini di trovare fornitori di *server* idonei a prezzi accettabili; infine ha creato il sistema centrale di raccolta elettronica, conforme alle regole sulla sicurezza dei suoi sistemi di comunicazione ed informazione ed ha istituito il "Forum dell'iniziativa dei cittadini europei", piattaforma collaborativa online gratuita.

La Commissione non si è però limitata ad eseguire le obbligazioni dettate dai regolamenti in materia. Oltre a ciò, ha favorito l'uso delle ICT nella presentazione di proposte di atti legislativi da parte dei cittadini europei adottando un approccio pragmatico e funzionale nell'applicazione delle norme giuridiche. Ciò è avvenuto quando, dopo aver permesso di collocare sui propri *server* i sistemi individuali di raccolta elettronica ha accettato di registrare ben quattro iniziative dei cittadini che erano state già registrate ma successivamente ritirate nel periodo in cui gli organizzatori incontravano difficoltà a trovare *server* adeguati e a prezzi accessibili su cui installare il *software* ed archiviare i dati raccolti, nonostante i dubbi espressi dalla dottrina in ordine alla stretta legittimità di tale soluzione[55].

Un altro esempio in tal senso è il caso menzionato *supra* in cui la Commissione ha deciso di accettare dichiarazioni di sostegno effettuate dopo lo scadere del termine di dodici mesi espressamente previsto dal Regolamento n. 2019/788 per permettere alla proposta di raccogliere il numero di sottoscrizioni necessarie alla sua presentazione nonostante le difficoltà legate alla predisposizione dei sistemi individuali di raccolta elettronica.

È ben vero che l'opportunità concessa con l'ICE non è sfruttata appieno, in quanto per i motivi illustrati *supra* è assai ridotto non solo il numero di proposte dei cittadini che la Commissione ha ritenuto di trasformare in iniziativa legislativa (solamente tre dalla data in cui esiste la possibilità, ovvero tre in più di tredici anni, di cui peraltro solo due già sfociate in veri e propri atti giuridici, mentre nel terzo caso vi è un impegno della Commissione a presentare l'iniziativa entro la fine del corrente anno), ma finanche quelle cui la Commissione ha dato risposta, che sono solo sei sul numero totale delle iniziative intraprese in questi tredici anni, che è pari (ad oggi) a novantanove.

Una percentuale di poco superiore al 2% (se consideriamo le proposte dei cittadini trasformatesi in atti legislativi) o al 3% (se conteggiamo quelle per cui la Commissione si è impegnata a presentare un'iniziativa legislativa) o al 6% (con riferimento a quelle cui la Commissione ha risposto, positivamente o

[55] Cfr. M. DOUGAN, *What are We to make of the Citizens' Initiative?,* in *Common Market Law Review*, n. 48, 2011, p. 1841.

negativamente) non può certo soddisfare e si potrebbe essere tentati di concludere negativamente, considerando fallito l'esperimento.

Un altro dato che preoccupa è che praticamente la metà delle iniziative non sono riuscite a raggiungere il numero minimo di dichiarazioni di sostegno nel tempo concesso ed un'altra percentuale rilevante (20 su 99) sono state ritirate. In dottrina vi è chi ha ritenuto che ciò sia dovuto anche a problemi legati all'uso delle ICT, in particolare a causa dell'insufficiente capacità degli organizzatori di utilizzare in maniera adeguata gli strumenti elettronici e la difficoltà di utilizzare il sistema centrale di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno per realizzare una campagna *on-line*[56].

È tuttavia indubbio che un processo virtuoso abbia comunque avuto inizio: sono oggi presenti casi (seppur non numerosi) in cui iniziative dei cittadini europei, concretizzatesi grazie all'uso delle ICT (e nello specifico mediante la raccolta delle iniziative di sostegno attraverso sistemi di raccolta elettronici), sono sfociate in atti legislativi dell'Unione, contribuendo così in maniera concreta all'elaborazione del diritto UE.

Pur avendo doverosamente evidenziato gli aspetti problematici della materia, pare potersi concludere che, in ogni caso, la possibilità concessa dal diritto UE di utilizzare dei sistemi di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno alle iniziative dei cittadini europei di invitare la Commissione europea a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione europea costituisca un eccellente esempio di come i cittadini e la società civile possano partecipare -ed abbiano effettivamente partecipato– all'elaborazione del diritto dell'Unione, anche attraverso piattaforme digitali destinate a questo fine e come proprio l'uso delle ICT possa giocare un ruolo importante nel favorire tale partecipazione, aiutando a superare gli ostacoli che esistono (come, nel caso specifico dell'iniziativa dei cittadini europei il fatto di dover raccogliere un numero rilevante di dichiarazioni di sostegno in molti Stati membri diversi ed in un tempo limitato).

D'altra parte, i vantaggi procedurali della partecipazione elettronica sono indiscutibili: come risulta dai dati ufficiali pubblicati dalla Commissione, già nei primi tre anni dell'ICE più del 50% delle dichiarazioni di sostegno erano state raccolte online (circa il 55%)[57]. Questo dato è riferibile al primo periodo, in cui *in primis* il sistema di raccolta presentava tutti i difetti meglio descritti *supra*. Come già detto, le istituzioni dell'Unione sono intervenute per correg-

[56] Cfr. E. LONGO, *op. cit.*, p. 189. L'A. precisa inoltre che: "*While the ECI relies mostly on an e-participatory framework, and increases discussions on topics related to the EU, it also raises a problem of coordination between the role of civil society and the possibility of individuals and European institutions using the web as a way of inducing vast numbers of EU citizens to give their support to initiatives*".

[57] *Ibid.*

gere tali problemi, sia agendo nei limiti dettati dal primo Regolamento (ossia il n. 211/2011) che adottando il nuovo Regolamento 2019/788, attualmente in vigore. In secondo luogo, la capacità media dei cittadini europei di servirsi delle ICT era indubbiamente inferiore a quella attuale, anche per ragioni di ricambio generazionale. Alla luce di ciò pare agevole comprendere quale sia l'importanza di aver affiancato la possibilità di raccogliere le dichiarazioni di sostegno mediante sistemi di raccolta elettronica a quella, tradizionale, su carta.

Più in generale, a seguito dell'adozione del Regolamento 2019/788 è stato esteso l'uso delle ICT nell'ambito della iniziativa dei cittadini europei e, oltre a migliorare e razionalizzare il loro utilizzo per quanto concerne la raccolta delle dichiarazioni di sostegno se ne è previsto un ruolo anche per quanto concerne l'informazione ed il sostegno ai cittadini europei interessati alla presentazione di un ICE, con l'idea guida di una maggior trasparenza ed accessibilità al fine di facilitare il compito dei cittadini medesimi.