



L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELL'UNIONE EUROPEA

1.Cenni introduttivi

«L'iniziativa introduce nell'Unione una forma di democrazia partecipativa del tutto nuova. Si tratta di un grande passo avanti per la vita democratica dell'Unione e di un esempio concreto di come è possibile avvicinare l'Europa ai cittadini. L'iniziativa contribuirà al dibattito transnazionale [...] e quindi, ci auguriamo, allo sviluppo di un vero spazio pubblico europeo».

1

Con queste parole Maroš Šefčovič, vicepresidente della Commissione europea e Commissario per le Relazioni interistituzionali e l'amministrazione, si compiaceva del risultato raggiunto e presentava il regolamento n. 211/2011, approvato il 16 febbraio u.s., concernente l'iniziativa dei cittadini europei.

L'attualità dell'argomento e la complessità delle questioni ad esso sottese, nonostante siano già passati alcuni mesi dall'approvazione del regolamento, consentono di dire che si tratta di una notizia importante. Ormai, infatti, sempre più spesso, a livello nazionale ma anche europeo, si sente parlare di *deficit di democrazia*, di *crisi del sistema rappresentativo*, di



necessità di *valorizzare la partecipazione dei cittadini*, argomenti diversi ma legati da un comune sentire: aprire uno spazio pubblico, coinvolgere di più ed in maniera più efficace i cittadini.

Essere finalmente giunti all'approvazione di un regolamento europeo che disciplini l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa da parte dei cittadini è, dunque, un passo in avanti verso la consapevolezza che è ormai necessario ampliare la platea dei soggetti coinvolti - a vario titolo e con diverse forme - alla discussione relativa alla gestione della cosa pubblica.

La notizia appare ancora più rilevante, ad avviso di chi scrive, sia leggendo il testo del regolamento che, nel suo complesso - tenuto conto del delicato problema affrontato - si presenta come un provvedimento innovativo, sia analizzando i dati relativi all'utilizzo dell'istituto; dati che appaiono non solo interessanti ma anche incoraggianti.

2

La portata innovativa del regolamento è del resto giustificata da alcune delle norme in esso contenute, che si andranno via via ad esaminare, e che permettono finalmente di superare, almeno in parte, quegli ostacoli, veri o presunti, che sempre sono stati sollevati dai detrattori della partecipazione ed in particolare dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare.

2. Dal Trattato... al Regolamento

Il trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, prevede una *nuova* forma europea di partecipazione della popolazione alla politica dell'Unione, denominata *iniziativa dei cittadini*.



Il Trattato stabilisce che un milione di cittadini, appartenenti ad almeno un numero significativo di Stati membri, possa rivolgersi direttamente alla Commissione europea per chiedere la presentazione di una proposta di legge di loro interesse in un settore di competenza dell'UE¹. Per dare avvio all'esercizio di tale diritto, però, è stato necessario stabilire apposite norme, tramite le quali disciplinare modi e termini della procedura². Il regolamento, per l'appunto.

Il 16 febbraio 2011, il Parlamento Europeo ed il Consiglio dell'Unione Europea hanno finalmente licenziato il Regolamento n. 211/2011.

Prima di entrare nel merito delle disposizioni di cui al richiamato provvedimento n. 211, è bene ricordare qual è stato l'iter seguito ed il metodo prescelto dalle istituzioni europee per adottare il Regolamento in questione, anche perché il primo elemento di innovazione è proprio in ciò riscontrabile.

3

Il primo obiettivo della Commissione è stato innanzitutto quello di *informare*; per questo essa ha scelto di pubblicare il c.d. libro verde, nel quale sono stati illustrati gli aspetti giuridici, amministrativi e pratici che la normativa avrebbe dovuto disciplinare formulando, altresì, alcune domande alle quali le parti interessate avrebbero dovuto rispondere.

È stato dato avvio ad una consultazione pubblica, svoltasi dall'11 novembre 2009 al 31 gennaio 2010, il cui fine era quello di raccogliere pareri concernenti il funzionamento di tale diritto d'iniziativa da presentare alla Commissione che ne avrebbe

¹ Articolo 11, paragrafo 4 del Trattato sull'Unione Europea

² Articolo 11, paragrafo 4 del Trattato sull'Unione Europea e art. 24 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea



dovuto necessariamente tenere conto al momento della decisione.

La consultazione, com'è bene mettere in evidenza, ha registrato un'ampia partecipazione non solo di singoli cittadini ma anche di tutta la società civile, nonché dei portatori d'interesse di tutta l'UE. La Commissione, che per l'appunto, si era impegnata a tenere conto, nella fase di elaborazione della normativa, delle indicazioni emerse dalla consultazione, ha mantenuto la promessa.

Gli argomenti oggetto di dibattito e di consultazione pubblica riguardavano temi importanti, quali:

- numero minimo di paesi europei da cui i firmatari dovevano provenire;
- numero minimo di firmatari per paese;
- età minima dei firmatari;
- forma e formulazione di un'iniziativa dei cittadini;
- norme sulla raccolta, verifica e autenticazione delle firme;
- durata della raccolta delle firme;
- come registrare ufficialmente le iniziative;
- norme sulla trasparenza e i finanziamenti (valide per i promotori);
- eventuale limite di tempo per la risposta della commissione;
- cosa fare in caso di più iniziative sulla stessa materia.

Le questioni su cui la consultazione pubblica doveva trovare un accordo non erano, dunque, né poche né di scarso rilievo, e nonostante tutto si è riusciti nell'impresa. Pertanto, considerato che ogni nodo è stato *democraticamente* sciolto, la prima buona notizia è che è possibile immaginare di addivenire ad una decisione condivisa e partecipata senza per questo dover



scomodare, come i detrattori di questo istituto fanno, concetti e abitudini lontane nel tempo quale, per esempio, *l'agorà ateniese*.

3. L'iniziativa dei cittadini...europei

Il regolamento consente ad un milione di cittadini di almeno un quarto degli Stati membri dell'UE (che attualmente sono 27) di invitare la Commissione europea a proporre proposte di legge in settori di sua competenza.

I veri protagonisti dell'iniziativa sono i cittadini i quali devono *in primis* organizzarsi in comitati; il regolamento stabilisce che il comitato deve essere composto da almeno sette cittadini dell'Unione Europea ed i componenti devono risiedere in almeno sette diversi Stati membri (sono esclusi i membri del Parlamento europeo).

Riuscire a coinvolgere sette cittadini di sette Stati diversi non sarà operazione molto difficile, e soprattutto tale previsione appare apprezzabile in quanto tende a valorizzare la condivisione delle idee, la coesione sociale, la convergenza nella definizione delle iniziative da portare avanti. Pertanto, nonostante sia possibile presumere che si tratti di una norma che renderà più complesso il procedimento di presentazione di una proposta di legge da parte dei cittadini europei, si ritiene di accogliere positivamente nella convinzione che una proposta, condivisa e partecipata, assuma maggiore forza ed autorevolezza al momento della sua presentazione alla Commissione europea.

Il *comitato dei sette*, una volta costituitosi, avrà un anno di tempo per raccogliere le c.d. *dichiarazioni di sostegno*. Anche in



questo caso vale la pena precisare che sarà necessario raccogliere in sette Paesi membri un numero minimo di *dichiarazioni di sostegno* (ossia numero minimo di firmatari) pari ad almeno il numero degli europarlamentari eletti per tale Paese, moltiplicato per 750. La norma ha già individuato per ciascun Paese il numero delle dichiarazioni necessarie e tale elenco è disponibile in allegato al Regolamento. Per l'Italia il numero di firme necessario è pari a 54.000.

Una volta proposte le iniziative saranno iscritte in un registro elettronico messo a disposizione della Commissione la quale avrà due mesi di tempo per dare una risposta. La registrazione, infatti, può essere rifiutata solo se la composizione del comitato dei cittadini non risulta conforme alla normativa, se l'iniziativa è in aperto contrasto con i valori fondamentali dell'UE o non rientra nell'ambito in cui la Commissione è competente a presentare proposte legislative oppure se la proposta è manifestamente abusiva, futile o vessatoria.

Solo quando la Commissione avrà confermato la registrazione della proposta, gli organizzatori potranno procedere con la raccolta delle dichiarazioni di sostegno e, come già accennato, avranno a loro disposizione un anno di tempo. Le firme potranno essere raccolte su carta oppure *on-line*.

Proprio la raccolta *on-line* delle firme è uno degli aspetti innovativi del regolamento, in quanto consente di superare molti degli ostacoli che fino ad oggi hanno *limitato* il funzionamento dell'istituto dell'iniziativa legislativa, anche se non mancano aspetti di criticità.



Considerata la portata innovativa della previsione, la Commissione, a tal riguardo, ha deciso un attivo coinvolgimento degli Stati; ha, infatti, previsto che il sistema di raccolta *on-line* sia certificato da una Autorità nazionale che sarà poi la stessa a conservare i dati. Pertanto, gli organizzatori dovranno rivolgersi a siffatta Autorità *locale* per ottenere la certificazione dei dati raccolti per via telematica. Il soggetto competente avrà un mese di tempo, dalla ricezione della richiesta, per rispondere.

Gli scettici erano spaventati dagli adempimenti previsti in capo agli Stati mentre deve positivamente rilevarsi la celerità con cui si è provveduto. Per l'Italia l'ente competente alla certificazione dei sistemi di raccolta *on line* sarà l'Agenzia per l'Italia digitale (ex DigitPA). L'individuazione di questa struttura non è affatto casuale ma si inserisce in un più ampio processo di riorganizzazione dell'amministrazione digitale in corso in questo momento nel nostro Paese. L'obiettivo è quello di creare una grande struttura capace di rendere l'Italia competitiva nel settore dell'innovazione digitale; questa prospettiva consente di sperare che possano finalmente essere superati limiti e barriere all'utilizzo delle tecnologie nei processi democratici. Soddisfare questo primo adempimento previsto dalla Commissione era, dunque, molto importante in quanto esso consente all'istituto *de qua* di funzionare e permette di aprire una riflessione sui possibili utilizzi anche in Italia dei sistemi di raccolta *on line*, superando almeno in parte l'ostilità verso l'istituto l'iniziativa legislativa popolare.

In capo agli Stati non c'è solo l'obbligo di individuare l'Autorità competente alla certificazione ma devono



preoccuparsi anche che questo sistema sia allineato agli *standard* degli altri Paesi europei. Per aiutare gli organizzatori a mettere a punto il loro sistema di raccolta, la Commissione oltre a definire le specifiche tecniche necessarie ha elaborato un *software open source* che può essere utilizzato dagli organizzatori per raccogliere le dichiarazioni di sostegno via *web*. Il software messo a punto dalla Commissione risponde già ai requisiti funzionali e a livello applicativo delle specifiche tecniche. Fornisce tutte le funzionalità necessarie per la raccogliere online le dichiarazioni di sostegno, archiviare in modo sicuro i dati personali dei firmatari e inviare i dati alle autorità nazionali competenti per certificazione. Può essere facilmente configurato per qualsiasi proposta d'iniziativa poiché consente agli organizzatori di caricare tutte le informazioni relative all'iniziativa dall'account loro riservato sul sito web. Si tratta, tra l'altro, di un software che è possibile scaricare dal sito internet ufficiale [http://ec.europa.eu/citizens-initiative /public/software](http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/software).

A questo punto della procedura, la Commissione, cui è stata presentata ufficialmente l'iniziativa, dispone di tre mesi per esaminare la richiesta proveniente dai cittadini. È bene sottolineare che nei tre mesi a sua disposizione la Commissione sarà tenuta a ricevere gli organizzatori dell'iniziativa i quali hanno anche la possibilità di presentare la loro proposta in un'audizione pubblica organizzata dal Parlamento europeo. Altro elemento da sottolineare riguarda la previsione in base alla quale gli organizzatori sono tenuti a fornire informazioni sulle fonti di sostegno e di finanziamento dell'iniziativa. Anche questo aspetto non è da trascurare e ci vede d'accordo. Imporre



agli organizzatori di affrontare il problema della finanziabilità della proposta è certamente un modo per rendere responsabili e consapevoli i cittadini delle problematiche varie e complesse sottese alla realizzazione di pur auspicabili previsioni di legge. Una maggiore responsabilità in capo ai promotori consente, probabilmente, di arginare, per quanto possibile, movimenti populistici che appaiono molto distanti dal concetto di partecipazione qui analizzato e che è piuttosto inteso non in contrasto con la valorizzazione del sistema rappresentativo.

Una volta addivenuta ad una decisione, la Commissione avrà l'onere di illustrare, in un documento pubblico, le sue conclusioni sull'iniziativa motivando la sua decisione e presentando eventuali azioni che intenderà adottare.

Ultima questione da affrontare riguarda l'argomento dell'età dei sostenitori di una iniziativa, ma il regolamento la risolve prevedendo che questi devono avere l'età minima per votare alle elezioni per il Parlamento europeo; attualmente l'età è 18 anni in ogni Paese tranne l'Austria dove ne bastano 16.

4. Considerazioni conclusive

Il procedimento sopra descritto è stato volutamente presentato in maniera molto dettagliata; questo al fine di sottolineare alcuni aspetti della procedura, ritenuti di particolare interesse per chi scrive, e che meritano di essere ulteriormente approfonditi.

La prima riflessione riguarda la previsione di tempi puntuali, anche molto serrati, per la conclusione di ogni fase del procedimento, obblighi in capo agli Stati ed ai promotori. La



seconda concerne l'avvenuta previsione di un obbligo in capo alla Commissione di dare una risposta motivata in ordine alla proposta presentata dai cittadini. La terza questione attiene alla possibilità di raccogliere per via telematica le dichiarazioni di sostegno.

Con riferimento alle prime due questioni si ritiene di esprimere un apprezzamento per il lavoro svolto in sede europea; la previsione di tempi puntuali e responsabilità specificatamente individuate nonché l'obbligo di motivare le proprie decisioni sono state, del resto, alcune delle critiche sollevate in Italia all'istituto dell'iniziativa legislativa popolare. In particolare, il *vulnus* della procedura italiana, così come disciplinata dalla Legge 25 maggio n. 352 del 1970, riguarda, secondo una parte autorevole della dottrina, il mancato obbligo in capo al Parlamento di esprimere un proprio parere in merito all'accoglimento o meno dell'iniziativa presentata. Non dobbiamo dimenticare che nelle legislature che si sono susseguite dal 1970 ad oggi molte sono state le proposte di legge di iniziativa popolare presentate al Parlamento ma nessuna è stata approvata. Tutto questo è accaduto senza che il comitato promotore del referendum potesse comprendere le motivazioni sottese ad un fallimento della proposta e molto spesso – o forse potremmo anche dire sempre – senza che i cittadini siano stati messi nella condizione di conoscere le proposte presentate, in quanto non sono previste forme di pubblicità e di condivisione delle stesse. E proprio questo ultimo argomento permette di rivolgere la nostra attenzione all'ultimo aspetto da affrontare e che in definitiva si risolve, ancora una volta, in un vivo apprezzamento all'introduzione



della raccolta *on-line* delle firme. Ad avviso di chi scrive, infatti, aver superato la barriera mentale in base alla quale per condividere una riflessione e, quindi, una proposta devo necessariamente trovarmi in un dato luogo è certamente un traguardo importante anche alla luce della ormai banale riflessione che la rete fa parte delle nostre vite, determina la vittoria o la sconfitta dei candidati alle campagne elettorali, facilita la comunicazione e le relazioni personali. Ogni diversa previsione sarebbe stata obsoleta.

Da ultimo una breve considerazione circa i *numeri* previsti nel regolamento n. 211. Infatti, una delle riflessioni avviate prima dell'adozione del provvedimento ha riguardato proprio la difficoltà di mettere assieme così tanti Stati per presentare una proposta di legge; sette – secondo alcuni Paesi membri – era un numero troppo alto che avrebbe significato rendere complesso, quasi impossibile, la presentazione di proposte di iniziativa dei cittadini. Tale preoccupazione appare smentita dai dati che oggi abbiamo a disposizione; sul sito ufficiale, appositamente creato dalle istituzioni europee competenti al fine di consentire la presentazione delle iniziative di legge da parte dei cittadini, è possibile verificare che al momento le proposte accolte dalla Commissione sono tredici e tutte hanno soddisfatto i requisiti richiesti fra cui si ricorda la necessaria coerenza con le disposizioni dei trattati e l'indicazione delle fonti di sostegno e finanziamento dell'iniziativa proposta il cui importo superi i 500 euro all'anno per *sponsor*. Il termine ultimo previsto per la raccolta delle sottoscrizioni per tutte e tredici le proposte è il 1° novembre 2013.



Come sopra detto solo le proposte d'iniziativa che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento sono registrate e, quindi, rese pubbliche sul sito e sempre sul sito si deve dare conto delle eventuali risposte negative date dalla Commissione ai comitati dei cittadini che hanno presentato proposte d'iniziativa non rispondenti a siffatte condizioni. Attualmente le proposte non accolte sono sette.

La Commissione, come si evince anche dalle relazioni disponibili sul sito internet, precisa i motivi del suo rifiuto di registrare l'iniziativa e informa gli organizzatori di tutti i possibili ricorsi giudiziari ed extragiudiziari a loro disposizione. La decisione di registrare o meno una proposta d'iniziativa si basa su motivazioni giuridiche e può pertanto essere impugnata. Risulta chiaro, dunque, che alcune delle preoccupazioni emerse sono solo parzialmente condivisibili ed altre sono addirittura da considerarsi già superate.

Il problema derivante dalla numerosità degli Stati - considerato che in pochi mesi sono state presentate già diverse proposte di legge - appare proprio fra quelle criticità superate dagli eventi. La nostra riflessione dovrebbe, piuttosto, essere: vogliamo una procedura complessa ma ben definita nei tempi e nei modi tanto da consentire ad una proposta che giunge sul tavolo della Commissione di avere buone *chance* di essere approvata o preferiamo che pochi Stati riescano insieme a dare luogo a campagne propagandistiche che non hanno in sostanza alcuna possibilità di far breccia nel cuore dei commissari?

L'obiettivo, per l'Europa e per gli Stati, dovrebbe essere quello di mettere in moto strumenti efficaci di partecipazione,



anno II, n. 4, 2012

data di pubblicazione: 16 novembre 2012

Note

avendo cura di definire procedimenti che pur nella loro complessità, appaiano ai cittadini intuitivi e di facile applicazione ed agli Stati non impongano oneri amministrativi eccessivi.

È fondamentale costruire un istituto democratico e credibile, che garantisca pienamente la protezione dei dati personali, non si presti ad abusi e a frodi.

Rimane sullo sfondo la considerazione che nessuno può o vuole mettere in discussione la prerogativa di iniziativa legislativa della Commissione, ma solo prevedere un'iniziativa dei cittadini che *costringa* le istituzioni europee a prendere nella giusta considerazione le richieste sottoscritte da almeno un milione di cittadini.