

XVI legislatura

Atto comunitario n. 61

Libro verde

**Diritto d'iniziativa dei cittadini
europei - COM (2009) 622 def.**

Volume I

n. 49/DN
8 marzo 2010



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea



**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

Atto comunitario n. 61

Libro verde

**Diritto d'iniziativa dei cittadini
europei - COM (2009) 622 def.**

Volume I

Dossier n. 49/DN
8 marzo 2010

a cura di Laura Lo Prato

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Antonella Colmignoli

_4986

Viviana Di Felice

_3761

Laura Lo Prato

_3992

Coadiutori parlamentari

Antonina Celi

_4695

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
Atto comunitario n. 61: Libro verde - Diritto di iniziativa dei cittadini europei - COM (2009) 622 definitivo	"	1
Trattato sull'Unione europea: art. 11	"	17
Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: artt. 24, 227	"	19
Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 recante richiesta alla Commissione di presentare una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'attuazione del diritto di iniziativa dei cittadini - P6_TA(2009)0389	"	21
Costituzione italiana: art. 71, c. 2	"	29
Legge 25 maggio 1970, n. 352: artt. 7, 8, 48, 49	"	31

NOTA ILLUSTRATIVA

L'11 novembre 2009 la Commissione europea ha presentato il Libro verde "Diritto d'iniziativa dei cittadini europei (COM(2009)622).

Il diritto di iniziativa è sancito dall'articolo 11, comma 4, del Trattato sull'Unione europea, quale modificato dal Trattato di Lisbona, che stabilisce che *"i 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"*.

L'articolo 24, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea specifica ulteriormente che: *"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"*.

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 ha posto le condizioni per dare attuazione a questo nuovo strumento che, come afferma la Commissione nel "Libro verde" in oggetto, *"conferirà una dimensione nuova alla democrazia europea e verrà ad aggiungersi al complesso di diritti legati alla cittadinanza dell'Unione, intensificando il dibattito pubblico sulla politica europea e contribuendo alla creazione di un autentico spazio pubblico europeo"*.

1) La posizione del Parlamento europeo

L'esigenza di dare celere attuazione al diritto di iniziativa era stata già rilevata dal Parlamento europeo con la risoluzione del 7 maggio 2009 recante richiesta alla Commissione di presentare una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'attuazione dell'iniziativa dei cittadini. Nel chiedere alla Commissione di elaborare una proposta di regolamento immediatamente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono state altresì formulate precise raccomandazioni sul suo possibile contenuto.

Ad opinione del Parlamento i titolari dell'iniziativa dovrebbero essere almeno un milione di cittadini che, in base alle legislazioni degli Stati membri, godano del diritto di voto alle elezioni per il Parlamento europeo e provengano da almeno un

quarto degli Stati membri rappresentandone, al contempo, almeno 1/500 della popolazione¹.

Al livello procedurale si ipotizza la distinzione in cinque fasi:

1. registrazione dell'iniziativa presso la Commissione, che ne esamina l'ammissibilità formale alla stregua di requisiti obiettivi prima che abbia inizio la raccolta delle firme;
2. raccolta delle adesioni, da effettuarsi per iscritto o per via elettronica, con particolare attenzione alla protezione dei dati personali. La definizione delle norme procedurali è demandata agli Stati membri;
3. presentazione dell'iniziativa alla Commissione, che ne esamina la rappresentatività verificando che siano rispettati i *quorum* previsti;
4. dichiarazione di presa della posizione della Commissione, da effettuarsi previa consultazione dei promotori dell'iniziativa. Qualora la Commissione non intenda presentare una proposta, ne comunica i motivi al Parlamento europeo ed agli organizzatori;
5. verifica che l'atto legislativo sia conforme ai trattati.

In omaggio al principio di trasparenza è inoltre stabilito che la Commissione non proceda all'esame nel merito prima che i promotori abbiano presentato una relazione sulle fonti di finanziamento dell'iniziativa ("relazione per la trasparenza").

Particolare attenzione viene riservata alle forme di pubblicità ed impugnativa delle decisioni assunte. In particolare:

- le decisioni in merito all'ammissibilità, alla rappresentatività ed al seguito da dare ad un'iniziativa sono comunicate agli organizzatori, pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* e ne è inviata tempestiva informativa al Parlamento europeo, al Consiglio ed agli Stati membri. Ne è previsto inoltre il controllo (esteso anche ai casi di mancata decisione) della Corte di giustizia delle Comunità europee e del Mediatore europeo. Nella quarta fase l'impugnativa è limitata al solo caso di inazione della Commissione;
- la relazione per la trasparenza viene pubblicata, unitamente ad un parere in merito.

2) Il Libro verde sul diritto di iniziativa dei cittadini europei

Il libro verde illustra le complesse questioni, di ordine giuridico ma anche pratico, sottese dall'iniziativa dei cittadini e rappresenta un punto di partenza per uno sforzo comune di approfondimento e riflessione al livello dell'intera Unione.

¹ La percentuale di 1/500 è ottenuta mettendo in rapporto la popolazione totale dell'Unione (circa 500 milioni di individui) al numero di cittadini che, ai sensi del Trattato sull'Unione europea, devono sottoscrivere l'iniziativa.

Ogni argomento trattato è stato corredato da una griglia di domande, che hanno dato vita ad una procedura di consultazione che dovrebbe contribuire a determinare i contenuti del regolamento da emanare.

I temi affrontati sono stati relativi a:

1. numero minimo di Stati da cui i cittadini devono provenire al fine di garantire che l'iniziativa risulti sufficientemente rappresentativa dell'interesse dell'Unione. Nel ricercare un *quorum* frutto di elementi obiettivi e che assicuri rappresentatività senza, al contempo, appesantire la procedura, sono state formulate tre ipotesi:
 - a) la maggioranza degli Stati membri (attualmente 14);
 - b) un quarto degli Stati membri (attualmente 7), *quorum* ritenuto però dalla Commissione troppo basso per poter essere espressione dell'interesse globale dell'Unione;
 - c) un terzo degli Stati membri (attualmente 9), che invece la Commissione propone quale giusto equilibrio tra la necessità di garantire una rappresentatività adeguata e quella di agevolare il ricorso allo strumento;
2. numero minimo di firme per Stato membro: in considerazione delle sensibili differenze esistenti in termini di popolazione (dai 410.000 abitanti di Malta agli 82 milioni della Germania) si ritiene preferibile, piuttosto che stabilire un numero fisso, fare riferimento ad una percentuale, che si propone pari allo 0,2 per cento della popolazione di ogni Stato membro in cui si raccolgono le firme²;
3. età minima per sostenere un'iniziativa. La Commissione ipotizza due strade: ammettere all'iniziativa chi goda del diritto di elettorato attivo alle elezioni europee oppure stabilire un'età minima uguale per tutti;
4. forma e formulazione di un'iniziativa dei cittadini europei: la Commissione ritiene restrittivo e gravoso richiedere la presentazione di un disegno di legge strutturato, preferendo che ci si limiti a dichiarare chiaramente l'oggetto e le finalità della proposta. Resta ferma la possibilità per i cittadini di allegare, per comodità, un progetto di atto giuridico;
5. requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme, compito da svolgere a cura delle autorità nazionali degli Stati membri in conformità con la pertinente normativa nazionale, europea o internazionale in materia di diritti fondamentali, diritti umani e protezione dei dati personali. In quest'ambito ci si trova di fronte ad una duplice possibilità:

² La percentuale è di nuovo ottenuta rapportando la popolazione dell'Unione al milione di cittadini che, ai sensi del Trattato sull'Unione europea, devono sottoscrivere l'iniziativa. La soglia dello 0,2 per cento e quella, ipotizzata dal Parlamento europeo, pari ad 1/500, sono dunque equivalenti. E' stato calcolato che l'adozione di tale soglia implicherebbe che in Italia sarebbe necessario raccogliere circa 120.000 firme.

- a) richiamare in toto le procedure nazionali, che possono però essere molto diverse tra loro³;
- b) armonizzare rigorosamente i requisiti procedurali nell'intera Unione, con oneri significativi per gli Stati che già hanno predisposto procedure *ad hoc*.

La Commissione propone di adottare una soluzione intermedia, stabilendo una serie di disposizioni fondamentali al livello comunitario che garantiscano al contempo agli Stati un certo livello di flessibilità e, al livello di Unione, il rispetto di procedure comuni.

Si sottolinea comunque l'importanza di consentire l'adesione ai cittadini dell'Unione che risiedono in un paese diverso da quello d'origine.

Dal punto di vista prettamente contenutistico la Commissione invita a valutare alcune questioni quali il luogo (fisico o virtuale, tramite il ricorso ad Internet) e le modalità di raccolta delle firme e la possibilità di garantire la protezione dei dati personali;

6. eventuale fissazione di un termine per la raccolta delle firme, ragionevole ed abbastanza lungo da consentire lo svolgimento di una campagna su scala europea. La Commissione ipotizza un termine annuale;
7. registrazione delle iniziative proposte, importante anche al fine di farne decorrere l'eventuale termine per la raccolta delle firme. Si ipotizza, per garantire la trasparenza delle iniziative, la registrazione su un sito Internet messo a disposizione dalla Commissione prima che inizi la raccolta delle firme. Resta da stabilire se si preveda in questa fase una decisione in merito all'ammissibilità della proposta;
8. requisiti in capo agli organizzatori: la Commissione ritiene che, per garantire la trasparenza ed il controllo democratico, dovrebbero essere fornite informazioni soprattutto in merito alle organizzazioni promotrici ed alle modalità di finanziamento, presente o futuro, anche in considerazione del fatto che nessun contributo pubblico è previsto per l'iniziativa popolare;
9. esame delle iniziative da parte della Commissione entro un termine ragionevole, non superiore a sei mesi dal momento di presentazione formale dell'iniziativa. Durante questo periodo la Commissione si propone di valutarne l'ammissibilità e di stabilire se la questione di fondo meriti ulteriori azioni;

³ Si ricorda che la normativa italiana (legge 25 maggio 1970, n. 352) prevede che la proposta di legge di iniziativa popolare sia accompagnata dalle firme dei cittadini che se ne fanno promotori, i quali devono risultare iscritti nelle liste elettorali. Le firme vanno autenticate, con l'indicazione della relativa data, da uno dei funzionari a ciò abilitati dalla legge (tra gli altri i notai, i giudici di pace, i cancellieri di corti d'appello e tribunali, i segretari comunali).

10. iniziative riguardanti il medesimo argomento, con l'eventuale introduzione di meccanismi dissuasivi o di termini tassativi per limitare la possibilità di ripresentare un'iniziativa respinta.

Nell'ottica di permettere ai cittadini di beneficiare in tempi brevi di questo nuovo, importante diritto la Commissione auspica che la procedura di adozione del regolamento - il cui contenuto dovrebbe essere determinato anche dagli esiti della consultazione - sia ultimata entro la fine dell'anno 2010.

3) Esiti della consultazione

La procedura di consultazione si è conclusa il 31 gennaio 2010 ed ha effettivamente visto la partecipazione di un'ampissima categoria di soggetti: autorità pubbliche degli Stati membri, soggetti istituzionali, esponenti della società civile ma anche un gran numero di cittadini europei che hanno risposto a titolo individuale⁴.

Segue, in estrema sintesi, una panoramica delle posizioni assunte dai soggetti istituzionali degli Stati membri.

A) Contributi dei Governi:

I Governi dell'Austria, della Finlandia, dei Paesi Bassi e del Regno Unito hanno fornito le seguenti risposte al questionario predisposto dalla Commissione:

- 1) numero minimo di Stati da cui i cittadini devono provenire: i Governi olandese e britannico concordano con l'ipotesi di prevedere una soglia pari ad un terzo degli Stati membri, mentre quello finlandese ritiene preferibile il *quorum* di un quarto. Il Governo austriaco formula l'ipotesi ulteriore di sei Stati membri;
- 2) numero minimo di firme per Stato membro: vi è consenso nel ritenere congrua una percentuale pari allo 0,2 per cento della popolazione totale. Il Governo del Regno Unito allarga ulteriormente lo spettro di azione potenziale dell'istituto, specificando che a proprio parere il diritto di presentare un'iniziativa dovrebbe essere aperto a tutti coloro che risiedono legalmente in uno Stato membro;
- 3) età minima per sostenere un'iniziativa: l'Austria, la Finlandia ed i Paesi Bassi concordano nel farla coincidere con l'età richiesta dalla legislazione nazionale per partecipare alle elezioni del Parlamento europeo. Il Regno Unito invece non ritiene necessario stabilire un'età minima in considerazione del fatto che l'iniziativa popolare costituisce un contributo

⁴ La lista completa dei partecipanti, con i *link* ai rispettivi contributi, è disponibile sul sito Internet della Commissione (http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/contributions_en.htm). Per i contributi dei Parlamenti si veda anche il sito Iplex http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COM20090622

attivo e diretto al processo decisionale, a cui dovrebbe poter partecipare ogni cittadino;

- 4) forma e formulazione di un'iniziativa dei cittadini europei: vi è unanimità sulla mera necessità di una formulazione chiara dell'iniziativa in termini di oggetto ed obiettivi, senza necessità di ulteriori restrizioni formali. Il Governo austriaco ipotizza - come anche il Governo olandese - che le istituzioni europee prevedano una forma di consulenza per i promotori delle iniziative;
- 5) requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme: i Governi austriaco, finlandese ed olandese concordano sulla proposta di predisporre una serie di disposizioni comuni al livello di Unione. Quello del Regno Unito, invece, ritiene che vi debba essere intera e piena discrezionalità degli Stati membri. Vi è completo accordo nel considerare favorevolmente la raccolta delle firme *on-line* purché sia garantita la sicurezza dei dati. Generale consenso si registra in merito alla partecipazione dei cittadini dell'Unione indipendentemente dallo Stato di residenza, con l'opinione parzialmente difforme dei Governi del Regno Unito (che ne auspica l'estensione a tutti coloro che risiedono legalmente in uno Stato membro) ed austriaco, il quale al fine di evitare la possibilità di apposizione di firme multiple specifica che si dovrebbe poter aderire solo nel paese in cui si è registrati - o si intenda registrarsi - per le elezioni europee. L'Austria non approva, in particolare, che le firme siano raccolte al di fuori del territorio dell'Unione europea;
- 6) fissazione di un termine per la raccolta delle firme: vi è unanimità nel sostenere l'ipotesi di un termine annuale. Il governo finlandese suggerisce si possano prevedere proroghe su richiesta;
- 7) registrazione delle iniziative proposte: il solo Governo olandese non ritiene necessario un sistema di registrazione. Per il resto vi è accordo che questa possa essere effettuata su apposito sito Internet, creato dalla Commissione, con un controllo di ammissibilità *ex ante*, anche al fine di evitare iniziative contrarie ai valori e principi di base dell'Unione;
- 8) requisiti in capo agli organizzatori: vi è accordo sulla circostanza che debbano fornire informazioni non solo su se stessi ma anche sulle forme di finanziamento a cui ritengono di fare ricorso per organizzare e pubblicizzare l'iniziativa. Unica opinione contraria è quella del Governo olandese non in spregio alla trasparenza, di cui anzi si riafferma l'importanza, ma nel timore che l'iniziativa popolare possa trasformarsi in uno strumento di *lobbying*;
- 9) esame delle iniziative da parte della Commissione: opinioni difformi rispetto al termine semestrale proposto dalla Commissione sono espresse dai Governi austriaco ed olandese. Vi è poi consenso sulla necessità che la Commissione motivi eventuali decisioni negative;

10) iniziative riguardanti il medesimo argomento: nessuno dei Governi intervenuti ritiene necessario prevedere restrizioni al riguardo.

Si segnala altresì che sul sito della Commissione sono disponibili, nelle rispettive lingue nazionali, le posizioni dei Governi ceco, lituano, svedese ed ungherese.

B) Contributi dei Parlamenti nazionali:

Al di fuori del questionario predisposto dal Libro verde si segnalano le seguenti considerazioni generali espresse da alcuni Parlamenti dell'Unione europea:

- il Senato della Repubblica ceca propone di escludere espressamente il ricorso all'iniziativa dei cittadini in materia finanziaria, su questioni istituzionali ed individuali, di politica estera e di sicurezza comune;
- trattandosi di un istituto inedito, che contiene in sé un certo grado di sperimentazione ed è potenzialmente foriero di conseguenze inattese ed imprevedibili, si è da più parti proposto di prevederne già sul nascere opportune modalità di revisione, tramite una clausola di revisione espressa da inserire nel regolamento (Parlamento irlandese) o una valutazione da effettuarsi dopo un certo numero di anni (Riksdagen svedese). Del resto lo stesso Parlamento europeo, nella risoluzione citata, ha preannunciato la propria intenzione di considerare la definizione di un sistema efficace per monitorare l'istituenda procedura.

Con specifico riferimento al questionario del Libro verde, poi, le risposte fornite sono state in estrema sintesi le seguenti:

1. numero minimo di Stati da cui i cittadini devono provenire: le posizioni si dividono tra i *quorum* di un terzo o un quarto degli Stati membri. Il Nationalrat austriaco ipotizza un numero di sei Stati ed il Parlamento irlandese di otto, con adeguamento ad un quarto qualora il numero degli Stati membri dell'Unione dovesse salire a 32;
2. numero minimo di firme per Stato membro: la sola House of Lords ritiene che un limite fissato proporzionalmente alla popolazione sia lesivo del principio di equità tra gli Stati membri; il Senato ceco propone una soglia non inferiore all'uno per cento della popolazione; gli altri Parlamenti concordano invece sullo 0,2 per cento, con la specificazione da parte del Bundesrat che la soglia non dovrebbe comunque superare le 50.000 firme per Stato;
3. età minima per sostenere un'iniziativa: solo la Germania e l'Irlanda propongono la soglia di 16 anni. Gli altri Parlamenti concordano con il requisito del godimento dell'elettorato attivo per le elezioni europee;
4. forma e formulazione di un'iniziativa dei cittadini europei: si ritiene sufficiente l'enunciazione chiara dell'oggetto e delle finalità, tenuto conto delle competenze dell'Unione;

5. le posizioni in merito ai requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme sono assai diversificate, ma in linea di massima prevale la teoria a predisporre almeno un minimo di disposizioni basilari comuni a tutti gli Stati membri;
6. fissazione di un termine per la raccolta delle firme: si propongono termini che variano da un anno a diciotto mesi. Si segnala la posizione della Camera dei deputati del Granducato di Lussemburgo, per cui il termine dovrà essere adeguato al numero richiesto di firme: per un *quorum* pari allo 0,2 per cento della popolazione degli Stati membri si concorda su un termine trimestrale;
7. vi è unanimità sull'opportunità della registrazione delle iniziative proposte e di un tempestivo vaglio di ammissibilità da parte della Commissione, che per la maggioranza degli intervenuti dovrebbe avvenire *ex ante* e, su proposta del Parlamento irlandese, essere effettuato a cura del Mediatore europeo (Ombudsman)⁵;
8. requisiti in capo agli organizzatori: vi è consenso generalizzato a che siano garantiti trasparenza e controllo, soprattutto dal punto di vista finanziario;
9. le posizioni sull'esame delle iniziative da parte della Commissione appaiono estremamente diversificate. La maggior parte degli intervenuti concorda con il termine semestrale;
10. iniziative riguardanti il medesimo argomento: solo il Nationalrat ed il Bundesrat ritengono opportuno prevedere meccanismi che limitino la ripresentazione.

C) Contributi degli enti locali italiani:

Sul sito della Commissione si rinvengono contributi dei Consigli regionali dell'Abruzzo, dell'Emilia Romagna⁶, del Friuli-Venezia Giulia, delle Marche, della Sardegna e dell'Umbria nonché del Consiglio della provincia autonoma di Trento. Segue una breve panoramica delle opinioni espresse:

- 1) numero minimo di Stati da cui i cittadini devono provenire: i contributi si dividono tra quanti appoggiano la soglia di un quarto degli Stati membri, come proposto dal Parlamento europeo (Abruzzo, Marche) e quanti invece prediligono il *quorum* di un terzo (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Consiglio provinciale di Trento). Il Consiglio regionale dell'Umbria, dal canto suo, "*ritiene molto più significativo stabilire soglie relative ai sottoscrittori che non al numero di Stati*";
- 2) numero minimo di firme per Stato membro: la soglia dello 0,2 per cento della popolazione di uno Stato membro (da intendersi, secondo l'Assemblea

⁵ Si segnala che il Mediatore europeo (Ombudsman) ha partecipato in prima persona alla Consultazione sul Libro verde con un proprio contributo, riportato tra gli allegati.

⁶ Il Consiglio regionale dell'Emilia Romagna ne ha altresì inviato il testo al Senato della Repubblica ai sensi dell'art. 138 del Regolamento (voto regionale n. 30).

- legislativa delle Marche, come "*cittadini aventi diritto al voto*") è unanimemente ritenuta adeguata. Il Consiglio regionale dell'Umbria ha aggiunto che, qualora dovesse optarsi per un diverso numero di sottoscrizioni, questo dovrebbe essere comunque superiore allo 0,2 per cento;
- 3) età minima per sostenere un'iniziativa: quella richiesta al livello statale per il voto alle elezioni europee;
 - 4) forma e formulazione di un'iniziativa dei cittadini europei: si concorda sul fatto che sarebbe sufficiente l'enunciazione chiara dell'oggetto e della finalità della proposta. I Consigli regionali dell'Abruzzo, delle Marche e dell'Umbria sono favorevoli a che ne siano indicate le motivazioni. L'Assemblea regionale delle Marche riterrebbe altresì opportuna una prima, generica valutazione di impatto del rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità e dell'impatto sul diritto comunitario. L'Emilia Romagna ipotizza che sia previsto presso il Parlamento europeo - su richiesta dei comitati promotori - un servizio di assistenza;
 - 5) rispetto ai requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme le posizioni espresse variano fortemente tra chi auspica un'armonizzazione rigorosa dei requisiti procedurali (Friuli-Venezia Giulia), chi demanderebbe i controlli alle autorità nazionali sulla base di procedure predisposte autonomamente (Abruzzo e, almeno in una fase preliminare, Trento), chi auspica la creazione di uno strumento comune che, proprio per la sua differenza rispetto a quelli esistenti negli Stati membri, sia chiaramente identificabile come "europeo" (Emilia Romagna) e chi ipotizza invece l'adozione solo di una serie di disposizioni comuni al livello comunitario (Sardegna, Umbria). Il solo Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ritiene di "limitare l'esercizio di legittimazione popolare al solo Stato di cittadinanza". Risulta invece accordo unanime sull'opportunità di sostenere un'iniziativa popolare *on-line*, prestando particolare attenzione ai requisiti di sicurezza;
 - 6) fissazione di un termine per la raccolta delle firme: vi è unanimità sull'opportunità di fissare un termine, che secondo alcuni (Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Consiglio regionale di Trento) dovrebbe essere annuale, secondo altri invece di durata minore (in questo senso si esprime, senza ulteriori specificazioni, l'Assemblea legislativa delle Marche; per l'Abruzzo e l'Umbria si potrebbe ipotizzare un termine semestrale, prorogabile per l'Abruzzo di ulteriori tre mesi);
 - 7) registrazione delle iniziative proposte: tutti gli enti intervenuti convengono sull'introduzione di un sistema di registrazione tramite sito Internet predisposto dalla Commissione. In merito ad una valutazione preventiva di ammissibilità rispetto alla proposta, si registrano i pareri negativi delle regioni Abruzzo e Marche e quelli invece positivi della regione Umbria e del Consiglio provinciale di Trento;

- 8) requisiti in capo agli organizzatori: si ritiene unanimemente che debbano fornire informazioni su se stessi e sulle proprie forme di finanziamento. In particolare l'Abruzzo propone il riconoscimento dello *status* giuridico di promotore e l'Emilia Romagna la predisposizione di un codice di condotta per i comitati promotori;
- 9) esame delle iniziative da parte della Commissione: solo le Marche non accettano il termine semestrale proposto, aderendo invece alla proposta del Parlamento europeo di prevedere un termine di cinque mesi L'Abruzzo e le Marche concordano sulla necessità che l'*iter* sfoci in una decisione formale motivata, notificata alle parti interessate e resa pubblica;
- 10) iniziative riguardanti il medesimo argomento: si registra un sostanziale accordo sulla necessità di evitare il moltiplicarsi di iniziative sui medesimi temi, ad esempio tramite l'accorpamento di iniziative popolari aventi il medesimo oggetto (Abruzzo e Sardegna) o l'introduzione del divieto di riproposizione delle iniziative prima di un congruo periodo di tempo (Umbria e Trento).

Una volta chiusa la procedura di consultazione l'*iter* di preparazione del regolamento è proseguito e il 22 febbraio 2010 ha avuto luogo a Bruxelles un'*audizione pubblica* in cui sono stati affrontati i temi relativi all'iniziativa popolare europea.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.11.2009

COM(2009)622 definitivo

LIBRO VERDE

Diritto d'iniziativa dei cittadini europei

LIBRO VERDE

Diritto d'iniziativa dei cittadini europei

INDICE

I.	INTRODUZIONE.....	3
II.	TEMI DELLA CONSULTAZIONE	4
1.	Numero minimo di Stati membri da cui i cittadini devono provenire	4
2.	Numero minimo di firme per Stato membro.....	5
3.	Età minima per sostenere un'iniziativa dei cittadini europei.....	6
4.	Forma e formulazione di un'iniziativa dei cittadini europei	7
5.	Requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme.....	8
6.	Termine per la raccolta di firme.....	10
7.	Registrazione delle iniziative proposte	11
8.	Requisiti che devono soddisfare gli organizzatori - Trasparenza e finanziamento....	12
9.	Esame di un'iniziativa dei cittadini europei da parte della Commissione.....	13
10.	Iniziative riguardanti il medesimo argomento	14
III	COME RISPONDERE.....	14

I. INTRODUZIONE

Il trattato di Lisbona, firmato nella capitale portoghese il 13 dicembre 2007 e che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, mirava in particolare a rafforzare il tessuto democratico dell'Unione europea. Una delle sue principali innovazioni consiste nell'introduzione per i cittadini europei del diritto di iniziativa. Esso stabilisce infatti che *“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”*¹.

Il trattato di Lisbona prevede altresì che le procedure e le condizioni necessarie per il diritto di iniziativa dei cittadini europei (detta anche iniziativa popolare), compreso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire, siano stabilite da un regolamento che il Parlamento europeo e il Consiglio adottano su proposta della Commissione europea.

La Commissione europea accoglie con favore l'introduzione del diritto di iniziativa, che consentirà ai cittadini dell'Unione europea di far sentir con maggiore autorevolezza la propria voce, concedendo loro il diritto di chiedere direttamente alla Commissione di presentare nuove iniziative politiche. Tale facoltà conferirà una dimensione nuova alla democrazia europea e verrà ad aggiungersi al complesso di diritti legati alla cittadinanza dell'Unione, intensificando il dibattito pubblico sulla politica europea e contribuendo alla creazione di un autentico spazio pubblico europeo. La sua attuazione rafforzerà la partecipazione dei cittadini e della società civile organizzata all'elaborazione delle politiche comunitarie.

La Commissione ritiene che i cittadini europei dovrebbero beneficiare di questo nuovo diritto al più presto dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona. La sua ambizione consiste quindi nel far sì che il regolamento sull'iniziativa popolare venga adottato entro la fine del primo anno successivo all'entrata in vigore del trattato e confida che il Parlamento europeo e il Consiglio condivideranno tale obiettivo. Tenuto conto dell'importanza della futura proposta, la società civile organizzata, i soggetti istituzionali e le autorità pubbliche degli Stati membri, oltre agli stessi cittadini devono inoltre poter presentare le proprie osservazioni sulle modalità di funzionamento dell'iniziativa.

Il presente libro verde intende pertanto raccogliere le opinioni di tutte le parti interessate sui principali temi che daranno forma al futuro regolamento. La Commissione auspica che la consultazione possa raccogliere un'ampia gamma di risposte.

L'esperienza dei cittadini, delle parti interessate e delle autorità pubbliche in ordine a un analogo diritto d'iniziativa popolare previsto negli Stati membri risulterebbe estremamente interessante nell'ambito di questa consultazione.

¹ Articolo 11, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea.

La Commissione accoglie altresì favorevolmente la risoluzione del Parlamento europeo sul diritto di iniziativa dei cittadini, adottata nel maggio 2009², quale valido contributo al presente dibattito.

II. TEMI DELLA CONSULTAZIONE

Benché il principio stesso e le caratteristiche principali del diritto di iniziativa dei cittadini siano sanciti dal nuovo trattato, la procedura e le modalità pratiche relative a questo nuovo istituto sollevano problemi giuridici, amministrativi e di ordine pratico. Essi vengono presentati qui di seguito, unitamente a una serie di domande alle quali i cittadini e le parti interessate sono invitati a rispondere.

1. Numero minimo di Stati membri da cui i cittadini devono provenire

Il trattato indica che i firmatari di un'iniziativa popolare devono provenire da “un numero significativo di Stati membri” e prevede che il regolamento stabilisca “il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini devono provenire”.

È opportuno formulare una serie di considerazioni per stabilire quale dovrebbe essere la soglia adeguata.

Innanzitutto, il fatto che i firmatari debbano provenire da un “numero significativo di Stati membri” intende garantire che un'iniziativa risulti sufficientemente rappresentativa di un interesse dell'Unione. Pur garantendo una rappresentatività sufficiente dell'iniziativa, una soglia elevata finirebbe tuttavia con l'appesantire la procedura. D'altro canto, una soglia bassa renderebbe il diritto di iniziativa più accessibile ma meno rappresentativo. Occorre quindi trovare il giusto equilibrio tra questi due aspetti.

In secondo luogo, la soglia andrebbe determinata sulla base di criteri oggettivi, soprattutto alla luce di altre disposizioni del trattato, onde evitare interpretazioni contrastanti.

Si potrebbe richiedere, in prima ipotesi, che la soglia consista nella maggioranza degli Stati membri. Poiché l'Unione europea conta 27 Stati membri, la maggioranza sarebbe attualmente di 14 Stati. Sebbene il trattato non escluda un'impostazione del genere, l'uso del termine “numero significativo” sembra indicare che il ricorso alla maggioranza non fosse nelle intenzioni. Inoltre, la maggioranza parrebbe esageratamente elevata.

Un'altra ipotesi, all'estremo opposto, consisterebbe nel fissare la soglia a un quarto degli Stati membri, ossia attualmente sette Stati. Si tratta della soglia proposta dal Parlamento europeo nella sua risoluzione sul diritto di iniziativa dei cittadini, per analogia con l'articolo 76 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che prevede che gli atti riguardanti la cooperazione giudiziaria in materia penale o la cooperazione di polizia possano essere adottati su iniziativa di un quarto degli Stati membri. La Commissione europea non ritiene che questo

² Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 recante richiesta alla Commissione di presentare una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'attuazione del diritto di iniziativa dei cittadini - P6_TA(2009)0389.

precedente presenti una analogia valida con il diritto di iniziativa popolare, poiché riguarda settori estremamente specifici ed è dettato da una logica diversa. Inoltre, la Commissione è dell'avviso che un quarto degli Stati membri costituirebbe una soglia troppo bassa per garantire che l'interesse dell'Unione sia adeguatamente rispecchiato.

Una terza possibilità consisterebbe nel fissare la soglia a un terzo degli Stati membri, quindi attualmente a nove Stati. Tale cifra rispecchierebbe una serie di disposizioni del trattato di natura più generale. Si tratta della soglia stabilita dalle disposizioni relative alla "cooperazione rafforzata", che prevedono la partecipazione di "almeno nove Stati membri"³. Un terzo rappresenta altresì la soglia fissata con riferimento al numero di parlamenti nazionali richiesto per avviare la procedura di sussidiarietà di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato ai trattati.

La soglia di un terzo riveste importanza anche in alcuni sistemi nazionali. La costituzione federale austriaca stabilisce che l'iniziativa popolare deve essere sostenuta da 100 000 elettori, o da un sesto degli elettori in almeno tre Länder (ossia un terzo dei nove Länder che il paese conta). Al di fuori dell'UE, anche la soglia fissata dalla Svizzera quanto al numero di cantoni necessario per un referendum facoltativo si avvicina a un terzo.

La Commissione ritiene che una soglia di un terzo rappresenterebbe il giusto equilibrio tra la necessità di garantire una rappresentatività adeguata, da un lato, e quella di agevolare il ricorso allo strumento, dall'altro.

Domande

Un terzo del numero complessivo di Stati membri rappresenterebbe un "numero significativo di Stati membri", come richiede il trattato?

In caso contrario, quale soglia sarebbe adeguata e perché?

2. Numero minimo di firme per Stato membro

Poiché il trattato prevede che un'iniziativa popolare sia sostenuta da almeno un milione di cittadini provenienti da un numero significativo di Stati membri, la Commissione reputa che si debba stabilire un numero minimo di cittadini promotori di un'iniziativa in ciascuno Stato membro interessato. Il riferimento a un "numero significativo di Stati membri" è stato introdotto per garantire che un'iniziativa dei cittadini europei avesse effettivamente un carattere europeo. Ne consegue, a sua volta, che occorre un numero minimo di cittadini partecipanti nel numero minimo di Stati membri previsto per assicurare che venga rispecchiata una percentuale ragionevole dell'opinione pubblica. Sarebbe contrario allo spirito del trattato se un'iniziativa potesse essere presentata da un gruppo consistente di cittadini di un unico Stato membro e soltanto da un numero meramente simbolico di cittadini provenienti da altri Stati membri.

³ Articolo 20 del trattato sull'Unione europea.

Questa condizione relativa a un numero minimo di cittadini per Stato membro riguarderebbe soltanto, ovviamente, il numero minimo di Stati membri dai quali devono provenire i cittadini che promuovono un'iniziativa popolare.

Per determinare il numero minimo di cittadini per Stato membro si potrebbe, ad esempio, stabilire un numero fisso di cittadini partecipanti per tutti gli Stati membri. Questa soluzione avrebbe il vantaggio di essere chiara e semplice. Tuttavia, tenuto conto delle enormi differenze che esistono tra gli Stati membri in termini di popolazione (dai 410 000 abitanti di Malta agli 82 milioni della Germania), questa cifra fissa penalizzerebbe i cittadini provenienti dagli Stati membri più piccoli.

Un'altra possibilità, più equa, consisterebbe nel fissare come soglia una percentuale della popolazione di ciascuno Stato membro. Si potrebbe procedere per analogia con la percentuale di cittadini dell'Unione richiesta per presentare un'iniziativa popolare. Attualmente, la popolazione dell'Unione è di poco inferiore a 500 milioni. Pertanto, un milione su 500 milioni rappresenta lo 0,2% della popolazione dell'Unione. Lo 0,2% della popolazione di ciascuno Stato membro in cui vengono raccolte le firme potrebbe quindi essere preso come il numero minimo di cittadini richiesto per quello Stato⁴. Si tratterebbe attualmente di 160 000 persone per un paese come la Germania o di 20 000 per un paese come il Belgio.

Vale la pena rilevare che nella maggior parte degli Stati membri in cui esiste un siffatto strumento, la percentuale di cittadini richiesta a sostegno di un'iniziativa popolare è nettamente superiore allo 0,2%. In Austria e in Spagna, ad esempio, tale livello è fissato all'1,2% circa della popolazione, in Lituania a quasi l'1,5% e in Lettonia al 10%. Anche Ungheria, Polonia, Portogallo e Slovenia prevedono soglie superiori allo 0,2% della popolazione.

Domande

Lo 0,2% della popolazione complessiva di ciascuno Stato membro rappresenterebbe una soglia adeguata?

In caso contrario, quali altre soluzioni garantirebbero che un'iniziativa popolare sia effettivamente rappresentativa di un interesse dell'Unione?

3. Età minima per sostenere un'iniziativa dei cittadini europei

La disposizione del trattato si applica a tutti i cittadini dell'Unione. Pare tuttavia ragionevole fissare un'età minima per l'adesione a un'iniziativa dei cittadini europei, come avviene in tutti gli Stati membri in cui tale istituto è previsto.

Esistono due possibilità.

Una prima ipotesi potrebbe prevedere che, per poter sostenere un'iniziativa dei cittadini europei, gli eventuali promotori debbano aver raggiunto l'età per il diritto di voto stabilita per le elezioni europee nello Stato membro di residenza⁵. Si tratta della prassi generale negli Stati membri: per sostenere

⁴ Si tratta dell'opzione sostenuta dal Parlamento europeo nella sua risoluzione sul diritto di iniziativa dei cittadini.

⁵ Questa è la proposta presentata dal Parlamento europeo nella risoluzione sul diritto di iniziativa dei cittadini.

un'iniziativa popolare, i cittadini devono avere il diritto di voto. Tale età è di 18 anni in tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Austria, dove gli elettori devono avere 16 anni.

Questa impostazione permetterebbe ai cittadini austriaci di godere prima degli altri del diritto di sostenere un'iniziativa dei cittadini europei, ma rispecchierebbe nel contempo la prassi esistente per l'elezione dei membri del Parlamento europeo.

La seconda possibilità consisterebbe nel fissare nel regolamento stesso l'età minima per aderire a un'iniziativa, ad esempio 16 o 18 anni. Se l'età minima venisse fissata a 18 anni, ci si allineerebbe con l'età del voto in tutti gli Stati membri salvo uno, e risulterebbero esclusi quei cittadini che hanno già raggiunto l'età per votare (16 anni) in Austria. Fissare l'età minima a 16 anni comporterebbe un notevole onere amministrativo, giacché ci si allontanerebbe dai sistemi vigenti per l'iscrizione degli elettori nelle liste.

Domande

L'età minima richiesta per sostenere un'iniziativa dei cittadini europei dovrebbe essere legata all'età minima per la partecipazione alle elezioni europee in ciascuno Stato membro?

In caso contrario, quali altre ipotesi sarebbero adeguate e perché?

4. Forma e formulazione di un'iniziativa dei cittadini europei

Il testo del trattato non precisa quale forma dovrebbe assumere un'iniziativa popolare, ma si limita a indicare che essa dovrebbe 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”*⁶.

Risulta però necessario stabilire quale forma un'iniziativa dovrebbe assumere, soprattutto affinché i cittadini e la Commissione siano in grado di individuarne chiaramente l'oggetto e le finalità.

Si potrebbe prospettare, ad esempio, che un'iniziativa popolare assuma la forma di un progetto di atto giuridico con disposizioni normative chiaramente riconoscibili. In alcuni Stati membri (Austria, Italia, Polonia e Spagna), il diritto di iniziativa deve effettivamente basarsi su disegni di legge. Tale requisito risulta però inutilmente restrittivo e gravoso. Inoltre, dal disposto del trattato non si evince che la forma richiesta sia quella di un progetto di strumento giuridico.

D'altro canto, un testo poco chiaro o non abbastanza dettagliato potrebbe risultare fuorviante per i firmatari e rendere più difficile per la Commissione fornire una risposta precisa e motivata. Si potrebbe allora disporre che un'iniziativa popolare dichiari chiaramente l'oggetto e le finalità della proposta che esorta la Commissione ad agire. Questa soluzione non impedirebbe ai cittadini di allegare, per comodità, un progetto di atto giuridico.

⁶ Articolo 11, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea.

Domande

Sarebbe sufficiente e opportuno disporre che un'iniziativa enunci chiaramente l'oggetto e le finalità della proposta che esorta la Commissione ad agire?

Quali altri requisiti bisognerebbe eventualmente definire circa la forma e la formulazione di un'iniziativa dei popolare?

5. Requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme

Per garantire la legittimità e la credibilità di un'iniziativa dei cittadini europei, bisognerà adottare provvedimenti volti a garantire una verifica e un'autenticazione adeguate delle firme, in conformità della pertinente normativa nazionale, europea o internazionale in materia di diritti fondamentali, diritti umani e protezione dei dati personali. Dato che, a livello di Unione europea, non esiste un organismo che disponga delle competenze o delle informazioni necessarie per controllare la validità delle firme e verificare se un dato cittadino dell'Unione possieda di fatto i requisiti per sostenere un'iniziativa popolare, questo compito dovrà essere svolto dalle autorità nazionali degli Stati membri⁷, cui spetterà pertanto verificare e certificare l'esito dell'operazione di raccolta delle firme nel proprio paese.

Due interrogativi inducono però ad alcune considerazioni: come procedere alla verifica negli Stati membri e in quale misura si dovrebbero definire requisiti comuni a livello di Unione europea?

Tutti gli Stati membri dispongono di procedure e meccanismi per verificare l'idoneità degli elettori e molti di essi hanno già predisposto procedure di verifica e autenticazione per un'iniziativa popolare a livello nazionale. Queste procedure di verifica e autenticazione variano però notevolmente da uno Stato membro all'altro: in alcuni le procedure di raccolta delle firme sono soggette a condizioni piuttosto rigide. In certi casi, ad esempio, i cittadini possono firmare le iniziative soltanto presso centri ufficialmente designati, oppure è richiesta la presenza di un funzionario pubblico o di un notaio incaricati di autenticare tutte le firme al momento della raccolta, ovvero ciascun firmatario dev'essere in possesso di un certificato d'iscrizione nelle liste elettorali. Altri Stati membri, invece, dispongono di sistemi più elastici, che non impongono condizioni specifiche per la raccolta delle firme ma richiedono in generale che le autorità procedano a una verifica a posteriori delle firme raccolte per verificarne la validità e accertarne il numero.

Sembra chiaro che l'obiettivo delle disposizioni comunitarie al riguardo dovrebbe essere, in definitiva, quello di permettere agli Stati membri di garantire una verifica adeguata, all'interno del loro paese, della validità delle firme raccolte per un'iniziativa dei cittadini europei, senza imporre condizioni troppo restrittive ai cittadini o inutili oneri amministrativi.

Per conseguire tale obiettivo si potrebbero invitare gli Stati membri a predisporre le opportune misure, lasciando però loro la facoltà di decidere come regolamentare tali procedure, eventualmente ricorrendo alle disposizioni già in vigore per l'iniziativa popolare a livello

⁷ Come riconosce altresì il Parlamento europeo nella sua risoluzione sul diritto di iniziativa dei cittadini.

nazionale. Questa scelta avrebbe il vantaggio di permettere agli Stati membri un'applicazione molto flessibile della disposizione. Per gli Stati membri che hanno già disciplinato il diritto di iniziativa popolare ne deriverebbe una notevole semplificazione. Una medesima iniziativa finirebbe tuttavia coll'essere soggetta a procedure notevolmente diverse nei vari Stati membri, col risultato che la raccolta delle firme potrebbe risultare più facile in alcuni e più difficile in altri. Una conseguenza involontaria sarebbe che in alcuni Stati membri i cittadini riuscirebbero a far sentire più facilmente la propria voce che in altri.

All'estremo opposto, si potrebbero armonizzare rigorosamente i requisiti procedurali nell'intera Unione. In pratica, tutti i requisiti procedurali sarebbero fissati da un regolamento UE e gli Stati membri non potrebbero derogarvi né imporre requisiti nazionali aggiuntivi. Ciò avrebbe il vantaggio di garantire condizioni identiche nell'intera Unione in ordine alle procedure da seguire per preparare un'iniziativa popolare. Per gli Stati membri che hanno già predisposto le necessarie procedure questa soluzione comporterebbe tuttavia un ulteriore onere amministrativo e regolamentare. Inoltre, è improbabile che un regolamento dell'Unione possa tenere pienamente conto delle peculiarità dei sistemi e delle procedure nazionali.

Una soluzione più razionale potrebbe quindi consistere nello stabilire una serie di disposizioni fondamentali a livello comunitario, compresi, da un lato, alcuni requisiti minimi per la verifica e l'autenticazione delle firme, dall'altro, l'obbligo per gli Stati membri di agevolare il processo di raccolta e di eliminare condizioni eccessivamente restrittive.

In questa ipotesi gli Stati membri potrebbero adottare misure aggiuntive soltanto all'interno dei requisiti fissati dall'Unione. Si otterrebbe il vantaggio di permettere agli Stati membri un certo livello di flessibilità, garantendo al tempo stesso il rispetto di procedure comuni nell'intera Unione.

Ne risulterebbe salvaguardato il carattere europeo del diritto di iniziativa popolare e agevolata la raccolta simultanea di firme in diversi Stati membri. A tal fine, si dovrebbe valutare attentamente il ricorso a strumenti in linea certificati e protetti.

Quale che sia l'impostazione scelta, essa dovrebbe consentire altresì ai cittadini dell'Unione che risiedono in un paese diverso da quello d'origine di aderire a iniziative popolari. Gli Stati membri possono attingere alla propria esperienza di gestione del diritto di voto per tali cittadini alle elezioni europee.

Resta da valutare una serie di importanti questioni relative al grado di regolamentazione della raccolta di firme e alla natura dei requisiti di verifica e autenticazione, in particolare:

- se occorra imporre condizioni circa il luogo in cui le firme possono essere raccolte e le relative modalità (ad esempio mediante la diffusione di liste da compilare e firmare, per posta, presso centri ufficialmente designati, ecc.);
- quali requisiti specifici per la verifica e l'autenticazione e quali caratteristiche di sicurezza risultino necessari ove le firme vengano raccolte in linea;
- se la dichiarazione di sostegno di un cittadino a una determinata iniziativa debba essere verificata nello Stato membro del quale ha la cittadinanza o in quello di residenza;

- quali misure di protezione dei dati personali vadano predisposte per la raccolta e l'elaborazione dei dati.

Domande

A livello dell'Unione, andrebbe fissata una serie comune di requisiti procedurali applicabili per la raccolta, verifica e autenticazione delle firme da parte delle autorità degli Stati membri?

In quale misura gli Stati membri dovrebbero poter emanare disposizioni specifiche a livello nazionale?

Occorrono procedure specifiche per garantire che i cittadini dell'Unione possano sostenere un'iniziativa popolare a prescindere dal paese di residenza?

I cittadini dovrebbero poter sostenere un'iniziativa popolare in linea? In caso affermativo, quali criteri di sicurezza e di autenticazione andrebbero previsti?

6. Termine per la raccolta di firme

Benché il trattato non preveda un termine per la raccolta delle firme, nei paesi europei in cui è contemplato il diritto di iniziativa popolare solitamente vige un termine, il quale varia da alcuni giorni (ad esempio, trenta giorni in Lettonia e sessanta in Slovenia) a diversi mesi (ad esempio, sei mesi in Spagna e diciotto in Svizzera).

Inoltre, nel caso di un'iniziativa dei cittadini europei, l'introduzione di un termine sarebbe giustificata da svariate ragioni: spesso vi è un nesso con particolari questioni d'attualità e l'iniziativa può riguardare problemi che, in assenza di termini o in presenza di termini troppo lunghi, perdono rilevanza; inoltre, se il periodo è troppo lungo, può cambiare il contesto nel quale le persone manifestano il proprio sostegno (ad esempio se, nel frattempo viene modificata o adottata una normativa europea sullo stesso argomento).

Se tuttavia viene imposto un termine, esso deve essere ragionevole e abbastanza lungo da consentire lo svolgimento di una campagna che tenga conto della maggiore complessità che una campagna d'azione su scala europea comporta. Tale obiettivo potrebbe essere conseguito prevedendo, ad esempio, un periodo di un anno⁸.

Domande

Si dovrebbe fissare un termine per la raccolta delle firme?

In caso affermativo, il termine di un anno risulterebbe adeguato?

⁸ Il termine di un anno è quello suggerito dal Parlamento europeo nella sua risoluzione sul diritto di iniziativa dei cittadini.

7. Registrazione delle iniziative proposte

A prescindere dalla durata del termine, bisognerebbe fissarne la data di inizio e di fine. Nella maggior parte degli Stati membri, il termine decorre generalmente dall'avvenuto espletamento delle necessarie formalità di pubblicazione o di registrazione; in alcuni casi, tuttavia, esso è determinato dalla data di presentazione delle firme.

La Commissione ritiene che qualora venga effettivamente stabilito un termine, si dovrebbe richiedere una forma di registrazione dell'iniziativa proposta prima che inizi la raccolta delle firme. Questa registrazione potrebbe essere effettuata dagli organizzatori dell'iniziativa su un apposito sito Internet messo a disposizione dalla Commissione. Essi dovrebbero caricare sul sito tutte le informazioni pertinenti (titolo, oggetto, obiettivi, contesto, ecc. dell'iniziativa proposta), mettendole così a disposizione del pubblico. Il sistema fornirebbe quindi all'organizzatore la conferma della registrazione, la data e un numero di registrazione, sulla cui base la campagna di raccolta delle firme potrà essere avviata.

Oltre a segnare l'avvio del conto alla rovescia, la registrazione garantirebbe la trasparenza delle iniziative popolari oggetto di una campagna di mobilitazione.

La Commissione non ritiene tuttavia che il processo di registrazione debba comportare una sua decisione in merito all'ammissibilità dell'iniziativa proposta, e comunque un'eventuale verifica formale delle iniziative proposte non sarebbe opportuna prima della raccolta delle eventuali firme⁹. Un'impostazione del genere potrebbe provocare una certa confusione, dando l'impressione che la Commissione abbia avallato in qualche modo le iniziative proposte sulla base di criteri non esclusivamente procedurali. Ne conseguirebbe la necessità di controlli che ritarderebbero l'inizio della raccolta delle firme. Dato, inoltre, che la ricevibilità e la sostanza delle iniziative non possono essere considerate disgiuntamente, non sarebbe opportuno procedere all'esame nella fase iniziale della registrazione.

La Commissione riconosce che potrebbe esservi una certa riluttanza ad avviare un'iniziativa a livello dell'Unione, col rischio che in definitiva possa venire respinta in quanto non ammissibile. Si noti però che il criterio di dirimente – la proposta con cui si invita la Commissione ad agire dovrebbe rientrare nell'ambito delle sue attribuzioni – è sufficientemente chiaro e noto a livello UE. In ogni caso, in generale ci si può attendere che prima di varare un'iniziativa gli organizzatori abbiano valutato attentamente se essa rientri, sotto il profilo giuridico, nel novero delle competenze della Commissione.

Domande

È da ritenersi necessario un sistema obbligatorio di registrazione delle iniziative proposte?

In caso affermativo, è accettabile che tale registrazione possa avvenire utilizzando un apposito sito Internet messo a disposizione dalla Commissione europea?

⁹ Nella sua risoluzione, il Parlamento europeo era piuttosto dell'avviso che si dovesse procedere a una verifica ex ante dell'ammissibilità.

8. Requisiti che devono soddisfare gli organizzatori - Trasparenza e finanziamento

Nella maggior parte dei casi, il lancio e l'organizzazione di una campagna relativa a un'iniziativa proposta dai cittadini europei richiederà il sostegno di organizzazioni o finanziamenti.

La Commissione ritiene che, per garantire la trasparenza e un controllo democratico, gli organizzatori delle iniziative dovrebbero essere tenuti a fornire alcune informazioni essenziali, soprattutto in ordine alle organizzazioni promotrici e alle modalità di finanziamento presente o futuro. Oltre a essere nell'interesse dei cittadini intenzionati a dare il proprio sostegno, questa impostazione sarebbe conforme all'iniziativa europea per la trasparenza promossa dalla Commissione¹⁰.

Qualora si optasse per il sistema prospettato di registrazione, le informazioni potrebbero venire fornite nel registro messo a disposizione dalla Commissione. Il regolamento potrebbe disporre altresì che gli organizzatori rendano pubbliche tutte le informazioni pertinenti su finanziamenti e aiuti nel corso della campagna.

Per quanto riguarda la questione del finanziamento, si osservi che, fatte salve altre forme di cooperazione e sostegno alle organizzazioni della società civile, non è previsto alcun finanziamento pubblico specifico per le iniziative dei cittadini. Le disposizioni proposte ne tutelerebbero pertanto, l'indipendenza e il carattere popolare.

A prescindere dalle condizioni imposte agli organizzatori in materia di trasparenza, è opportuno sottolineare che in numerosi sistemi nazionali vigono norme in merito a chi, di fatto, può agire in veste di organizzatore di un referendum d'iniziativa popolare. Tali disposizioni richiedono in generale che un'iniziativa venga presentata da cittadini o da comitati costituiti da un certo numero di cittadini. Poiché reputa che un requisito del genere potrebbe risultare troppo gravoso a livello di Unione europea, la Commissione preferirebbe non imporre restrizioni relative ai promotori di un'iniziativa; gli organizzatori potrebbero quindi essere singoli cittadini o organizzazioni. Il caso delle petizioni presentate al Parlamento europeo offre al riguardo un'utile analogia. Il trattato riconosce infatti a qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché a ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo¹¹.

¹⁰ Nella sua risoluzione, il Parlamento europeo ritiene che, ai fini della trasparenza, i promotori di un'iniziativa popolare debbano impegnarsi pubblicamente a dare conto del suo finanziamento e delle fonti da cui proviene.

¹¹ Articolo 227 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Inoltre, gli organizzatori dovrebbero rispettare gli obblighi in materia di protezione dei dati personali in conformità della pertinente normativa nazionale che recepisce la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati.

Domande

Quali condizioni specifiche andrebbero imposte agli organizzatori di un'iniziativa per garantire la trasparenza e un controllo democratico?

È auspicabile che gli organizzatori siano tenuti a fornire informazioni sugli aiuti e sul finanziamento ricevuti per un'iniziativa?

9. Esame di un'iniziativa dei cittadini europei da parte della Commissione

Una volta raccolto il numero di firme richiesto per un'iniziativa popolare e dopo la loro convalida da parte delle autorità competenti degli Stati membri, l'organizzatore può presentarla formalmente alla Commissione.

Il trattato di Lisbona non fissa un termine entro il quale la Commissione è chiamata a occuparsi di un'iniziativa dei cittadini una volta che questa sia stata regolarmente presentata. Ciò potrebbe essere dovuto, in parte, al fatto che un'iniziativa può vertere su temi complesse e in tal caso la Commissione avrebbe bisogno di tempo per vagliarla attentamente prima di decidere quale azione intenda avviare; in alcuni casi, potrebbe risultare necessaria un'analisi dei meriti e dei limiti di un'iniziativa politica proposta. Si osservi che non è previsto alcun termine specifico neppure per l'esame delle petizioni da parte del Parlamento europeo.

Fissare un termine sembra tuttavia conforme a buona prassi amministrativa, anche per evitare che la risposta della Commissione resti troppo a lungo nell'incertezza. In tal caso, il termine dovrebbe essere abbastanza lungo da consentire alla Commissione un'attenta disamina del contenuto dell'iniziativa presentata. D'altro canto, esso dovrebbe garantire che i sostenitori di un'iniziativa vengano informati entro un lasso di tempo ragionevole delle intenzioni della Commissione.

Gli ordinamenti nazionali seguono criteri diversi con riferimento ai termini per l'esame dell'iniziativa popolare. Alcuni impongono termini compresi tra poche settimane e vari mesi, altri invece non fissano un termine specifico alle autorità.

Si potrebbe quindi prevedere che la Commissione sia tenuta a esaminare un'iniziativa dei cittadini entro un termine ragionevole non superiore a sei mesi. Un'impostazione del genere comporterebbe una scadenza, lasciando al tempo stesso alla Commissione tempo sufficiente per esaminare adeguatamente un'iniziativa, in funzione dell'eventuale complessità.

La data d'inizio del periodo di esame coinciderebbe con la data di presentazione formale dell'iniziativa alla Commissione. L'informazione potrebbe essere notificata sull'apposito sito Internet di cui al punto 7.

Durante questo periodo, la Commissione valuterebbe tanto l'ammissibilità di un'iniziativa (ossia se la richiesta rientri nell'ambito delle sue attribuzioni), quanto se la questione di fondo

meriti ulteriori azioni da parte sua¹². Dopo aver esaminato un'iniziativa, la Commissione dovrebbe illustrare le sue conclusioni in merito all'azione che intende avviare in una comunicazione da pubblicare e notificare al Parlamento europeo e al Consiglio. L'azione esposta nella comunicazione potrebbe comportare, all'occorrenza, eventuali studi e valutazioni di impatto in previsione di possibili proposte politiche.

Domande

Andrebbe previsto un termine per l'esame di un'iniziativa dei cittadini da parte della Commissione?

10. Iniziative riguardanti il medesimo argomento

Non è possibile escludere a priori che vengano presentate diverse iniziative riguardanti il medesimo argomento. Il sistema di registrazione prospettato, tuttavia, assicurerebbe la necessaria trasparenza e permetterebbe quindi di evitare il rischio di doppioni.

Permane comunque il rischio potenziale che la stessa richiesta venga presentata più volte, il che comporterebbe un onere eccessivo per il sistema e, col tempo, potrebbe comprometterne la reputazione di strumento serio di espressione democratica. Bisognerebbe valutare pertanto l'opportunità di ricorrere ad alcuni meccanismi dissuasivi o a termini tassativi per limitare la possibilità di ripresentare un'iniziativa (ad esempio, un'iniziativa popolare respinta non potrebbe essere ripresentata prima che sia trascorso un certo periodo di tempo).

Non bisogna comunque dimenticare che, seppure alcune iniziative possono riguardare la stessa questione e contenere elementi simili, esse potrebbero non essere identiche. È inoltre probabile che le risorse operative e finanziarie richieste per lanciare un'iniziativa popolare nell'intera Unione europea finiscano col limitare ripetizioni e doppioni.

Domande

È opportuno introdurre norme volte a evitare che iniziative dei cittadini vengano rispettivamente presentate sul medesimo tema?

In caso affermativo, il modo migliore per evitare questo rischio consisterebbe nell'introdurre meccanismi dissuasivi o termini tassativi?

III COME RISPONDERE

I contributi relativi al presente processo di consultazione vanno trasmessi alla Commissione entro il 31 gennaio 2010, via e-mail all'indirizzo "ECI-Consultation@ec.europa.eu" oppure per posta al seguente indirizzo:

¹² Nella sua risoluzione sul diritto di iniziativa dei cittadini, il Parlamento europeo ha suggerito un'impostazione in due fasi: la Commissione disporrebbe anzitutto di due mesi per verificare la rappresentatività di un'iniziativa e successivamente di altri tre mesi per esaminare l'iniziativa e prendere una decisione nel merito.

Commissione europea
Segretariato generale
Direzione E - Migliore regolamentazione e affari istituzionali
Unità E.1 - Questioni istituzionali
B - 1049 Bruxelles

I contributi pervenuti saranno pubblicati su Internet salvo opposizione dell'autore, motivata dal fatto che la pubblicazione dei dati personali lederebbe i suoi legittimi interessi. In tal caso il contributo potrebbe essere pubblicato in forma anonima.

Si incoraggiano le organizzazioni professionali che desiderano reagire al presente libro verde a iscriversi, ove non lo avessero già fatto, al registro dei rappresentanti d'interessi presso la Commissione (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Il registro è stato creato nell'ambito dell'iniziativa europea per la trasparenza, onde fornire alla Commissione e all'opinione pubblica informazioni sugli obiettivi, i finanziamenti e le strutture dei rappresentanti d'interessi.

La Commissione potrebbe invitare quanti hanno inviato il proprio contributo a un'audizione pubblica sull'argomento del presente libro verde.

TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA
(n.d.r. Versione in vigore dal 1° dicembre 2009)
Pubblicato nella G.U.U.E. 9 maggio 2008, n. C 115.

Articolo 11

1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.
2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.
3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.
4. 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. Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

(n.d.r. Versione in vigore dal 1° dicembre 2009)
Pubblicato nella G.U.U.E. 9 maggio 2008, n. C 115.

Articolo 24 *(ex articolo 21 del TCE)*

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.

Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo conformemente all'articolo 227.

Ogni cittadino dell'Unione può rivolgersi al Mediatore istituito conformemente all'articolo 228.

Ogni cittadino dell'Unione può scrivere alle istituzioni, agli organi o agli organismi di cui al presente articolo o all'articolo 13 del trattato sull'Unione europea in una delle lingue menzionate all'articolo 55, paragrafo 1, di tale trattato e ricevere una risposta nella stessa lingua.

Articolo 227 *(ex articolo 194 del TCE)*

Qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e che lo (la) concerne direttamente

Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 recante richiesta alla Commissione di presentare una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'attuazione dell'iniziativa dei cittadini (2008/2169(INI) - (P6_TA-PROV(2009)0389)



Il Parlamento europeo ,

- visto l'articolo 192, paragrafo due, del trattato CE,
 - visto il trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007,
 - visto il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa¹,
 - vista la sua risoluzione del 20 febbraio 2008 sul trattato di Lisbona²,
 - vista la sua risoluzione del 19 gennaio 2006 sul periodo di riflessione: struttura, temi e contesto per una valutazione del dibattito sull'Unione europea³,
 - visti gli articoli 39 e 45 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per gli affari costituzionali e il parere della commissione per le petizioni (**A6-0043/2009**),
- A. considerando che il trattato di Lisbona prevede l'introduzione dell'iniziativa dei cittadini, in virtù della quale i cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali i cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati - articolo 11, paragrafo 4 della nuova versione del trattato dell'Unione europea nella versione del trattato di Lisbona (TUE n.v.),
- B. considerando che un milione di cittadini dell'Unione europea otterrebbe lo stesso diritto di invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa di cui già godono il Consiglio, fin dall'istituzione delle Comunità europee nel 1957 (in origine ex articolo 152 del trattato CEE, ora ex articolo 208 del trattato CE, futuro articolo 241 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE), e il Parlamento europeo, fin dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht nel 1993 (attuale articolo 192 del Trattato CE, futuro articolo 225 del TFUE),
- C. considerando che i cittadini svolgerebbero un ruolo diretto nell'esercizio del potere di sovranità dell'Unione europea essendo coinvolti per la prima volta direttamente nell'avvio delle proposte legislative comunitarie,
- D. considerando che l'articolo 11, paragrafo 4, del TUE, quale conseguenza speciale del diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione europea (articolo 10, paragrafo 3 del TUE), mira a istituire un diritto individuale di partecipazione all'iniziativa dei cittadini,

¹ GU C 310. 16.12.2004, pag. 1

² Testi approvati, **P6_TA(2008)0055**

³ GU C 287 E, 24.11.2006, pag. 306

- E. considerando che il diritto di iniziativa è spesso confuso con il diritto di petizione; considerando che occorre garantire che i cittadini siano pienamente consapevoli della distinzione fra entrambi i diritti, in particolare poiché una petizione è rivolta al Parlamento mentre l'iniziativa dei cittadini è rivolta alla Commissione,
- F. considerando che gli organismi dell'Unione europea e gli Stati membri devono stabilire le condizioni per un esercizio agevole, trasparente ed efficace del diritto di partecipazione dei cittadini dell'Unione europea ,
- G. considerando che le procedure e le condizioni dell'iniziativa dei cittadini, incluso il numero minimo di Stati membri da cui devono provenire i cittadini che presentano l'iniziativa, devono essere definite dal Parlamento europeo e dal Consiglio con le opportune procedure legislative, mediante regolamento (articolo 24, paragrafo 1, del TFUE),
- H. considerando che nell'ambito dell'adozione e dell'attuazione di tale regolamento devono essere garantiti, in particolare, i diritti fondamentali di uguaglianza, di buona amministrazione e di effettiva tutela giuridica,

Sul numero minimo di Stati membri

- I. considerando che il "numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che presentano l'iniziativa devono provenire" (articolo 24, paragrafo 1, TFUE) deve essere "un numero significativo di Stati membri" (articolo 11, paragrafo 4, del TUE),
- J. considerando che la definizione di un numero minimo di Stati membri non deve avvenire in modo arbitrario ma deve rispettare la ratio della normativa in oggetto e tenere conto delle altre disposizioni del trattato al fine di evitare valutazioni incongruenti,
- K. considerando che l'obiettivo della normativa in esame è quello di garantire che il processo legislativo comunitario non sia contraddistinto fin dalla partenza dagli interessi particolari dei singoli Stati, ma dall'interesse comune europeo,
- L. considerando che l'articolo 76 del TFUE indica che una proposta legislativa avanzata da un quarto degli Stati membri risulta essere espressione di una sufficiente considerazione dell'interesse comune europeo; e che tale numero minimo può essere pertanto considerato incontestabile,
- M. considerando che l'obiettivo della normativa in questione può essere raggiunto soltanto se quest'ultima prevede un numero minimo di adesioni per ciascuno degli Stati membri interessati,
- N. considerando che si può concludere dall'articolo 11, paragrafo 4, del TUE n.v., in cui si specifica il numero di un milione di cittadini dell'Unione europea a fronte di una popolazione pari a circa 500 milioni di cittadini, che una quota pari a 1/500 della popolazione sarebbe da ritenere rappresentativa,

Sull'età minima dei partecipanti

- O. considerando che l'articolo 11, paragrafo 4, del TUE si rivolge a tutti i cittadini dell'Unione europea ,

- P. considerando che qualsiasi limitazione del diritto alla partecipazione democratica e qualsiasi disparità di trattamento fondata sull'età devono in ogni caso ottemperare al principio di proporzionalità,
- Q. considerando che è auspicabile evitare le incongruenze nelle valutazioni, ad esempio quelle che emergerebbero qualora in uno Stato membro l'età minima per la partecipazione alle elezioni europee fosse inferiore all'età minima per la partecipazione all'iniziativa dei cittadini,

Sulla procedura

- R. considerando che la Commissione, a seguito del buon esito dell'iniziativa dei cittadini, è tenuta a esaminare l'oggetto dell'iniziativa stessa e a decidere se e in quale misura essa presenterà una proposta di atto giuridico in materia,
- S. considerando che ai fini della presentazione dell'atto giuridico da parte della Commissione è opportuno che le iniziative facciano riferimento ad una o più pertinenti basi giuridiche,
- T. considerando che un'iniziativa dei cittadini può avere seguito soltanto se è ricevibile, ovvero
- contiene un invito alla Commissione a presentare una proposta per un atto giuridico dell'Unione europea ,
 - l'Unione europea ha competenza legislativa e la Commissione ha la facoltà di presentare una proposta nel caso in specie,
 - l'atto giuridico richiesto non è manifestamente contrario ai principi generali del diritto applicati nell'Unione europea,
- U. considerando che una iniziativa dei cittadini è di successo se è ricevibile nel senso suddetto è rappresentativa, ovvero se è sostenuta da almeno un milione di cittadini che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri,
- V. considerando che spetta alla Commissione verificare se sussistono le premesse per il buon esito di un'iniziativa dei cittadini,
- W. considerando che ai fini dell'organizzazione di un'iniziativa dei cittadini è necessario, anteriormente all'inizio della raccolta delle adesioni, avere la certezza giuridica della ricevibilità dell'iniziativa dei cittadini,
- X. considerando che il compito di esaminare l'autenticità delle adesioni non può essere condotto dalla Commissione e pertanto deve essere svolto dagli Stati membri; considerando che, tuttavia, gli obblighi degli Stati membri al riguardo si estendono unicamente alle iniziative nel quadro dell'articolo 11, paragrafo 4, del TUE e mai a iniziative non ammissibili per i motivi summenzionati; considerando che è pertanto necessario che anche gli Stati membri, ancor prima della raccolta delle adesioni, abbiano certezza giuridica per quel che riguarda l'ammissibilità dell'iniziativa dei cittadini,
- Y. considerando che la verifica dell'ammissibilità di un'iniziativa dei cittadini da parte della Commissione si limita tuttavia esclusivamente alle summenzionate questioni legali, e non deve mai includere considerazioni di opportunità politica; considerando che ciò garantisce che la decisione se un'iniziativa dei cittadini possa

o meno essere dichiarata ammissibile esula dalla discrezionalità politica della Commissione,

- Z. considerando che appare opportuno suddividere la procedura relativa all'iniziativa dei cittadini europei nelle seguenti cinque fasi:
- registrazione dell'iniziativa,
 - raccolta delle adesioni,
 - presentazione dell'iniziativa,
 - dichiarazione di presa di posizione della Commissione,
 - verifica che l'atto legislativo richiesto sia conforme ai Trattati,

Sul principio di trasparenza

AA. considerando che l'iniziativa dei cittadini è un modo per esercitare poteri pubblici sovrani in campo legislativo ed in quanto tale è soggetta al principio di trasparenza; ciò significa che i promotori di un'iniziativa dei cittadini devono assumersi pubblicamente la responsabilità di rendicontazione del suo finanziamento, comprese le sue fonti,

Sul monitoraggio politico della procedura

- AB. considerando che è compito politico del Parlamento monitorare la procedura di un'iniziativa dei cittadini,
- AC. considerando che tale responsabilità riguarda l'applicazione del regolamento sull'iniziativa dei cittadini, in quanto tale, nonché la posizione politica della Commissione per quanto riguarda la richiesta presentata dall'iniziativa dei cittadini,
- AD. considerando che è importante garantire la compatibilità fra le richieste presentate alla Commissione da un'iniziativa di cittadini e le priorità e proposte del Parlamento approvate democraticamente,
1. chiede alla Commissione di presentare immediatamente dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona una proposta di regolamento sull'iniziativa dei cittadini in base all'articolo 24 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
 2. invita la Commissione a tenere debitamente conto delle raccomandazioni di cui all'allegato alla presente risoluzione;
 3. chiede che il regolamento sia chiaro, semplice e di facile consultazione per l'utente, che comprenda elementi pratici connessi con la definizione di un'iniziativa dei cittadini in modo che non sia confuso con il diritto di petizione;
 4. decide di considerare, subito dopo l'approvazione di tale regolamento, la definizione di un sistema efficace per monitorare la procedura di un'iniziativa dei cittadini;
 5. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

ALLEGATO

RACCOMANDAZIONI IN ORDINE AL CONTENUTO DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE PER UN REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SULLE PROCEDURE E LE CONDIZIONI DELL'INIZIATIVA DEI CITTADINI

Sulla definizione del numero minimo di Stati membri

1. Il numero minimo di Stati membri da cui devono provenire i cittadini dell'Unione che partecipano all'iniziativa dei cittadini è pari a un quarto degli Stati membri.
2. Tale requisito è soddisfatto soltanto se l'iniziativa è sostenuta da almeno 1/500 della popolazione di ciascuno degli Stati membri interessati.

Sulla definizione dell'età minima dei partecipanti

3. Tutti i cittadini dell'Unione che godono del diritto di voto in base alle legislazioni dei rispettivi Stati membri possono partecipare all'iniziativa dei cittadini.

Sull'impostazione della procedura

4. La procedura dell'iniziativa dei cittadini europei comprende le seguenti cinque fasi:
 - registrazione dell'iniziativa,
 - raccolta delle adesioni,
 - presentazione dell'iniziativa,
 - dichiarazione di posizione della Commissione,
 - verifica che l'atto legislativo richiesto sia conforme ai trattati.
5. La prima fase dell'iniziativa dei cittadini inizia con la registrazione dell'iniziativa dei cittadini da parte degli organizzatori presso la Commissione e si conclude con la decisione formale della Commissione circa l'esito della registrazione dell'iniziativa. Tale fase presenta le caratteristiche di seguito illustrate.
 - a) Un'iniziativa dei cittadini richiede la regolare registrazione da parte degli organizzatori presso la Commissione. All'atto della registrazione, vanno indicati nome, data di nascita, cittadinanza e indirizzo di residenza di ciascuno degli organizzatori nonché il titolo esatto dell'iniziativa dei cittadini in una delle lingue ufficiali dell'Unione europea.
 - b) La Commissione esamina la ricevibilità formale dell'iniziativa dei cittadini registrata. Un'iniziativa dei cittadini è formalmente ricevibile se soddisfa le seguenti quattro condizioni:
 - contiene l'invito alla Commissione europea a presentare una proposta di adozione di un atto giuridico dell'Unione europea;
 - l'Unione europea ha la competenza, a norma dei trattati su cui si basa l'Unione, di emanare un siffatto atto giuridico;

- la Commissione ha la competenza, a norma dei trattati su cui si basa l'Unione, di presentare una proposta di un atto giuridico sulle questioni in parola;
 - l'atto giuridico richiesto non è manifestamente contrario ai principi giuridici generali applicati nell'Unione europea.
- La Commissione offre agli organizzatori il sostegno previsto ai sensi dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al fine di garantire che le iniziative registrate siano ricevibili. Inoltre la Commissione informa contestualmente gli organizzatori dell'iniziativa dei cittadini sia su progetti legislativi in corso o previsti in merito alle questioni interessate dall'iniziativa dei cittadini in oggetto, sia su iniziative dei cittadini già registrate con successo che riguardano interamente o in parte le medesime questioni.
- c) Entro due mesi dalla registrazione dell'iniziativa dei cittadini la Commissione decide se l'iniziativa è ammissibile e può essere registrata. La registrazione può essere respinta soltanto per motivi giuridici e mai per considerazioni di opportunità politica.
 - d) La decisione è indirizzata sia agli organizzatori a titolo individuale, sia alla collettività. La decisione viene comunicata agli organizzatori e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale. Il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri vengono informati tempestivamente di tale decisione.
 - e) La decisione è soggetta al controllo della Corte di giustizia delle Comunità europee e del Mediatore europeo ai sensi delle rispettive normative del diritto dell'Unione. Lo stesso vale anche nel caso in cui la Commissione si astenga dal prendere una tale decisione.
 - f) La Commissione redige un elenco di tutte le iniziative dei cittadini registrate con successo, consultabile pubblicamente sulle sue pagine Internet.
 - g) Gli organizzatori di un'iniziativa dei cittadini possono ritirarla in qualsiasi momento. In tal caso essa risulterà non registrata e sarà eliminata dal suddetto elenco della Commissione.
6. La seconda fase dell'iniziativa dei cittadini include la raccolta di adesioni individuali all'iniziativa dei cittadini già registrata con successo nonché la conferma ufficiale dell'esito della raccolta, da parte degli Stati membri, di singole dichiarazioni di sostegno. Tale fase presenta le caratteristiche di seguito illustrate.
- a) Gli Stati membri prevedono una procedura efficace destinata alla raccolta di adesioni regolari per un'iniziativa dei cittadini e alla conferma ufficiale dell'esito della suddetta raccolta.
 - b) Un'adesione è regolare se è stata espressa entro il termine previsto per la raccolta delle adesioni in ottemperanza alle norme di legge in materia degli Stati membri e del diritto dell'Unione. Il termine per la raccolta delle adesioni è pari a un anno a decorrere dal primo giorno del terzo mese successivo alla decisione in merito alla registrazione dell'iniziativa dei cittadini.
 - c) Ogni adesione deve essere espressa a titolo individuale, di norma mediante l'apposizione della firma personale (per iscritto o, se del caso, per via elettronica). Dalla dichiarazione devono essere riconoscibili almeno nome, data

di nascita, indirizzo di residenza e cittadinanza del sostenitore. Se quest'ultimo è in possesso di più di una cittadinanza, ne indicherà soltanto una a sua scelta.

Gli organizzatori dell'iniziativa dei cittadini sono tenuti a garantire la protezione dei dati personali.

- d) La dichiarazione di sostenere un'iniziativa dei cittadini può essere fornita soltanto una volta. Ciascuna adesione contiene una dichiarazione giurata separata del sostenitore, in cui quest'ultimo dichiara di non aver espresso in precedenza il suo sostegno alla medesima iniziativa dei cittadini.
- e) Ciascuna adesione può essere revocata fino allo scadere del termine per la raccolta delle adesioni. In tal caso il sostegno precedentemente accordato si intende non espresso. Ogni sostenitore deve esserne informato dagli organizzatori. Ciascuna adesione deve contenere una dichiarazione separata del sostenitore da cui risulti che è stato informato in proposito.
- f) Ciascun sostenitore riceve dagli organizzatori una copia della propria adesione, incluse le copie della propria dichiarazione giurata nonché della dichiarazione sulla presa visione della possibilità di revoca.
- g) Gli Stati membri rilasciano entro due mesi agli organizzatori dell'iniziativa dei cittadini, dopo l'esame dei documenti comprovanti le adesioni, una conferma ufficiale circa il numero di adesioni regolarmente rese, suddivise in base alla cittadinanza dei sostenitori. Essi garantiscono mediante misure adeguate che ogni adesione venga confermata un'unica volta da uno Stato membro e che vengano efficacemente evitate conferme multiple da parte di diversi Stati membri o diversi organi di un medesimo Stato membro.

I dati personali sono soggetti alla protezione dei dati, di cui sono responsabili gli organizzatori dell'iniziativa dei cittadini.

- 7. La terza fase dell'iniziativa dei cittadini inizia quando gli organizzatori presentano la suddetta iniziativa alla Commissione e termina con la decisione formale della Commissione sull'esito della presentazione dell'iniziativa. Tale fase presenta le caratteristiche di seguito illustrate.
 - a) Un'iniziativa dei cittadini europei richiede la regolare presentazione alla Commissione da parte degli organizzatori. Contestualmente all'iniziativa deve essere presentata la conferma degli Stati membri circa il numero delle adesioni.
 - b) La Commissione esamina la rappresentatività dell'iniziativa presentata dai cittadini. Un'iniziativa dei cittadini è considerata rappresentativa se
 - è sostenuta da almeno un milione di cittadini dell'Unione,
 - i cittadini provengono da almeno un quarto degli Stati membri,
 - il numero di cittadini di uno Stato membro costituisce almeno 1/500 della popolazione dello stesso.
 - c) Entro due mesi dalla presentazione dell'iniziativa dei cittadini la Commissione adotta una decisione vincolante sul relativo esito. Tale decisione comprende una dichiarazione vincolante sulla rappresentatività dell'iniziativa dei cittadini.

La presentazione dell'iniziativa può essere respinta soltanto per motivi giuridici e mai per considerazioni di opportunità politica.

- d) La decisione è indirizzata sia agli organizzatori a titolo individuale, sia alla collettività. La decisione viene comunicata agli organizzatori e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale. Il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri vengono informati tempestivamente di tale decisione.
 - e) La decisione è soggetta al controllo della Corte di giustizia delle Comunità europee e del Mediatore europeo ai sensi delle rispettive normative del diritto dell'Unione. Lo stesso vale anche nel caso in cui la Commissione si astenga dal prendere una tale decisione.
 - f) La Commissione redige un elenco di tutte le iniziative dei cittadini presentate con successo, consultabile pubblicamente sul proprio sito internet.
8. La quarta fase dell'iniziativa dei cittadini comprende l'esame obiettivo da parte della Commissione dell'oggetto dell'iniziativa e termina con la presa di posizione ufficiale della Commissione sull'invito contenuto nell'iniziativa dei cittadini a presentare una proposta per un atto giuridico. Tale fase presenta le caratteristiche di seguito illustrate.
- a) Il buon esito della presentazione di un'iniziativa dei cittadini obbliga la Commissione a esaminare entro un termine adeguato l'oggetto dell'iniziativa.
 - b) In questo quadro la Commissione consulta gli organizzatori dell'iniziativa dei cittadini e concede loro l'opportunità di illustrarne ampiamente l'oggetto.
 - c) La Commissione decide entro tre mesi sull'invito formulato nell'iniziativa dei cittadini. Se non intende presentare proposte, ne comunica i motivi al Parlamento e agli organizzatori.
 - d) La decisione è indirizzata sia agli organizzatori a titolo individuale, sia alla collettività. La decisione viene comunicata agli organizzatori e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale. Il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri vengono informati tempestivamente di tale decisione.
 - e) Qualora la Commissione si astenga dal prendere una decisione sulla richiesta sottoposta dall'iniziativa dei cittadini, tale posizione è soggetta al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea e del Mediatore europeo ai sensi delle rispettive normative del diritto dell'UE.

Sul principio di trasparenza

- 9. Gli organizzatori di un'iniziativa dei cittadini registrata con successo sono tenuti, entro un congruo periodo di tempo dopo la conclusione della procedura, a presentare alla Commissione una relazione sul finanziamento dell'iniziativa, che precisi le fonti del finanziamento (relazione per la trasparenza). La relazione è esaminata dalla Commissione e pubblicata unitamente a un parere.
- 10. In generale la Commissione esamina l'iniziativa dei cittadini nel merito solo dopo che la relazione per la trasparenza sia stata presentata nelle debite forme.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

71. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta da parte di almeno cinquantamila elettori di un progetto redatto in articoli.

L. 25 maggio 1970, n. 352¹.

Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.

7. Al fine di raccogliere le firme necessarie a promuovere da almeno 500.000 elettori la richiesta prevista dall'articolo 4, i promotori della raccolta, in numero non inferiore a dieci, devono presentarsi, muniti di certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica o nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, alla cancelleria della Corte di cassazione, che ne dà atto con verbale, copia del quale viene rilasciata ai promotori².

Di ciascuna iniziativa è dato annuncio nella Gazzetta Ufficiale del giorno successivo a cura dell'Ufficio stesso; in esso vengono riportate le indicazioni prescritte dall'articolo 4.

Per la raccolta delle firme devono essere usati fogli di dimensioni uguali a quelli della carta bollata ciascuno dei quali deve contenere all'inizio di ogni facciata, a stampa o con stampigliatura, la dichiarazione della richiesta del *referendum*, con le indicazioni prescritte dal citato articolo 4.

Successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio di cui al primo comma, i fogli previsti dal comma precedente devono essere presentati a cura dei promotori, o di qualsiasi elettore, alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari. Il funzionario preposto agli uffici suddetti appone ai fogli il bollo dell'ufficio, la data e la propria firma e li restituisce ai presentatori entro due giorni dalla presentazione.

8. La richiesta di *referendum* viene effettuata con la firma da parte degli elettori dei fogli di cui all'articolo precedente.

Accanto alle firme debbono essere indicati per esteso il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali questi è iscritto ovvero, per i cittadini italiani

¹ Pubblicata nella Gazz. Uff. 15 giugno 1970, n. 147

² Comma così modificato dall'art. 23, [L. 27 dicembre 2001, n. 459](#)

residenti all'estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'anagrafe unica dei cittadini italiani residenti all'estero³.

Le firme stesse debbono essere autenticate da un notaio o da un giudice di pace o da un cancelliere della pretura, del tribunale o della Corte di appello nella cui circoscrizione è compreso il comune dove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata, ovvero dal giudice conciliatore, o dal segretario di detto comune. Per i cittadini elettori residenti all'estero l'autenticazione è fatta dal console d'Italia competente. L'autenticazione deve recare l'indicazione della data in cui avviene e può essere anche collettiva, foglio per foglio; in questo caso, oltre alla data, deve indicare il numero di firme contenute nel foglio⁴.

Il pubblico ufficiale che procede alle autenticazioni dà atto della manifestazione di volontà dell'elettore analfabeta o comunque impedito di apporre la propria firma.

Per le prestazioni del notaio, del cancelliere, del giudice conciliatore e del segretario comunale, sono dovuti gli onorari stabiliti dall'articolo 20, comma quinto, del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con [decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361](#), e dalla tabella *D* allegata alla [legge 8 giugno 1962, n. 604](#).

Alla richiesta di *referendum* debbono essere allegati i certificati, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni, ai quali appartengono i sottoscrittori, che ne attestano la iscrizione nelle liste elettorali dei comuni medesimi ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. I sindaci debbono rilasciare tali certificati entro 48 ore dalla relativa richiesta⁵.

³ Comma così modificato dall'art. 23, [L. 27 dicembre 2001, n. 459](#)

⁴ Comma così modificato prima dall'art. 1, [D.L. 18 ottobre 1995, n. 432](#) (Gazz. Uff. 21 ottobre 1995, n. 247), convertito in legge, con modificazioni, con [L. 20 dicembre 1995, n. 534](#) (Gazz. Uff. 20 dicembre 1995, n. 296) poi dall'art. 4, [L. 30 aprile 1999, n. 120](#) e, infine, dall'art. 23, [L. 27 dicembre 2001, n. 459](#)

⁵ Comma così modificato dall'art. 23, [L. 27 dicembre 2001, n. 459](#).

TITOLO IV

Iniziativa del popolo nella formazione delle leggi

48. La proposta, da parte di almeno 50 mila elettori, dei progetti di legge ai sensi dell'articolo 71, comma secondo, della Costituzione, deve essere presentata, corredata delle firme degli elettori proponenti, al Presidente di una delle due Camere.

Spetta a tale Camera provvedere alla verifica ed al computo delle firme dei richiedenti al fine di accertare la regolarità della richiesta.

Possono essere proponenti i cittadini iscritti nelle liste elettorali, previste dal *testo unico 20 marzo 1967, n. 223*, e coloro che siano muniti di una delle sentenze di cui al primo ed all'ultimo comma dell'articolo 45 del testo anzidetto.

49. La proposta deve contenere il progetto redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme.

Si applicano, per ciò che riguarda le firme dei proponenti, la loro autenticazione e i certificati da allegare alla proposta, le disposizioni degli articoli 7 e 8.

I fogli recanti le firme debbono riprodurre a stampa il testo del progetto ed essere vidimati secondo il disposto dell'articolo 7. Non sono validi i fogli che siano stati vidimati oltre sei mesi prima della presentazione della proposta.

Se il testo del progetto supera le tre facciate di ogni foglio, esso va contenuto in un foglio unito a quello contenente le firme, in modo che non possa essere distaccato, e da vidimarsi contemporaneamente a quello.