



Le prime iniziative legislative dei cittadini europei raggiungono la soglia del milione di firme. La risposta della Commissione europea.  
Alessia Di Pascale

1. Con l'intenzione di rafforzare la cittadinanza dell'Unione e il funzionamento democratico dell'Unione europea, il Trattato di Lisbona ha introdotto una nuova forma di [partecipazione](#) politica diretta. Il diritto d'iniziativa, ora sancito all'art. 11, par. 4, TUE, consente ai cittadini dell'Unione (come minimo un milione di persone aventi la cittadinanza di almeno 7 dei 28 Stati membri) d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle proprie attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione. Un poteresimile aldiritto diiniziativa conferito al Parlamento europeo a norma dell'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e al Consiglio a norma dell'articolo 241 TFUE
2. Tale diritto è stato poi concretizzato mediante un regolamento che ne ha definito le procedure e le condizioni di esercizio. Il [regolamento \(UE\) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini](#) è stato adottato all'esito di una consultazione pubblica promossa dalla [Commissione europea](#) (svoltasi dall'11 novembre [2009](#) al 31 gennaio [2010](#), cui hanno fatto seguito 330 risposte) sulla base di un *libro verde* articolato in dieci punti fondamentali, per raccogliere opinioni sulle procedure e le modalità pratiche con le quali avrebbe dovuto funzionare tale istituto. In conformità all'art. 16 del suddetto regolamento, l'allegato I, che definisce il numero minimo di firmatari per Stato membro, è stato successivamente modificato dapprima dal [regolamento delegato \(UE\) n. 268/2012](#) della Commissione, del 25 gennaio 2012 e più di recente dal [regolamento delegato \(UE\) n. 531/2014](#) della Commissione del 12 marzo 2014 (per l'Italia il numero minimo di firme ammonta a 54.750).
3. Per promuovere un'iniziativa dei cittadini occorre costituire un "comitato dei cittadini" composto da almeno sette cittadini dell'UE residenti in almeno sette Stati membri diversi. I membri del comitato devono aver raggiunto l'età alla quale i cittadini acquisiscono il diritto di voto per le elezioni al Parlamento europeo (18 anni in ogni paese, salvo l'Austria, dove ne bastano 16). Pari condizioni sono richieste ai firmatari per poter dichiarare il proprio sostegno ad un'iniziativa. Prima di iniziare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno dei cittadini, gli organizzatori sono tenuti a chiederne la registrazione alla Commissione fornendo specifiche informazioni (indicate nell'allegato



Le prime iniziative legislative dei cittadini europei raggiungono la soglia del milione di firme. La risposta della Commissione europea.

Alessia Di Pascale

Il del regolamento 211/2011), riguardanti in particolare l'oggetto e gli obiettivi di tale iniziativa dei cittadini. Dopo la conferma della registrazione, gli organizzatori hanno a disposizione dodici mesi per raccogliere le dichiarazioni di sostegno, su carta o anche per via elettronica. Spetta agli Stati membri (cui gli organizzatori trasmettono la relativa documentazione) certificare la regolarità delle dichiarazioni raccolte ed il numero delle stesse. Successivamente, l'iniziativa può essere presentata alla Commissione, che, entro 3 mesi dal ricevimento, adotta una risposta formale in cui illustra le eventuali **azioni che intende (o non intende) proporre** e le sue **motivazioni** per agire in tal senso (agli organizzatori è anche data la possibilità di presentare l'iniziativa nel dettaglio nel corso di un'audizione pubblica davanti al Parlamento europeo). La risposta della Commissione, che prende la forma di una comunicazione, è notificata agli organizzatori, al Parlamento europeo e al Consiglio ed è resa pubblica. La Commissione non ha l'obbligo di proporre un atto legislativo a seguito di un'iniziativa, ma se decide di presentare una proposta, ha inizio la normale procedura legislativa.

4. Dall'avvio della procedura nel maggio del 2012 (il regolamento 211/2011 si applica dal 1° aprile 2012), sono state presentate poco meno di una cinquantina di iniziative (tutte le informazioni sono disponibili sul sito della Commissione: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=it>). Solo a due di queste (*righttwater* e *Unodinoi*), che hanno superato la soglia di un milione di firme e completato l'iter, è seguita una specifica risposta della Commissione (per *stop vivisection*, è in corso la verifica delle oltre 1.150.000 firme raccolte). Tre iniziative sono attualmente aperte alla firma (i temi affrontati riguardano l'elaborazione di un piano europeo straordinario per lo sviluppo sostenibile e l'occupazione, la classificazione delle sigarette elettroniche e la legalizzazione della cannabis). Alla scadenza dell'anno per la raccolta delle firme, sette non avevano certamente raggiunto il numero minimo di consensi (qualcuna non ha superato qualche migliaio di firme), ma nella maggior parte dei casi le iniziative sono state ritirate prima del termine di scadenza. Quasi una ventina di proposte non hanno ottenuto la registrazione, a causa del mancato rispetto delle condizioni richieste per la presentazione, di cui all'art. 4, par. 2, del regolamento 211/2011. Le proposte fino ad oggi presentate si caratterizzano



Le prime iniziative legislative dei cittadini europei raggiungono la soglia del milione di firme. La risposta della Commissione europea.

Alessia Di Pascale

per una molteplicità di argomenti diversi, ma nella maggior parte dei casi non sono state registrate in quanto esulavano dalla competenza della Commissione europea. Infatti, il potere di iniziativa dei cittadini non può riguardare qualsiasi ambito, ma deve rientrare in un settore di competenza dell'Unione europea, come definito nei trattati.

5. Come si è detto, le due iniziative che finora hanno concluso positivamente tutto l'iter sono *Uno di noi* (1,7 milioni di firme, soglie superate in 18 paesi), che ha ad oggetto "la protezione giuridica della dignità, del diritto alla vita e dell'integrità di ogni essere umano fin dal concepimento nelle aree di competenza UE nelle quali tale protezione risulti rilevante" e *right2water* (1,6 milioni di firme), volta a sollecitare la Commissione europea a "proporre una normativa che sancisca il diritto umano universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, come riconosciuto dalle Nazioni Unite, e promuova l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti". In ottemperanza a quanto previsto dal regolamento sulla procedura, la Commissione ha presentato nei tre mesi successivi una risposta ad entrambe le iniziative, con le proprie conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'iniziativa dei cittadini, e l'indicazione motivata dell'eventuale azione che intende intraprendere, sotto forma di comunicazione (rispettivamente COM(2014) 355 def. del 28 maggio 2014 e COM(2014) 177 def. del 19 marzo 2014). La Commissione ha, inoltre, ricevuto gli organizzatori, i quali hanno avuto la possibilità di presentare l'iniziativa in un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo.
6. Entrambe le iniziative dei cittadini sono volte ad introdurre modifiche legislative e (in particolare per *Uno di noi*) all'inserimento di principi, di natura etica, all'interno delle pertinenti politiche dell'Unione europea. A conclusione dell'esame delle richieste contenute nell'iniziativa *Uno di noi*, la Commissione ha tuttavia ritenuto che le modifiche proposte non siano necessarie e in parte ha affermato di non poter accogliere le richieste dei promotori, impegnandosi tuttavia a monitorare meglio tali profili nel quadro della politica di sviluppo. Più articolata è stata invece la risposta in relazione al diritto all'acqua. La richiesta principale dei promotori consisteva nell'escludere i servizi idrici da qualsiasi forma di liberalizzazione. La posizione della Commissione appare diplomatica. Oltre ad assicurare una maggiore attenzione al tema sotto diversi profili, essa ha affermato la propria intenzione di "rimanere neutrale



Le prime iniziative legislative dei cittadini europei raggiungono la soglia del milione di firme. La risposta della Commissione europea.

Alessia Di Pascale

rispetto alle decisioni nazionali che disciplinano il regime di proprietà per le imprese erogatrici di servizi idrici”. Il risultato più tangibile è consistito nella promozione di una consultazione pubblica su scala europea sulla direttiva relativa all’acqua potabile (direttiva 98/83/CE), con il preciso scopo di migliorare l’accesso all’acqua di qualità nell’UE. Il 23 giugno 2014 è stata così avviata una consultazione pubblica: tutte le parti interessate sono invitate a far pervenire le proprie osservazioni fino al 23 settembre (il questionario è compilabile on-line sul sito della Commissione europea: [http://ec.europa.eu/environment/consultations/water\\_drink\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/consultations/water_drink_en.htm) ); per favorire una migliore riflessione sul tema, è stata pubblicata una relazione di sintesi sulla qualità dell’acqua potabile nell’UE, basata sull’esame delle relazioni degli Stati membri per il periodo 2008-2010 a norma della direttiva 98/83/CE, COM(2014) 363 def. del 16 giugno 2014). La consultazione mira a comprendere meglio le opinioni dei cittadini sulla necessità di intervenire e sull’eventuale portata degli interventi per migliorare l’erogazione di acqua potabile di alta qualità. I risultati della consultazione saranno utilizzati per decidere se e quando rivedere la direttiva sull’acqua potabile.

7. Nonostante alcune significative difficoltà di natura tecnica nella gestione della procedura, soprattutto nella fase iniziale (si vedano i rilievi espressi nel *Report 2012 del Meeting of the Expert Group on the Citizens’ initiative*, del 2 ottobre 2012), le iniziative finora promosse denotano senz’altro un buon interesse per tale nuovo istituto. Il limitato numero di iniziative che è stato in grado di raggiungere la soglia minima fissata mette, tuttavia, in evidenza che solo temi che riescono a coagulare un grande interesse e rispetto ai quali viene gestita un’idonea campagna promozionale possono effettivamente sollecitare un riscontro della Commissione. L’introduzione del meccanismo nel Trattato di Lisbona aveva suscitato contrastanti reazioni: da una parte chi l’aveva salutato come una novità significativa per promuovere la partecipazione democratica; dall’altra parte chi ne aveva messo in luce l’intrinseca debolezza e inidoneità ad influenzare efficacemente l’azione delle istituzioni europee. In particolare, i cittadini hanno solo il diritto di invitare la Commissione a presentare una proposta, e non è quindi riconosciuto un vero e proprio potere di iniziativa legislativa, che rimane saldamente in capo alla suddetta istituzione. Del resto, ampio è anche il potere discrezionale spettante alla Commissione, nel valutare il seguito più opportuno da dare



Le prime iniziative legislative dei cittadini europei raggiungono la soglia del milione di firme. La risposta della Commissione europea.

Alessia Di Pascale

- alle iniziative, essendo la stessa solo tenuta a motivare le ragioni delle proprie scelte.
8. La verità sta forse nel mezzo. L'efficacia dello strumento è senz'altro strettamente legata alla presentazione di proposte su temi a cui gran parte della popolazione europea sia particolarmente sensibile, e rispetto alle quali quindi sia possibile catalizzare il consenso necessario. Ma l'elevato numero di proposte che non è stato nemmeno iscritto nel registro, per mancanza dei requisiti richiesti, lascia comprendere quanto ancora i cittadini debbano acquisire dimestichezza con il nuovo strumento. Non si tratta di un potere esercitabile da un piccolo gruppo, ma che richiede capacità organizzativa nell'orchestrare una campagna transnazionale, competenze tecniche nella predisposizione e nella formulazione delle richieste alle istituzioni europee. Se fosse ben utilizzato, potrebbe rappresentare uno strumento di pressione sull'agenda europea, favorendo una base partecipativa ampia sui temi di interesse maggiormente condiviso a livello europeo. Solo se e quando un significativo numero di iniziative raggiungeranno il numero minimo di dichiarazioni di sostegno si potrà, tuttavia, valutarne l'effettiva efficacia, alla luce delle risposte fornite dalla Commissione e delle azioni che ad esse saranno seguite.