

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO EUROPEO

Ciclo 36

Settore Concorsuale: 12/E4 - DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/14 - DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

L'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI: UN'ANALISI DELLA SUA EFFICACIA
COME STRUMENTO DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

Presentata da: Laura María Villalba Cano

Coordinatore Dottorato

Pietro Manzini

Supervisore

Marco Borraccetti

Co-supervisore

Diletta Tega

Esame finale anno 2024

AGRADECIMIENTOS

A mis directores de tesis de la Universidad de Bolonia, D. Marco Borraccetti y D^a. Diletta Tega.

Al Real Colegio de España en Bolonia, en particular, a la figura de su Rector, D. Juan José Gutiérrez Alonso.

A mi maestro, D. Antonio Troncoso Reigada.

A mis padres.

A mis compañeros y compañeras de Bolonia.

INDICE

INDICE	1
ABBREVIAZIONI.....	4
SINTESI.....	6
ABSTRACT	7
INTRODUZIONE.....	8

CAPITOLO I

DEMOCRAZIA E UNIONE EUROPEA: QUESTIONI PRELIMINARI.....	20
1. IL CONTESTO: IL TRADIZIONALE PROBLEMA DEL DEFICIT DEMOCRATICO DELL'UE	20
1.1. Il deficit democratico nel funzionamento istituzionale dell'UE	26
1.2. La legittimità sociale dell'UE: l'assenza di un <i>demos</i> europeo.....	31
1.3. La mancanza di legittimità dei processi decisionali nell'UE.....	40
2. LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA COME COMPLEMENTO DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA	43
3. L'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI (ICE): IL PRIMO STRUMENTO TRANSNAZIONALE DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E UN NUOVO DIRITTO PER I CITTADINI EUROPEI	53
3.1. Contesto: il lungo cammino verso il consolidamento dell'ICE nel diritto primario dell'UE.....	53
3.2. Elementi essenziali dell'ICE.....	58
3.2.1. Natura giuridica	58
3.2.2. Elemento soggettivo: requisiti qualitativi e quantitativi	64
A) Requisiti qualitativi: lo status di "cittadino dell'Unione"	64
B) Requisiti quantitativi: il requisito di un numero minimo di firme e criteri di dispersione geografica	67
C) Elemento oggettivo: limiti materiali.....	69
D) L'organismo ricevente	75
4. ALTRI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E LORO CONFRONTO CON L'ICE ...	77
4.1. Diritto di petizione al Parlamento europeo.....	77
4.2. Diritto di contattare il Mediatore europeo	81

CAPITOLO II

LO SVILUPPO DELL'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI NEL DIRITTO DERIVATO DELL'UNIONE EUROPEA	87
1. REGOLAMENTO (UE) N. 211/2011 DEL 16 FEBBRAIO 2011	87

1.1.	Il processo legislativo: verso la realizzazione degli aspetti chiave dell'ICE	87
1.2.	Analisi giuridica degli aspetti procedurali dell'ICE ai sensi del Regolamento 211/2011.....	93
1.2.1.	Lancio dell'iniziativa e costituzione del comitato dei cittadini.....	94
1.2.2.	Registro.....	102
1.2.3.	Compilazione di dichiarazioni di sostegno.....	117
1.2.4.	Verifica e certificazione delle dichiarazioni di sostegno	125
1.2.5.	Presentazione dell'iniziativa proposta alla Commissione	127
1.2.6.	Audizione pubblica al Parlamento europeo	128
1.2.7.	Esame da parte della Commissione	130
2.	REGOLAMENTO (UE) N. 2019/788 DEL 17 APRILE 2019.....	135
2.1.	Il processo legislativo: imparare dall'esperienza?	135
2.2.	Analisi giuridica degli aspetti procedurali dell'ICE ai sensi del regolamento 2019/788.....	139
2.2.1.	Lancio dell'iniziativa e costituzione del comitato dei cittadini.....	139
2.2.2.	Registro.....	141
2.2.3.	Compilazione di dichiarazioni di sostegno.....	145
2.2.4.	Verifica e certificazione delle dichiarazioni di sostegno	154
2.2.5.	Presentazione dell'iniziativa proposta alla Commissione	157
2.2.6.	Audizione pubblica davanti al Parlamento europeo ed esame da parte della Commissione	157
2.2.7.	Seguito del Parlamento europeo	158

CAPITOLO III

LA REALTÀ DELL'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI: ANALISI EMPIRICA SULLA SUA ATTUAZIONE PRATICA (2012-2023).....161

1.	ANALISI EMPIRICA DELL'ATTUAZIONE PRATICA DELL'ICE PER LA DURATA DEL REGOLAMENTO 211/2011 (2012-2019)	161
1.1.	Iniziative proposte	161
1.2.	Iniziative registrate	168
1.3.	Iniziative che hanno superato con successo il processo di raccolta delle firme 175	
1.4.	Iniziative con risposta e follow-up: casi di studio.....	176
1.4.1.	“Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!”	176
1.4.2.	“One of Us”	181

1.4.3.	"Stop Vivisection"	184
1.4.4.	"Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides"	187
1.4.5.	"Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe"	189
1.4.6.	"End the Cage Age"	194
2.	ANALISI EMPIRICA DELL'ATTUAZIONE PRATICA DELL'ICE PER LA DURATA DEL REGOLAMENTO 2019/788 (2020-2023)	198
2.1.	Iniziative proposte dai gruppi di organizzatori.....	198
2.2.	Iniziative registrate	202
2.3.	Iniziative che hanno superato con successo il processo di raccolta delle firme 204	
2.4.	Iniziative con risposta e follow-up: casi di studio	209
2.4.1.	"Save bees and farmers ! Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment"	209
2.4.2.	"Stop al Finning - Stop the trade"	212
2.4.3.	"SAVE CRUELTY FREE COSMETICS - COMMIT TO A EUROPE WITHOUT ANIMAL TESTING"	213
2.4.4.	Fur Free Europe	215

CAPITOLO IV

BILANCIO DELL'EFFICACIA DELL'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI COME STRUMENTO DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA: ICE AL BIVIO?..218

1.	BILANCIO DELL'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI COME STRUMENTO DI INIZIATIVA LEGISLATIVA	218
2.	BILANCIO DELL'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI COME MECCANISMO DI <i>DEFINIZIONE DELL'AGENDA</i>	225
3.	BILANCIO DELL'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI COME STRUMENTO PER PROMUOVERE I DIBATTITI PUBBLICI A LIVELLO EUROPEO	245
4.	RIFLESSIONI FINALI.....	255

CONCLUSIONI SULL'EFFICACIA DELL'ICE COME STRUMENTO DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA 260

BIBLIOGRAFIA 273

ABBREVIAZIONI

AFCO	Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo
Art.(i)	Articolo/i
AUE	Atto unico europeo
CDFUE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
CdR	Comitato Europeo delle Regioni
CE	Comunità europea
CECA	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
CEE	Comunità economica europea
CGCE	Corte di giustizia delle Comunità europee
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CULT	Commissione per la cultura e l'istruzione del Parlamento europeo
ECDC	Comitato europeo per la protezione dei dati
DEVE	Commissione per lo sviluppo del Parlamento europeo
GUUE	Gazzetta ufficiale delle Comunità europee
GEPD	Garante europeo della protezione dei dati
GUUE	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
ENVI	Commissione Ambiente, Salute pubblica e Sicurezza alimentare del Parlamento europeo
Euratom	Comunità europea dell'energia atomica
ICE	Iniziativa dei cittadini europei
ITRE	Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia del Parlamento europeo
LIBE	Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo

Op. cit.	Lavoro citato
PE	Parlamento europeo
PETI	Commissione per le Petizioni del Parlamento europeo
TCE	Trattato che istituisce la Comunità europea
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
SCGUE	Sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea
STUE	Sentenze del Tribunale dell'Unione europea
UE	Unione Europea

SINTESI

Fin dalla sua attuazione nel 2012, l'Iniziativa dei cittadini europei (ICE) ha catturato l'attenzione di accademici e politici per il suo apparente potenziale come strumento di democrazia partecipativa in grado di promuovere il coinvolgimento diretto dei cittadini nel processo decisionale dell'UE. Tuttavia, dopo il suo lancio, questo strumento sembra aver deluso le speranze e le aspettative riposte in esso e, invece di fungere da ponte tra i cittadini e le istituzioni dell'UE, sembra essere diventato una chiara prova della leadership burocratica dell'UE a Bruxelles. Con la riforma della sua legislazione di attuazione, le istituzioni europee hanno voluto dare all'ICE un'altra possibilità di raggiungere il suo pieno potenziale di democratizzazione. A tre anni dall'entrata in vigore del nuovo Regolamento 2019/788 e a più di dieci anni dal suo inserimento nell'ordinamento giuridico europeo, riteniamo che sia il momento giusto per valutare il reale impatto dell'ICE nella promozione della democrazia partecipativa nell'UE. Per raggiungere questo obiettivo, la presente tesi di dottorato intraprende un'analisi completa di questa struttura di opportunità per la partecipazione dei cittadini, esplorando le sue origini, il suo quadro normativo, la sua applicazione pratica e le sue implicazioni per la democrazia europea attraverso un approccio interdisciplinare che combina l'uso di metodi sia qualitativi che quantitativi. Questa ricerca mira a fornire una comprensione più profonda e critica dell'ICE e del suo ruolo nella costruzione di un'Europa più partecipativa e più vicina ai cittadini.

ABSTRACT

Since its implementation in 2012, the European Citizens' Initiative (ECI) has captured the attention of academics and politicians for its apparent potential as a participatory democracy tool that can promote direct citizen involvement in EU decision-making. However, since its launch, this tool seems to have dashed the hopes and expectations placed in it, and instead of serving as a bridge between citizens and EU institutions, it seems to have become a clear evidence of the EU's bureaucratic leadership in Brussels. By reforming its implementing legislation, the EU institutions wanted to give the ECI another chance to reach its full democratization potential. Three years after the entry into force of the new Regulation 2019/788 and more than a decade after its inclusion in the European legal system, we believe it is the right time to assess the real impact of the ECI in promoting participatory democracy in the EU. To achieve this goal, this dissertation undertakes a comprehensive analysis of this opportunity structure for citizen participation, exploring its origins, its regulatory framework, its practical application, and its implications for European democracy through an interdisciplinary approach that combines the use of both qualitative and quantitative methods. This research aims to provide a deeper and more critical understanding of the ECI and its role in building a more participatory and citizen-friendly Europe.

INTRODUZIONE

L'Unione Europea, con i suoi 27 Stati membri, è un'entità politica unica nel suo genere che ha raggiunto un eccezionale grado di integrazione e cooperazione in un mondo sempre più interconnesso. Ma se un tempo era considerata un esempio illuminante di impegno politico comune, negli ultimi decenni questa organizzazione sovranazionale ha perso il suo appeal a causa del crescente scetticismo sulla sua legittimità democratica. Pertanto, nonostante il suo successo nel promuovere la pace e la prosperità in Europa, la questione del "deficit democratico" è stata e continua ad essere un tema centrale di dibattito e riflessione, nonché una sfida persistente nella costruzione di un'Europa unita e democratica. In particolare, molti osservatori attuali dell'UE criticano il ruolo passivo attribuito ai cittadini europei nella vita democratica dell'Unione e accusano l'UE di promuovere politiche specifiche attraverso l'"offuscamento" piuttosto che attraverso un impegno diretto con i suoi cittadini¹. Il filosofo tedesco Jürgen Habermas, ad esempio, sottolinea il divario tra i processi di policy-making delle istituzioni europee e la formazione della volontà politica dei cittadini europei ai rispettivi livelli nazionali. Inoltre, Habermas ipotizza che i cittadini europei non comprendano la rilevanza della politica e del policy-making dell'UE perché non hanno una comunicazione più strutturata con le istituzioni europee².

Le riflessioni di Habermas sul deficit democratico dell'UE sono confermate dai sentimenti di molti cittadini europei, che sono insoddisfatti del funzionamento della democrazia nell'UE e che sentono che la loro voce non conta nei processi decisionali europei³. Un'Europa comune non può essere realizzata senza l'influenza forte ed efficace dei suoi cittadini, per cui il passaggio a un'Europa più vicina ai suoi cittadini e più

¹ POLI, E.: "An EU-wide referendum: Potential threat or tool of empowerment?", *Deliberative Democracy in the EU. Countering Populism with Participation and Debate* / BLOCKMANS, S. & RUSSACK, S. (eds.), CEPS-Rowman & Littlefield International, Bruselas-Londres, 2020, p. 269.

² HABERMAS, J.: *La constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012, pp. 39 e segg.

³ Ciò si riflette nel recente *European Parliament's Eurobarometer "Democracy in action - One year before the European elections"* [EB 99.1] del 2023. Secondo questo rapporto, il 41% dei cittadini europei è insoddisfatto del funzionamento della democrazia nell'UE (pagg. 62 e 63). In particolare, il 33% dei cittadini dell'UE è insoddisfatto o per nulla soddisfatto della possibilità di partecipare alla vita politica (p. 67) e quasi la metà (48%) non ritiene che la propria voce conti nell'UE (pp. 161 e 162). Il documento sopra citato è disponibile all'indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3093> [ultima visita: 31/1/2024].

democratica ha cominciato a essere sentito come un'esigenza pressante. A tal fine, nelle fasi più attuali del processo di integrazione, l'UE ha assunto un ruolo progressivamente centrale nel garantire il rispetto del valore della democrazia, che deve essere condiviso e riconosciuto da tutti gli Stati membri⁴. In particolare, il ruolo dei cittadini nel processo decisionale dell'UE è stato al centro della conversazione politica e, potenzialmente, della riforma istituzionale. In questo scenario, il concetto di democrazia partecipativa ha acquisito un'importanza significativa nel sistema europeo, riflettendo l'impegno delle istituzioni europee a garantire che i cittadini abbiano voce nella definizione delle politiche e delle iniziative dell'UE.

L'istituzionalizzazione dell'Iniziativa dei cittadini europei (ICE) può essere vista come parte di questo ampio movimento di democratizzazione volto a dare ai cittadini un controllo più diretto sul processo decisionale politico a livello europeo⁵. Originariamente introdotta dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e infine consolidata dal Trattato di Lisbona, l'iniziativa dei cittadini europei è prevista dagli articoli 11.4 TUE e 24 TFUE come strumento per promuovere la partecipazione civica e garantire un legame più stretto tra i cittadini e le istituzioni dell'UE, consentendo ai cittadini dell'UE di invitare la Commissione europea a presentare una proposta di atto giuridico ai fini dell'attuazione dei trattati, analogamente al diritto conferito al Parlamento europeo ai sensi dell'articolo 225 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e al Consiglio ai sensi dell'articolo 241 del TFUE.

L'incorporazione dell'ICE è stata accolta con grande entusiasmo, non solo dalla comunità democratica della società civile, ma anche dalle stesse istituzioni europee. Per la Commissione, l'ICE offriva un'opportunità unica per avvicinare l'UE ai cittadini e incoraggiare i dibattiti transfrontalieri sulle questioni politiche dell'UE, aggiungendo "*a new dimension to European democracy*"⁶. Secondo le parole dell'allora vicepresidente di questa istituzione, Maroš Šefčovič, l'ICE "*will thus not only be an additional means to engage citizens and civil society in the EU policy process, but also opens new avenues*

⁴ PALLADINO, R.: "Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica. Considerazioni in vista della Conferenza sul Futuro dell'Europa", *Ordine internazionale e diritti umani*, N° 1, 2021, p. 364.

⁵ SMITH, G.: "The European Citizens' Initiative: A New Institution for Empowering Europe's Citizens?", *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen* / DOUGAN, M., SHUIBHNE, N.N. & SPAVENTA, E. (eds.), Hart Publishing, 2012, p. 281.

⁶ *Green Paper on a European Citizens' Initiative* [COM(2009)622 final], Bruxelles, di 11/11/2009, p. 3; e *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* [SEC(2010) 370] [COM(2010) 119 final - 2010/0074 (COD)], Bruxelles, 31/3/2010, p. 2.

for a common European debate across linguistic and cultural boundaries"⁷. Il Parlamento europeo, da parte sua, ha definito l'ICE "a means of exercising public sovereign power in the area of legislation"⁸, mentre la Commissione per gli affari costituzionali (AFCO) ha affermato che questo strumento consentirà ai cittadini europei di svolgere un ruolo diretto nell'esercizio del potere sovrano dell'UE, permettendo loro di partecipare direttamente, per la prima volta, all'avvio di proposte legislative europee⁹. Anche l'allora PO, Nikiforos P. Diamandouros, ha accolto con favore l'introduzione di questo nuovo elemento di democrazia partecipativa, sottolineando il suo potenziale nel dare un importante contributo all'empowerment dei cittadini europei¹⁰.

Ad eccezione di alcune voci più scettiche e pessimiste¹¹, la stragrande maggioranza della dottrina si è dimostrata altrettanto entusiasta e ottimista sulla capacità dell'ICE di migliorare la qualità e l'apertura democratica dell'UE, in contrapposizione alla tecnocrazia elitaria che ne ha tradizionalmente caratterizzato il funzionamento. Così, per gran parte del mondo accademico, l'ICE rappresentava uno strumento in grado di portare il dibattito politico al di là del quadro nazionale e di promuovere la conduzione di dialoghi e dibattiti paneuropei su questioni di interesse per i cittadini, contribuendo così alla creazione di uno spazio pubblico europeo per la deliberazione democratica¹² e, di

⁷ ŠEFČOVIČ, M.: "Treaty of Lisbon: Implementation and Citizens' Initiative", *Foro de la Nueva Economía*, Madrid, 31/5/2010 (SPEECH/10/274). Disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_10_274 [ultima visita: 25/10/2023].

⁸ *European Parliament resolution of 7 May 2009 requesting the Commission to submit a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the implementation of the citizens' initiative* (2008/2169(INI)) (2010/C 212 E/14), pubblicata nella GUUE C-212 E, di 5/8/2010, p.102.

⁹ *Report requesting the Commission to submit a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the implementation of the citizens' initiative* (2008/2169(INI)) [A6-0043/20093.2.2009], relatore: Sylvia-Yvonne Kaufmann, 3/2/2009, p. 3.

¹⁰ MEDIATORE EUROPEO (ME), *Contribution to the public consultation on the European Citizens' Initiative*, Strasburgo, 29/1/2010. Disponibile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/letter/en/4592> [ultima visita: 25/10/2023].

¹¹ Una voce pessimista è stata, ad esempio, quella di Köchler, per il quale l'ICE non era altro che una sorta di "placebo" consegnato ai gruppi di cittadini europei che avevano disperatamente fatto pressione per ottenere disposizioni di democrazia diretta nella Costituzione europea (KÖCHLER, H.: "The European Constitution and the imperatives of transnational democracy", *Singapore Year Book of International Law and Contributors*, Vol. 9, 2005, p. 96). Nella stessa ottica, Dougan ha descritto l'ICE come "a glib piece of window-dressing" che ha sollevato alcuni problemi "scomodi" (DOUGAN, M.: "The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?", *European Law Review*, N° 6, 2003, p. 773).

¹² In questo senso, tra gli altri, ZICCHITTU, P.: "Il diritto di iniziativa dei cittadini: un nuovo strumento di partecipazione all'interno dell'Unione europea", *Quaderni costituzionali*, N° 3, 2010, p. 624; MAIANI, F.: "Citizen Participation and the Lisbon Treaty", *Studies in Public Policy*, Vol. 484, 2011, p. 11; CUESTA LOPEZ, V.: "A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens' Initiative from Comparative Constitutional Law", *The European Citizens' Initiative - A First Assessment / VV.AA.*, College of Europe,

conseguenza, anche alla formazione e al consolidamento di un'identità comune o "*demos* europeo"¹³. Inoltre, essendo stato istituito dall'UE come entità piuttosto che da uno o più singoli Stati membri, lo strumento dell'ICE è stato visto come un ulteriore collegamento diretto tra i cittadini europei e le istituzioni dell'UE che potrebbe portare a un avvicinamento e a un maggiore dialogo tra i due. In questa direzione, è stato evidenziato il suo potenziale di avvicinare il progetto di integrazione ai cittadini, incoraggiando la partecipazione dei cittadini alla definizione delle politiche dell'UE senza il coinvolgimento delle ONG o della società civile organizzata, riducendo così la percezione della mancanza di influenza dei cittadini nella definizione delle politiche dell'UE¹⁴. È

Research Papers n° 24, 2012, p. 8; dello stesso autore, "The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy", *European Public Law*, Vol. 16, N° 1 2010, p. 136; HRBEK, R.: "National and European Political Parties and the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, N° 3, 2012, p. 370; BORŃSKA-HRYNIEWIECKA, K. & MONAGHAN, E.: "The European Citizens' Initiative as Democratic Legitimacy-Enhancing Tool: Toward a Broader Conceptualization", *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance. Building a European Demos* / PÉREZ DE LAS HERAS, B. (ed.), Palgrave Macmillan, 2017, p. 47; oppure GHERGHINA, S. & GROH, A.: "A poor sales pitch? The European citizens' initiative and attitudes toward the EU in Germany and the UK", *European Politics and Society*, Vol. 17, N° 3, 2016, p. 376. In particolare, Bouza García sottolinea che "esta herramienta puede contribuir de manera significativa a extender la deliberación sobre los asuntos europeos más allá de los círculos especializados o de formas de consulta que resultan demasiado vagas en términos de formación de la voluntad política a los que la literatura ha tendido a reducir la deliberación en la Unión Europea" (BOUZA GARCÍA, L.: *Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea*, Fundación Alternativas, 2010, p. 24).

¹³ Come sottolineato, tra gli altri, SAWARD, M.: "Enacting citizenship and democracy in Europe", *Enacting European Citizenship* / ISIN, E.F. & SAWARD, M. (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 221; GHERGHINA, S. & GROH, A.: "A poor sales pitch? The European citizens' ...", op. cit., p. 375; FERNÁNDEZ LE GAL, A.: "La contribución de la iniciativa ciudadana europea a la vida democrática de la Unión: régimen jurídico y aplicación práctica", *eRevista General de Derecho Constitucional*, N° 26, 2018, p. 38; oppure ATHANASIADOU, N.: "Chapter 15. The European Citizens' Initiative in Times of Brexit", *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges* / CAMBIEN, N., KOCHENOV, D. & MUIR, E. (eds.), Brill Nijhoff, Nijhoff Studies, Vol. 16, Leiden/Boston, 2020, p. 387.

¹⁴ Tra gli altri, HÄFNER, G.: "Una mirada a la cocina legislativa", *Manual de la iniciativa ciudadana europea: guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional*, Green European Foundation, Luxembourg, 2010, p. 13; VV.AA.: *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*, Joint Study CEPS - EGMONT - European Policy Centre, 2010, pp. 130 y 131; MAURER, A. & VOGEL, S.: *Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen*, SWP-Studie, Berlino, 2009, p. 10; KOHLER-KOCH, B.: "Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy", *Journal of European Integration*, Vol. 34, N° 7, 2012, p. 821; BOUZA GARCIA, L.: *The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy*, International IDEA, Strömsborg, 2013, pp. 6 y 27; PETRESCU, O.M.: "The european citizens' initiative: A useful instrument for society and for citizens?", *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 41, N° 3, 2014, p. 1002; HRISTOVA-VALTCHEVA, K.: "European Citizens' Initiative: Is a Bottom Up Process Possible?", *Citizens' Europe? Reflections on the Implications of the Lisbon Treaty* / KOLAROVA, R. & HRISTOVA-VALTCHEVA, K. (eds.), Bulgarian European Community Studies Association - Trans-European Policy Studies Association, Sofia. 2008, pp. 110-116; MARTÍNEZ

stato inoltre osservato che questo strumento potrebbe servire come ulteriore mezzo di monitoraggio e di sensibilizzazione popolare sulle politiche europee¹⁵. E anche per i più ottimisti, questo meccanismo avrebbe il potere di consentire ai cittadini europei di influenzare e svolgere un ruolo attivo nel processo legislativo europeo, fornendo informazioni sulle preferenze e gli interessi dei cittadini dell'UE ¹⁶.

A seguito del suo sviluppo legislativo attraverso il Regolamento UE 211/2011, questo meccanismo di partecipazione dei cittadini è stato avviato il 1° aprile 2012 con l'obiettivo di garantire "ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione mediante l'iniziativa dei cittadini europei"¹⁷. Una volta specificate a livello legislativo le procedure e le condizioni per la presentazione di un'ICE alla Commissione, l'ICE era pronta per iniziare a essere attuata nella pratica. Tuttavia, dopo l'entrata in vigore del regolamento sull'ICE, sono cominciati ad emergere problemi di vario tipo che hanno ostacolato notevolmente l'effettiva attuazione di questo strumento, compromettendone gli obiettivi stessi. Infatti, come si evince dalle due relazioni pubblicate dalla Commissione

JIMÉNEZ, A.: *La iniciativa ciudadana europea: profundizando en la democracia*, Fundación Ideas, 2012, p. 10; CĂRĂUȘAN, M.: "The European Citizens' Initiative – Participatory Democracy in the European Union", *6th Edition of the International Conference on European Integration - Realities and Perspectives*, Legal Sciencias, 2011, p. 20; GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: "The European Citizens' Initiative - Chances, Constraints and Limits", *Political Science Series* N° 134, Institut für Höhere Studien (IHS), Vienna, 2013, p. 24; DE CLERCK-SACHSSE, J.: "Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, N° 3, 2012, p. 299; CONRAD, M.: "A Small-States Perspective on the European Citizens' Initiative", *Icelandic Review of Politics & Administration*, Vol. 9, N° 2, 2013, p. 305; ALLEGRI, G.: "Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell'unione europea: prime riflessioni", in *federalismi.it*, N° 23, 2010, pp. 11-13; SAWARD, M.: "Enacting citizenship and democracy...", op. cit., pp. 223 y 224; o GHERGHINA, S. & GROH, A.: "A poor sales pitch? The European citizens' ...", op. cit., pp. 376-377.

¹⁵ In questo senso, KAUFMANN, B.: "Citizen Power beyond the Nation-State", *The Initiative for Europe Handbook 2008. The guide to transnational democracy in Europe* / BERG, C., CARLINE, P., WALLIS, D., LEINEN, J. & KAUFMANN, B. (eds), Initiative & Referendum Institute Europe (IRI), Bruxelles, 2007, p. 9. Sulla latente "funzione educativa" dell'ICE, cfr. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, K. & MONAGHAN, E.: "The European Citizens' Initiative as Democratic Legitimacy-Enhancing ...", op. cit., pp. 45-46; e VV.AA.: *The Treaty of Lisbon: A Second Look...*, op. cit., p. 131.

¹⁶ Come, ad esempio, AUER, A.: "European Citizens' Initiative. Article I-46.4", *European Constitutional Law Review*, Vol. 1, N° 1, 2005. 79; PETRESCU, O.-M.: "Strengthening the Idea of "By Citizens, for Citizens" in the Context of the European Citizens' Initiative - Brief Analysis of Initiatives", *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 14, N° 2, 2014, p. 16; o THIEL, M. & PETRESCU, O.: "Institutional Instruments for Citizen Involvement and Participation: Their Impact on the EU's Political Processes and Institutional Legitimacy", *Democratic Legitimacy in the European Union...*, op. cit., pp. 18-19. A questo proposito, Allegri ha osservato che la Commissione dovrebbe basarsi sulla tradizionale prassi comunitaria che ha spesso dato seguito alle iniziative legislative presentate dal PE o dal Consiglio (ALLEGRI, G.: "Il regolamento ue riguardante "l'iniziativa dei cittadini". Note introduttive", *federalismi.it*, N° 7, 2011, p. 6).

¹⁷ Considerando (1) del Regolamento 211/2011.

sull'attuazione del Regolamento 211/2011¹⁸, nei primi anni di funzionamento l'ICE ha incontrato problemi praticamente in tutte le fasi della procedura. Alla luce di tutti questi problemi, è difficile negare che i legislatori non siano riusciti a stabilire procedure e requisiti chiari, semplici, facili e proporzionati per l'ICE, necessari per la natura dell'iniziativa popolare¹⁹. Le carenze derivanti dall'attuazione del Regolamento 211/2011 stavano uccidendo il nuovo e acclamato strumento di democrazia transnazionale introdotto dal Trattato di Lisbona. In questo contesto, le parti interessate hanno chiesto una semplificazione e una revisione sostanziale dell'attuale quadro dell'ICE e della sua attuazione, compresa quella negli Stati membri dell'UE, per rendere questo strumento di partecipazione dei cittadini più efficace e accessibile al cittadino medio²⁰. Le richieste di riforma dell'ICE sono aumentate di numero e di intensità, mentre il numero di iniziative continuava a diminuire. Alla fine, l'idea di rivedere le regole dell'ICE si è cristallizzata nella proposta legislativa di un nuovo regolamento di attuazione dell'UE: l'attuale Regolamento 2019/788.

A causa delle grandi aspettative legate al suo inserimento nel panorama democratico europeo, l'ICE ha catturato l'attenzione degli studiosi fin dall'inizio, diventando un argomento di nicchia all'interno della ricerca sull'integrazione europea. Seguendo DESCAMPS e PLOTTKA²¹, possiamo dividere la ricerca sull'ICE in quattro aree tematiche principali: in primo luogo, numerosi studi esaminano il ruolo dell'ICE all'interno del sistema politico europeo e la sua influenza su di esso da una prospettiva prevalentemente teorica, cercando in genere di rispondere alla domanda in che misura l'ICE possa contribuire a ridurre la distanza tra le istituzioni dell'UE e i cittadini europei; una seconda area di ricerca sull'ICE riguarda i diversi tipi di attori a cui possono appartenere i promotori dell'ICE, nonché i settori politici a cui le iniziative sono rivolte; In terzo luogo, vi sarebbero pubblicazioni che analizzano più da vicino la natura dell'ICE e la confrontano con altri strumenti di partecipazione civica; infine, la quarta area tematica

¹⁸ *Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative* [COM(2015) 145 final], Bruxelles, 31/3/2015; e *Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative* [COM(2018) 157 final], Bruxelles, 28/3/2018.

¹⁹ Obiettivo espressamente indicato nel Considerando (2) del Regolamento 211/2011.

²⁰ ANGLMAYER, I.: *The European Citizens' Initiative: the experience of the first three years - European Implementation Assessment*, European Parliamentary Research Service, Bruxelles, 2015, p. 6.

²¹ DESCAMPS, C. & PLOTTKA, J.: "Hohe Erwartungen und großes Potenzial – die Reform der Europäischen Bürgerinitiative kann Einiges erreichen", *Von Government zu Governance. Direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen* / ALBER, E. y ZWILLING, C. (eds.), Nomos, Baden-Baden, 2021, pp. 260 y 261.

comprenderebbe tutte quelle pubblicazioni che, orientate alla politica pratica, evidenziano le carenze della procedura dell'ICE e formulano raccomandazioni per riformare lo strumento al fine di ottenere una maggiore partecipazione civica. D'altra parte, come sottolinea MARTÍN MARTÍNEZ, la maggior parte dei contributi dottrinali si è concentrata sulla dimensione sostanziale o qualitativa dell'ICE, intesa come configurazione giuridica e funzionamento, anche se, con l'implementazione di questo strumento, sono emerse anche analisi quantitative, incentrate sull'evoluzione riflessa nelle cifre e nelle percentuali²².

Come si evince dal notevole interesse accademico per questo tema, la misura in cui l'ICE ha contribuito a contrastare il deficit democratico dell'UE e la sua reale efficacia come strumento di democrazia partecipativa sono oggetto di dibattito e valutazione continui. Dato che la maggior parte delle ricerche e dei contributi sull'ICE sono stati pubblicati durante il periodo del regolamento 211/2011 o nell'immediato periodo successivo alla riforma del suo quadro normativo (2019 e 2020), mancava uno studio attuale e completo che, dopo alcuni anni di attuazione del nuovo regolamento, analizzasse e riflettesse sull'impatto della riforma della sua legislazione di attuazione sul potenziale di democratizzazione di questo strumento partecipativo. In questo contesto, l'obiettivo centrale di questa ricerca è analizzare in profondità la rilevanza dell'ICE come strumento di partecipazione dei cittadini e fare il punto sul suo reale impatto sulle credenziali democratiche dell'UE dopo la revisione del suo quadro normativo. Per raggiungere questo obiettivo generale, si propongono i seguenti obiettivi specifici:

- Esaminare le origini dell'ICE nella Convenzione europea (2002-2003) e il suo successivo consolidamento nel diritto primario dell'UE (art. 11(4) TUE e art. 24 TFUE).
- Esaminare gli elementi essenziali dell'ICE come strumento sui generis di partecipazione dei cittadini.
- Esaminare la configurazione dell'ICE nel diritto derivato dell'UE, sia alla luce del suo attuale quadro normativo (Regolamento 2019/788) che di quello già derogato (Regolamento 211/2011).

²² MARTÍN MARTÍNEZ, M.M.: “Balance y perspectiva de la iniciativa ciudadana europea en la intersección entre la vieja y la nueva Europa”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año nº 24, Nº 67, 2020, p. 843.

- Esaminare la giurisprudenza delle corti europee su questo strumento di democrazia partecipativa.
- Raccogliere, ordinare e rivedere i dati risultanti dall'attuazione pratica dell'ICE nel corso dei suoi undici anni di vita (dal 2012 al 2023).
- Selezionare i parametri o i criteri che saranno utilizzati come parametro di riferimento per valutare la capacità dell'ICE di contribuire al miglioramento della qualità democratica dell'UE.
- Riflettere sull'impatto della riforma del quadro normativo delle ICE sulla capacità delle ICE di contribuire al miglioramento della qualità democratica dell'UE.

Per quanto riguarda l'approccio disciplinare, questo studio è eminentemente affrontato da una prospettiva giuridica –in particolare il diritto europeo– combinata per certi aspetti –anche se in modo molto più limitato– con un approccio multidisciplinare in cui vengono affrontate questioni di scienza politica o sociologiche.

In termini di metodologia, questa tesi è uno studio approfondito dell'Iniziativa dei cittadini europei in cui sono stati combinati metodi qualitativi e quantitativi. Questo approccio combinato mira a fornire un'analisi più completa e approfondita dell'ICE, al fine di affrontare efficacemente gli obiettivi della ricerca e fornire risultati solidi. Per quanto riguarda l'analisi qualitativa dell'ICE, la ricerca si basa principalmente sull'analisi dei regolamenti e della giurisprudenza dell'ICE. Per quanto riguarda gli elementi normativi, lo studio si concentrerà sull'abrogato Regolamento 211/2011²³ e sull'attuale Regolamento 2019/788²⁴. D'altro canto, in una prospettiva comparativa, verranno analizzate anche le norme costituzionali e giuridiche degli Stati membri che dispongono di strumenti di partecipazione equivalenti o simili all'ICE, in quanto tali norme sono state prese come riferimento dal legislatore europeo nel definire l'ICE nel diritto primario e secondario dell'UE²⁵. Per quanto riguarda gli elementi giurisprudenziali, verrà esaminata

²³ Regolamento (UE) N. 211/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini. Pubblicato nella GUUE L-65, del 11/3/2011.

²⁴ Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei. Pubblicato nella GUUE L-130 del 17/5/2019.

²⁵ In questo senso, Báez Lechuga sottolinea che questa analisi comparativa è "importante para comprender hasta qué punto la estructura institucional de la ICE se remite a la lógica funcional de otros ordenamientos análogos" (BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la iniciativa ciudadana europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo: posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir*

la giurisprudenza del Tribunale e della CGUE relativa all'ICE, data l'importanza di questo corpus giurisprudenziale per rimediare ad alcune delle carenze riscontrate nell'attuazione dell'ICE durante la validità del suo primo regolamento normativo²⁶. Questa analisi normativa e giurisprudenziale è accompagnata da quella che vuole essere una solida e conclusiva rassegna bibliografica dei contributi accademici e dei documenti ufficiali delle istituzioni europee relativi all'ICE, che non pretende assolutamente di essere esaustiva data l'enorme quantità di opere e documenti, sia generali che specifici, sul tema oggetto di studio. L'analisi quantitativa si basa sulla raccolta, sul grafico e sull'analisi statistica dei dati relativi al numero di domande di registrazione presentate alla Commissione, al numero di iniziative registrate e al numero di iniziative che hanno superato la fase di raccolta delle firme. Tutti i dati utilizzati in questa parte della ricerca sono stati ricavati dal sito ufficiale dell'ICE²⁷.

In termini temporali, l'ambito della nostra ricerca è limitato al periodo compreso tra l'entrata in vigore del Regolamento 211/2011 (1° aprile 2012) e il 31 dicembre 2023. Questa necessaria limitazione temporale è uno dei principali limiti del nostro studio, poiché il Regolamento 2019/788 sarà in vigore solo da quattro anni al momento della conclusione della ricerca, il che significa che la base empirica per valutare l'impatto della riforma legislativa sull'efficacia dell'ICE è piuttosto limitata rispetto al periodo in cui era in vigore il Regolamento 211/2011. D'altra parte, fino all'entrata in vigore del nuovo quadro normativo, la Commissione non pubblicava sul proprio sito web i dati relativi al sostegno alle ICE al di sotto delle soglie richieste, per cui abbiamo potuto raccogliere questi dati solo per le iniziative che hanno portato avanti la loro campagna di raccolta firme negli ultimi quattro anni. Inoltre, lo scoppio della pandemia COVID-19 nel 2020 e le sue conseguenze sull'attuazione pratica dell'ICE in questi anni, soprattutto per quanto

de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2016, p. 87).

²⁶ A questo proposito, Karatzia sostiene giustamente: “[T]he Court of Justice of the European Union (‘CJEU’) in ECI-related cases has played a primary role in the development of the test, not only by clarifying aspects of the test, but also by triggering certain changes to the Commission’s approach towards the registration of proposed Initiatives” (KARATZIA, A.: “Revisiting the Registration of European Citizens’ Initiatives: The Evolution of the Legal Admissibility Test”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 20, 2018, p. 148).

²⁷ Il sito web della Commissione presenta informazioni su tutte le iniziative in corso, ritirate e respinte. Fornisce inoltre informazioni legali e tecniche sulla procedura dell'ICE, sul verdetto finale della Commissione e sulle decisioni ufficiali che respingono o accettano le domande di registrazione: https://citizens-initiative.europa.eu/_en [ultima visita: 25/10/2023].

riguarda la presentazione di nuove domande di registrazione e l'organizzazione di campagne di raccolta firme. Per questo motivo, dai risultati ottenuti non si possono trarre conclusioni generali e sufficientemente verificate sull'impatto della riforma del quadro normativo sull'efficacia dell'ICE come strumento di democrazia partecipativa, ma piuttosto ipotesi derivanti dalla ricerca che dovranno essere confutate alla luce delle future esperienze di attuazione pratica di questo strumento, quando ci sarà una base empirica più ampia per ulteriori verifiche.

In termini di struttura, la presente dissertazione è suddivisa in quattro capitoli. Il capitolo I (intitolato "Democrazia e Unione europea: questioni preliminari") fornisce un'introduzione generale al tradizionale problema del deficit democratico dell'integrazione europea, che risale praticamente agli inizi di questa organizzazione sovranazionale, con un breve riferimento alle diverse interpretazioni e approcci per affrontarlo. A tal fine, gli eterogenei approcci accademici al "deficit democratico" dell'UE sono stati raggruppati in tre approcci principali: quelli che individuano il nucleo del problema nel funzionamento istituzionale, quelli che lo individuano nella mancanza di legittimità dei processi decisionali e quelli che lo individuano nella mancanza di legittimità sociale dell'UE. In questo contesto, vengono esaminate le origini dell'ICE nel diritto primario dell'UE fino al suo consolidamento finale nel Trattato di Lisbona. Di seguito, verranno analizzati gli elementi essenziali e definatori della struttura di opportunità per la partecipazione dei cittadini, confrontandola anche con gli altri strumenti di partecipazione previsti per i cittadini dagli artt. 11 TUE e 24 TFUE (il diritto di petizione al Parlamento europeo e il diritto di presentare una denuncia al Mediatore europeo), al fine di evidenziarne le principali differenze e analogie. Questa analisi della dimensione sostanziale o qualitativa dell'ICE intende fornire una prima panoramica teorica sul tipo di strumento partecipativo dell'ICE, sul suo potenziale di riduzione del deficit democratico e sul suo possibile impatto sul processo decisionale dell'UE. Il capitolo II (intitolato "Lo sviluppo dell'iniziativa dei cittadini europei nel Diritto derivato dell'Unione europea") fornisce un'analisi giuridico-normativa degli aspetti procedurali dell'ICE sia alla luce del Regolamento 211/2011 che alla luce del Regolamento 2019/788. Esamina i requisiti per ciascuna delle fasi della procedura ECI, evidenziando le carenze individuate e le novità introdotte a seguito della riforma del quadro normativo. Nel Capitolo III (intitolato "La realtà dell'iniziativa dei cittadini europei: analisi empirica sulla sua attuazione pratica (2012-2023)"), verrà condotto uno studio empirico per analizzare

l'attuazione dell'ICE durante i sette anni di applicazione del Regolamento 211/2011, nonché durante i primi quattro anni del Regolamento 2019/788. I dati esaminati corrispondono, in particolare, al numero di domande di registrazione presentate alla Commissione, al numero di iniziative registrate e al numero di iniziative che hanno superato con successo la fase di raccolta delle firme. Inoltre, per valutare correttamente l'efficacia dell'ICE come strumento di democrazia partecipativa, nonché per migliorare il funzionamento di questo meccanismo in futuro, è essenziale valutare e analizzare le esperienze di successo nell'uso di questo strumento democratico, ovvero quelle iniziative che, dopo aver raccolto il numero di firme richiesto, sono state presentate alla Commissione e hanno ricevuto una risposta dalla Commissione²⁸. Per questo motivo, l'ultima sezione di questo rapporto fornisce un'analisi individuale e approfondita di ciascuna delle dieci iniziative che sono state finora accolte dalla Commissione europea. Queste iniziative sono, in ordine cronologico, le seguenti: “*Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!*” [ECI(2012)000003], “*Stop Vivisection*” [ECI(2012)000007], “*One of us*” [ECI(2012)000005], “*Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides*” [ECI(2017)000002], “*Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*” [ECI(2017)000004], “*End the Cage Age*” [ECI(2018)000004], “*Save bees and farmers ! Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment*” [ECI(2019)000016], “*Stop Finning – Stop the trade*” [ECI(2020)000001] e “*SAVE CRUELTY FREE COSMETICS - COMMIT TO A EUROPE WITHOUT ANIMAL TESTING*” [ECI(2021)000006] e “*Fur Free Europe*” [ECI(2022)000002]. Per concludere, dopo aver analizzato il regolamento giuridico dell'ICE e i dati statistici prodotti alla luce della sua applicazione pratica, il capitolo IV (intitolato “Bilancio dell'efficacia dell'iniziativa dei cittadini europei come strumento di democrazia partecipativa: ICE al bivio?”) comprende una riflessione sulla domanda che è al centro della nostra ricerca: in che misura l'ICE può essere considerata, alla luce delle analisi di cui sopra, uno strumento efficace di partecipazione dei cittadini? Per rispondere a questa domanda, l'efficacia di questo strumento sarà valutata sulla base di tre criteri: la sua capacità di mettere in moto la macchina legislativa di Bruxelles, la sua capacità di influenzare il processo decisionale europeo agendo come meccanismo di definizione

²⁸ In questa direzione, Glogowski sottolinea che è difficile comprendere lo strumento dell'ICE senza un'analisi più approfondita delle iniziative di successo (GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model of Democracy in the European Union?*, Instytut Politologii / Uniwersytet Wrocławski, 2021, p. 129).

dell'agenda e la sua capacità di promuovere dibattiti transfrontalieri a livello europeo su questioni di interesse per i cittadini dell'UE.

CAPITOLO I

DEMOCRAZIA E UNIONE EUROPEA: QUESTIONI PRELIMINARI

1. IL CONTESTO: IL TRADIZIONALE PROBLEMA DEL DEFICIT DEMOCRATICO DELL'UE

Sebbene il principio democratico sia sempre stato al centro del processo di costruzione europea e alla base dei suoi fondamenti assiologici, è innegabile che le questioni relative alla legittimità democratica della Comunità economica europea (CEE) non fossero affatto una preoccupazione rilevante per i fondatori di questa organizzazione internazionale²⁹. Infatti, a differenza dei trattati successivi, il Trattato di Roma del 1957, con la sua logica funzionalista, non menzionava il principio della democrazia in sé³⁰. Questo perché, come è noto, la CE è nata negli anni '50 come un progetto d'élite con un focus eminentemente economico, il cui obiettivo principale era la creazione di un mercato comune basato sulla libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali.

In queste prime fasi del processo di costruzione europea, la CE traeva la sua legittimità democratica, indirettamente, dai suoi Stati membri, che dovevano essere democratici per aderire al sistema europeo³¹. Da parte sua, la fonte di legittimazione

²⁹ A questo proposito, sono esemplificative le parole di Harlow quando afferma: “[T]he Union can be criticised as an organisation whose statute (the Treaties) professes democracy, which insists on democracy in its members, maintaining [...] the right to expel those who slip from democratic standards, but is not itself democratic” (HARLOW, C.: *Citizen Access to Political Power in the European Union*, European University Institute, Working Paper RSC N° 2, 1999, p. 4). Questo è anche il punto di vista di, tra gli altri, HOOGHE, L.: “Images of Europe: How Commission Officials Conceive their Institution’s Role in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, N°1, 2011, pp. 88-89; o MONAGHAN, E.: “Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens’ Initiative”, *Perspectives on European Politics and Society* Vol. 13, N°3, 2012, p. 280

³⁰ Tra gli altri, SMISMANS, S.: “The constitutional labelling of ‘The democratic life of the EU’. Representative and participatory democracy”, *Political Theory and the European Constitution* / DOBSON, L. & FOLLESDAL, A. (eds.), Routledge, London, 2004, p. 122. Come sottolinea l'autore, la “democrazia” è stata menzionata per la prima volta nel preambolo dell'Atto unico europeo (AUE) del 1986, in vista dell'allargamento a Spagna, Portogallo e Grecia.

³¹ Infatti, l'articolo F.1 del Trattato di Maastricht stabilisce espressamente che i sistemi di governo degli Stati membri “si fondano su principi democratici”. Tuttavia, come sottolinea Menéndez, prima del Trattato di Maastricht, questo requisito era previsto anche nei Trattati istitutivi delle Comunità, sebbene in modo meno esplicito (MENÉNDEZ, A.J.: “The European Democratic Challenge: The Forging of a Supranational *Volonté Générale*”, *European Law Journal*, Vol. 15, N° 3, 2009, p. 280, nota 9). Così, ad esempio, il AUE

popolare dell'azione di integrazione si trovava nel cosiddetto "consenso permissivo"³², basato sul tacito presupposto che il progetto di integrazione europea fosse in gran parte un affare di élite (governi, attori economici chiave, burocrati) che tuttavia veniva accettato come legittimo dalla popolazione europea³³. Questa accettazione sarebbe dovuta, da un lato, all'inclinazione generalmente positiva di quest'ultima verso gli obiettivi e le istituzioni dell'UE e, dall'altro, a una notevole mancanza di interesse da parte loro per la politica europea, cosicché i cittadini degli Stati membri arrivano a ritenere che le istituzioni e gli obiettivi della CEE siano "*una parte accettata del paesaggio politico*"³⁴.

Tuttavia, sotto l'ombrello dell'integrazione economica, iniziarono a verificarsi alcuni cambiamenti che andavano oltre l'obiettivo originario di creare un'unione economica e di istituire e mantenere il mercato comune. Con l'Atto Unico Europeo (AUE) –che tra l'altro ha abolito il requisito dell'unanimità per le decisioni di armonizzazione del Consiglio necessarie per il completamento del mercato interno– e il Trattato sull'Unione Europea (TUE), gli Stati membri sono stati costretti a trasferire le competenze e le allocazioni politiche a livello comunitario, indebolendo così l'influenza e il controllo democratico a livello nazionale³⁵. Con questo trasferimento di competenze, il processo di integrazione europea si è gradualmente trasformato in un vero e proprio processo di integrazione politica. Il vero punto di svolta in questo cambiamento di traiettoria è stato il Trattato di Maastricht del 1992, che ha esteso le competenze della CE in aree di

afferma nel suo preambolo che "*l'idea europea, i risultati acquisiti nei settori dell'integrazione economica e della cooperazione politica e la necessità di nuovi sviluppi siano conformi agli auspici dei popoli democratici europei*".

³² Il termine "consenso permissivo" è stato coniato all'inizio degli anni Settanta da LINDBERG, L.N. & SCHEINGOLD, S.A. nel loro lavoro intitolato *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Prentice-Hall, USA, 1970, p. 41. Secondo questo studio, negli anni Cinquanta e Sessanta, dopo la firma dei Trattati di Parigi e Roma, si ipotizzò un consenso generale dell'opinione pubblica a favore della questione dell'integrazione europea.

³³ Anche durante il primo decennio degli anni Duemila, alcuni autori come Hurrelman continuavano a sostenere che il sostegno all'UE poteva ancora essere descritto in modo abbastanza adeguato dalla figura del "consenso permissivo" (HURRELMANN, A.: "European Democracy, the 'Permissive Consensus' and the Collapse of the EU Constitution", *European Law Journal*, Vol. 13, N° 3, 2007, pp. 343-359). Secondo questo autore, infatti, i tentativi di democratizzazione delle istituzioni europee potrebbero finire per minare questa forma di sostegno senza necessariamente portare a una maggiore accettazione sociale dell'UE (*ibidem*, in particolare, pp. 351-358).

³⁴ LINDBERG, L.N. & SCHEINGOLD, S.A.: *Europe's Would-be Polity...*, op. cit., p. 62. Questa mancanza di interesse popolare per il progetto tecnocratico dell'UE guidato dalle élite è stata sottolineata, tra gli altri, anche da SMISMANS, S.: "The constitutional labelling...", op. cit., p. 122.

³⁵ Si veda l'art. 18 del AUE, che incorpora l'art. 100a nel Trattato CEE. Su questa questione, tra gli altri, SCHARPF, F.W.: "Democratic Policy in Europe", *European Law Journal*, Vol. 2, N° 2, 1996, p. 143.

interesse generale come la politica sociale, l'ambiente o la protezione dei consumatori, aggiungendo anche competenze in nuovi campi come la sanità pubblica, l'istruzione, la cultura o la gioventù. Come sottolinea il GRIMM, è stato proprio questo Trattato a togliere il velo a questo sviluppo surrettizio verso l'unione politica e a mettere i cittadini degli Stati membri di fronte a un livello di integrazione sul quale non era mai stata chiesta la loro opinione, segnando così una svolta nell'atteggiamento dei cittadini nei confronti del progetto europeo³⁶.

In effetti, i cambiamenti derivanti dal trasferimento di responsabilità in tutti questi settori, di portata e importanza sempre maggiore, dal livello nazionale a quello europeo hanno generato nuovi problemi relativi alla qualità democratica di questa organizzazione internazionale³⁷. Così, in uno scenario in cui le competenze dell'UE continuavano ad espandersi fino a comprendere sempre più ambiti pubblici (politica monetaria, politica estera, diritti umani...), senza la contropartita di istituzioni e processi democratici altrettanto forti a livello europeo, la legittimità indiretta derivante dal funzionamento democratico degli Stati membri cominciò ad essere percepita come chiaramente insufficiente e inadeguata, e la necessità di dotare la governance europea di una maggiore legittimità cominciò ad essere identificata come un'esigenza pressante³⁸. Se l'UE si era trasformata in un'entità politica nascente con funzioni e caratteristiche sempre più uniche, la qualità democratica di questa istituzione non poteva più essere percepita come derivata dalla qualità democratica degli Stati membri. Di fronte alla progressiva erosione del "consenso permissivo" e al crescente euroscetticismo, molte voci hanno iniziato a chiedere a gran voce un miglioramento delle credenziali democratiche della governance europea.

In questo contesto, il cosiddetto "deficit democratico" dell'UE ha iniziato a essere identificato come la principale sfida alla legittimità della governance europea³⁹. Una

³⁶ GRIMM, D.: *The Constitution of European Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 23.

³⁷ Come Weiler, et. al. hanno notato fin dall'inizio, i problemi democratici dell'integrazione europea sono dovuti al fatto che "[e]uropean Integration has seen many, and increasingly important, government functions transferred to "Brussels", brought within the exclusive or concurrent responsibility of the Community and Union. This is problematic in a variety of ways" (WEILER, J.H.H., et al.: *European Democracy and its Critique: Five Uneasy Pieces*, EUI Working Paper RSC No. 95/11, San Domenico, 1995, p. 6).

³⁸ HORETH, M.: "No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance", *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, N° 2, 1999, pp. 250.

³⁹ Seguendo Jensen, vale la pena notare che esiste un'ampia sovrapposizione tra la letteratura scientifica sul "deficit democratico" e quella sulla "legittimità" dell'UE, che riflette, da un lato, l'esistenza di una certa

formulazione che è emersa non come riflesso di un passato democratico in progressiva erosione, ma come conseguenza delle crescenti aspettative democratiche derivanti dal processo di integrazione politica⁴⁰. Così, per più di decenni, la questione della legittimità dell'UE è stata oggetto di un acceso dibattito sia nei negoziati politici che nei dibattiti accademici⁴¹. In effetti, innumerevoli documenti hanno discusso se esista o meno un "deficit democratico" nell'UE, in cosa consista questo deficit e quali possibili soluzioni si possano trovare per eliminarlo o almeno mitigarlo⁴². Come si può immaginare, le posizioni su questo tema sono tanto numerose quanto eterogenee e il dibattito è tutt'altro che concluso. Sebbene una discussione esaustiva dei dibattiti sulla mancanza di

ambiguità sulla possibilità di distinguere tra questi due concetti, ma anche, dall'altro, la stretta relazione tra di essi (JENSEN, T.: "The Democratic Deficit of the European Union", *Living Reviews in Democracy*, Vol. 1, 2009, p. 2). Per questo motivo, il presente documento ha utilizzato fonti provenienti da entrambe le letterature e ha scelto di utilizzare le nozioni di deficit democratico e deficit di legittimità in modo intercambiabile.

⁴⁰ WARREN, M.E.: "Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory", *Activating the Citizen: Dilemmas of Participation in Europe and Canada* / DEBARDELEBEN, J. & PAMMETT, J. (eds.), Palgrave Macmillan UK, 2009, p. 18.

⁴¹ Come osserva Rittberger, i dati mostrano che, prima del 1990, la discussione sulle credenziali democratiche della CE non era ancora entrata nel dibattito accademico (RITTBERGER, B.: *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 29 e 34).

⁴² Tra la vasta bibliografia relativa a questi dibattiti, si segnalano i seguenti lavori: NEUNREITHER, K.: "The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments", *Government and Opposition*, Vol. 29, N° 3, 1994, pp. 299-314; WEILER, J.H.H., ULRICH, R. & MAYER, F.C.: "European democracy and its critique", *West European Politics*, Vol. 18, N° 3, 1995, pp. 4-39; DE BÚRCA, G.: "The Quest for Legitimacy in the European Union", *The Modern Law Review*, Vol. 59, N°3, 1996, pp. 349-376; MAJONE, G.: "Europe's 'Democratic Deficit'. The Question of Standards", *European Law Journal*, Vol. 4, N° 1, 1998, pp. 5-28; BEETHAM, D. & LORD, C.: "Legitimacy and the European Union", *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship* / NENTWICH, M. & WEALE, A. (eds.), Routledge, Nueva York, 1998, pp. 15-33; HIX, S.: "Elections, parties and institutional design: A comparative perspective on European Union democracy", *West European Politics*, Vol. 21, N° 3, pp. 19-52; HORETH, M.: "No way out for the beast?...", op. cit., pp. 249-268; BIGNAMI, F.E.: "The Democratic Deficit in European Community Rulemaking: A Call for Notice and Comment in Comitology", *Harvard International Law Journal*, Vol. 40, N° 2, 1999, pp. 451-515; ZÜRN, M.: "Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions", *European Journal of International Relations*, Vol. 6, N° 2, 2000, pp. 147-302; DECKER, F.: "Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, N° 2, 2002, pp. 256-272; MORAVCSIK, A.: "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N° 4, 2002, pp. 603-624; WARD, D.: *The European Union democratic deficit and the public sphere. An evaluation of EU media policy*, The Press, Amsterdam, 2002, pp. 1-12; FOLLESDAL, A.: "The Legitimacy Deficits of the European Union", *Journal of Political Philosophy*, Vol. 14, N° 4, 2006, pp. 441-468; FOLLESDAL, A. & HIX, S.: "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, N° 3, 2006, pp. 533-562; GOODHART, M.: "Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy", *Perspectives on Politics*, Vol. 5, N° 3, 2007, pp. 567-584; o MENÉNDEZ, A.J.: "The European Democratic Challenge...", op. cit., pp. 277-308.

legittimazione democratica dell'UE esuli dallo scopo di questo articolo, a causa della sua complessità e profusione, riteniamo importante fornire una breve panoramica delle principali posizioni esistenti su questo tema, dato che, in ultima analisi, la necessità di migliorare la qualità democratica dell'UE è lo sfondo che ha giustificato la nascita dell'ICE.

Anche alla domanda centrale se esista davvero un "deficit democratico" nell'UE non è stata data una risposta unanime. Contrariamente all'opinione della maggioranza, alcuni importanti studiosi hanno sostenuto che questo presunto deficit è esso stesso un mito, in quanto l'UE, per la sua unicità, non può funzionare come un'arena legittima di formazione della volontà politica e di partecipazione e non dovrebbe quindi essere considerata o studiata come un'istituzione democratica⁴³. D'altro canto, diversi autori hanno riconosciuto che l'UE rappresenta una sfida per la moderna teoria democratica – nella misura in cui utilizza come metro di misura gli standard democratici degli Stati nazionali– e sostengono la necessità di riformulare questa teoria per svincolare la democrazia dai suoi legami con lo Stato sovrano e adattarla alle peculiarità di un sistema politico sovranazionale come l'UE⁴⁴. Anche se, come abbiamo visto, non si tratta di un'opinione unanime, esiste un consenso diffuso e persistente nel mondo accademico sul fatto che la (mancanza di) democrazia sia un problema per l'UE⁴⁵.

Una delle principali difficoltà di questo tema è che, nonostante molti anni di dibattito accademico, non esiste ancora un significato unico e universalmente accettato per il concetto di "deficit democratico". Come sottolineano giustamente FØLLESDAL e HIX, le definizioni sono tanto diverse quanto lo sono la nazionalità, le posizioni intellettuali e le soluzioni preferite dagli studiosi o dai commentatori che scrivono sul

⁴³ I maggiori esponenti di questa posizione minoritaria sono MAJONE, G.: "Il 'deficit democratico' dell'Europa...", op. cit. e MORAVCSIK, A.: "In Defence of the 'Democratic Deficit'...", op. cit.

⁴⁴ Questa posizione è sostenuta, tra gli altri, da CHRISTIANSEN, T.: "Legitimacy dilemmas of supranational governance: The European Commission between accountability and independence", *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice, and Citizenship* / WEALE, A. & NENTWICH, M. (eds.), Routledge, London, 1998, p. 102; ZÜRN, M.: "Democratic Governance Beyond the Nation-State...", op. cit., pp. 210-211; DECKER, F.: "Governance beyond the nation-state...", op. cit., pp. 257 e 270; o GOODHART, M.: "Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy", *Perspectives on Politics*, Vol. 5, N° 3, 2007, pp. 568, 571 e 575.

⁴⁵ A favore dell'esistenza di un "deficit democratico" nell'UE si sono espressi, tra i tanti: HARLOW, C.: *Citizen Access to Political Power...*, op. cit., p. 4; o POLLAK, J.: "Contested Meanings of Representation", in *Comparative European Politics*, Vol. 5, 2007, in particolare, pp. 96 e 97.

tema⁴⁶. E proprio per questo, non è stata superata nemmeno la sfida fondamentale di trovare i giusti standard con cui "misurare" questo deficit, poiché sia questi che le possibili soluzioni per porvi rimedio dipenderanno da ciò che si intende per governance democraticamente legittim⁴⁷. Tuttavia, per quanto riguarda l'UE, gli approcci accademici al "deficit democratico" possono essere raggruppati in tre approcci che pongono il fulcro del problema nel funzionamento istituzionale, nei processi decisionali o nella legittimità sociale dell'UE⁴⁸. Tutti questi approcci hanno in definitiva un elemento comune: si basano sulla percezione che l'UE sia semplicemente troppo lontana dai suoi cittadini⁴⁹. Il deficit democratico risponderebbe quindi al divario e alla distanza percepita tra le motivazioni e le intenzioni dei cittadini europei e quelle dei responsabili politici che prendono decisioni per loro conto⁵⁰. Una distanza che si sta cristallizzando in un palpabile distacco tra i cittadini e l'organizzazione internazionale, che potrebbe portare all'abbandono dell'organizzazione da parte degli Stati membri –come è accaduto nel caso del Regno Unito– o, nella sua manifestazione più estrema, all'estinzione o alla scomparsa dell'UE stessa⁵¹. Nelle parole di DE BEUS, il deficit democratico dell'UE "*jeopardizes European integration since it turns the European idea into a sham*"⁵².

Di seguito, illustreremo brevemente in cosa consiste ciascuno di questi approcci.

⁴⁶ FØLLESDAL, A. e HIX, S.: "Why There is a Democratic Deficit...", op. cit., p. 534.

⁴⁷ Come giustamente sottolinea RITTBERGER, B.: *Building Europe's Parliament...*, op. cit., p. 33, tra gli altri.

⁴⁸ Qui seguiamo la classificazione fatta da ILLUECA BALLESTER, J.E.: "La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa sui generis en proceso de revisión", *Revista de Derecho Constitucional europeo*, N° 32, 2019. Accessibile all'indirizzo: https://www.ugr.es/~redce/REDCE32/articulos/06_ILUECA.htm#01 [ultima visita: 31/1/2024].

⁴⁹ L'esistenza di questo distanziamento come sfondo del deficit democratico dell'UE è stata evidenziata, tra i tanti, da FØLLESDAL, A. e HIX, S.: "Why There is a Democratic Deficit...", op. cit., p. 536; o da HOOGHE, L.: "Images of Europe: How Commission Officials...", op. cit. In realtà, secondo alcuni autori, per comprendere la crisi di legittimità che l'UE sta attraversando è più appropriato parlare di "allontanamento tra istituzioni e cittadini" che di "deficit democratico" (CHOPIN, T.: *Le bal des hypocrites*, Saint Simon, Paris, 2008, pp. 148-149, citato in BOUZA GARCÍA, L.: *Le bal des hypocrites*, Saint Simon, Paris, 2008, pp. 148 e 149, citato in BOUZA GARCÍA, L.: *Le bal des hypocrites*, Saint Simon, París, 2008, pp. 148 e 149, citato in BOUZA GARCÍA, L.: *Democracia participativa, sociedad civil...*, op. cit., p. 14).

⁵⁰ SMITH, G.: "The European Citizens' Initiative: A New Institution for...", p. 277.

⁵¹ Questa preoccupazione è stata espressa, tra gli altri, da ESPALIÚ BERDUD, C.: "Impulsar la participación de los ciudadanos como factor de legitimidad en el proyecto de la integración europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, N° 60, 2019, p. 160.

⁵² DE BEUS, J.: "Quasi-National European Identity and European Democracy", *Law and Philosophy*, Vol. 20, N° 3, p. 285.

1.1. Il deficit democratico nel funzionamento istituzionale dell'UE

Dal punto di vista istituzionale, è noto che l'UE non segue il modello statale, ma è caratterizzata da una struttura e da un disegno propri, segnati dalla sovranazionalità. Come sottolinea CONRAD, l'architettura istituzionale dell'UE dovrebbe essere intesa come il risultato di una serie di complessi compromessi tra diversi Stati nazionali sovrani con programmi in parte contrastanti e reciprocamente contraddittori su come il potere dovrebbe essere distribuito, non solo tra gli Stati membri ma anche tra le istituzioni dell'organizzazione⁵³. In questo contesto, più di qualche autore ha collegato il particolare disegno istituzionale dell'UE alle ragioni del suo deficit democratico⁵⁴. In effetti, molte delle proposte per rafforzare le credenziali democratiche di questa organizzazione internazionale mirano a riformare il suo sistema istituzionale. In particolare, queste proposte tendono a concentrarsi sull'organo rappresentativo: il Parlamento europeo. In effetti, la risposta tradizionale dell'UE alle preoccupazioni democratiche è stata quella di rafforzare progressivamente i poteri del PE e la sua posizione all'interno dell'assetto istituzionale europeo.

Inizialmente, l'architettura istituzionale della Comunità definita nei Trattati istitutivi rifletteva l'approccio eminentemente economico che giustificava la creazione di questa organizzazione internazionale. La Commissione europea e la Corte di giustizia europea (CGCE) erano autorizzate ad applicare solo la legislazione emanata dagli Stati membri e quindi erano in ultima analisi soggette alla volontà politica degli Stati membri. Per contro, l'influenza dei "popoli d'Europa" sulla CE era limitata all'elezione indiretta dei governi nazionali e alla cosiddetta "Assemblea parlamentare europea" –che dal 30 marzo 1962 è stata ribattezzata Parlamento europeo (PE)– alla quale inizialmente era stato attribuito solo un ruolo consultivo nel processo decisionale. A differenza dei sistemi democratici nazionali, nel sistema istituzionale istituito per la CE il potere legislativo non era attribuito all'organo parlamentare, ma spettava principalmente alla Commissione europea e al Consiglio: l'avvio della legislazione era compito della Commissione, mentre

⁵³ CONRAD, M.: "The Missing Link in EU Democracy? Why a Transnational Public Sphere Matters", *Icelandic Review of Politics & Administration*, Vol. 6, N° 2, p. 212.

⁵⁴ In questo senso, Aguilera De Prat osserva: "En realidad, el «déficit democrático» es una cuestión de división de poderes [...], de ahí que el verdadero desafío lo plantee la reforma institucional para clarificar y especializar los poderes de cada órgano y aproximarlos al esquema estatal." (AGUILERA DE PRAT, C. R.: "¿Existe un "demos" europeo? una propuesta normativa", *Revista de Estudios Políticos*, N° 125, 2004, p. 170).

l'adozione della legislazione era lasciata quasi esclusivamente nelle mani del Consiglio. Lo stesso vale per la distribuzione dei poteri esecutivi: le uniche prerogative conferite all'Assemblea parlamentare in questo ambito erano il potere di presentare interrogazioni alla Commissione e di votare una mozione di censura contro di essa. In questo contesto, la preoccupazione iniziale per il "deficit democratico" della comunità europea si è concentrata sulla necessità di una partecipazione popolare attraverso il PE: esso dovrebbe essere un organo eletto direttamente dagli elettori europei e dovrebbe essere dotato dei poteri tradizionalmente conferiti agli organi rappresentativi degli Stati: legislazione, definizione del bilancio e controllo del govern⁵⁵. L'adozione del Trattato di Lussemburgo nel 1970 ha segnato una pietra miliare nello sviluppo del PE in un'istituzione parlamentare con poteri "tradizionali", consentendogli di svolgere un ruolo sempre più influente nel processo di bilancio della CE⁵⁶.

Anni dopo, la riforma istituzionale introdotta dal AUE avrebbe portato a un ulteriore ampliamento dei poteri del PE. Rafforzando la posizione e i poteri di questo organo rappresentativo, si intendeva compensare il vuoto di legittimità nel sistema comunitario che si era creato con la parziale abolizione del requisito dell'unanimità per le decisioni del Consiglio⁵⁷. In seguito, i poteri del PE continuarono ad aumentare, progressivamente, ad ogni successiva riforma dei Trattati. Il Trattato di Maastricht ha continuato ad aggiungere nuovi poteri al PE, aumentando il suo coinvolgimento nel processo legislativo europeo. Fino alla riforma introdotta da questo Trattato, il potere legislativo era quasi esclusivamente nelle mani del Consiglio dei Ministri –composto dai rappresentanti dei governi nazionali– mentre l'Assemblea svolgeva, come già detto, un ruolo puramente consultivo. Tuttavia, con il Trattato di Maastricht, il PE ha acquisito il diritto di chiedere alla Commissione di presentare una proposta di atto legislativo su questioni che, a suo parere, lo richiedono. Il Trattato di Maastricht gli conferisce inoltre

⁵⁵ Come sottolineato, tra gli altri, da GRIMM, D.: "Does Europe Need a Constitution?", *European Law Journal*, Vol. 1, N° 3, 1995, p. 292; e SMISMANS, S.: "The constitutional labelling...", op. cit.

⁵⁶ Si vedano gli articoli da 1 a 9 del Trattato di Lussemburgo, firmato il 22 aprile 1970 e pubblicato nella GUCE L-2 del 2/1/1971. In dottrina, cfr. RITTBERGER, B.: *Building Europe's Parliament...*, op. cit., pp. 115-138.

⁵⁷ Come spiega Grimm, la parziale abolizione del requisito dell'unanimità per le decisioni del Consiglio ha reso possibile agli Stati membri di sottoporre a leggi che non avevano approvato e che avrebbero potuto persino respingere esplicitamente attraverso il processo democratico nazionale, cosicché la legittimazione indiretta del sistema UE attraverso gli Stati membri non era più adeguata. L'unico modo per colmare questo divario era quello di aumentare le competenze del PE, per sostituire questa legittimazione esterna con una limitata legittimazione interna attraverso l'unico organo eletto direttamente dagli elettori europei (GRIMM, D.: *The Constitution of European Democracy...*, op. cit., pp. 25-26).

una funzione di responsabilità più forte, affidandogli la responsabilità di approvare i membri della Commissione e di nominare il Mediatore europeo. La riforma del Trattato di Amsterdam ha modificato la procedura di "codecisione" –che prevede l'adozione congiunta dell'atto da parte del Consiglio e del PE– rispetto alla versione del Trattato di Maastricht, aumentando così la capacità del PE di influenzare la legislazione, rendendo sia il PE che il Consiglio colegislatori⁵⁸.

Tuttavia, nel corso degli anni Novanta, molti studiosi del deficit democratico del sistema europeo hanno sostenuto che, nonostante il considerevole aumento dei poteri del PE derivante dalle successive riforme dei trattati, i poteri del PE rimanevano troppo deboli e che la soluzione più appropriata al problema della legittimità del sistema di governance europea nel suo complesso era, come si era sostenuto fino ad allora, quella di continuare a riformare la struttura istituzionale dell'UE al fine di rafforzare ulteriormente questo organo rappresentativo aumentandone i poteri⁵⁹. In particolare, era diffusa la percezione di un livello inadeguato di rappresentatività democratica da parte delle istituzioni che potevano emanare atti giuridici applicabili ai cittadini europei⁶⁰. In questa fase del processo di integrazione, l'influenza e i poteri del PE nel processo legislativo comunitario ("comitatologia") erano ancora molto limitati e non potevano essere considerati un contrappeso adeguato al primato del Consiglio in questo settore, per cui il disegno istituzionale dell'UE nello stato di integrazione europea esistente all'epoca non poteva fornire un livello soddisfacente di qualità democratica alla governance europea⁶¹. In linea

⁵⁸ RITTBERGER, B.: *Building Europe's Parliament...*, op. cit., p. 20.

⁵⁹ DEHOUSSE, R.: *European Institutional Architecture after Amsterdam...*, op. cit., pp. 3 e 4; oppure NEUNREITHER, K.: "The Democratic Deficit of the European Union...", op. cit., p. 302. Da una posizione opposta, alcuni autori come Scharpf non considerano una buona idea questo rafforzamento del ruolo del PE nel disegno istituzionale comunitario. In particolare, secondo questo autore, l'estensione dei poteri legislativi e di bilancio del PE non solo non eliminerebbe il deficit democratico del sistema comunitario, ma potrebbe rendere ancora più macchinosi i già complicati e lunghi processi decisionali europei (SCHARPF, F.W.: "Community and autonomy: multi-level policy-making in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 1, N° 2, 1994, p. 220). Allo stesso modo, Rittberger ha sostenuto che, in alcune occasioni, questa responsabilizzazione del PE ha avuto un impatto negativo in termini di efficienza del processo decisionale (RITTBERGER, B.: *Building Europe's Parliament...*, op. cit., p. 21).

⁶⁰ DRAETTA, U.: "I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona", *Il Federalista*, N° 2, 2008, p. 108.

⁶¹ DEHOUSSE, R.: *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, EUI Working Paper RSC, N° 98/11, 1998, p. 17; BIGNAMI, F.E.: "The Democratic Deficit in European Community...", op. cit., in particolare, pp. 456-472; oppure HORETH, M.: "No way out for the beast?...", op. cit., p. 253. Secondo Weiler, la difesa delle prerogative del PE sarebbe anche al centro della teoria dell'equilibrio istituzionale, che chiede una più equa distribuzione dei poteri tra le istituzioni dell'UE (WEILER, J.H.H.: *Representation of interests, participatory democracy and lawmaking*

con gli sforzi compiuti nelle riforme precedenti, il Trattato di Lisbona ha anche rafforzato i poteri del PE, attribuendogli un ruolo maggiore nel processo legislativo, che fino ad allora era stato eminentemente accentrato nell'istituzione di matrice governativa, il Consiglio. In seguito a questo Trattato, la procedura legislativa ordinaria si basa sul principio della "codecisione", il cui ambito di applicazione è stato notevolmente ampliato rispetto alle riforme attuate fino ad allora nel diritto primario dell'UE, sebbene continuano ad esistere alcune procedure legislative speciali, la maggior parte delle quali è caratterizzata dalla preminenza del Consiglio. Oltre a rafforzare il ruolo del PE, il Trattato di Lisbona influisce anche sul suo potere di autorità di bilancio, sul potere di delega alla Commissione per l'adozione di atti non legislativi di portata generale e sul potere di controllo che il PE esercita sulle altre istituzioni dell'UE, in particolare sulla Commissione europea.

Come si evince da questa breve rassegna dell'evoluzione storica del PE, attraverso queste successive riforme istituzionali, i Trattati hanno gradualmente aumentato e rafforzato i poteri del PE sia a livello legislativo che esecutivo. Tuttavia, ciò non è considerato sufficiente. Infatti, nel contesto di questo dibattito sulle carenze democratiche dell'UE, lo stesso PE ha recentemente insistito sul fatto che l'unico modo per democratizzare con successo questa organizzazione internazionale è rafforzare il ruolo e i poteri del PE⁶².

D'altra parte, la natura delle elezioni del PE come "elezioni di secondo ordine" combattute dai partiti politici nazionali, che non hanno realmente a che fare con la direzione dell'agenda politica dell'UE, così come la mancanza di un sistema di partiti a livello europeo, sono stati tradizionalmente indicati dai sostenitori dell'esistenza di un deficit istituzionale nell'UE come due dei principali ostacoli sulla strada della democratizzazione di questa organizzazione internazionale. In questo contesto, fermo restando il crescente potere del PE, diverse voci hanno sostenuto che, per migliorare la qualità democratica dell'UE, sarebbe auspicabile avvicinare il PE ai cittadini europei

in the European Union: which role and which rules for the social partners?, Jean Monnet Working Paper N° 15, Annalisa Reale, 2003, p. 22).

⁶² Si veda *Working Document on the democratisation of the European Union: improving the accountability, transparency, capacity and responsiveness of the Union's institutions* della AFCO, relatore: Sven Simon, 12/5/2021. Questo documento afferma con forza che "*Parliament is the key lever in facilitating a more democratic EU, as it is the only institution directly elected by the citizens of the Union*" (p. 2, par. 3).

attraverso l'"europeizzazione" delle elezioni di questo organo rappresentativo e dei partiti politici⁶³.

Tuttavia, il PE non è stato l'unico bersaglio delle critiche al disegno istituzionale dell'UE. Anche la Commissione e il Consiglio sono stati indicati come i principali responsabili del deficit democratico dell'UE. Per quanto riguarda la Commissione, il suo carattere tecnocratico e burocratico è stato insistentemente criticato. Pur essendo un organo di burocrati non eletti, questa istituzione ha poteri normalmente riservati agli organi rappresentativi. Un esempio è il controllo dell'agenda legislativa dell'UE, che le permette di stabilire le priorità dell'organizzazione internazionale. Il fatto che gran parte del potere politico sia stato conferito agli "eurocrati" della Commissione Europea rende l'istituzione, secondo alcuni autori, l'organo meno conciliabile con la teoria democratica tradizionale⁶⁴. In questo scenario, una delle principali proposte per contrastare la democratizzazione del sistema istituzionale europeo consisteva nel modificare il metodo di elezione del Presidente della Commissione europea, in modo che fosse scelto direttamente dagli elettori europei o indirettamente dal PE⁶⁵. È stato anche criticato il fatto che l'istituzione centrale dell'UE, il Consiglio, non sia interessata dalle elezioni europee⁶⁶. In questa direzione, un'altra delle numerose proposte volte a migliorare la qualità democratica dell'UE attraverso una riforma istituzionale e a garantire così la piena virtualità del principio della separazione dei poteri a livello europeo è stata quella di eleggere il Consiglio direttamente dai cittadini europei, trasformandolo da organo di rappresentanza degli Stati a una sorta di camera alta in cui siano rappresentati gli organi statali e/o regionali⁶⁷.

⁶³ SCHARPF, F.W.: "Community and autonomy...", op. cit., p. 220; BEETHAM, D. & LORD, C.: "Legitimacy and the European Union", op. cit., p. 25; DECKER, F.: "Governance beyond the nation-state...", op. cit., p. 261; FOLLESDAL, A. & HIX, S.: "Why There is a Democratic Deficit in the EU...", op. cit., pp. 535 y 536; GRIMM, D.: *The Constitution of European Democracy*, op. cit., p. 35; o ZEEGERS, N.: "Civil Society Organizations' Participation in the EU and its challenges for Democratic Representation", *Politics and Governance*, Vol. 4, N° 4, 2016, p. 29.

⁶⁴ HORETH, M.: "No way out for the beast?...?", op. cit., p. 253.

⁶⁵ In questo senso, tra gli altri, ASTOLA MADARIAGA, J.: "De la legitimidad democrática de la Unión Europea y de la legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución europea", *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 15, 2005, p. 206.

⁶⁶ GRIMM, D.: *The Constitution of European Democracy...*, op. cit., p. 24.

⁶⁷ DRAETTA, U.: "I principi democratici dell'Unione europea...", op. cit., p. 109. Tuttavia, come sottolinea l'autore, questa modifica implicherebbe cambiamenti in senso federale, con conseguente perdita di sovranità degli Stati membri.

1.2. La legittimità sociale dell'UE: l'assenza di un *demos* europeo

La visione del deficit democratico dell'UE come deficit sociale pone l'assenza di un popolo europeo o *demos* come problema principale della democrazia dell'UE. Il significato etimologico di democrazia è "governo del popolo", il che richiede che le persone interessate dalle decisioni politiche siano allo stesso tempo i decisori in un sistema democratico⁶⁸. Questa formulazione solleva, tuttavia, la questione di cosa costituisca propriamente il "popolo"⁶⁹. Una questione ambigua e complessa che è stata oggetto di molte controversie. Per DAHL, il "popolo" sarebbe costituito dalla collettività di persone che hanno il diritto di partecipare al governo di un'entità politica, cioè i cittadini o la cittadinanza (il *demos*)⁷⁰. Se, secondo la visione teorica classica, non c'è democrazia senza *demos*, l'esistenza di questo *demos* –inteso come comunità o unità popolare che condivide un'identità collettiva e, in quanto tale, è disposta a partecipare a un discorso democratico– sarebbe quindi vista come un presupposto imprescindibile di qualsiasi processo di unità politica⁷¹. In altre parole, un sistema politico potrebbe presentare tutte le caratteristiche di una democrazia perfetta da un punto di vista istituzionale e procedurale e tuttavia mancare di legittimità democratica nella misura in cui i cittadini non si riconoscono reciprocamente come partecipanti legittimi al processo decisionale né

⁶⁸ Come spiegano Hurrelmann e Debardeleben, questa condizione comprende due forme di congruenza: in primo luogo, le persone che sono interessate dalle decisioni politiche devono coincidere con l'elettorato che elegge i rappresentanti che prendono tali decisioni; in secondo luogo, le persone che eleggono tali rappresentanti devono essere in grado di concepirsi come una comunità politica rilevante in grado di formare una volontà collettiva (HURRELMANN, A. & DEBARDELEBEN, J.: "Democratic dilemmas in EU multilevel governance: untangling the Gordian knot", *European Political Science Review*, Vol. 1, N° 2, 2009, pp. 233 y 234).

⁶⁹ Come sottolinea giustamente Näsström, "[w]ithout a clear notion of political community, of who the citizens are, democracy would be inconceivable" (NÄSSTRÖM, S.: "What Globalization Overshadows", *Political Theory*, Vol. 31, N° 2, 2003, p. 808).

⁷⁰ DAHL, R.: *La democrazia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992, pp. 11 y 12.

⁷¹ In effetti, come nota Cederman, la stragrande maggioranza dei teorici della democrazia tende a concordare tacitamente o esplicitamente sul fatto che l'esistenza di un *demos* è un prerequisito per la governance democratica, sebbene sia possibile trovare anche alcune posizioni minoritarie - come, ad esempio, il modello di democrazia elitaria di Schumpeter - secondo le quali la democrazia non dipende dall'esistenza di un tale popolo o *demos* (CEDERMAN, L-E.: "Nationalism and Bounded Integration: What it Would Take to Construct a European Demos", *European Journal of International Relations*, Vol. 7, N° 2, p. 165, 2001, nota 7). Per questo autore, il concetto di "demos" potrebbe essere definito come "a group of people the vast majority of which feels sufficiently attached to each other to be willing to engage in democratic discourse and binding decision-making" (*ibidem*, p. 144).

sono disposti, in linea di principio, a trattare gli interessi dei loro concittadini come propri⁷².

Se estendiamo le considerazioni precedenti al processo di costruzione europea, ne consegue che l'UE non può essere considerata una vera democrazia se non esiste un "popolo europeo". Già nel preambolo del Trattato del 1957 che istituiva la Comunità economica europea, gli Stati fondatori esprimevano la loro determinazione a "gettare le basi di un'unione sempre più stretta tra i popoli europei". Tuttavia, il fatto che il processo di integrazione europea sia stato originariamente definito esclusivamente in termini economici è una delle ragioni per cui, nelle fasi iniziali di questo processo, non è emerso –né è stato favorito– un senso di identità comune all'interno dell'UE ("nessuno è cittadino di un grande mercato"⁷³)⁷⁴. Ma una volta che l'UE ha iniziato a trasformarsi in una vera e propria unione politica, gli studiosi della democrazia europea hanno iniziato a sollevare come una delle loro principali preoccupazioni il problema del "no *demos*"⁷⁵, cioè la mancanza di un sovrano popolare europeo. Ciò richiede di affrontare la questione della cittadinanza europea.

Sebbene il concetto di "cittadinanza europea" sia presente sulla scena europea fin dagli anni Sessanta⁷⁶, è solo con la firma del Trattato di Maastricht nel 1992 che la

⁷² In questo senso, si veda SCHARPF, F.W.: "Democratic Policy in Europe", op. cit., p. 137; DECKER, F.: "Governance beyond the nation-state...", op. cit., p. 263; o JOLLY, M.: "A Demos for the European Union?", op. cit., p. 13.

⁷³ BOIXAREU CARRERA, A.: "Los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y otros aspectos de democracia directa", *Cuadernos Europeos de Deusto*, N° 40, 2009, p. 44.

⁷⁴ DECKER, F.: "Governance beyond the nation-state...", op. cit., p. 268. In questo senso, Castano sottolinea che già il Trattato di Roma aveva chiarito che ciò che il processo di integrazione europea faceva presagire per il futuro era "a union among the peoples of Europe – not the creation of a European people" (CASTANO, E.: "European Identity", *Transnational Identities: Becoming European in the EU / HERRMANN, R.K., RISSE, T. & BREWER, M.B.* (eds.), Rowman & Littlefield, 2004, p. 43).

⁷⁵ Sulla tesi del "no *demos*" e sulle sue implicazioni per la democratizzazione dell'UE, si veda, tra gli altri: WEILER, J.H.H.: "Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision", *European Law Journal*, Vol. 1, N° 3, 1995, pp. 224-244; HORETH, M.: "No way out for the beast?...", op. cit., pp. 255-257; WARD, D.: *The European Union democratic deficit...*, op. cit., pp. 8-11; AGUILERA DE PRAT, C. R.: "¿Existe un "demos" europeo?...", op. cit., in particolare, pp. 160-166; JOLLY, M.: "A Demos for the European Union?", *Politics*, Vol. 25, N° 1, 2005, pp. 12-18; GOODHART, M.: "Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass...", op. cit., p. 570-577; HURRELMANN, A.: "European Democracy, the 'Permissive Consensus'...", op. cit., pp. 346-348; o TRENZ, H-J.: "In Search of the Popular Subject: Identity Formation, Constitutionmaking and the Democratic Consolidation of the EU", *European Review*, Vol. 18, N° 1, 2010, pp. 93-115.

⁷⁶ Sulle origini della costruzione dell'idea di una "cittadinanza dell'UE" fino al suo definitivo consolidamento nel Trattato di Maastricht, si veda, tra gli altri, MAAS, W.: "The Origins, Evolution, and Political Objectives of EU Citizenship", *German Law Journal*, Vol. 15, N° 5, pp. 798-801; HILPOLD, P.: "Article 20 [Union Citizenship]", *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*,

cittadinanza dell'Unione è stata ufficialmente creata con l'obiettivo di rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri⁷⁷. Per raggiungere questo obiettivo e per promuovere il senso di appartenenza all'UE, il Trattato ha conferito ai cittadini europei un corpo di diritti politici, cioè quei diritti che sono attribuiti ai cittadini per consentire loro di partecipare alle forme istituzionalizzate di formazione democratica della volontà di una comunità politica⁷⁸. I diritti conferiti comprendono, in particolare, il diritto di circolare e risiedere liberamente nel territorio degli Stati membri [artt. 20.2.a) e 21 TFUE]; il diritto di voto alle elezioni comunali in tutti gli Stati membri [artt. 20.2.b) e 22 TFUE]; il diritto alla protezione diplomatica [artt. 20.2.c) 23 TFUE]; e il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di presentare denunce al Mediatore europeo e di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'UE [artt. 20.1.d) e 24 TFUE]. Su chi possa essere considerato "cittadino" di uno Stato membro, la dichiarazione sulla cittadinanza di uno Stato membro che accompagnava il Trattato di Maastricht affermava espressamente che " *la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato*"⁷⁹. Pertanto, la determinazione di chi si qualifica come "cittadino" di uno Stato membro rimane una competenza esclusiva del diritto nazionale in materia di acquisizione e perdita della cittadinanza, anche se l'azione degli Stati membri in questo settore deve essere proporzionata e non deve essere in contrasto con il principio di equità⁸⁰. Ne consegue che la cittadinanza dell'Unione non conferisce in alcun modo al cittadino di uno Stato membro il diritto di ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro⁸¹.

Springer Commentaries on International and European Law / BLANKE, H.J. y MANGIAMELI, S. (eds.), Springer, 2021, Switzerland, pp. 490-494.

⁷⁷ Si veda l'articolo B del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992.

⁷⁸ A questo proposito, Tatranský chiarisce che i diritti garantiti dal Trattato di Maastricht sono principalmente di natura politica, nella misura in cui promuovono l'accesso dei cittadini alla partecipazione al processo decisionale dell'UE (TATRANSKÝ, T.: "European Citizenship Policy: Trying to Stimulate the Citizens' Sense of Belonging to the European Union", *Polish Sociological Review*, 2006, N° 156, 2006, p. 494).

⁷⁹ Trattato sull'Unione europea - Dichiarazione sulla cittadinanza di uno Stato membro, pubblicato in GUCE C-191 del 29/07/1992, p. 0098.

⁸⁰ Una spiegazione più approfondita della questione si trova in GUILD, E.: "The legal framework of citizenship of the European Union", *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, Routledge, Londres, 1996, pp. 44 y 45; o HILPOLD, P.: "Article 20 [Union Citizenship]", op. cit., pp. 499 y 500.

⁸¹ Ciò emerge chiaramente anche dalla Dichiarazione unilaterale della Danimarca sulla cittadinanza dell'UE, legata all'atto di ratifica danese del Trattato di Maastricht (Allegato III delle "Conclusioni della Presidenza" del Consiglio europeo di Edimburgo del 12/12/1992).

Anni dopo, il Trattato di Amsterdam del 1997 ha stabilito il carattere complementare e non sostitutivo della cittadinanza dell'UE rispetto a quella nazionale⁸². Ciò significa che la cittadinanza europea ha un carattere accessorio e cumulativo rispetto a quella dei singoli Stati membri, e per di più in posizione sussidiaria o subordinata, cioè la cittadinanza dell'UE si acquisisce in via derivata una volta acquisita la cittadinanza di uno Stato membro⁸³, senza che gli altri Stati membri possano subordinare il riconoscimento del proprio status di cittadino europeo al soddisfacimento di ulteriori requisiti per il riconoscimento di tale cittadinanza⁸⁴. *Al contrario*, non è possibile essere cittadini dell'Unione senza essere cittadini di uno Stato membro, né è possibile mantenere la cittadinanza dell'Unione una volta perso lo status di cittadino di uno di questi Stati. Questa configurazione politico-giuridica risponde all'idea che la cittadinanza europea possa essere un livello aggiuntivo alle cittadinanze nazionali già esistenti ("demos multiplo"⁸⁵), in modo che l'acquisizione dello status di cittadino europeo non vada in nessun caso a scapito dello status di cittadino nazionale⁸⁶. Successivamente, il Titolo V della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CFREU) ha incluso un elenco dei diritti conferiti dalla cittadinanza dell'Unione⁸⁷. Infine, il Trattato di Lisbona sancisce espressamente il principio di uguaglianza dei cittadini europei all'attenzione delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE, che saranno tenuti a rispettarlo in tutte

⁸² Art. 2(9) del Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, che modifica l'articolo 8(1) del Trattato che istituisce la Comunità europea.

⁸³ Su questa questione si veda, tra i tanti, AGUILERA DE PRAT, C. R.: "¿Existe un "demos" europeo?...?", op. cit., p. 171; RIBERI, M.: "Citizenship, migrations and national sovereignty in Europe", *Citizenship: Past, Present and Future Perspectives* / FLORES, M. (ed.), Novinka, New York, 2017, p. 21; ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: "La ciudadanía y los derechos fundamentales en la Unión Europea", *Instituciones de la Unión Europea* / ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, 3ª Ed, pp. 105 e 106; o HILPOLD, P.: "Article 20 [Union Citizenship]", op. cit., pp. 498-499.

⁸⁴ Come la Corte di giustizia europea ha già stabilito nella sentenza del 7 luglio 1992, *Micheletti and Others/Delegación del Gobierno en Cantabria* (C-369/90), par. 14.

⁸⁵ Questo "demos multiplo" sarebbe il risultato della somma del "demos comunitario" e del "demos nazionale" degli Stati membri (DI MAIO, C. & TOMÁS LÓPEZ, A.: "La ciudadanía europea ante el reto de la unidad política ¿mero estatuto de libertades o motor para una sólida integración de la Unión Europea?", *Revista Derecho del Estado*, N°. 40, 2018, pp. 184).

⁸⁶ Tuttavia, in alcuni Stati membri, la nascita di un'identità europea è stata percepita come una minaccia alle identità nazionali (CASTANO, E.: "European Identity", op. cit., p. 50).

⁸⁷ I diritti legati allo status di cittadino dell'UE sarebbero: il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del PE (art. 39); il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali (art. 40); il diritto ad una buona amministrazione (art. 41); il diritto d'accesso ai documenti del PE, del Consiglio e della Commissione; il diritto di sottoporre al mediatore dell'Unione casi di cattiva amministrazione (art. 43); il diritto di presentare una petizione al PE (art. 44); il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (art. 45); e il diritto alla tutela diplomatica e consolare (art. 46).

le loro attività⁸⁸, e continua a considerare cittadini dell'UE tutte le persone in possesso della cittadinanza di uno Stato membro; l'art. 11.4 TUE perpetua il concetto di "cittadinanza europea". 11.4 TUE perpetua un concetto di "cittadinanza europea" inestricabilmente legato alle identità nazionali (come una sorta di cittadinanza "post-nazionale") che deriva dalla formulazione dell'art. 9 TUE e dell'art. 20 TFUE⁸⁹.

Come sottolinea STEINFELD, il concetto di "cittadinanza" denota non solo una relazione giuridica tra un individuo e un'entità politica, ma anche una relazione socio-politica tra di essi, intesa come pratica identitaria in continua evoluzione⁹⁰. Tuttavia, come ha giustamente sottolineato la Corte costituzionale federale tedesca, la cittadinanza comune dell'Unione istituita dal Trattato di Maastricht è stata concepita come un legame giuridico duraturo tra i cittadini dei diversi Stati membri⁹¹. In effetti, a Maastricht, la cittadinanza dell'UE è stata concepita come uno status formale e giuridico, mentre la natura politica del legame di cittadinanza è rimasta del tutto priva di sviluppi. Da allora, questa idea incarnata teoricamente e astrattamente nella legge originaria dell'UE è stata soggetta a uno sviluppo giuridico e politico al fine di diventare una "realtà tangibile" nella vita quotidiana dei cittadini. In linea con questo obiettivo, la CGUE ha affermato, fin dalla sua prima giurisprudenza, che "lo status di cittadino dell'Unione ha lo scopo di diventare lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri e di consentire a coloro che si trovano nella stessa situazione di ottenere, indipendentemente dalla loro nazionalità e fatte salve le eccezioni espressamente previste al riguardo, lo stesso trattamento giuridico"⁹².

Quindi, seguendo MAKINEN, si può affermare che la "cittadinanza dell'UE" come concetto e come status svolge un ruolo significativo nei processi di immaginazione,

⁸⁸ Art. 8 del Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007.

⁸⁹ Espressione utilizzata da BURGUERA AMEAVE, L.: "Identidad política y participación: la iniciativa ciudadana europea", *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, Vol. 62, N° 2, 2014, p. 399. L'autore ritiene che, in questo modo, il Trattato di Lisbona non abbia fatto passi avanti verso una concezione più inclusiva e autonoma che permetta di definirlo come uno status politico con una propria entità che trascende la mera aggregazione di nazionalità statali (*ibidem*, p. 394).

⁹⁰ STEINFELD, M.: *Fissures in EU Citizenship. The Deconstruction and Reconstruction of the Legal Evolution of EU Citizenship*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, p. 272-274.

⁹¹ Decision of the German Federal Constitutional Court of October 12, 1993 In Re Maastricht Treaty (Cases 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92), p. 18. La versione tradotta è disponibile all'indirizzo: <https://iow.eui.eu/wp-content/uploads/sites/18/2013/04/06-Von-Bogdandy-German-Federal-Constitutional-Court.pdf> [ultima visita: 31/1/2024].

⁹² Ad esempio, SCGCE del 20 settembre 2001, causa Grzelczyk (C-184/99), par. 31.

costruzione e definizione dell'UE come comunità⁹³. Tuttavia, una delle maggiori preoccupazioni legate all'idea di una "cittadinanza dell'UE" dopo il suo riconoscimento ufficiale nel Trattato di Maastricht è stata che, pur essendo cittadini europei in virtù della legge, molti cittadini degli Stati membri erano profondamente inconsapevoli di questa "cittadinanza europea" o non si sentivano toccati o identificati da essa⁹⁴. A questo proposito, è stato sottolineato che l'UE non ha generato il senso di appartenenza e di identità collettiva che racchiude il concetto di "cittadinanza"⁹⁵, poiché, nelle parole di SMITH, "*it lacks a pre-modern past-a 'prehistory' which can provide it with emotional sustenance and historical depth*"⁹⁶. Il dibattito si è incentrato sulla possibilità o meno di costruire un'identità collettiva europea in grado di fornire un sostegno democratico al processo di integrazione politica dell'UE. A tal fine, intendiamo per "identità europea" la volontà di molti cittadini diversi di considerare se stessi e gli altri europei (intellettualmente, emotivamente e volontariamente) come membri uguali di una comunità distintiva e autentica, basata sull'uguaglianza nella dignità e sulla solidarietà⁹⁷.

Le posizioni esistenti in questo dibattito possono essere raggruppate in due grandi movimenti antitetici, che sono stati definiti "sostanzialismo nazionale" e "volontarismo civico"⁹⁸. Secondo la posizione dei sostanzialisti nazionalisti, il *demos* si identifica con la nazione, definita come una comunità culturale che esiste logicamente e storicamente

⁹³ MAKINEN, K.: "Scales of participation and multi-scalar citizenship in EU participatory governance", *EPC: Politics and Space*, Vol. 39, N°5, 2021, pp. 1013 y 014.

⁹⁴ Così, secondo i dati delle indagini di Eurobarometro, nel 2007 più della metà della popolazione europea non conosceva il termine "cittadinanza dell'UE": il 22% non ne aveva mai sentito parlare, mentre il 37% ne aveva sentito parlare ma non ne conosceva il significato. Quando questo sondaggio è stato ripetuto nel 2012, i risultati sono stati quasi identici (come mostrato nel *Flash Eurobarometer 365. Report "European Union Citizenship"*, 2013, p. 6. Disponibile all'indirizzo : https://data.europa.eu/data/datasets/s1042_365?locale=en [ultima visita: 31/1/2024]).

⁹⁵ GUILD, E.: "The legal framework of citizenship...", op. cit., p. 30; HORETH, M.: "No way out for the beast?...", op. cit., p. 259; POLLAK, J.: "Contested Meanings of Representation", op. cit., p. 96; o AGUILERA DE PRAT, C. R.: "¿Existe un "demos" europeo?...", op. cit., p. 158. Nelle parole di Shaw: "*There is, clearly, no European demos in the ethnic, psycho-sociological, cultural/civilisational or emotional senses of the term*" (SHAW, J.: "The Interpretation of European Union...", op. cit., p. 305).

⁹⁶ SMITH, A.D.: "National Identity and the Idea...", op. cit., p. 62.

⁹⁷ Qui seguiamo la definizione fornita da DE BEUS, J.: "Quasi-National European Identity...", op. cit., pp. 292 y 293

⁹⁸ CEDERMAN, L-E. & KRAUS, P.A.: "Transnational Communication and the European Demos", in *Digital Formations: IT and New Architectures in the Global Realm* / LATHAM, R. & SASSEN, S. (eds.), NJ: Princeton University Press, Princeton, 2005, pp. 287-292.

prima del processo democratico⁹⁹. Partendo dal presupposto che il *demos* internamente coerente deve esistere prima della democrazia, la sostanza di una democrazia viene ricercata nelle manifestazioni di particolari culture, tradizioni e modi di vita, rendendo così lo Stato-nazione l'unico contesto praticabile per la democrazia¹⁰⁰. Questa resistenza a risolvere il problema del deficit sociale dell'UE creando un "demos europeo" è radicata nel legame storico culturale e istituzionale tra democrazia e Stato-nazione nella teoria democratica moderna, dove la "nazione" è tradizionalmente servita come esempio prototipico del *demos*¹⁰¹.

Al contrario, i volontaristi civici rifiutano i postulati di cui sopra perché escludono l'esistenza di democrazie "post-nazionali", dato che reificano il *demos* e collegano la democrazia allo Stato-nazione. In questa direzione, molti studiosi hanno auspicato la (ri)costruzione discorsiva di un *demos* europeo nel tentativo di affrontare i problemi di legittimità democratica dell'UE. In particolare, si sostiene che, al di là degli elementi culturali, è l'impegno verso valori o principi politici comuni a promuovere il senso di identità condivisa che sta alla base del *demos*¹⁰² –quello che è stato definito "patriottismo costituzionale"¹⁰³– a promuovere il senso di identità condivisa che sta alla base del *demos*. Secondo questa linea di pensiero, quindi, un "*demos*" non ha bisogno di essere un "*ethnos*", ma ha bisogno che i suoi membri possano riconoscersi come membri di una stessa comunità politica¹⁰⁴. Tra i sostenitori di questo movimento spicca HABERMAS, il quale ha sostenuto che la "nazione" non va confusa con una comunità di destino costituita da un'ascendenza, una lingua e una storia comuni –concezione etnica–, ma piuttosto come una comunità di carattere volontaristico la cui identità collettiva non esiste, né è

⁹⁹ In questo senso, Näsström sostiene che il "popolo" non può fornire la propria legittimità e che, per costituire una fonte legittima di autorità politica, dovrebbe essere anteriore a se stesso (NÄSSTRÖM, S.: "What Globalization Overshadows", op. cit., p. 808).

¹⁰⁰ TRENZ, H-J.: "In Search of the Popular Subject: Identity Formation...", op. cit., p. 95. Come spiega l'autore, questa tradizione "nazionalista" di fondare le identità collettive continua ad applicare la retorica di base della sovranità popolare come fonte di legittimità democratica (*ibidem*).

¹⁰¹ Come nota Smith, "[t]he nation-state remains to date the most comprehensive political unit in which autonomous democratic decision-making seems possible" (SMITH, A.D.: "National Identity and the Idea of European Unity", *International Affairs*, Vol. 68, N° 1, 1992, p. 139).

¹⁰² *Ibidem*, pp. 289 e 290.

¹⁰³ Sul significato del concetto di "patriottismo costituzionale" in relazione all'UE, si veda: LACROIX, J.: "For a European Constitutional Patriotism", *Political Studies*, Vol. 50, 2002, pp. 944–958; o KUMM, M.: "To be a european citizen: Constitutional Patriotism and the Treaty establishing a Constitution for Europe", *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 74, 2005, pp. 12-19.

¹⁰⁴ HORETH, M.: "No way out for the beast?...?", op. cit., 255.

indipendente o precedente al processo democratico da cui nasce, e che stabilisce una solidarietà astratta e giuridicamente mediata tra estranei –concezione civica¹⁰⁵–. Nella stessa ottica, in relazione alla cittadinanza europea, MOUFFE sostiene: “[e]uropean citizenship cannot be understood solely in terms of a legal status and a set of rights, important as these are. It must mean identifying with a set of political values and principles which are constitutive of modern democracy”¹⁰⁶. Da una prospettiva più strumentale, altri autori hanno ritenuto che il maggiore o minore senso di appartenenza a questa "cittadinanza europea" dipenderà dalla percezione concreta dei benefici economici e sociali derivanti dall'appartenenza all'UE, che si traducono in un miglioramento della qualità della vita dei cittadini¹⁰⁷. Ma un filo conduttore tra i sostenitori di questa tendenza è che considerano che i sentimenti di identità condivisa necessari per la formazione del demos possono essere costruiti dall'interno di un sistema politico (endogenamente) e non devono necessariamente esistere prima che questo possa iniziare a funzionare¹⁰⁸, il che significa che la politica democratica dovrebbe precedere il *demos*, anziché considerare quest'ultimo come un requisito della prima¹⁰⁹. Questo sembra essere il caso dell'UE, dove il sentimento di "cittadinanza europea" si è radicato e si è rafforzato nei cuori dei cittadini degli Stati membri negli ultimi anni, come risulta dai sondaggi organizzati da Eurobarometro¹¹⁰. L'esistenza di valori comuni, l'economia e la cultura sono stati

¹⁰⁵ HABERMAS, J.: “Why Europe needs a Constitution”, *New Left Review*, Vol. II, 2001, pp. 15 y 16.

¹⁰⁶ MOUFFE, C.: "Preface: Democratic Politics Today", *Dimensions of Radical Democracy* / MOUFFE, C. (ed.), Verso, Londres, 1992, p. 8, citato in SHAW, J.: “The Interpretation of European Union Citizenship”, *The Modern Law Review*, Vol. 61, N° 3, 1998, p. 296. 61. In modo simile, MAKINEN, K.: “Scales of participation and multi-scalar citizenship...”, op. cit., p. 1025.

¹⁰⁷ In questa linea, tra gli altri, TATRANSKÝ, T.: "European Citizenship Policy: Trying to Stimulate the Citizens' Sense...", op. cit., p. 491.

¹⁰⁸ BEETHAM, D. & LORD, C.: “Legitimacy and the European Union”, op. cit., pp. 19-20.

¹⁰⁹ In questo senso, Follesdal e Hix sostengono che l'identità democratica europea potrebbe formarsi attraverso la pratica della competizione democratica e della cooperazione istituzionalizzata, senza dover necessariamente essere assunta come prerequisito per la democrazia nell'UE (FOLLESDAL, A. & HIX, S.: “Why There is a Democratic Deficit in the EU...”, op. cit., p. 550).

¹¹⁰ Infatti, come sottolineano anche Beetham e Lord, tali sondaggi pongono le domande che ci aiuterebbero a scoprire se i cittadini dell'UE si sentono un popolo e con una forza e una coerenza sufficienti a sostenere l'accettabilità delle decisioni dell'UE (BEETHAM, D. & LORD, C.: “Legitimacy and the European Union”, op. cit., p. 20). In questo senso, gli Eurobarometri riflettono un aumento progressivo e relativamente costante del senso di identità europea tra i cittadini degli Stati membri. Così, il Standard Eurobarometer 53 del 2000 ha mostrato che, in media, meno della metà dei cittadini intervistati (49%) si identificava in qualche misura come europei (p. 82. Documento disponibile all'indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1407> [ultima visita: 31/1/2024]). Nel 2009, questa percentuale era salita a quasi tre quarti (74%), come risulta dal Standard Eurobarometer 71 - Future of Europe, condotto nello stesso anno (p. 35. Documento disponibile all'indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/829> [ultima visita: 31/1/2024]). Nel 2010 è stata introdotta per la prima volta nei sondaggi di Eurobarometro la domanda se, secondo loro, si sentono "cittadini dell'UE". In quell'anno, la percentuale di cittadini che rispondeva positivamente a questa domanda era del

evidenziati tra gli elementi che più contribuiscono a promuovere questo senso di "comunità politica" tra i cittadini dell'UE¹¹¹.

Strettamente correlato a quanto sopra, è stato anche sostenuto che la democratizzazione delle istituzioni e del processo decisionale da sola non è sufficiente a portare a un'UE democratica se, accanto a questo *demos* europeo, non esiste una sfera pubblica europea che sostenga e legittimi l'azione dell'UE¹¹². Quindi, in base a questa posizione, non è sufficiente che esista una comunità politica i cui membri si riconoscono reciprocamente come membri di una stessa entità politica; per avere un significato politico, è necessario che questo *demos* sia integrato in uno spazio comunicativo comune in cui si possano formare l'opinione pubblica e la volontà a livello europeo¹¹³. Solo così sarà possibile la partecipazione attiva dei cittadini ai processi decisionali. Queste sfere pubbliche che contribuiscono alla creazione di autentiche comunità politiche emergono, come sottolinea VAN DE STEEG, attraverso dibattiti e discorsi pubblici su questioni controverse che coinvolgono i membri di tale comunità¹¹⁴. Tuttavia, alcuni critici dell'autonomia democratica dell'UE hanno evidenziato diverse obiezioni alla formazione di una sfera pubblica europea. Le principali sono la mancanza di infrastrutture

62%, mentre nel 2023 questa percentuale era aumentata di ben 10 punti (72%), come riportato nel Standard Eurobarometer 100 - European citizenship, 2023, p. 26. Disponibile all'indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3053> [ultima visita: 31/1/2024].

¹¹¹ Ciò si riflette nel recente *Standard Eurobarometer 100*, citato sopra, dove quasi un quarto dei cittadini europei (23%) ha indicato i valori, l'economia e la cultura come i fattori che maggiormente creano un senso di comunità nell'UE (p. 29).

¹¹² A tal fine, intendiamo la "sfera pubblica", seguendo Van de Steeg, come uno spazio in cui i cittadini discutono tra loro in presenza di un pubblico che ha (almeno teoricamente) la possibilità di intervenire e partecipare (VAN DE STEEG, M.: "Does a public sphere exist in the European Union? An analysis of the content of the debate on the Haider case", *European Journal of Political Research*, N° 45, 2006, pp. 609-610).

¹¹³ Come sottolineato da molti altri, HABERMAS, J.: "Why Europe needs a Constitution", op. cit., pp. 17 y 18; dello stesso autore, "Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible", *European Law Journal*, Vol. 21, N° 4, 2015, p. 553; ZEEGERS, N.: "Civil Society Organizations' Participation...", op. cit., pp. 29 e 30; GOODHART, M.: "Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass...", op. cit., p. 569; BAISNÉE, O.: "The European Public Sphere Does Not Exist (At Least It's Worth Wondering...)", *European Journal of Communication*, Vol. 22, N° 4, 2007, p. 495; JENSEN, T.: "The Democratic Deficit...", op. cit., p. 5; WESSELS, B.: "The Public Sphere and the European Information Society", *Mapping the European Public Sphere* / BEE, C. & BOZZINI, E. (eds.) Routledge, London, 2010, pp. 48 e segg; o CONRAD, M.: "The Missing Link in EU Democracy?...", op. cit., in particolare, pp. 210 e 216. Anche la stessa Commissione ha dichiarato in uno dei suoi Libri bianchi che lo sviluppo inadeguato di una sfera pubblica europea è una delle ragioni del disincanto nei confronti della politica europea e del senso di alienazione da Bruxelles: *White Paper on a European Communication Policy* [COM(2006) 35 final], Bruxelles, di 1/2/2006, pp.4-5.

¹¹⁴ VAN DE STEEG, M.: "Theoretical Reflections on the Public Sphere in the European Union. A Network of Communication or a Political Community?", *Mapping the European Public Sphere...*, op. cit., p. 39.

comunicative comuni, la molteplicità delle lingue e, infine, l'assenza a livello europeo di un senso di "noi" come membri della stessa comunità, che impedisce agli scambi discorsivi sviluppati oltre i confini nazionali di essere percepiti dai loro partecipanti come un discorso comune¹¹⁵. Poiché nella sezione precedente abbiamo affrontato l'ultimo di questi elementi, ci concentreremo ora sui primi due.

Per quanto riguarda l'elemento linguistico, per alcuni autori la diversità delle lingue a livello europeo è la ragione principale per cui non è possibile consolidare una sfera pubblica e, almeno nel prossimo futuro, nell'UE¹¹⁶. Per altri, invece, non è un ostacolo insormontabile, anche se certamente rende molto difficile organizzare dibattiti generali su questioni di interesse a livello europeo. Per altri, invece, non si tratta di un ostacolo insormontabile, anche se certamente rende molto più difficile organizzare dibattiti generali su questioni di interesse a livello europeo¹¹⁷. Per la posizione maggioritaria, il vero ostacolo sarebbe il fatto che le strutture intermedie che facilitano lo scambio di informazioni tra i cittadini a livello europeo (come i gruppi di interesse o, soprattutto, i media) sono poco sviluppate, il che ostacola la generazione di un discorso pubblico a livello europeo e determina un orientamento prevalentemente nazionale del dibattito politico e dei processi di formazione dell'opinione pubblica¹¹⁸.

1.3. La mancanza di legittimità dei processi decisionali nell'UE

Un'altra fonte del deficit democratico percepito nell'UE è stata la discutibile qualità democratica del processo decisionale europeo, tradizionalmente basato su una tecnocrazia sistemica¹¹⁹. Così, dalla metà degli anni Settanta, le discussioni sul fatto che i processi

¹¹⁵ SIFFT, S., *et. al.*: "Segmented Europeanization: Exploring the Legitimacy of the European Union from a Public Discourse Perspective", *Journal Common Market Studies*, Vol. 45, N° 1, 2007, p. 132; o GREENWOOD, J. & TUOKKO, K.: "The European Citizens' Initiative: the territorial extension of a European political public sphere?", *European Politics and Society*, Vol. 18, N° 2, 2017, p. 167.

¹¹⁶ In questo senso, tra gli altri, ILLUECA BALLESTER, J.E.: "La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa...", *op. cit.*

¹¹⁷ In questo senso, HORETH, M.: "No way out for the beast?...", *op. cit.*, p. 256.

¹¹⁸ HORETH, M.: "No way out for the beast?...", *op. cit.*, pp. 256 y 257; CEDERMAN, L-E.: "Nationalism and Bounded Integration...", *op. cit.*, pp. 159-162; DECKER, F.: "Governance beyond the nation-state...", *op. cit.*, p. 262; HURRELMANN, A.: "European Democracy, the 'Permissive Consensus'...", *op. cit.*, p. 347; WESSELS, B.: "The Public Sphere and the European...", *op. cit.*, p. 47; o GRIMM, D.: *The Constitution of European Democracy*, *op. cit.*, p. 33.

¹¹⁹ Secondo Costa e McManus, il concetto di "tecnocrazia sistemica" si riferisce al processo attraverso il quale istituzioni non elette o apolitiche sostituiscono le istituzioni politiche e rappresentative nei processi

decisionali dell'UE siano o meno sufficientemente democratici sono state una caratteristica costante dei dibattiti sulla legittimità democratica di questa organizzazione sovranazionale. In modo critico, è stato sottolineato che i processi decisionali dell'UE sono largamente dominati da burocrazie e governi che lasciano poco spazio alle istituzioni parlamentari per intervenire nell'esercizio dei ruoli tradizionalmente attribuiti loro dalle teorie liberaldemocratiche¹²⁰. Con le successive riforme dei Trattati, si è assistito a una progressiva erosione del potere di iniziativa legislativa della Commissione europea a vantaggio dei due colegislatori, il PE e il Consiglio¹²¹. Oggi, la maggior parte delle decisioni politiche prese a livello europeo dipende dall'approvazione del PE e, contestualmente, del Consiglio, mentre la Commissione detiene un quasi-monopolio dell'iniziativa legislativa.

Tuttavia, sebbene possa essere esposta alle pressioni di altre istituzioni europee e di numerosi gruppi di pressione (*lobby*), resta il fatto che la Commissione ha ancora l'ultima parola sulla proposta o meno di un atto giuridico, per cui l'avvio della macchina legislativa è in ultima analisi subordinato alla volontà di questo organo¹²². Come controparte politica di questa realtà giuridica, nella letteratura giuridica è stato sottolineato che la Commissione è obbligata a prestare sempre più attenzione ai suggerimenti del Consiglio e del Parlamento europeo, nonché dei membri della società civile, nel determinare i temi che dovrebbero dare origine a un'iniziativa legislativa¹²³.

D'altra parte, l'UE è stata spesso accusata di avere un meccanismo decisionale lontano dai cittadini, che non hanno gli strumenti per comprenderlo e impegnarsi con esso. Questa realtà pone due grandi problemi alla democrazia dell'UE: la mancanza di

decisionali, rendendoli "depoliticizzati" [COSTA LOBO, M. & MCMANUS, I.: "The EU between technocratic and democratic legitimacy", *The Technocratic Challenge to Democracy* / BERTSOU, E. & CARAMANI, D. (eds.), Routledge, Londres, 2020, p. 199].

¹²⁰ LODGE, J.: *The European Community and the Challenge for the Future*, Pinter, 1989, citato in MAJONE, G.: "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Review*, Vol. 4, N° 1, p. 8, nota 4

¹²¹ Su questo tema si vedano, tra gli altri, PONZANO, P., HERMANIN, C. & CORONA, D.: *The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?*, *Notre Europe, Studies & Research* 89, 2012, in particolare, pp. 31-40.

¹²² In tal senso, VOGIATZIS, N.: "Is the european citizens' initiative a serious threat for the community method?", *European Journal of Legal Studies*, Vol. 6, N° 1, 2013, pp. 91-107.

¹²³ PONZANO, P., HERMANIN, C. & CORONA, D.: *The Power of Initiative...*, op. cit., prefazione.

trasparenza nell'attività delle istituzioni europee¹²⁴ e la responsabilità¹²⁵. Come sottolinea SMISMANS, la trasparenza svolge un ruolo fondamentale in qualsiasi democrazia, informando il pubblico in modo che possa sapere quali decisioni vengono prese, perché e su quali basi, consentendo di rendere conto del processo decisionale. Tuttavia, ciò che ha tradizionalmente caratterizzato l'UE è l'esistenza di "un diffuso senso di "scollamento" tra ciò che accade a "Bruxelles" e la vita quotidiana dei cittadini"¹²⁶. A questo proposito, è stato sottolineato che le procedure di negoziazione d'élite (come le consultazioni interistituzionali, le procedure di conciliazione o i "triloghi") che si svolgono all'interno dell'assetto istituzionale dell'UE sono così complesse, opache e distanti da risultare incomprensibili al pubblico profano e persino agli esperti¹²⁷. Se la trasparenza del sistema è bassa, la responsabilità diventa logicamente più difficile, poiché, come afferma WARLEIGH, può essere davvero complesso per i cittadini "to pinpoint either which actors contributed to each decision or what that contribution actually was"¹²⁸.

Per questo motivo, la necessità di promuovere la trasparenza e la responsabilità è diventata sempre più importante nell'agenda politica delle istituzioni europee. In particolare, nel 1997 il Trattato di Amsterdam ha affrontato la questione della legittimità dell'Unione chiedendo una maggiore trasparenza. Esso affermava espressamente che le decisioni nell'UE dovevano essere prese "nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini" e incorporava il diritto di accesso ai documenti del PE, del Consiglio e della Commissione per tutti i cittadini dell'UE, nonché per qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la propria sede legale in uno Stato membro¹²⁹. Questa

¹²⁴ MAJONE, G.: "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of...", op. cit., p. 21; o LÓPEZ AGUILAR, J. F.: "Una idea constitucional de la Europa de los ciudadanos", *Revista de Estudios Políticos*, N° 119, 2003, p. 512.

¹²⁵ SMISMANS, S.: "The constitutional labelling...", op. cit., p. 126.

¹²⁶ Comunicazione del Presidente della Commissione "Obiettivi strategici 2005-2009. Europa 2010: un partenariato per il rinnovamento - Prosperità, solidarietà e sicurezza" [COM(2005) 12 final], Bruxelles, 26/1/2005, p. 2.

¹²⁷ Questa linea di pensiero è stata espressa, tra gli altri, da DEHOUSSE, R.: *European Institutional Architecture after Amsterdam...*, op. cit., p. 17; HURRELMANN, A. y DEBARDELEBEN, J.: "Democratic dilemmas in EU multilevel governance...", op. cit., p. 238; o CONRAD, M.: "The Missing Link in EU Democracy?...", op. cit., p. 212.

¹²⁸ WARLEIGH, A.: *Democracy in the European Union*, SAGE Publications, Londres, 2003, p. 8.

¹²⁹ Si vedano rispettivamente l'art. 1(4) che sostituisce il secondo paragrafo dell'art. A e l'art. 2(45) che inserisce un art. 191a nel Trattato che istituisce la Comunità europea nel Trattato di Amsterdam.

disposizione rimane, con una formulazione praticamente identica, nell'art. 10(3) dell'attuale versione del TUE¹³⁰.

Come avverte MAJONE, il modo più semplice ed efficace per migliorare entrambi gli estremi è quello di richiedere ai regolatori di giustificare le loro decisioni¹³¹. In questa direzione, nel 2005 la Commissione ha chiarito che l'UE ha il dovere di spiegare chiaramente il processo che porta al processo decisionale europeo, attraverso metodi di analisi (ad esempio, le valutazioni d'impatto) o rendendo il lavoro delle istituzioni europee il più accessibile possibile ai cittadini, e che la responsabilità dovrebbe essere rafforzata ottenendo una dichiarazione di affidabilità positiva dalla Corte dei conti europea¹³².

Tra gli elementi individuati per migliorare la trasparenza dei processi decisionali a livello europeo vi sono, ad esempio, l'apertura delle deliberazioni del Consiglio, dato il suo ruolo legislativo, e gli sforzi per rendere trasparenti le relazioni tra i singoli eurodeputati e gli interessi esterni, registrando i contatti tra eurodeputati e lobbisti¹³³. Anche lo stesso Parlamento europeo ha sottolineato la necessità di garantire una maggiore trasparenza e un controllo democratico dei metodi di lavoro e delle attività del Consiglio¹³⁴.

2. LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA COME COMPLEMENTO DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

Come si è detto nel capitolo precedente, il dibattito nei circoli accademici e politici sul deficit democratico dell'UE si è inizialmente concentrato sul ruolo e sui poteri del PE all'interno del sistema istituzionale dell'UE, e le successive riforme dei trattati istitutivi dell'UE hanno gradualmente aumentato i poteri legislativi, di bilancio e di controllo del PE. Tuttavia, questa strategia di democratizzazione è stata seguita da un calo dell'affluenza alle elezioni di questo organo rappresentativo e da un crescente senso di

¹³⁰ Art. 10.3 TUE: " *Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini*".

¹³¹ MAJONE, G.: "Europe's 'Democratic Deficit': The Question...", op. cit., p. 21.

¹³² *Ibidem*, p. 6.

¹³³ SMISMANS, S.: "The constitutional labelling...", op. cit., p. 126.

¹³⁴ Ad esempio, nel già citato *Working Document on the democratisation of the European Union...*, p. 3 (par. 10).

disaffezione dei cittadini dell'UE nei confronti del processo di integrazione europea¹³⁵. La progressiva demistificazione della democrazia rappresentativa ha portato politici e accademici, preoccupati per la crisi di legittimità democratica dell'UE, a concludere che questo sistema da solo non era sufficiente a dare ai cittadini una reale voce in capitolo nel processo decisionale europeo¹³⁶, ma che, in linea con i postulati della teoria liberaldemocratica, una maggiore partecipazione dei cittadini ai processi politici fosse necessaria per migliorare la qualità democratica dell'UE¹³⁷. In questo contesto, il concetto di democrazia partecipativa ha iniziato a emergere con forza come soluzione alle carenze democratiche presentate dal modello rappresentativo e le organizzazioni internazionali e sovranazionali, tra cui l'UE, hanno iniziato a investire pesantemente nelle innovazioni democratiche per coinvolgere i cittadini nei processi decisionali¹³⁸.

Nei circoli accademici, i discorsi che sostengono l'introduzione di elementi di democrazia partecipativa come rimedio al deficit democratico percepito nell'UE hanno iniziato a proliferare negli anni '90¹³⁹. Come sottolinea uno dei suoi esponenti, lo

¹³⁵ Così, dalle prime elezioni del PE nel 1979, si è assistito a un progressivo calo dell'affluenza alle urne: dal 61,99% nel 1979, al 58,98% nel 1984, al 58,41% nel 1989, al 56,67% nel 1994 e al 49,51% nel 1999, secondo i dati disponibili sul sito web del PE: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/> [ultima visita: 25/10/2023]. Per Cuesta Lopez, la spiegazione di questo paradosso potrebbe essere che il processo di rappresentanza politica non funziona adeguatamente all'interno di un sistema politico sovranazionale enorme ed estremamente eterogeneo come l'UE (CUESTA LOPEZ, V.: "The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles...", op. cit., p. 123).

¹³⁶ DEHOUSSE, R.: "The Legitimacy of the European Governance: The Need for a Process-Based Approach", *Cahiers Européens de Sciences Po*, N° 1, 2002, pp. 2-7; o MORGESE, G.: "Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione Europea", *Le nuove frontiere della cittadinanza europea* / TRIGGIANI, E. (a cura di), Caducci Editore, Bari, 2011, pp. 38-40.

¹³⁷ Pertanto, come sottolinea Abels, per i sostenitori delle teorie democratiche partecipative, una maggiore partecipazione dei cittadini è spesso equiparata a una maggiore democrazia, a una migliore responsabilità e a decisioni politiche più efficaci (ABELS, G.: "Citizen Involvement in Public Policy-making: Does it Improve Democratic Legitimacy and Accountability? The Case of pTA", *Interdisciplinary Information Sciences*, Vol. 13, N° 1, 2007, p. 103). Questa posizione, come spiegano Dalton, Cain e Scarrow, si identifica con il principio jeffersoniano che sostiene che "the cure for democracy's ills is more democracy" (DALTON, R. J., CAIN, B. E. & SCARROW, S. E.: "Democratic Publics and Democratic Institutions", *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies* / CAIN, B. E., DALTON, R. J. & SCARROW, S. E. (eds), Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 251).

¹³⁸ Il concetto di "innovazione democratica" è inteso, seguendo Geissel, come una nuova pratica o un nuovo processo introdotto consapevolmente e deliberatamente con l'obiettivo di migliorare la qualità della democrazia, indipendentemente dal fatto che l'innovazione in questione sia già stata sperimentata in un altro Stato (GEISSEL, B.: "Impacts of democratic innovations in Europe: Findings and desiderata", *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* / NEWTON, K. & GEISSEL, B. (eds.), Routledge, New York, 2012, p. 164).

¹³⁹ Come sottolineato, tra gli altri, da MAGNETTE, P.: "Democracy in the EU: Why and how to combine representation and participation?", *Civil society and legitimate European governance* / SMISMANS, S. (ed.), Edward Elgar, Cheltenham, 2006, pp. 23 y 24; o SAURUGGER, S.: "The social construction of the

SCHARPF, la democrazia implica necessariamente che le decisioni politiche debbano derivare, direttamente o indirettamente, dalla partecipazione libera e paritaria di tutti i cittadini¹⁴⁰. Pertanto, in un contesto democratico, è necessario garantire ai cittadini la possibilità di influenzare i processi decisionali, poiché questo sarebbe l'unico modo per far sì che essi accettino come legittimi i risultati politici che ne derivano. Tuttavia, nel sistema tradizionale dell'UE, la vita politica e legislativa era quasi interamente appannaggio di un'élite rappresentativa della cittadinanza¹⁴¹. Questa percezione del processo di integrazione europea come una costruzione elitaria o burocratica, che non tiene conto delle preferenze dell'elettorato europeo, è stata percepita come la causa principale della crescente alienazione tra i cittadini e l'UE, in quanto i cittadini si sentono più oggetti che soggetti attivi e sovrani della politica europea. Per questo motivo, molti di coloro che sostenevano l'esistenza di un deficit democratico nell'UE criticavano l'incapacità dei cittadini di partecipare e influenzare i processi europei e auspicavano l'inserimento di meccanismi partecipativi che fungessero da ponte tra i cittadini e le istituzioni europee¹⁴².

Per questo settore della dottrina, l'introduzione di meccanismi per rafforzare la partecipazione dei cittadini europei ai processi decisionali è stata percepita come il modo migliore per eliminare –o almeno ridurre– la disaffezione e la sfiducia esistenti tra i cittadini e le istituzioni europee, migliorando così la qualità democratica dell'UE¹⁴³. La

participatory turn: The emergence of a norm in the European Union”, *European Journal of Political Research*, Vol. 49, N° 4, 2010, pp. 473-476.

¹⁴⁰ SCHARPF, F.W.: “Democratic Policy in Europe”, op. cit., p. 137.

¹⁴¹ ESPALIÚ BERDUD, C.: “A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation of European Law through the European Citizens’ Initiative and its Scope in International Law”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N° 54, 2016, p. 193. In questo senso, le parole di Luena López sono molto esplicative quando sottolinea che “[l]a participación ciudadana ha sido el verdadero talón de Aquiles de todo el entramado comunitario” [LUENA LÓPEZ, C.: “La participación ciudadana en la arquitectura institucional de la Unión Europea”, *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel* / SIERRA RODRÍGUEZ, J., REVIRIEGO PICÓN, F. y TUDELA ARANDA, J. (Eds.), Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2022 (DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0104>), p. 3].

¹⁴² Tra gli altri, HORETH, M.: “No way out for the beast?...”, op. cit., pp. 251 y 258; HOOGHE, L.: “Images of Europe: How Commission Officials...”, op. cit., p. 90; AGUILERA DE PRAT, C. R.: “¿Existe un “demos” europeo?...”, op. cit., p. 170; o SAWARD, M.: “Enacting citizenship and democracy...”, op. cit., p. 222.

¹⁴³ KÖCHLER, H.: “The European Constitution and the imperatives of transnational democracy”, *Singapore Year Book of International Law and Contributors*, Vol. 9, 2005, p. 96; TENREIRO, M.: “Citizens’ Initiative: What’s next?”, *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens’ Initiative* / BERG, C. & THOMSON, J. (eds.), The ECI Campaign, 2014, p. 88; BÉLIER, S.: “Fulfilling the promise of the ECI, learning from the Right2Water experience”, *An ECI That Works!...*, op. cit., p. 81; ILLUECA BALLESTER, J.E.: “La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa...”, op. cit.; LONGO, E.: “The European Citizens’ initiative: too much democracy for EU

logica alla base di questa posizione è, a priori, abbastanza ovvia: se il cittadino europeo passa dall'essere un semplice spettatore e destinatario delle decisioni politiche dell'UE a parteciparvi attivamente, il grado di accettazione sociale delle decisioni dell'UE e l'adesione e la fiducia dei cittadini nel sistema europeo aumentano, il che, a sua volta, contribuisce alla costruzione di una sfera pubblica europea e di un *demos* europeo¹⁴⁴. Inoltre, dall'altro lato, si presume che i cittadini siano più propensi ad accettare una decisione contraria ai loro interessi se hanno avuto l'opportunità di presentare le proprie argomentazioni e posizioni nel processo decisionale, anche se queste non sono state prese in considerazione nella decisione finale¹⁴⁵. Tuttavia, come per l'intera questione del deficit democratico dell'UE, anche l'opportunità della partecipazione dei cittadini come fonte di legittimità democratica è stata oggetto di critiche e riserve da parte di alcuni studiosi.

A livello politico, l'idea di promuovere la partecipazione della società civile al fine di colmare il divario di legittimità dell'UE ha trovato spazio anche nel discorso ufficiale delle istituzioni europee negli anni '90¹⁴⁶. Fino ad allora, il rapporto di queste istituzioni con i "cittadini comuni" era essenzialmente unilaterale e gerarchico, con pochissimi canali di feedback e interattività¹⁴⁷, per cui le critiche alla burocratizzazione e alla lontananza di molte istituzioni europee erano ragionevoli e giustificate. Questa distanza doveva essere contrastata incoraggiando gli organi e le agenzie dell'UE –in particolare la Commissione– a parlare direttamente con i cittadini e a mostrare loro che la loro voce e le loro opinioni erano debitamente ascoltate e prese in considerazione. In questa

polity?", *German Law Journal*, Vol. 20, N° 2, 2019, p. 183; o ALEMANNI, A.: "Europe's Democracy Challenge: Citizen Participation in and Beyond Elections", *German Law Journal*, Vol. 21, N° 1, 2020, pp. 35–40.

¹⁴⁴ BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea...*, op. cit., pp. 240 y 241; o VOGIATZIS, N.: "Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process", *European Law Journal*, Vol. 23, N° 3-4, 2017, p. 268.

¹⁴⁵ DESCAMPS, C. & PLOTTKA, J.: "Hohe Erwartungen und großes Potenzial...", op. cit., p. 268.

¹⁴⁶ Inizialmente, al momento della fondazione della CE, non c'era alcun interesse a introdurre nel sistema comunitario strumenti che garantissero la partecipazione dei cittadini degli Stati membri al processo decisionale europeo. Tra i fattori che giustificano questa iniziale mancanza di interesse da parte delle istituzioni europee, sono stati citati la difficile situazione economica e politica che l'Europa stava attraversando in quel periodo, l'instaurazione di regimi comunisti nella parte centrale e orientale dell'Europa, nonché la forte influenza del regime sovietico in quella parte del territorio (PETRESCU, O.M.: "The european citizens' initiative: A useful instrument...", op. cit., p. 994).

¹⁴⁷ Su questo tema, NENTWICH, M.: "Opportunity Structures for Citizens' Participation: The Case of the European Union", *European Integration online Papers*, Vol. 0, N° 1, 1996, pp. 12 e segg.

direzione, durante la fase di ratifica del Trattato di Maastricht, il Consiglio europeo ha espresso per la prima volta la necessità di muoversi verso una "Comunità vicina ai suoi cittadini" per cercare di invertire il profondo senso di disaffezione e disagio dell'opinione pubblica nei confronti del processo di integrazione europea¹⁴⁸. A tal fine, questa riforma del Trattato ha introdotto nel TUE una solida base giuridica per una serie di strutture significative per la partecipazione dei cittadini, come il diritto di rivolgersi al Mediatore o lo sviluppo di un regime di consultazione più formalizzato). Da allora, l'idea di "avvicinare l'Unione ai cittadini" –che riflette la tendenza alla svolta partecipativa della democrazia europea– è stata utilizzata ripetutamente nei documenti ufficiali delle istituzioni europee degli ultimi decenni.

Una delle reazioni istituzionali pionieristiche all'*annosa* critica del crescente divario tra le istituzioni europee e i cittadini dell'UE è la " Dichiarazione relativa al futuro dell'Unione" allegata al Trattato di Nizza, che riconosce espressamente la necessità di " *migliorare e garantire costantemente la legittimità democratica e la trasparenza dell'Unione e delle sue istituzioni, per avvicinarle ai cittadini degli Stati membri*"¹⁴⁹. Allo stesso modo, la Dichiarazione di Laeken ha ribadito che per vincere la sfida democratica che l'UE deve affrontare è necessario avvicinare le istituzioni europee ai cittadini e, a tal fine, è stata convocata una Convenzione sul futuro dell'Europa per garantire la partecipazione di tutti i cittadini attraverso la costituzione di un forum aperto alle organizzazioni della società civile¹⁵⁰. Tuttavia, il primo sguardo al concetto di "democrazia partecipativa" nei documenti ufficiali dell'UE si trova nel documento di riflessione della Commissione sul partenariato tra la Commissione e le organizzazioni

¹⁴⁸ CONSIGLIO EUROPEO, "Conclusioni della Presidenza", Allegato I ("Una Comunità vicina ai suoi cittadini"), tenutosi a Birmingham, 16/10/1992. Su questo tema, MAIANI, F.: "Citizen participation and the Lisbon Treaty: A legal perspective", *Studies in Public Policy* N° 484, 2011, p.4.

¹⁴⁹ Paragrafo 6 della Dichiarazione n. 23 sul futuro dell'Unione allegata all'Atto finale della Conferenza che ha adottato il Trattato di Nizza, pubblicata nella GUCE C-80 del 10/3/2001. Il Forum istituito dalla Dichiarazione di Laeken ha ricevuto un totale di 1.264 contributi da ONG, imprese, università e altri settori. Inoltre, sono stati organizzati incontri con un'ampia gamma di gruppi interessati alla Convenzione, tra cui confessioni e associazioni religiose, think tank, rappresentanti di organizzazioni locali e regionali, nonché ONG, come riportato nel *Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council* (CONV 851/03), Bruxelles, 18/7/2003.

¹⁵⁰ "Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea" (Allegato I alle "Conclusioni della Presidenza"), adottata dal Consiglio europeo di Laeken il 14 e 15 dicembre 2001.

non governative (ONG), che fa riferimento al ruolo delle ONG nella promozione di una democrazia più partecipativa sia all'interno dell'UE che al di fuori¹⁵¹.

Facendo un ulteriore passo avanti, nel Libro bianco sulla governance europea, la Commissione ha indicato la partecipazione come uno dei cinque principi essenziali (insieme ad apertura, responsabilità, efficacia e coerenza) per l'istituzione di una governance più democratica, considerando che *"la qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione"*¹⁵². La partecipazione è diventata quindi parte della strategia della Commissione per rafforzare la legittimità democratica dei processi decisionali dell'UE. In questo nuovo scenario, concetti come "dialogo civile", "società civile"¹⁵³ e "organizzazioni della società civile", che enfatizzano la rappresentanza funzionale¹⁵⁴, sono venuti ad occupare un posto importante nel linguaggio dell'UE¹⁵⁵. Inoltre, a partire da questo Libro bianco, un'altra visione della natura democratica della partecipazione ha iniziato a farsi strada nei dibattiti intellettuali che cercavano di trovare una soluzione al deficit democratico dell'UE: la teoria della democrazia deliberativa, ispirata da Jürgen Habermas e dalla sua teoria

¹⁵¹ Documento di discussione della Commissione "La Commissione e le organizzazioni governative: rafforzare il partenariato" [COM(2000)11 final], Bruxelles, 18/1/2000, p. 4.

¹⁵² Paragrafo II della Comunicazione della Commissione "La governance europea – Un Libro bianco" [COM (2001) 428 final], pubblicata nella GUUE C-287 del 12/10/2001.

¹⁵³ Una delle prime tracce del concetto di "società civile" nei documenti ufficiali dell'UE si trova nel parere del CESE sul tema "Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea", pubblicato nella GUUE C-329 del 17/11/1999. In questo documento, il CESE definisce la "società civile" come un concetto dinamico e collettivo che *"raccolge tutte le forme d'azione sociale, di no agisce in funzione del proprio «vissuto» (cultura, individui o di gruppi, che non rappresentano un'emanazione istruzione, formazione, esperienza) e beneficia dell'interadello stato e che non sono da esso dirette"* e sottolinea il suo potenziale come rimedio alla mancanza di vicinanza tra i cittadini e l'UE (punto 5.1).

¹⁵⁴ Per alcuni autori, come Monaghan, questo approccio alla partecipazione al processo decisionale che favorisce la società civile organizzata sarebbe in realtà più simile a un modello associativo di democrazia –che si riferisce a un modello di democrazia in cui il potere è altamente decentrato e la responsabilità per il benessere civico risiede nelle associazioni civiche che condividono le stesse idee [JONES, N. y MARSDEN, H.: "Associative Democracy", *International Encyclopedia of Civil Society* / ANHEIER, H.K. & TOEPLER, S. (eds.), Springer, Heidelberg, 2010, p. 47]– che a un modello partecipativo (MONAGHAN, E.: "Assessing Participation and Democracy in the EU...", op. cit., p. 295). Sul modello di democrazia associativa, si veda HIRST, P.: *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press, Cambridge, 1994.

¹⁵⁵ MENDES, J.: "Participation and the role of law after Lisbon: A legal view on Article 11 TEU", *Common Market Law Review*, Vol. 48, N° 6, 2011, p. 1856. Tuttavia, secondo l'autore, al di là di questa importanza concettuale, il passaggio alla "società civile europea" operato dal Libro bianco non ha fatto altro che dare un nuovo aspetto e una nuova struttura alle forme di rappresentanza degli interessi tradizionalmente promosse dalla Commissione (*ibidem*, p. 1857).

dell'azione comunicativa. Questa teoria sostiene, in sostanza, che il processo di integrazione politica europea avrebbe innescato la mobilitazione della società civile, provocando un ampio dibattito pubblico sulla natura e sullo scopo dell'integrazione europea, che a sua volta avrebbe portato all'emergere di una sfera pubblica europea in cui tutti i cittadini avrebbero potuto discutere su un piano di parità le questioni che li riguardavano. Una sfera pubblica che, per Habermas, è molto promettente per la costruzione della democrazia europea e di un'identità politica europea¹⁵⁶. Se il potere comunicativo deve essere utilizzato anche come contrappeso al processo decisionale europeo, non è sufficiente che l'opinione pubblica si cristallizzi nelle sfere pubbliche dei singoli Stati membri¹⁵⁷. Quindi, secondo i postulati classici della teoria democratica deliberativa, la legittimità democratica del processo decisionale nell'UE dipende da un'interazione tra il sistema politico e la sfera pubblica, per cui la formazione dell'opinione pubblica dovrebbe andare oltre lo Stato nazionale insieme al processo decisionale¹⁵⁸. Su questa base, i sostenitori della democrazia deliberativa sostengono che la partecipazione contribuisce alla formazione di una sfera pubblica europea attraverso processi deliberativi in una prospettiva "habermasiana", rafforzando così la legittimità democratica dell'UE¹⁵⁹. Per questo motivo, è necessario creare istituzioni che consentano ai cittadini di impegnarsi in dibattiti liberi e leali con i loro concittadini con prospettive sociali diverse, in condizioni di rispetto reciproco¹⁶⁰.

Gradualmente, questa svolta partecipativa della democrazia europea ha permeato anche il diritto primario. All'articolo I-47, il progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa faceva riferimento per la prima volta al principio della democrazia partecipativa nell'UE¹⁶¹. Sebbene alla fine non sia entrato in vigore in seguito

¹⁵⁶ HABERMAS, J.: "Why Europe needs a Constitution", op. cit., pp. 17-19.

¹⁵⁷ CONRAD, M.: "The Missing Link in EU Democracy?...", op. cit., p. 210.

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 216 e 217.

¹⁵⁹ A questo proposito, vale la pena ricordare che, per Habermas, la funzione di una sfera pubblica democratica è quella di trasformare i problemi sociali rilevanti in questioni di interesse e di consentire al pubblico in generale di relazionarsi con tali questioni, assumendo una posizione affermativa o negativa su di esse (HABERMAS, J.: "Why Europe needs a Constitution", op. cit., pp. 17-18).

¹⁶⁰ SMITH, G.: "The European Citizens' Initiative: A New Institution...", op. cit., p. 287.

¹⁶¹ La formulazione di questa disposizione era la seguente: "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 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

al rifiuto degli elettori francesi e olandesi, questo trattato ha offerto il primo riconoscimento ufficiale, a livello costituzionale, di questa concezione della democrazia, riflettendo questo importante spostamento verso la partecipazione nel regime di governance europea¹⁶². Anni dopo, il Trattato di Lisbona avrebbe incluso la democrazia partecipativa tra i principi democratici dell'UE, facendone uno dei principi fondanti e definitivi del sistema europeo e una fonte complementare di legittimità accanto alla – ancora prioritaria¹⁶³– democrazia rappresentativa¹⁶⁴. Pertanto, la posizione adottata nel Trattato di Lisbona riflette che l'apertura verso questa "svolta partecipativa" della democrazia europea non implica la ricerca di un cambiamento di modello, ma solo l'introduzione di strumenti di partecipazione dei cittadini a complemento del sistema rappresentativo¹⁶⁵. In effetti, è opinione comune che le dimensioni dell'UE, la complessità delle questioni trattate e la stessa complessità istituzionale di questa organizzazione sovranazionale pongano grandi sfide alla democrazia partecipativa e rendano in definitiva impraticabile un sistema completo ed esclusivo di questo tipo di democrazia¹⁶⁶. Inevitabilmente, la capacità del cittadino europeo di partecipare efficacemente al processo

Commissione, 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 della Costituzione. La legge europea determina le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini, incluso il numero minimo di Stati membri da cui devono provenire”.

¹⁶² SAURUGGER, S.: “The social construction of the participatory turn...”, op. cit., p. 483.

¹⁶³ Come sottolinea, tra gli altri, Espaliú Berdud, “la diferencia de peso entre la democracia participativa y la representativa en el funcionamiento de la Unión, según los Tratados Constitutivos, es enorme”, dado que es “muy significativa la claridad con la que el actual artículo 10 da prioridad absoluta a la democracia tradicional, o representativa” (ESPALIÚ BERDUD, C.: “Impulsar la participación de los ciudadanos...”, op. cit., p. 195; e, dello stesso autore, “A Reflection on the Participation of Individuals...”, op. cit., p. 195).

¹⁶⁴ Sulle implicazioni normative del riconoscimento della partecipazione come principio della democrazia dell'UE nel Trattato di Lisbona, si veda ALDECOA LUZÁRRAGA, F. & GUINEA LLORENTE, M.: *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2010, 2ª Ed., pp. 119-120; o MENDES, J.: “Participation and the role of law after Lisbon...”, op. cit., pp. 1858 e segg.

¹⁶⁵ CABELLO FERNÁNDEZ, M.D.: *Democracia directa e iniciativa legislativa popular*, Tirant lo Blanch, 2017, p. 37.

¹⁶⁶ In questo senso, tra gli altri, GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: “The European Citizens' Initiative – Chances...”, op. cit., p. 26; VOGIATZIS, N.: “Between discretion and control...”, op. cit., p. 268; o SMITH, G.: “Designing democratic innovations at the European level: lessons from the experiments”, *Is Europe listening to us? Successes and failures of EU citizen consultations* / KIES, R. & NANZ, P. (ed.), Routledge, Nueva York, 2013, p. 201.

decisionale a livello europeo sarà, in ogni caso, inferiore a quella dei cittadini di unità democratiche più piccole¹⁶⁷.

Così, mentre l'articolo 10, paragrafo 1, del TUE afferma chiaramente che "[i]l funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa"¹⁶⁸, l'articolo 10, paragrafo 3, del TUE stabilisce che "[o]gni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione". A tal fine, l'art. 11 TUE stabilisce vari meccanismi di partecipazione dei cittadini volti a rafforzare la legittimità democratica dell'UE¹⁶⁹, cristallizzando parzialmente nel diritto primario alcune delle pratiche istituzionali già esistenti (paragrafi da 1 a 3) e introducendo l'iniziativa dei cittadini europei come nuovo diritto di cittadinanza (paragrafo 4)¹⁷⁰. Riconoscendo questi diritti di partecipazione politica, l'obiettivo è quello di responsabilizzare i cittadini rendendoli protagonisti dei processi politici europei, nonché di rafforzare il loro senso di identificazione e di appartenenza all'UE¹⁷¹. Il fine ultimo di tutto ciò sarebbe, come già detto, quello di contrastare il divario esistente tra i cittadini e l'UE, basandosi sull'idea che tale divario possa essere colmato –o almeno attenuato– coinvolgendo i cittadini nell'attività delle istituzioni politiche europee. Su questa linea, è stato sostenuto che le disposizioni del Trattato di Lisbona sui principi democratici dell'UE costituiscono "*a milestone on the road to a people's Europe that is real and feasible, where the public has genuine influence*"¹⁷².

¹⁶⁷ Questo perché, come spiega Dahl, a parità di altre condizioni, un'unità democratica più piccola offre al cittadino comune maggiori opportunità di partecipazione al governo rispetto a un'unità più grande (DAHL, R.A.: "Can international organizations be democratic?...", op. cit., p. 22)

¹⁶⁸ Per un esame del principio della democrazia rappresentativa alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, si veda BARTOLONI, M.E.: "Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell'UE è una premessa necessaria?", *I Post di AISDUE*, Sezione "Convegni annuali e interinali" n. 3, 2019, pp. 32-45.

¹⁶⁹ A questo proposito, vale la pena notare che uno degli obiettivi dichiarati del Trattato di Lisbona era, come affermato nel suo stesso Preambolo, "*rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione*".

¹⁷⁰ MENDES, J.: "Participation and the role of law after Lisbon...", op. cit., pp. 1854 e 1855; ZEEGERS, N.: "Civil Society Organizations' Participation...", op. cit., p. 28; o ATHANASIADOU, N.: "The European Citizens' Initiative: Lost in admissibility?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 26, N°2, 2019, p. 252.

¹⁷¹ Come avvertono BILBAO UBILLOS, J. M., "La iniziativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)", *Cuadernos Europeos de Deusto*, N° 46, 2012, pp. 55; o MORVIDUCCI, C.: "Article 24 [Participative Rights]", *Treaty on the Functioning of the European Union...*, op. cit., p. 574.

¹⁷² Paragrafi 1.1 e 5.1 del parere del CESE sul tema *Opinion of the European Economic and Social Committee on 'The implementation of the Lisbon Treaty: participatory democracy and the citizens' initiative (Article 11)' (own-initiative opinion)* – (2010/C 354/10), relatrice: Anne-Marie Sigmund, pubblicato nella GUUE C-354, di 28/12/2010.

Le discussioni sulla necessità di rafforzare il ruolo dei cittadini europei nei processi decisionali dell'UE rimangono oggi in primo piano nei dibattiti politici e accademici. A livello politico, si tratta di un tema costantemente presente nei documenti ufficiali delle istituzioni europee. Più recentemente, alla Conferenza sul futuro dell'Europa –essa stessa un esercizio senza precedenti di partecipazione dei cittadini– diverse proposte in plenaria e raccomandazioni di gruppi di cittadini hanno raccomandato di promuovere l'uso di meccanismi di partecipazione dei cittadini e di migliorare l'efficacia di quelli esistenti, al fine di avvicinare l'UE ai suoi cittadini¹⁷³. Tra le misure proposte per migliorare la partecipazione dei cittadini all'UE e ridurre la distanza tra i cittadini e le istituzioni dell'UE, si possono citare le seguenti: fornire una piattaforma digitale di facile utilizzo in cui i cittadini possano condividere idee, porre domande ai rappresentanti delle istituzioni dell'UE ed esprimere le loro opinioni su importanti questioni e proposte legislative dell'UE; creare un sistema di consiglieri locali dell'UE; organizzare regolarmente assemblee di cittadini; o riassumere gli elementi della partecipazione dei cittadini in una Carta dell'UE per il coinvolgimento dei cittadini negli affari dell'UE¹⁷⁴. Allo stesso modo, nella sua risoluzione sulla convocazione di una convenzione per la revisione dei Trattati, il Parlamento europeo ha sottolineato l'opportunità di avviare un processo di riforme istituzionali che rifletta le raccomandazioni e le aspettative del processo di partecipazione civica alle politiche dell'UE¹⁷⁵. Si può quindi notare come, senza trascurare gli sforzi per invertire la progressiva tendenza alla diminuzione della partecipazione dei cittadini alle elezioni del PE¹⁷⁶, le istituzioni europee continuino a lavorare per costruire un'Europa il più possibile aperta, partecipativa e democratica per i suoi cittadini.

¹⁷³ Come indicato nella Relazione sui risultati finali della Conferenza sul futuro dell'Europa del 9/5/2022, che comprende un totale di 49 proposte presentate ai Presidenti della Commissione, del PE e del Consiglio. Il rapporto è accessibile all'indirizzo: <https://wayback.archive-it.org/12090/20230216194854/https://futureu.europa.eu/en/pages/reporting?format=html&locale=en> [ultima visita: 25/10/2023].

¹⁷⁴ Si veda la proposta n. 36 della Relazione sui risultati finali della Conferenza sul futuro dell'Europa.

¹⁷⁵ *European Parliament resolution of 9 June 2022 on the call for a Convention for the revision of the Treaties (2022/2705(RSP))* [P9_TA(2022)0244], paragrafo C.

¹⁷⁶ Questi sforzi hanno dato i loro frutti nelle ultime elezioni del PE, tenutesi nel maggio 2019, dove è stata raggiunta un'affluenza del 50,63% –superando di 8 punti percentuali l'affluenza alle precedenti elezioni tenutesi nel 2014 (42,61%)– e dove, per la prima volta dalle prime elezioni europee tenutesi nel 1979, si è registrato un aumento dell'affluenza che ha invertito la tendenza al ribasso registrata fino ad allora: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/> [ultima visita: 8/10/2023].

3. L'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI (ICE): IL PRIMO STRUMENTO TRANSNAZIONALE DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E UN NUOVO DIRITTO PER I CITTADINI EUROPEI

3.1. Contesto: il lungo cammino verso il consolidamento dell'ICE nel diritto primario dell'UE

In particolare, l'idea di introdurre un'iniziativa popolare come strumento per migliorare la partecipazione dei cittadini alle politiche dell'UE si è concretizzata per la prima volta in una proposta formale avanzata alla fine degli anni '90 durante la Convenzione intergovernativa che ha preceduto il Trattato di Amsterdam del 1996. In quella sede, gli allora ministri degli Esteri Wolfgang Schüssel (Austria) e Lamberto Dini (Italia) proposero al Parlamento europeo (PE) la possibilità di introdurre formalmente un diritto di presentazione, che lo avrebbe obbligato a prendere in considerazione le proposte politiche presentate, sotto forma di testo articolato, dal 10% degli elettori di almeno tre Stati membri¹⁷⁷. Sebbene la Conferenza abbia infine respinto la proposta¹⁷⁸, l'idea è riuscita a farsi strada nelle istituzioni europee e nei governi degli Stati membri, entrando nell'agenda politica dell'allora Comunità europea.

Tuttavia, la prima vera svolta dell'ICE si sarebbe verificata solo nel 2003. In particolare, durante le fasi finali della Convenzione sul futuro dell'Europa (2002-2003), in cui è stato elaborato il progetto di Costituzione per l'Europa. L'opportunità rappresentata da questa Convenzione di aumentare la partecipazione dei cittadini all'attività europea, rafforzando così la legittimità democratica dell'UE, non era passata inosservata alla dottrina. E, come proposto da diversi autori, un modo per raggiungere questo obiettivo era quello di stabilire formule per la partecipazione democratica diretta, come l'iniziativa legislativa dei cittadini¹⁷⁹. Tuttavia, durante i dibattiti, altre questioni

¹⁷⁷ Agence Europe Nr. 6823 de 2 de octubre 1996 (visto in EFLER, M.: *European Citizens' Initiative. Legal options for implementation below the constitutional level*, GUE/NGLL, Democracy International, 2006, p. 5). Il fatto che siano stati questi due Paesi, e non altri, a fare questa proposta non è una coincidenza. Come spiega Báez Lechuga, i rappresentanti di Austria e Italia avevano partecipato all'incontro organizzato da *Eurotopia* a Trento, dove era già stata discussa l'idea di introdurre un'iniziativa dei cittadini europei (BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea...*, op. cit., pp. 158 e 159).

¹⁷⁸ Come sottolinea Kaufman, l'iniziativa proposta era incoerente e mal formulata, fissando soglie troppo alte (KAUFMANN, B.: *Manual de la Iniciativa Ciudadana...*, op. cit., p. 52).

¹⁷⁹ In questo senso, tra gli altri, LÓPEZ AGUILAR, J. F.: "Una idea constitucional de la Europa...", op. cit., p. 508.

dominarono la maggior parte degli sforzi compiuti dai membri della Convenzione¹⁸⁰. Infatti, la prima bozza del Titolo VI ("*La vita democratica dell'Unione*")¹⁸¹, presentata alla sessione plenaria del 3-4 aprile 2003¹⁸², non conteneva alcun riferimento all'iniziativa dei cittadini europei. È solo nella fase degli emendamenti che si è presentata l'opportunità di introdurre questo strumento di democrazia partecipativa nella futura Costituzione europea. Così, tra i 235 emendamenti presentati dai membri della Convenzione ai progetti di articoli contenuti nel Titolo VI, due hanno proposto l'inserimento di un nuovo articolo sull'iniziativa legislativa dei cittadini¹⁸³, anche se nessuno di essi ha raggiunto il consenso necessario per farlo. Pertanto, nonostante l'approssimarsi della chiusura della Convenzione e l'insistenza di alcuni membri della Convenzione¹⁸⁴, non c'era ancora

¹⁸⁰ In questo senso, Martínez Jiménez sottolinea che gli sforzi principali si sono concentrati su questioni come il simbolismo, la qualificazione giuridica del quadro istituzionale e normativo e, soprattutto, sull'approvazione della futura Costituzione europea tramite referendum (MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A.: *La iniciativa ciudadana europea...*, op. cit., p. 9).

¹⁸¹ Si veda il documento del Praesidium intitolato *The democratic life of the Union* [CONV 650/03], pubblicato dal Segretariato della Convenzione, Bruxelles, 2/4/2003 (03.04) (OR. fr). Disponibile all'indirizzo: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00650.en03.pdf> [ultima visita: 25/10/2023].

¹⁸² Cfr. *Summary report on the plenary session – Brussels, 3 and 4 April 2003* [CONV 677/03], pubblicato dal Segretariato della Convenzione, Bruxelles, 9/4/2003 (17.04) (OR. fr), p. 9. Disponibile all'indirizzo: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00677.en03.pdf> [ultima visita: 25/10/2023].

¹⁸³ Come si legge nella *Summary sheet of the proposals for amendments relating to the democratic life of the Union: Draft articles for Part One of the Constitution, Title VI (Articles 33 to 37)* [CONV 670/03], pubblicata dal Segretariato della Convenzione, Bruxelles, 1/4/2003 (16.04), p. 12 (disponibile all'indirizzo: <https://european-convention.consilium.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00670.en03.pdf> [ultima visita: 25/10/2023]); o nel *Summary Report of the Plenary Session - Brussels, 24 and 25 April 2003* [CONV 696/03], pubblicato dal Segretariato della Convenzione europea, Bruxelles, 30/5/2003 (07.05) (OR. fr,en), p. 5 (disponibile su: <https://european-convention.consilium.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00670.en03.pdf> [ultima visita: 25/10/2023]). Così, l'emendamento presentato da Borrell, Carnero e López Garrido proponeva l'introduzione di un articolo 34a che istituisse l'iniziativa legislativa dei cittadini europei e il referendum europeo (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/34/Art34bisBorrell.pdf> [ultima visita: 25/10/2023]). Analogamente, l'emendamento presentato da Einem e Berger proponeva di aggiungere un articolo 34 bis che riconoscesse il diritto dei cittadini europei di partecipare all'attività legislativa dell'UE attraverso l'iniziativa dei cittadini europei, la denuncia dei cittadini europei e il referendum dei cittadini europei (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/34/NEWArt%2034a%20Einem.pdf> [ultima visita: 25/10/2023]). Tuttavia, nessuno dei due emendamenti ha avuto successo.

¹⁸⁴ Questa insistenza si riflette, ad esempio, nel *Summary report on the plenary session – 5 June 2003, Brussels* [CONV 798/03], pubblicato dal Segretariato della Convenzione, Bruxelles, 17/6/2003 (19.06) (OR. fr), pag. 3, che indica che alcuni membri della Convenzione hanno continuato a proporre che il testo dell'articolo I-46 sulla democrazia partecipativa includa un'iniziativa dei cittadini. Il documento è disponibile all'indirizzo: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00797.en03.pdf> [ultima visita: 25/10/2023].

traccia dell'ICE nella versione rivista della Parte prima del Trattato pubblicata il 10 giugno 2003¹⁸⁵.

Sebbene sembrasse che tutti i tentativi di introdurre l'iniziativa popolare come elemento di democrazia partecipativa fossero falliti, la rete di ONG europee "Democracy International" –guidata dall'ONG tedesca "More Democracy" ("*Mehr Demokratie*")– si è battuta fino all'ultimo per convincere i membri del *Praesidium a* includere questo strumento nel testo finale della bozza¹⁸⁶. Grazie a tutti questi sforzi, insieme all'appoggio politico di alcuni membri della Convenzione, la situazione prese infine una piega inaspettata. Il 12 giugno 2003, durante la sua ultima riunione, il *Praesidium* della Convenzione decise sorprendentemente di accettare l'emendamento presentato dal deputato tedesco Jürgen Meyer e da altri 77 membri, che proponeva di introdurre formalmente l'ICE nel testo dell'allora articolo I-46 aggiungendo un nuovo paragrafo 4¹⁸⁷. Così, al termine di mesi di intensi dibattiti e negoziati tra i diversi partiti della Convenzione e i gruppi politici, il 13 giugno 2003 è stata presentata alla sessione plenaria della Convenzione l'ultima versione del progetto di Trattato costituzionale, che già

¹⁸⁵ Si veda il *Revised text of Part One* [CONV 797/03], pubblicato dal Segretariato della Convenzione, Bruxelles, 10/6/2003 (11.06) (OR. fr). Disponibile all'indirizzo: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00797.en03.pdf> [ultima visita: 25/10/2023].

¹⁸⁶ Questo nonostante il fatto che, come spiega De Clerck-Sachsse, *Democracy International* abbia inizialmente posto l'accento della sua campagna sul riconoscimento di un referendum europeo nel testo della Convenzione. Tuttavia, quando questo obiettivo principale è stato bloccato dal *Praesidium* della Convenzione, l'organizzazione ha deciso di continuare a fare pressione per ottenere un articolo sull'iniziativa dei cittadini, che era anche parte del suo programma (CLERCK-SACHSSE, J.: "Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, N° 3, 2012, p. 302). Riconoscendo anche l'importante ruolo di questa rete di organizzazioni nell'inserimento di un articolo sull'iniziativa dei cittadini nel progetto di Costituzione europea: MAURER, A. & VOGEL, S.: *Die Europäische Bürgerinitiative...*, op. cit., p. 9; BOUZA GARCIA, L.: *The Significance of the European Citizens' Initiative...*, op. cit., p. 8; oppure, dello stesso autore, "New Rules, New Players? The ECI as a Source of Competition and Contention in the European Public Sphere", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, N° 3, 2012, p. 339.

¹⁸⁷ Questo emendamento, presentato con l'obiettivo di avvicinare l'Europa ai cittadini, proponeva l'inserimento di un nuovo articolo I-46(4) con la seguente formulazione: " *Citizens of the Union may request the Commission to submit any appropriate proposal on matters on which they consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing this Constitution. Further provisions that particularly regulate the specific procedures and the numbers of signatures that have to be gathered are to be laid down in an European law*". Disponibile all'indirizzo: http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/34/34_Art%20I%2046%20Meyer%20EN.pdf [ultima visita: 25/10/2023]. Il testo rivisto dal *Praesidium* che incorpora per la prima volta questo emendamento è disponibile all'indirizzo: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00811.en03.pdf> [ultima visita: 25/10/2023].

incorporava questa tanto richiesta disposizione a favore di una "iniziativa popolare"¹⁸⁸. La proposta è stata firmata da 66 membri della Convenzione, tra cui 52 membri dei parlamenti nazionali, 9 membri del Parlamento europeo, 4 rappresentanti dei governi (di Grecia, Italia, Malta e Romania) e il vicepresidente della Convenzione¹⁸⁹. Dopo alcune sottili modifiche redazionali, l'ICE sarebbe stata inclusa nell'art. I-47(4) della versione finale del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa¹⁹⁰, firmato a Roma il 29 ottobre 2004. Come sottolineano DESCAMPS e PLOTTKA, l'articolo adottato rappresentava un compromesso tra i sostenitori delle procedure democratiche dirette e i membri della Convenzione, che temevano che nuove forme di partecipazione diretta avrebbero indebolito la democrazia rappresentativa¹⁹¹. Quindi, secondo la disposizione citata:

*" 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, 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 della Costituzione. La legge europea determina le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini, incluso il numero minimo di Stati membri da cui devono provenire "*¹⁹².

Già nel 2006, in assenza di una legislazione di attuazione dell'ICE, sono state avviate le prime iniziative "pilota" attraverso varie procedure informali avviate da parlamentari, associazioni, sindacati e ONG per testare lo strumento in vista della sua futura attuazione¹⁹³. Tuttavia, dopo il clamoroso fallimento del referendum sulla ratifica

¹⁸⁸ Si veda il *Summary report of the Plenary Session – Brussels, 11 and 13 June 2003* [CONV 814/03], Bruxelles, pubblicato dal Segretariato della Convenzione, Bruxelles, 19/6/2003 (25.06) (OR. fr,en). Disponibile all'indirizzo: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00814.en03.pdf> [ultima visita: 25/10/2023].

¹⁸⁹ GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 90.

¹⁹⁰ Pubblicato nella GUCE C-310 del 16/12/2004.

¹⁹¹ DESCAMPS, C. & PLOTTKA, J.: "Hohe Erwartungen und großes Potenzial...", op. cit., p. 263.

¹⁹² La formulazione di questa disposizione si basava sul secondo paragrafo dell'art. 192 del Trattato che istituisce la Comunità europea, che recitava: "*The European Parliament may, acting by a majority of its Members, request the Commission to submit any appropriate proposal on matters on which it considers that a Community act is required for the purpose of implementing this Treaty*". Vedi EFLER, M.: *European Citizens' Initiative. Legal options...*, op. cit., p. 6.

¹⁹³ Al momento del rilancio del processo di elaborazione del Trattato per la Costituzione europea, erano state lanciate più di 20 ICE pilota su vari temi, alcune delle quali hanno raccolto un numero molto elevato di firme. Ne sono un esempio l'ICE " *Onesat Initiative*", promossa principalmente dagli eurodeputati e

del Trattato costituzionale in Francia e nei Paesi Bassi, vi erano fondati timori che, dopo tanti sforzi, l'ICE venisse dimenticata. Fortunatamente, la Conferenza intergovernativa (CIG) convocata dal Consiglio europeo nel giugno 2007 per redigere un trattato di riforma ha deciso di recepire in termini praticamente identici le disposizioni del fallito Trattato costituzionale relative ai principi democratici –compreso l'articolo I-47– in modo da consolidare definitivamente l'ICE nel diritto primario dell'UE, costituendo una delle innovazioni più importanti –anche dal punto di vista simbolico¹⁹⁴– incorporate dal Trattato di Lisbona. Così, dopo un piccolo dibattito e alcune modifiche, l'ICE è stata introdotta nel TUE e nel TFUE. Nello specifico, l'articolo 1(12) del suddetto trattato ha modificato il Titolo II del TUE (relativo alle "*Disposizioni relativi ai principi democratici*"), introducendo –tra gli altri precetti– un nuovo articolo 8B, il cui paragrafo 4 riproduceva, senza sostanziali variazioni, la prima frase dell'articolo I-47(4) dello sfortunato Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Da parte sua, l'articolo 2, paragrafo 37, ha inserito nell'articolo 21 TFUE un nuovo primo paragrafo con una formulazione molto simile al secondo paragrafo del citato articolo I-47, paragrafo 4, anche se con una differenza significativa: è stato specificato che la regolamentazione della procedura e delle condizioni necessarie per la presentazione di queste iniziative alla Commissione deve avvenire tramite un regolamento europeo approvato dal PE e dal Consiglio¹⁹⁵. Si sceglie quindi un atto giuridico di portata generale, vincolante in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri (art. 288 TFUE),

finalizzata a stabilire Bruxelles come unica sede del PE; l'ICE "*Equality for all!*"; l'ICE "*1million4disability*", promossa dal Forum europeo della disabilità con l'obiettivo di garantire i diritti dei disabili attraverso una legislazione efficace; o l'ICE "*Initiative for the Initiative*", promossa da un'alleanza di ONG e gruppi di studenti per promuovere una procedura ICE a misura di cittadino. Maggiori informazioni su queste prime iniziative "informali" sono disponibili in KAUFMANN, B.: "Citizen Power beyond the Nation-State", op. cit., pp. 10 e segg; KAUFMANN, B.: "Prospects for Transnational Direct Democracy—Exploring the New European Approach to Citizens' Power beyond the Nation-State", *Direct Democracy in Europe* / PÁLLINGER, Z.T., KAUFMANN, B., MARXER, W. & SCHILLER, T. (eds.), Springer, 2007, pp. 158-159; BOUZA GARCÍA, L.: "New Rules, New Players? The ECI as a Source...", op. cit., pp. 341-345; o ALOISIO, S., GRIMALDI, G., MORELLI, U. & PADOA-SCHIOPPA, A.: "The European Citizens' Initiative: Challenges and Perspectives", *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty* / MATARAZZO, R. (ed.), Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2011, p. 75.

¹⁹⁴ Questa rilevanza simbolica, in relazione al rafforzamento del principio di democrazia partecipativa che integra il tradizionale principio di democrazia partecipativa, è evidenziata, tra gli altri, da INGRAVALLO, I.: "Brevi note sull'iniziativa legislativa dei cittadini europei", *Comunità internazionale*, Vol. 65, N° 2, 2010, pp. 251 e 254; e MORGESE, G.: "Principio e strumenti della democrazia...", op. cit., p. 51.

¹⁹⁵ Il testo dell'art. 24, primo comma, del TFUE prevede 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*".

evitando così che l'emergere di eventuali divergenze o contraddizioni tra le varie legislazioni nazionali possa minare l'efficacia dell'ICE. Come si può notare, mentre l'art. 11.4 TUE affronta la regolamentazione dell'ICE da una dimensione sostanziale, l'art. 24.1 TFUE lo fa da una dimensione procedurale.

In questo modo, i Trattati hanno introdotto per la prima volta un elemento di democrazia partecipativa transnazionale nell'architettura del processo decisionale dell'UE, in cui i cittadini, piuttosto che le istituzioni, forniscono l'impulso per lo sviluppo della legislazione europea¹⁹⁶. Una pietra miliare importante che, pur non ponendo fine alla lunga ricerca di un'Europa più democratica e partecipativa, può essere vista come un passo importante in questa direzione e come un'innovazione significativa nel funzionamento democratico dell'UE.

3.2. Elementi essenziali dell'ICE

3.2.1. *Natura giuridica*

In linea con l'obiettivo di rafforzare l'efficacia e la legittimità democratica dell'UE, l'art. 11.4 del Trattato di Lisbona introduce un nuovo diritto politico individuale¹⁹⁷ – non menzionato, a causa della sua novità, tra i diritti dei cittadini elencati nel Titolo V della Carta dei diritti fondamentali (CFREU)¹⁹⁸ – che costituisce una manifestazione speciale del diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione sancito dall'art. 10.3 TUE: il diritto di partecipare a un'iniziativa dei cittadini europei¹⁹⁹. Tuttavia, è sorprendente che

¹⁹⁶ A questo proposito, Murphy e Organ sottolineano il ruolo importante dell'ICE come modello di democrazia partecipativa globale: MURPHY, B.L. & ORGAN, J.: "Global Participatory Democracy through a UN World Citizens' Initiative? Mapping the Theoretical and Institutional Terrain", *German Law Journal*, Vol. 24, N° 7, 2023, pp. 1086-1088.

¹⁹⁷ Secondo Cuesta López, questa collocazione sistematica all'interno del Trattato implica che il diritto di partecipare a un'ICE non è stabilito come un diritto soggettivo (CUESTA LOPEZ, V.: "A Preliminary Approach to the Regulation...", op. cit., p. 10).

¹⁹⁸ Poiché la CDFUE non dedica alcuna disposizione all'ICE, in dottrina si sono levate voci a favore dell'inserimento di una disposizione che riconosca tale diritto: in tal senso, si veda, ad esempio, CUESTA LÓPEZ, V.: "Designing the first transnational citizen initiative", *The European Constitution Bringing in the People. Contributions on "The options and limits of direct democracy in the European integration process"* / FILLIEZ, F. & KAUFMANN, B. (eds.), Initiative & Referendum Institute Europe, Amsterdam and Presence Switzerland, Bern, 2004, p. 30.

¹⁹⁹ Questa è la posizione della AFCO del PE nella sua *Report requesting the Commission to submit a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the implementation of the*

il Trattato di Lisbona non menzioni il diritto di presentare una nuova ICE tra i diritti politici conferiti ai cittadini dell'UE espressamente proclamati dall'art. 20.2 TFUE, ma scelga di collocare questo diritto nel titolo sui principi democratici dell'UE. Una questione sistematica che, a nostro avviso, non inficia in alcun modo la configurazione dell'ICE come diritto soggettivo dei cittadini²⁰⁰.

Secondo la classificazione di NENTWICH delle "iniziative" come strutture di opportunità per la partecipazione dei cittadini, si possono distinguere diverse categorie²⁰¹. La prima di queste è la cosiddetta iniziativa "*agenda-setting*". Per rientrare in questa categoria, una proposta dei cittadini che ha superato con successo una soglia minima di sostegno e altri requisiti stabiliti a livello normativo deve essere presa in considerazione a livello decisionale, con l'organo legislativo che decide se avviare o meno la procedura legislativa e se modificare o meno il contenuto della proposta. Nonostante la loro natura limitata e la portata apparentemente modesta, la rilevanza di tali iniziative non deve essere sottovalutata poiché, come dimostrato dalla ricerca, la definizione dell'agenda è essenziale per i successivi processi politici e per i loro risultati²⁰². In secondo luogo, vi sono quelle che potrebbero essere definite "iniziative popolari" (o "iniziative dirette", secondo l'autore), ovvero quelle il cui successo porta automaticamente all'indizione di un referendum e che, una volta ratificate dalla cittadinanza, si collegano direttamente alla sfera decisionale, senza che l'organo legislativo possa opporsi alla loro elaborazione. Questo strumento di democrazia diretta esiste in Svizzera²⁰³ e negli Stati Uniti, dove i

citizens' initiative (2008/2169(INI)), citata sopra, pp. 3 e 4. Anche se, come spiega Morgese, questo diritto può essere suddiviso in due diritti specifici: il diritto individuale di partecipare, firmando, a un'ICE; e il diritto di preparare un'ICE, che viene esercitato collettivamente insieme agli altri membri del comitato organizzatore (MORGESE, G.: "Principio e strumenti della democrazia partecipativa...", op. cit., p. 53).

²⁰⁰ In effetti, il sito web del Parlamento europeo cita espressamente il diritto di presentare un'ICE tra i diritti individuali e collettivi attribuiti ai cittadini europei: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/section/201/individual-and-collective-rights> [ultima visita: 25/10/2023].

²⁰¹ NENTWICH, M.: "Opportunity Structures for Citizens' Participation...", op. cit., p. 4.

²⁰² Si veda, ad esempio, BINDERKRANTZ, A. S., & RASMUSSEN, A.: "Comparing the domestic and the EU lobbying context: Perceived agendasetting influence in the multi-level system of the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, N° 4, pp. 552-569.

²⁰³ Secondo la Costituzione svizzera del 1999, 100.000 persone aventi diritto di voto possono chiedere una revisione, totale o parziale, della Costituzione federale entro diciotto mesi dalla pubblicazione ufficiale della loro iniziativa (articoli 138 e 139, rispettivamente). In entrambi i casi, la proposta sarà sottoposta a votazione popolare. Nel caso di una proposta generale di revisione parziale, l'Assemblea federale può respingere l'iniziativa, ma spetta al popolo decidere se adottarla o meno (art. 139.4). Nel caso di un'iniziativa di revisione parziale sotto forma di progetto specifico, l'Assemblea federale può presentare un

cittadini possono presentare una proposta legislativa che, in caso di successo, sarà sottoposta a referendum senza bisogno dell'approvazione di un'autorità rappresentativa. Infine, vale la pena menzionare quelle che l'autore chiama "iniziative indirette". All'interno di quest'ultima classificazione si possono distinguere due varianti. Nella prima, l'iniziativa accolta viene prima esaminata dall'organo legislativo, che ha un periodo di tempo per approvare la proposta; in caso contrario, anche questo tipo di iniziativa è un dispositivo decisionale, poiché è il primo passo di una procedura che si conclude con un referendum. Nella seconda variante, l'iniziativa viene prima sottoposta a referendum e, dopo l'approvazione degli elettori, deve essere trasmessa al legislatore, che ha l'ultima parola sulla sua approvazione²⁰⁴.

Per determinare a quale delle suddette categorie appartiene l'ICE, è necessario prendere in considerazione il modo in cui questo strumento è configurato nel diritto primario dell'UE. A questo proposito, va ricordato che l'articolo 11(4) TUE conferisce ai cittadini europei solo il potere di "*invitare*" la Commissione a presentare, nell'ambito delle sue competenze, una proposta legislativa su una determinata questione. Da un'interpretazione letterale dei termini utilizzati in questa disposizione, si può dedurre che lo strumento ivi riconosciuto è un semplice "invito" rivolto alla Commissione e soggetto, per sua stessa natura, alla volontà della Commissione. Ciò significa che, a differenza di alcuni strumenti analoghi istituiti a livello nazionale, un'ICE "riuscita" non innesca automaticamente il processo legislativo²⁰⁵, poiché la presentazione da parte della Commissione di una proposta di atto dell'UE a seguito di un'ICE è, in ogni caso, facoltativa²⁰⁶. Pertanto, un'iniziativa che contraddice la linea politica seguita dalla

controprogetto all'iniziativa (art. 139.5) che sarà sottoposto al voto del popolo contemporaneamente all'iniziativa popolare (art. 139B.1).

²⁰⁴ Tuttavia, secondo l'autore, dato che in quest'ultima variante l'ultima parola spetta all'organo legislativo, sarebbe più opportuno collocare queste iniziative nella categoria delle "iniziative di definizione dell'agenda" (NENTWICH, M.: "Opportunity Structures for Citizens' Participation...", op. cit., p. 4).

²⁰⁵ Per questo motivo, Tosun, Béland e Papadopoulos hanno avvertito che il termine "successo" nel contesto delle ICE dovrebbe essere usato con cautela, in quanto il successo di un'ICE significa solo che la Commissione dovrebbe dare una risposta formale alle richieste avanzate in essa (TOSUN, J., BÉLAND, D. & PAPADOPOULOS, Y.: "The impact of direct democracy on policy change: insights from European citizens' initiatives", *Policy & Politics*, Vol 50, N° 3, 2022, p. 327). In questo senso, l'ICE assomiglia ad altre iniziative nazionali non vincolanti il cui seguito dipende dalle decisioni politiche delle istituzioni nazionali competenti.

²⁰⁶ Ciò è stato confermato dalla CGUE nella sentenza del 19 dicembre 2019, Puppincck e altri/Commissione (C-418/18 P). Questa sentenza risolve il ricorso presentato contro la sentenza del Tribunale del 23 aprile 2018, One of Us e altri/Commissione (T-561/14). Nel caso di specie, la sentenza della CGUE si era pronunciata per la prima volta sulla portata del potere discrezionale di cui dispone la Commissione in

Commissione su un determinato tema, sebbene provochi un dibattito pubblico sull'argomento, non obbliga in alcun modo la Commissione a modificarla²⁰⁷.

Pertanto, nonostante il nome, lo strumento europeo non può essere classificato come iniziativa legislativa popolare o dei cittadini²⁰⁸, poiché non avvia formalmente la procedura legislativa per l'adozione di un atto giuridico, né porta all'indizione di un referendum per consentire ai cittadini di esprimersi sulla proposta²⁰⁹. L'ICE è, invece, un diritto di iniziativa per stabilire o fissare l'agenda²¹⁰, che non intende intaccare o mettere

relazione alle ICE che le sono state presentate con successo. A questo proposito, la CGUE ha ritenuto che, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, la Commissione non fosse obbligata a presentare una proposta di atto giuridico a seguito del ricevimento di un'ICE, poiché questo strumento non pregiudica il quasi-monopolio dell'iniziativa legislativa conferito alla Commissione dai Trattati. Per giungere a questa conclusione, il tribunale si è basato su un'interpretazione letterale e teleologica degli articoli 11 TUE, 24 TFUE e dell'allora articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento 211/2011 (punti da 111 a 118). Tuttavia, gli organizzatori dell'ICE contestata ritenevano che, con queste affermazioni, la CGUE avesse ignorato la natura specifica dell'ICE, che dovrebbe limitare la discrezionalità della Commissione nel suo potere di iniziativa legislativa quando la Commissione decide di non presentare una proposta di atto legislativo a seguito di un'iniziativa che le è stata presentata. A loro avviso, le caratteristiche, i costi e le difficoltà organizzative insite nell'uso dell'ICE escludono qualsiasi interpretazione che la equipari a un semplice "invito" alla Commissione ad adottare misure. Un'interpretazione che, inoltre, secondo i ricorrenti, priverebbe questo strumento di qualsiasi effetto utile e non consentirebbe di attenuare il deficit democratico dell'UE (punti 45-50 della sentenza Puppinck e altri/Commissione).

²⁰⁷ Come giustamente sottolinea ATHANASIADOU, N.: "Chapter 15. The European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 398.

²⁰⁸ In questo senso, Smith fa notare che l'ICE prende erroneamente in prestito il suo nome da un particolare disegno di democrazia diretta, l'iniziativa popolare, con cui ha una certa familiarità, sebbene non si tratti di istituti identici, dal momento che, normalmente, nelle iniziative popolari il successo della raccolta di firme è seguito da un voto popolare vincolante sulla proposta (SMITH, G.: "The European Citizens' Initiative: A New Institution...", op. cit., p. 281). L'apparente contraddizione tra il contenuto reale del diritto e il suo nome si spiega, secondo Báez Lechuga, con l'intenzione dei legislatori europei di scegliere un concetto più attraente e visivo per i cittadini e di continuare con il nome scelto per la presentazione di questa figura nelle prime fasi della sua configurazione nel quadro della legislazione europea (BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana...*, op. cit., pp. 75 e 76).

²⁰⁹ ROLAND, E. & BLASER, M.: "Direct democracy and trade union...", op. cit., p. 221.

²¹⁰ Sulla natura dell'ICE come strumento di definizione dell'agenda, si veda, tra gli altri, HRISTOVA-VALTCHEVA, K.: "European Citizens' Initiative: Is a Bottom Up...", op. cit., pp. 114-116; KAUFMANN, B.: "Citizen Power beyond the Nation-State", op. cit., p. 9; BOUZA GARCIA, L.: *The Significance of the European Citizens' Initiative...*, op. cit., p. 14; CUESTA LOPEZ, V.: "The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles...", op. cit., p. 136; VENTURA, L.: "The European Citizenship Initiative (ECI): a new democratic tool?", *TEPSA BRIEF*, 2010, p. 2; BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea...*, op. cit., p. 75; GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: "The European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 9; KANDYLA, A. & GHERGHINA, S.: "What Triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 1223; GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 95; ATHANASIADOU, N.: "The European Citizens' Initiative: Lost...", op. cit., p. 53; GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: "The European Citizens' Initiative – Chances...", op. cit., p. 9; LONGO, E.: "The European Citizens' initiative...", op. cit., p. 190; GREENWOOD, J.: "The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens?", *Comparative European Politics*, Vol. 17, 2019, p. 943; AICHHOLZER, G. & ROSE, G.: "Experience with Digital Tools in Different Types of e-Participation", *European E-Democracy...*, op. cit., p. 120;

in discussione il potere di iniziativa legislativa della Commissione²¹¹. In effetti, dal punto di vista giuridico, il diritto conferito dai Trattati a un milione di cittadini europei è simile, nei suoi effetti, al diritto conferito dai Trattati al PE (art. 225 TFUE²¹²) e al Consiglio (art. 241 TFUE²¹³): sebbene essi possano chiedere alla Commissione di presentare una proposta di atto giuridico su un determinato argomento, spetta in ultima analisi alla Commissione decidere se dare seguito o meno alla richiesta²¹⁴. L'attuazione del quadro legislativo è quindi interamente soggetta alla volontà politica dei membri della Commissione, che è tenuta a motivare la propria decisione solo se non presenta una proposta. Si tratta quindi di una forma di democrazia partecipativa e non di democrazia diretta²¹⁵, dato che non comporta un elemento formale di potere decisionale da parte di

RIQUELME VÁZQUEZ, P.: "What kind of participatory instrument is the ECI?", *European Citizens' Initiative: A Tool for Engagement and Active Citizenship. Workbook ECI from A to Z* / PACHECO, Y.V. y LOPES, D. (Eds.), Universitätsverlag Göttingen, 2023, p. 28; o TOSUN, J. & SCHAUB, S.: "Constructing policy narratives for transnational mobilization: Insights from European Citizens' Initiatives", *European Policy Analysis*, Vol. 7, N° 52, 2021, p. 347. In modo più originale, Morgese ritiene che l'ICE conceda ai cittadini un "diritto di pre-iniziativa" (MORGESE, G.: "Principio e strumenti della democrazia partecipativa...", op. cit., p. 52).

²¹¹ EFLER, M.: "European Citizens' Initiative. Legal options...", op. cit., p. 8.

²¹² Art. 225 TFUE: "A maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo".

²¹³ Art. 241 TFUE: "Il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, può chiedere alla Commissione di procedere a tutti gli studi che esso ritiene opportuni ai fini del raggiungimento degli obiettivi comuni e di sottoporgli tutte le proposte del caso. Se la Commissione non presenta una proposta, ne comunica le motivazioni al Consiglio".

²¹⁴ L'equivalenza tra questi diritti è stata espressamente riconosciuta sia dal legislatore europeo (cfr. considerando (1) del regolamento 211/2011 e del regolamento 2019/788) sia dai giudici europei (cfr. sentenza del 23 aprile 2018, *One of Us e altri/Commissione* (T-561/14), par. 113; e successivamente confermata dalla CGUE nella sentenza del 19 dicembre 2019, *Puppink e altri/Commissione* (C-418/18 P), par. 61).

²¹⁵ A questo proposito, Berg e Hieber chiariscono che la qualificazione dell'ICE come strumento di democrazia diretta è "false and at best misleading, since the final decision on the handling of the requests of a European Citizens' Initiative remains in the hands of the representative institutions of the Union" (BERG, C. & HIEBER, T.: *The Reform of the European Citizens' Initiative. Bringing the ECI back on track in 2022*, Commissioned by THE LEFT in the European Parliament, Bruxelles, 2022, p. 7). In questa direzione, Pichler sottolinea anche che, pur avvicinandosi, l'ICE non può essere considerato un elemento di democrazia diretta, poiché il suo scopo è solo quello di fissare l'agenda per le reazioni future (PICHLER, J.W.: *Civil dialogue and participatory democracy in the practice of the European Union institutions*, Study European Economic and Social Committee, Bruxelles, 2015, p. 24). Tuttavia, diversi autori hanno descritto l'ICE come uno strumento di democrazia diretta, tra cui: KAUFMANN, B.: "Transnational 'Babystep': The European Citizens' Initiative", in *Citizens' Initiatives in Europe Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens* / SETÄLÄ, M. & SCHILLER, T. (eds.), Palgrave Macmillan, New York, 2012, p. 228; HRBEK, R.: "National and European Political Parties...", op. cit., p. 372; DIACONU, N.: "European Citizens Initiative - The Basic Element of European Participation Democracy", *Jurnalul de Studii Juridice*, Vol. 13, N° 1-2, 2018, p. 32; PAROL, A.: "The European Citizens' Initiative Reform: Does It Matter?",

coloro la cui partecipazione è in qualche modo incoraggiata²¹⁶. Tuttavia, una parte della dottrina ha definito l'ICE come uno strumento partecipativo di "genere ibrido"²¹⁷: sebbene assomigli a strumenti di democrazia diretta in quanto sono i cittadini ad avviare la procedura e in termini di severità dei suoi requisiti formali, soffre della stessa debolezza di altri strumenti di democrazia partecipativa, poiché la Commissione mantiene intatto il suo potere di iniziativa, potendo scartare o modificare la richiesta ricevuta²¹⁸.

Pertanto, come spiega giustamente AUER, "*a popular initiative is an appeal by the people to the people*", mentre "l'ICE è un appello popolare alla Commissione per avviare una legislazione". Ciò implica, come sottolinea SOUSA FERRO, che le conseguenze legali dell'ICE non superano significativamente quelle di una petizione²¹⁹.

Review of European and Comparative Law, Vol. 40, 2020, p. 70; TOSUN, J., BÉLAND, D. & PAPADOPOULOS, Y.: "The impact of direct democracy on policy change...", op. cit., p. 328; STOLL, P-T.: "European Citizens' Initiative: Constitutional Framework", *European Citizens' Initiative: A Tool...*, op. cit., p. 17; o TOFAN, M.: "Purposes of an ECI", *European Citizens' Initiative: A Tool for Engagement...*, op. cit., p. 32. Nel suo parere in merito, il CESE ha inoltre affermato che "*The implementation of the Lisbon Treaty...*", citato sopra, apdo. 1.5.

²¹⁶ Come sottolineato, tra gli altri, da BOUZA GARCIA, L.: *The Significance of the European Citizens' Initiative...*, op. cit., p. 14; o SAWARD, M.: "Enacting citizenship and democracy...", op. cit., p. 227.

²¹⁷ La natura ibrida di questo strumento è stata evidenziata, tra gli altri, da SIMONCINI, A. & LONGO, E.: "Il primo scoglio del diritto di iniziativa dei cittadini europei", in *Osservatoriosullefonti.it*, N° 3, 2013, p. 7; DUFRASNE, M.: "The ECI as a Hybrid Participatory Genre", *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative* / CONRAD, M., KNAUT, A. & BTTGER, K. (eds), Nomos, Baden-Baden, 2016, pp. 95-111; o MARCHETTI, M.C.: "L'iniziativa dei cittadini europei (Ice). Un anno di monitoraggio", *La cittadinanza europea*, Vol. 1, 2014, p. 106.

²¹⁸ Sulla "debolezza" o "fragilità" dell'ICE, MAIANI, F.: "Citizen participation and the Lisbon Treaty...", op. cit., p. 12; BOUZA GARCIA, L. & DEL RIO VILLAR, S.: "The ECI as a Democratic Innovation: Analysing Its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, N° 3, 2012, p. 316; LONGO, E.: "The European Citizens' initiative...", op. cit., p. 190; RUSSACK, S.: "Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking", *Direct Democracy in the EU...*, op. cit., p. 21; MORARU, A.: "European Union Democratic Governance: Case Study of the European Citizens' Initiative", *Europolity: Continuity and Change in European Governance*, Vol. 10, N° 2, 2016, p. 148; BÁEZ LECHUGA, I.: "Disfunciones de la democracia directa en la Unión Europea: corporativismo y ausencia de ciudadanía. El caso particular de la Iniciativa Ciudadana Europea", *Revista de derecho UNED*, N° 18, 2016, pp. 156-157; DUMONT, H. & FATIN-ROUGE STEFANINI, M.: "L'iniziativa citoyenne européenne à la lumière du droit constitutionnel comparé", in *L'iniziativa citoyenne européenne* / DUBOUT, E., MARTUCCI, F. & PICOD, F., Bruylant, 2019, pp. 45 e segg; o ILLUECA BALLESTER, J.E.: "La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa sui generis en proceso de revisión", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, N° 32, 2019. Disponibile en: https://www.ugr.es/~redce/REDCE32/articulos/06_ILUECA.htm#07bis [ultima visita: 25/10/2023].

²¹⁹ SOUSA FERRO, M.: "Popular Legislative Initiative in the EU: Alea Iacta Est", *Yearbook of European Law*, Vol. 26, N° 1, 2007, pp. 355-385. Allo stesso modo, Smith ritiene che il termine "petizione" sarebbe più appropriato per questo strumento rispetto a "iniziativa dei cittadini", anche se ammette che ciò porterebbe a una confusione con l'attuale diritto di petizione al Parlamento europeo (SMITH, G.: "The European Citizens' Initiative: A New Institution...", op. cit., p. 285). Per alcuni autori, infatti, l'ICE è più simile a una forma di petizione che a un diritto di iniziativa in senso stretto, poiché, a differenza

Questa configurazione dell'ECI è coerente con la distribuzione dei poteri nell'architettura istituzionale dell'UE, poiché, in considerazione del primato che i Trattati conferiscono alla democrazia rappresentativa rispetto a quella partecipativa, è ragionevole che questo strumento non attribuisca ai cittadini poteri nel campo dell'iniziativa legislativa che vadano oltre quelli attribuiti al PE²²⁰. La decisione di non conferire un diritto formale di iniziativa a un'ICE si spiega con il ruolo che la Commissione svolge, ai sensi dei Trattati, nell'equilibrio istituzionale dell'UE. A questo proposito, va ricordato che il diritto primario dell'UE affida alla Commissione, tra l'altro, il compito di promuovere l'interesse generale dell'UE prendendo le iniziative necessarie a tal fine, nonché di garantire la corretta applicazione dei Trattati (art. 17(1) TUE). È quindi logico che l'ICE non sia stata configurata come uno strumento giuridicamente vincolante per la Commissione, poiché la prerogativa istituzionale di iniziativa legislativa conferita alla Commissione è in ultima analisi subordinata all'adempimento di tali obblighi.

3.2.2. *Elemento soggettivo: requisiti qualitativi e quantitativi*

A) Requisiti qualitativi: lo status di "cittadino dell'Unione"

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione, mentre dal primo paragrafo dell'articolo 24 del TFUE si può solo dedurre che il diritto di presentare un'ICE è riservato solo ai cittadini provenienti da uno Stato membro²²¹, l'art. 11.4 TUE riserva tale diritto ai "*cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri*"²²². Così definita, non c'è dubbio

dell'iniziativa popolare italiana, l'ICE non porta a un voto popolare finale (BARDAZZI, E. & CARAMASCHI, O.: *Italian and European Citizens' Initiatives: challenges and opportunities*, Working Paper Series, Luiss School of Government, Italy, 2017, p. 16). Su questa linea, Efler sottolinea che l'ICE è più di un semplice diritto di petizione, ma meno esteso delle procedure legislative popolari come, ad esempio, in Svizzera (EFLER, M.: "European Citizens' Initiative. Legal options...", op. cit., p. 9).

²²⁰ Come avverte GREENWOOD, J.: "The European Citizens' Initiative: bringing...", op. cit., p. 942.

²²¹ Come giustamente sottolinea Santini, l'indeterminatezza dei termini utilizzati nell'art. 24 TFUE non implica l'esclusione assoluta dei cittadini di Paesi terzi come titolari del diritto di presentare un'ICE, poiché l'"origine" di cui si parla in questa disposizione potrebbe essere intesa anche come riferita alla residenza in uno Stato membro (SANTINI, A.: *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'unione?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 86).

²²² Questa formulazione non era inclusa nelle proposte originali della Convenzione, ma è stata successivamente incorporata nella versione finale del Trattato costituzionale e mantenuta nella conferenza intergovernativa che ha approvato il Trattato di Lisbona (GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 112).

che la nozione di "cittadini dell'Unione", così come deve essere intesa ai fini della suddetta disposizione, esclude i cittadini di Paesi terzi, indipendentemente dal fatto che abbiano la residenza legale in uno degli Stati membri. Questa formulazione implicherebbe, a priori, l'impossibilità di estendere, per via legislativa, la titolarità di questo diritto ai cittadini di Paesi terzi, anche se legalmente residenti nell'UE.

La scelta della nazionalità come criterio esclusivo per l'attribuzione del diritto di sostenere un'ICE –che si ricollega a un dibattito adiacente, molto più profuso e ingombrante, sulla partecipazione politica nell'UE dei cittadini di Paesi terzi– è stata messa in discussione e criticata da un settore importante della dottrina. Per MARTÍN MARTÍNEZ, questa opzione è discutibile per tre motivi: in primo luogo, perché la configurazione stessa dell'ICE, in quanto strumento non vincolante, consente agli stranieri residenti nell'UE solo di sollecitare, ma mai di forzare, l'adozione di norme a loro vantaggio; in secondo luogo, perché significa privare questi soggetti di qualsiasi possibilità di partecipare al dibattito pubblico europeo; infine, perché favorisce la frattura sociale e la mancanza di coesione interna che l'UE dovrebbe combattere²²³. In linea con quest'ultimo argomento, un settore della dottrina ha sottolineato che questa esclusione sembra difficilmente conciliabile con l'aspirazione e gli sforzi dell'UE di trattare gli stranieri residenti su un piano di parità con i cittadini europei²²⁴. Pertanto, secondo alcuni autori, è irragionevole che ai cittadini di Paesi terzi residenti in uno Stato membro siano concessi alcuni diritti politici come, ad esempio, il diritto di presentare petizioni al PE (art. 227), di presentare denunce al ME (art. 228 TFUE) e persino, in alcuni casi, secondo la giurisprudenza della CGUE, di votare alle elezioni del PE, ma che siano privati del diritto di avviare o sostenere un'ICE. Allo stesso modo, ILLUECA BALLESTER ritiene che la natura dell'ICE come strumento partecipativo "que rebasa las fronteras estatales y es independiente de ellas"²²⁵, e che ha anche una natura puramente propositiva, non solo

²²³ MARTÍN MARTÍNEZ, M.M.: "Balance y prospectiva de la iniciativa ciudadana...", op. cit., p. 857.

²²⁴ Questa incongruenza è sottolineata, tra gli altri, da DOUGAN, M.: "What are we to make of the citizens' initiative?", *Common Market Law Review*, Vol. 48, N° 6, 2011, pp. 1821 e 1822; GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 112; INGRAVALLO, I.: "Brevi note sull'iniziativa legislativa...", cit., p. 259, che è anche favorevole all'estensione del diritto sancito dall'art. 11.4 TUE anche ai cittadini che risiedono, per un numero consistente di anni, in uno degli Stati membri dell'UE.

²²⁵ La natura transnazionale dell'ICE come argomento per respingere la mancanza di legittimazione di tutti gli stranieri a parteciparvi è stata sottolineata, tra gli altri, anche da VIÑUALES FERREIRO, S.: "La reforma de la iniciativa ciudadana europea: un nuevo impulso para la participación democrática en Europa", *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel* / SIERRA RODRÍGUEZ, J., REVIRIEGO

non sarebbe incompatibile con la partecipazione politica degli stranieri, ma sarebbe anche consigliabile per ragioni sia teoriche che funzionali²²⁶.

La mancanza di consenso su questo tema si è riflessa anche nel processo di elaborazione del regolamento di attuazione dell'ICE, poiché diverse istituzioni europee, sulla base di un'interpretazione flessibile del concetto di "cittadini dell'UE", hanno suggerito di estendere la facoltà di esercitare questo diritto ai cittadini di Paesi terzi residenti in uno Stato membro²²⁷. In effetti, la relazione del Parlamento europeo sulla proposta della Commissione includeva diversi emendamenti che cercavano di dare effetto a questa estensione inserendola espressamente nel diritto derivato. Pertanto, secondo la commissione per le petizioni del PE, vi erano diverse ragioni che giustificavano la partecipazione all'ICE dei cittadini di Paesi terzi residenti in uno Stato membro, tra cui le seguenti: l'incoerenza con la piena integrazione di questi cittadini nella vita politica della maggior parte degli Stati membri; il messaggio negativo ed escludente inviato ai cittadini extracomunitari sull'importanza della loro partecipazione all'UE; la discriminazione nei confronti di alcuni gruppi; la difficoltà di conciliare questa posizione escludente con il concetto politico di "Europa dei cittadini"²²⁸.

A prescindere da questo dibattito, ciò che è certo è che i redattori del Trattato di Lisbona hanno deliberatamente deciso di limitare l'ambito di applicazione del diritto sancito dall'articolo 11.4 TUE, escludendo i cittadini che non hanno la cittadinanza di nessuno degli Stati membri dell'UE. Una decisione deliberata che è stata percepita da una parte della dottrina come una chiara prova di uno degli scopi che, come sottolineato dalla giurisprudenza europea²²⁹, sta alla base dell'inserimento dell'ICE nello scenario politico-

PICÓN, F. & TUDELA ARANDA, J. (eds.), Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2022 (DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0105>), pp. 22-23.

²²⁶ Su questa linea, l'autore spiega che la logica democratica dovrebbe portare a "una strutturazione della cittadinanza che consenta diversi gradi di partecipazione alla comunità politica con un diverso impatto sulla formazione della volontà politica", in modo da garantire la massima coincidenza possibile tra i soggetti che possono partecipare all'elaborazione delle norme e quelli che ne saranno vincolati. Sulla base di questa premessa, egli difende - a nostro avviso, con buon senso - la possibilità che i cittadini di Paesi terzi legalmente residenti nell'UE possano partecipare a un'ICE, auspicando una riforma del diritto primario dell'UE su questo punto (ILLUECA BALLESTER, J.E.: "La iniciativa ciudadana europea...", op. cit.).

²²⁷ Il CESE si è quindi espresso a favore dell'utilizzo del principio di residenza per classificare i firmatari dell'ICE, indipendentemente dalla loro nazionalità: cfr. *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Citizens' Initiative'* [COM(2010) 119 final — 2010/0074 (COD)] (2011/C 44/34)], punti 1.3 e 3.2.2.2.

²²⁸ Come spiegato nella motivazione dell'emendamento 22 del parere della PETI.

²²⁹ In diverse occasioni il Tribunale ha affermato, in linea con il considerando (1) del regolamento 211/2011, che il diritto sancito dall'articolo 11, paragrafo 4, del TUE è volto a consolidare la cittadinanza europea e a rafforzare il funzionamento democratico dell'Unione attraverso la partecipazione dei cittadini

giuridico dell'UE: il consolidamento della "cittadinanza europea", basata su una concezione tradizionale dell'identità europea come qualcosa di legato semplicemente al possesso della cittadinanza di uno degli Stati membri²³⁰.

B) Requisiti quantitativi: il requisito di un numero minimo di firme e criteri di dispersione geografica

Inoltre, pur trattandosi di un diritto di proprietà individuale, esso deve necessariamente essere esercitato collettivamente, in quanto, come espressamente stabilito dallo stesso art. 11.4 TUE, tale iniziativa può essere intrapresa solo da "*cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri*". Per garantire la rappresentatività dell'ICE, vengono quindi stabiliti due requisiti quantitativi cumulativi²³¹. Il primo è che l'iniziativa deve essere sostenuta da almeno un milione di cittadini europei. Rispetto al numero di dichiarazioni di sostegno richieste dagli Stati membri per le iniziative lanciate a livello nazionale, la soglia fissata dall'art. 11(4) TUE perché l'ICE sia presa in considerazione dalla Commissione può essere considerata piuttosto bassa, se si considera che la popolazione dell'UE ammonta a più di 450 milioni di abitanti²³². In termini percentuali, un milione di

alla vita democratica dell'UE: si vedano le sentenze del Tribunale del 19 aprile 2016, Costantini e altri/Commissione (T-44/14), para. 73; del 3 febbraio 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissione (T-646/13), par. 18; del 23 aprile 2018, One of us e altri/Commissione (T-561/14), par. 72 e 93; del 24 settembre 2019, Romania/Commissione (T-391/17), par. 34; o del 12 maggio 2021, Moerenhout e altri/Commissione (T-789/19), par. 26.

²³⁰ Si veda, tra gli altri, DOUGAN, M.: "What are we to make of the Citizens' Initiative?", op. cit., p. 1821; e GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 112.

²³¹ Come sottolinea Organ, questo duplice requisito mira a garantire la dualità della cittadinanza nel sistema di governance dell'UE, che è legittimato attraverso istituzioni che rappresentano i cittadini europei nel loro complesso e altre che rappresentano un sottoinsieme di questi cittadini all'interno degli Stati membri (ORGAN, J.: *Direct Democracy In and Between the EU and UK: a legal Analysis of the European Citizens' Initiative and the European Union Act 2011*, PhD Thesis, 2015, p. 69).

²³² Questa conclusione, raggiunta da un approccio comparativo, è stata evidenziata anche da MEYER, J.: "Questions & Answers about the new citizens' right", *The European Constitution. Bringing in the People...*, op. cit., pp. 26-27; AUER, A.: "European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 80; BILBAO UBILLOS, J.M.: "La iniciativa ciudadana europea...", op. cit., p. 54; GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: "The European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 12; GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 109; VV.AA.: *The Treaty of Lisbon: A Second Look...*, op. cit., p. 132; MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A.: *La iniciativa ciudadana europea...*, op. cit., p. 11; MENDEZ, F. & MENDEZ, M.: "The Promise and Perils of Direct Democracy...", op. cit., p. 66; MASTENBROEK, E. & DE WAELE, H.: "Fulfilling High Hopes? The Legitimacy Potential of the European Citizens' Initiative", *Open Political*

cittadini rappresenta solo lo 0,2% della popolazione totale dell'UE²³³. Si tratta di un valore ben al di sotto della soglia fissata da Paesi come l'Austria (1,12%), la Lituania (1,79%) e soprattutto la Lettonia (10%). Solo l'Italia, con lo 0,084%, ha una percentuale inferiore.

STATO MEMBRO	NUMERO DI FIRME	PERCENTUALE DI POPOLAZIONE TOTALE (%)
AUSTRIA	100.000 ²³⁴	1,12%
SLOVENIA	5.000 ²³⁵	0,24%
SPAGNA	500.000 ²³⁶	1,06%
FINLANDIA	50.000 ²³⁷	0,9%
ITALIA	50.000 ²³⁸	0,084%
LETONIA	Un decimo dei lettoni aventi diritto al voto ²³⁹	10%
LITUANIA	50.000	1,79%
POLONIA	100.000 ²⁴⁰	0,26%
PORTOGALLO	35.000 ²⁴¹	0,34%
ROMANIA	100.000 ²⁴²	0,52%
PAESI BASSI	40.000	0,23%
INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI	1.000.000	0,22%

In secondo luogo, questa disposizione richiede che i cittadini europei che sostengono l'iniziativa provengano da un "numero significativo" di Stati membri. È vero che la distribuzione territoriale o geografica del sostegno non è una caratteristica esclusiva

Science, N° 1, 2018, p. 85; o ÅLANDER, M. & VON ONDARZA, N.: "The European Citizens' Initiative and its reform. Truly unique or the same old story?", *Deliberative Democracy in the EU...*, op. cit., p. 291.

²³³ Percentuale aggiornata a seguito dell'uscita del Regno Unito dall'UE, che comporterà una riduzione della popolazione europea di circa 67 milioni entro il 2019.

²³⁴ Art. 41 della Costituzione austriaca.

²³⁵ Art. 88 della Costituzione slovena.

²³⁶ Art. 87.3 della Costituzione spagnola e art. 3.1 della Legge organica 3/1984.

²³⁷ Art. 53 della Costituzione finlandese (entrata in vigore: 1/3/2012).

²³⁸ Art. 71 della Costituzione italiana e art. 48 Legge 25 maggio 1970, n. 352.

²³⁹ Art. 22.1 *Law on National Referendums, Initiation of Laws and European Citizens' Initiative*.

²⁴⁰ Art. 118.2 della Costituzione polacca e art. 2 *Law of 24 June 1999*.

²⁴¹ Art. 6 della *Lei n.° 17/2003*.

²⁴² Art. 74.1 della Costituzione rumena.

dell'ICE, ma è un elemento condiviso con alcune iniziative nazionali²⁴³. Tuttavia, questo requisito è spesso introdotto in strumenti che costituiscono vere e proprie iniziative legislative popolari, che hanno una forza molto maggiore –sia in termini giuridici che politici– rispetto a semplici iniziative di "agenda setting" come l'ICE. Ci si potrebbe chiedere, quindi, perché tale requisito sia stato inserito nell'art. 11(4) del TUE. La risposta è molto semplice ed è direttamente collegata alla natura dell'ICE come strumento di democrazia transnazionale, la cui vocazione trascende le realtà statali e il cui obiettivo è contribuire alla costruzione di uno spazio pubblico europeo²⁴⁴. In questo senso, ORGAN sottolinea giustamente che: "[t]he EU is not a unitary state where it may be acceptable for locally supported initiatives to have national impact because of the association with a single demos"²⁴⁵. Pertanto, nell'ICE, il requisito che le dichiarazioni di sostegno provengano da un numero significativo di Stati funge da salvaguardia contro quella che MASTENBROEK e DE WAELE chiamano la "tirannia della minoranza"²⁴⁶, impedendo che uno Stato grande –in termini di popolazione– possa fornire tutte le firme necessarie per presentare un'ICE alla Commissione.

C) Elemento oggettivo: limiti materiali

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'ICE, dalla formulazione dell'art. 11(4) TUE emerge chiaramente che tali iniziative possono portare solo alla presentazione da parte della Commissione di una "proposta" di atto giuridico dell'UE. In questo contesto, il concetto di "atto giuridico" include logicamente tutti quelli di cui all'art. 288 TFUE, che comprende sia gli atti con forza vincolante adottati a seguito di procedure

²⁴³ Ad esempio, a livello europeo, la Costituzione rumena richiede espressamente che i cittadini che esercitano il diritto di iniziativa legislativa appartengano ad almeno un quarto delle contee del Paese, mentre in ognuna di queste contee o nella municipalità di Bucarest devono essere registrate almeno 5.000 firme a sostegno di tale iniziativa (art. 74.1).

²⁴⁴ MENDEZ, F. & MENDEZ, M.: "The Promise and Perils of Direct Democracy...", op. cit., p. 66; o FERNÁNDEZ LE GAL, A.: "El nuevo reglamento regulador de la iniciativa ciudadana europea: un instrumento de participación de la ciudadanía europea poco conocido y de gran potencial democrático e integrador", *Revista General de Derecho Europeo*, N° 51, 2020, p. 283.

²⁴⁵ ORGAN, J.: *Direct Democracy In and Between the EU and UK...*, op. cit., p. 87.

²⁴⁶ MASTENBROEK, E. & DE WAELE, H.: "Fulfilling High Hopes? The Legitimacy...", op. cit., p. 85. In modo analogo, Zicchittu osserva che questa configurazione dell'ICE testimonia l'intenzione di impedire l'adozione di atti comunitari ispirati unicamente da interessi tipicamente nazionali attraverso iniziative legislative popolari opportunamente orchestrate (ZICCHITTU, P.: "Il diritto di iniziativa dei cittadini: un nuovo...", op. cit., p. 622).

legislative dell'UE, ordinarie o speciali (regolamenti, direttive e decisioni), sia gli atti *non vincolanti* (raccomandazioni e pareri)²⁴⁷. Ciò differisce da strumenti nazionali equivalenti –come l'iniziativa legislativa popolare spagnola²⁴⁸– in cui l'atto giuridico adottato come risultato dell'ICE deve necessariamente essere un atto legislativo. Inoltre, per non restringere in modo illegittimo e ingiustificato la portata dell'ICE, il concetto di "atto giuridico" ai sensi dell'art. 11(4) TUE deve essere interpretato nel modo più aperto possibile, come è stato confermato dalla giurisprudenza del Tribunale. In questa direzione, la sentenza *Efler e altri/Commissione*²⁴⁹ ha escluso qualsiasi interpretazione che limiti l'ambito di applicazione di questo concetto solo agli atti giuridici dell'UE che producono effetti giuridici definitivi nei confronti di terzi, ma anche agli atti preparatori e agli atti che non producono tali effetti. Secondo questa sentenza, questo concetto coprirà anche le azioni di natura negativa, ossia le azioni che mirano a impedire l'adozione o la proposta di un atto giuridico, come il ritiro dai negoziati o la sospensione di una procedura legislativa in corso²⁵⁰. Ne consegue che l'ICE può essere utilizzata non solo come canale per richiedere la modifica o la revoca, totale o parziale, di atti giuridici esistenti, ma anche

²⁴⁷ Come sottolineato, tra gli altri, da ILLUECA BALLESTER, J.E.: "La iniciativa ciudadana europea...", op. cit.; o FERNÁNDEZ LE GAL, A.: "La contribución de la iniciativa ciudadana...", op. cit., p. 23.

²⁴⁸ Così, secondo l'articolo 3.2.b) della Legge organica 3/1984, il documento di presentazione dell'iniziativa deve contenere, obbligatoriamente, "[e]l texto articulado de la proposición de Ley precedido de una exposición de motivos".

²⁴⁹ STUE del 10 maggio 2017, *Efler e altri/Commissione* (T-754/14). L'obiettivo di questa sentenza è quello di pronunciarsi sul ricorso presentato contro la decisione della Commissione C(2014) 6501 [finale] del 10 settembre 2014 che rifiuta di registrare l'iniziativa "Stop TTIP". Come riassunto al punto 2 di tale sentenza, l'obiettivo dell'iniziativa proposta era quello di far sì che la Commissione raccomandasse al Consiglio di revocare il mandato negoziale per il partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti e di non concludere l'accordo economico e commerciale globale.

²⁵⁰ Con questo ragionamento, il Tribunale ha smantellato l'interpretazione restrittiva del concetto di "atto giuridico" che la Commissione aveva adottato nella sua decisione sulla registrazione dell'iniziativa "Stop TTIP". Secondo la posizione assunta dalla Commissione per giustificare il rifiuto di registrazione, il concetto di atto giuridico ai sensi dell'art. 11(4) TUE escluderebbe i cosiddetti "atti preparatori", che non potrebbero essere oggetto di un'ICE in quanto producono solo effetti giuridici tra le istituzioni coinvolte senza modificare il diritto dell'UE (par. 4 della sentenza). In secondo luogo, la Commissione ha interpretato che un'ICE non può essere intesa come un invito alla Commissione a non adottare, o a non proporre, un determinato atto giuridico, poiché tali atti "distruttivi" sarebbero privi di qualsiasi effetto giuridico autonomo (par. 5). Inoltre, la Commissione ha ritenuto che una misura adottata nel contesto di un'ICE che rifiuta di adottare o proporre un atto giuridico costituirebbe "un'inaccettabile limitazione politica del suo diritto di iniziativa" e non servirebbe a innescare un dibattito politico sul tema dell'ICE (par. 21). In entrambi i casi, il Tribunale ha respinto l'argomentazione della Commissione e ha esteso l'ambito di applicazione dell'ICE interpretando in modo ampio la nozione di "atto giuridico". Il Tribunale ha infatti ritenuto che, in assenza di indicazioni contrarie, tale concetto non debba essere limitato solo agli atti giuridici dell'UE che producono effetti giuridici definitivi e hanno effetti giuridici nei confronti di terzi. Pertanto, possono essere oggetto di ICE sia gli atti preparatori sia gli atti il cui scopo è garantire che un atto giuridico non venga adottato o proposto (punti da 23 a 50).

per impedire l'adozione di un determinato atto giuridico. Ne consegue che l'ICE può essere utilizzata non solo come mezzo per richiedere la modifica o la revoca, totale o parziale, di atti giuridici esistenti, ma anche per impedire l'adozione di un determinato atto giuridico. Questa necessità di un'interpretazione ampia del concetto di "atto giuridico" è stata successivamente ricordata nella sentenza Iniziativa «Derecho de la UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas»/Comisión, in cui il Tribunale ha ricordato che tale concetto non si identifica necessariamente con un "atto legislativo" –che deve necessariamente essere adottato attraverso la procedura legislativa– né si limita solo agli atti giuridici definitivi dell'Unione che producono effetti giuridici nei confronti di terzi²⁵¹. Secondo il Tribunale un'interpretazione così ampia sarebbe un requisito sia del principio democratico, in quanto valore fondamentale dell'UE, sia dell'obiettivo perseguito dall'ICE, che è quello di migliorare il funzionamento democratico dell'UE²⁵².

D'altra parte, dalla formulazione utilizzata in questa disposizione risulta chiaro che lo scopo dell'ICE è solo l'adozione di una "proposta" di atto giuridico dell'UE e non qualsiasi azione che la Commissione può intraprendere nell'esercizio dei suoi poteri, come l'avvio di una procedura di infrazione (art. 258 TFUE). Inoltre, l'uso di questo termine ("*proposta*") chiarisce che un'ICE non può essere finalizzata all'adozione di atti giuridici che la Commissione può adottare autonomamente, senza il coinvolgimento di alcun altro organo, in virtù dei poteri conferitile dai Trattati. A questo proposito, il Tribunale ha specificato che gli atti che la Commissione può adottare da sola, senza l'intervento del Consiglio, o del Parlamento e del Consiglio, non sono considerati atti giuridici²⁵³. È il caso, ad esempio, degli atti delegati che integrano o modificano la legislazione europea (art. 290 TFUE). In ogni caso, come spiega giustamente ATHANASIADOU, poiché l'adozione di tali atti presuppone un atto dell'Unione che conferisca tale potere alla Commissione, essi non possono essere adottati per la prima volta a seguito di una richiesta di ICE²⁵⁴. L'oggetto dell'ICE comprende quindi tutti gli

²⁵¹ STUE del 9 giugno 2021, Iniziativa «Derecho de la UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas»/Commissione (T-611/19), par. 54-55.

²⁵² Come specificato al punto 36 della STUE del 10 maggio 2017, Efler e altri/Commissione (T-754/14).

²⁵³ STUE del 9 giugno 2021, Iniziativa «Derecho de la UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas»/Commissione (T-611/19), par. 59.

²⁵⁴ Su questo tema, si veda ATHANASIADOU, N.: "The European Citizens' Initiative: Lost in...", op. cit., p. 257.

atti giuridici che, sotto forma di proposta, possono essere adottati dalla Commissione nell'ambito delle sue competenze per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 11, paragrafo 4, del TUE, ma non quelli che possono essere adottati dalla Commissione in modo autonomo.

In aggiunta a quanto sopra, il diritto primario dell'UE pone due limiti materiali al contenuto di tale proposta. Il primo è che l'ICE può occuparsi solo di questioni che rientrano nella sfera di competenza della Commissione, in quanto questo è l'unico modo per rispettare il principio dell'equilibrio istituzionale che caratterizza la struttura dell'UE, in base al quale ogni istituzione deve esercitare le proprie competenze senza invadere quelle delle altre²⁵⁵. L'ICE può quindi essere utilizzata solo nei settori in cui i Trattati attribuiscono esplicitamente alla Commissione la responsabilità di presentare una proposta di atto giuridico o nei settori in cui l'atto giuridico deve essere adottato mediante una procedura legislativa ordinaria o speciale (fatte salve le eccezioni previste dai Trattati). D'altra parte, naturalmente, questo strumento non può essere utilizzato come veicolo per la presentazione di atti giuridici in settori in cui la Commissione non ha la competenza per farlo, come la difesa o la politica estera e di sicurezza comune.

Il secondo limite materiale è che l'atto giuridico presentato sulla base di un'ICE deve essere necessario ai "*fini dell'attuazione dei trattati*", un riferimento che si limita al Trattato sull'Unione europea (TUE) e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ma non al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom)²⁵⁶. Ciò significa, come spiega BOUZA GARCÍA, che deve avere una base giuridica nel Trattato e deve contribuire alla realizzazione dei suoi valori e obiettivi²⁵⁷. La formulazione dell'art. 11(4) TUE non chiarisce, tuttavia, se l'ICE consentirà anche ai cittadini di prendere l'iniziativa di proporre una riforma dei Trattati. È vero che la

²⁵⁵ Art. 13(2) TUE: "*Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione*". Su questo principio, si vedano, tra l'altro, la SCGUE del 22 maggio 1990, Parlamento/Consiglio (C-70/88), par. 22; o del 6 maggio 2008, Parlamento/Consiglio (C-133/06), par. 57; e la SCGUE del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione (C-409/13), par. 64; del 28 luglio 2016, Consiglio/Commissione (C-660/13), par. 32; o del 19 dicembre 2019, Puppink e altri/Commissione (C-418/18 P), par. 60.

²⁵⁶ Su questo tema si veda HIEBER, T.: *Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon*, Mohr Siebeck, Tubinga, 2014, pp. 117-118.

²⁵⁷ BOUZA GARCIA, L.: *The Significance of the European Citizens' Initiative...*, op. cit., p. 13.

formulazione letterale di questa disposizione sembrava escludere questa possibilità²⁵⁸, sebbene non vi fosse alcun divieto esplicito. Tuttavia, sulla base di un'interpretazione ampia di questi concetti, si potrebbe intendere che il riferimento a "*un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati*" come oggetto dell'ICE includa anche proposte dirette di modifica dei Trattati.

La questione ha dato luogo a un dibattito dottrinale, in cui si sono levate voci a sostegno di entrambe le posizioni. A favore di un'interpretazione ampia, si è sostenuto che l'art. 11(4) TUE non esclude espressamente che l'art. 48(2) TUE –che prevede la possibilità per la Commissione di presentare al Consiglio un progetto di revisione dei Trattati– possa fungere da base giuridica per l'iniziativa²⁵⁹; oppure che, in alcuni casi, il raggiungimento dei valori e degli obiettivi dell'UE potrebbe richiedere la modifica di disposizioni esistenti dei Trattati o l'introduzione di nuove disposizioni, rispettando così il requisito dell'art. 11(4) TUE²⁶⁰. Alcuni hanno addirittura sostenuto che escludere la possibilità per i cittadini di influenzare il quadro costituzionale dell'UE attraverso l'ICE sarebbe una grave lacuna e una deviazione dallo scopo dell'ICE, che è quello di promuovere l'influenza dei cittadini sulla politica europea mantenendo l'equilibrio istituzionale²⁶¹. Dopotutto, non va dimenticato che i Trattati, a differenza delle costituzioni nazionali, contengono norme molto dettagliate, per cui questa limitazione del campo di applicazione dell'ICE impedisce ai cittadini europei di svolgere un ruolo attivo

²⁵⁸ Ciò deriva, come hanno notato diversi autori, da una lettura "negativa" della norma: tra questi, FERNÁNDEZ LE GAL, A.: "La contribución de la iniciativa ciudadana...", op. cit., p. 19.

²⁵⁹ ORGAN, J.: "Decommissioning Direct Democracy?", op. cit., p. 438; o EFLER, M.: "ECI implementation without Treaty ratification", *The Initiative for Europe...*, op. cit., p. 50. A questo proposito, è stato criticato come giuridicamente discutibile il fatto che la Commissione possa proporre modifiche ai trattati ai sensi dell'art. 48(2) del TUE, ma che questa base giuridica sia al di fuori dell'ambito dell'ICE: si veda, ad esempio, ORGAN, J.: "Decommissioning Direct Democracy?", op. cit., p. 438; ORGAN, J.: "Reform ECI Registration and Expand Public Debate...", op. cit., p. 99; o GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 107. In un lavoro più recente, González Cadenas assume la stessa posizione, sostenendo che il diritto primario dell'UE non si oppone all'inserimento nel diritto derivato che disciplina l'ICE di una clausola che consenta espressamente la registrazione di un'ICE il cui obiettivo diretto o indiretto sia quello di consentire alla Commissione di avviare il processo di modifica dei Trattati (GONZÁLEZ CADENAS, D.: "Facing Democratic Crisis in the EU: the New European Citizens' Initiative Regulation", *Global Journal of Comparative Law*, Vol. 9, 2020, pp. 141 e 142).

²⁶⁰ DOUGAN, "What are we to make of the Citizens' Initiative?", op. cit., p. 1835.

²⁶¹ Su questa linea, si veda, tra gli altri, EFLER, M.: "European Citizens' Initiative. Legal options...", op. cit., pp. 9-10; dello stesso autore, "ECI implementation without Treaty...", op. cit., p. 50; o DOUGAN, "What are we to make of the Citizens' Initiative?", op. cit., p. 1835.

nelle principali questioni politiche²⁶². Tuttavia, l'interpretazione maggioritaria è stata propensa a ritenere che l'ICE non possa servire come veicolo per proporre emendamenti ai Trattati²⁶³. Questa è stata anche la posizione espressamente sostenuta dalla Commissione, che aderisce chiaramente a un'interpretazione strettamente letterale della formulazione dell'art. 11(4) TUE²⁶⁴, avendo espressamente dichiarato che la modifica dei Trattati sulla base dell'art. 48(2) TFUE non rientra nell'ambito di applicazione dell'ICE²⁶⁵. Ciò non è cambiato a seguito della riforma della legislazione di attuazione dell'ICE, che non altera l'ambito di applicazione di questo strumento²⁶⁶.

Al di là di questi due limiti materiali, gli organizzatori sono liberi di scegliere l'argomento della loro iniziativa. A differenza delle norme costituzionali di alcuni Stati

²⁶² Come notato, ad esempio, da BILBAO UBILLOS, "La iniziativa ciudadana europea...", op. cit., p. 53, nota 6; ILLUECA BALLESTER, J.E.: "La iniciativa ciudadana europea: una institución...", op. cit.; o MENDEZ, F. & MENDEZ, M.: "The Promise and Perils of Direct Democracy for the European Union", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 19, 2017, p. 66.

²⁶³ In questo senso, tra gli altri, AUER, A.: "European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 80; CUESTA LOPEZ, V.: "A Preliminary Approach to the Regulation...", op. cit., p. 16; VV.AA.: *The Treaty of Lisbon: A Second Look...*, op. cit., p. 133; CONRAD, M.: "The European Citizens' Initiative. Transnational Democracy...", op. cit., p. 11; o GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: "The European Citizens' Initiative – Chances...", pp. 16-17.

²⁶⁴ La questione è stata esplicitamente sollevata in un'interrogazione parlamentare alla Commissione, in cui si chiedeva se la sua decisione di non registrare alcuna ICE che proponga emendamenti ai trattati dell'UE non vanificasse in parte lo scopo delle ICE (interrogazioni parlamentari, interrogazione a risposta scritta E-007589/2012 alla Commissione, articolo 117, Marc Tarabella (S&D), 13/8/2012). La risposta del vicepresidente della Commissione Maroš Šefčovič è stata chiara: "*Indeed, the Commission cannot register an ECI which would propose amendments to the EU treaties. This is a direct consequence of the wording of Article 11(4) of TUE, which provides that a proposed ECI should fit '(...) within the framework of [the Commission's] powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties'*" [Parliamentary questions, Answer given by Mr Šefčovič on behalf of the Commission, Question reference: E-007589/2012, 24/9/2012]. La stessa posizione si evince dalla clamorosa risposta negativa alla domanda "*As organisers, can we use an initiative to propose changes to the EU Treaties?*", pubblicata sul sito ufficiale dell'UE dedicato all'ICE: https://europa.eu/citizens-initiative/faq_en#Getting-started-the-initiative [ultima visita: 25/10/2023].

²⁶⁵ Come sottolineato nella relazione richiesta dalla commissione AFCE del PE da ANGLMAYER, I.: *The European Citizens' Initiative: the experience of the first three years - European Implementation Assessment*, European Parliamentary Research Service, Bruxelles, 2015, pag. 16.

²⁶⁶ Ciò è stato espressamente chiarito dalla Commissione europea nel considerando (8) della *Commission Implementing Decision (EU) 2021/2314, of 14 December 2021, on the request for registration of the European citizens' initiative entitled 'EVE INITIATIVE FOR THE ESTABLISHMENT OF THE RIGHT TO DECIDE', pursuant to Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council*, pubblicata nella GUUE L-464 del 28/12/2021.

membri (come la Spagna²⁶⁷ o la Romania²⁶⁸), il diritto primario dell'UE non contiene un elenco di materie escluse dall'ICE²⁶⁹. A nostro avviso, ciò è coerente con la natura giuridica stessa di questo strumento che, come è stato sottolineato, non è altro che un semplice "invito" alla Commissione ad adottare una proposta di atto giuridico su un determinato argomento. Sarà quindi possibile presentare un'iniziativa di questo tipo su una varietà molto ampia di temi, compresi quelli controversi –incluso il perseguimento di obiettivi euroscettici–, quelli fortemente ideologici o quelli che implicano necessariamente un posizionamento politico delle istituzioni europee²⁷⁰.

D) L'organismo ricevente

La formulazione stessa della disposizione evidenzia una delle principali peculiarità che distingue l'ICE da altri strumenti equivalenti a livello nazionale: l'istituzione a cui è rivolta²⁷¹. Nella stragrande maggioranza degli Stati membri con

²⁶⁷ L'art. 87.3 della Costituzione spagnola esclude l'iniziativa legislativa popolare nelle materie proprie della legge organica (una riserva che include, tra le altre, questioni di ampio respiro come lo sviluppo dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, lo Statuto di autonomia o il sistema elettorale generale, ex art. 81.1 CE), la fiscalità o le questioni internazionali e la prerogativa dell'indulto. Alcuni autori hanno ritenuto che l'ampiezza di queste restrizioni - in particolare quelle che si riferiscono a materie "*proprie della legge organica*" - costituisca un limite particolarmente severo al campo di applicazione di questo strumento, o hanno insistito sulla necessità di interpretare in modo restrittivo questi limiti materiali per non compromettere l'efficacia dell'istituzione: si veda, tra gli altri, ARAGÓN REYES, M.: "La iniciativa legislativa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 16, 1986, p. 305; BIGLINO CAMPOS, M.P.: "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año n° 7, N° 19, 1987, p. 114; o ASTARLOA VILLENA, F.: "La iniciativa legislativa popular en España", *Teoría y realidad constitucional*, N° 10-11, 2002-2003, p. 293.

²⁶⁸ Secondo l'art. 74.2 della Costituzione rumena, un'iniziativa legislativa popolare non può riguardare questioni relative alla tassazione, agli affari internazionali, all'amnistia o all'indulto.

²⁶⁹ Come notato, tra gli altri, da DOUGAN, "What are we to make of the Citizens' Initiative?", op. cit., p. 1836; BILBAO UBILLOS, J.M.: "La iniciativa ciudadana europea...", op. cit., p. 53; o GŁOGOWSKI, P. & MAURER, A.: "The European Citizens' Initiative – Chances...", op. cit., p. 16.

²⁷⁰ In questo senso, autori come Báez Lechuga hanno sottolineato che l'ICE ha il potenziale per contribuire a includere nell'agenda politica dell'UE quelle questioni che, a causa del loro disagio, sono state deliberatamente evitate dalla Commissione nell'esercizio della sua attività legislativa (BÁEZ LECHUGA, I.: "Disfunciones de la democracia directa en la Unión Europea...", op. cit., p. 159). Inoltre, secondo l'autore, la capacità dell'ICE di sfidare la posizione di equilibrio e neutralità della Commissione europea, tradizionalmente mantenuta in sede legislativa, potrebbe incoraggiare l'interesse dei cittadini e dei media per questo strumento.

²⁷¹ Una singolarità sottolineata, tra gli altri, da CUESTA LOPEZ, V.: "A Preliminary Approach to the Regulation...", op. cit., p. 9; LONGO, E.: "The European Citizens' initiative...", op. cit., p. 191; o ÅLANDER, M. & VON ONDARZA, N.: "The European Citizens' Initiative and its...", op. cit., p. 282.

iniziative dei cittadini, la proposta viene presentata direttamente all'organo rappresentativo, cioè ai rispettivi parlamenti nazionali, che decidono sulla sua adeguatezza politica. Al contrario, l'ICE viene presentata alla Commissione europea, che ha un quasi-monopolio sul potere di iniziativa legislativa²⁷². In altre parole, l'ICE non è rivolta a un legislatore, ma all'entità che ha l'iniziativa legislativa, un fattore che, da un lato, evidenzia l'originalità di questo strumento rispetto alle iniziative stabilite a livello nazionale²⁷³, e dall'altro, rende l'ICE una struttura di opportunità di partecipazione dei cittadini più forte di altre già esistenti, come il diritto di petizione al PE, nella misura in cui è rivolta direttamente all'istituzione che prende la decisione di avviare o meno la procedura legislativa²⁷⁴.

Pertanto, se la Commissione è generalmente responsabile di decidere se presentare una proposta di atto giuridico che avvia l'attività legislativa, è logico che la Commissione sia l'istituzione a cui vengono presentate le ICE. Come naturale conseguenza della distribuzione orizzontale delle competenze che caratterizza l'architettura istituzionale dell'UE, ciò non mina di per sé la legittimità di questo strumento di democrazia partecipativa²⁷⁵. Infatti, l'incorporazione dell'ICE come strumento di partecipazione per i cittadini europei non intende in alcun modo modificare il metodo comunitario, che conferisce alla Commissione un quasi-monopolio dell'iniziativa legislativa mentre il

²⁷² L'articolo 17, paragrafo 2, del TUE stabilisce chiaramente il quasi-monopolio della Commissione sull'iniziativa legislativa, stabilendo che: "*Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono*". In dottrina, tra gli altri, CIDONCHA MARTÍN, A.: "La Comisión", *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* / LÓPEZ CASTILLO, A. (dir.), Vol. 1, Tomo 1, 2020, pp. 518-524.

²⁷³ Come evidenziato, tra gli altri, da GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: "The European Citizens' Initiative – Chances...", p. 8; ABELLÁN LÓPEZ, M.A. & PARDO BENEYTO, G.: "Right2water y One of us: dos casos de éxito de la iniciativa ciudadana europea", *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción* / MARCO MARCO, J.J. & NICASIO VAREA, B. (Coords.), Asociación Valenciana de Politólogos (AVAPOL), Valencia, 2015, p. 183; e PAROL, A.: "The European Citizens' Initiative Reform...", op. cit., p. 70.

²⁷⁴ In tal senso, SZELIGOWSKA, D. & MINCHEVA, E.: "The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis", *The European Citizens' Initiative - A First...*, op. cit., pp. 64-65. Questo perché, come sottolinea Nentwich, l'impatto e il valore effettivi di una determinata struttura di opportunità di partecipazione dei cittadini dipendono dalle competenze specifiche dell'istituzione destinataria nel settore politico di riferimento (NENTWICH, M.: "Citizens' participation in EU politics Towards a more participatory democracy?", relazione presentata alla *Fourth Biennial International ECSA Conference 1995*, p. 31).

²⁷⁵ Almeno, come avverte Báez Lechuga, non lo fa in termini diversi dai tradizionali problemi di legittimità democratica di cui soffre l'UE (BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea...*, op. cit., p. 87).

processo decisionale è trasferito al PE e al Consiglio²⁷⁶. Al contrario, la portata di questo strumento è, come giustamente sottolinea il MAIANI, molto più modesta e conservativa: implica un "investimento limitato" nella partecipazione dei cittadini nel pieno rispetto dell'equilibrio istituzionale stabilito dai Trattati²⁷⁷.

4. ALTRI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E LORO CONFRONTO CON L'ICE

4.1. Diritto di petizione al Parlamento europeo

Il diritto di petizione, tipico delle democrazie parlamentari, è stato il primo strumento concepito per consentire ai cittadini di partecipare al processo di integrazione europea. Le sue origini possono essere fatte risalire al 1953, quando la consuetudine di accettare le petizioni presentate dai cittadini dell'UE all'allora Assemblea comune della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) esisteva già ed era incoraggiata come pratica istituzionale²⁷⁸. In effetti, molto prima del suo consolidamento formale nel diritto primario dell'UE, il Regolamento del Parlamento europeo aveva già conferito ai cittadini comunitari questo diritto da esercitare individualmente o collettivamente (articoli 128-130). Tuttavia, a livello normativo, è stato il Trattato di Maastricht del 1992 (articoli 8d e 138d) a riconoscere per la prima volta formalmente l'esistenza di un diritto di petizione al PE come parte di un più ampio sforzo per rafforzare la legittimità democratica dell'UE e per promuovere una più stretta interazione tra le istituzioni europee e i cittadini europei. Con questo consolidamento nel diritto primario, le petizioni al PE sono state trasformate da una consuetudine dell'UE in un diritto derivato dai Trattati²⁷⁹.

²⁷⁶ L'intenzione del potere costituente dell'Unione di non conferire il potere di iniziativa legislativa al meccanismo dell'ICE è stata sottolineata anche dalla giurisprudenza del Tribunale [SCGUE del 23 aprile 2018, *One of Us e altri/Commissione* (T-561/14), par. 113].

²⁷⁷ MAIANI, F.: "Citizen participation and the Lisbon Treaty...", op. cit., p. 8.

²⁷⁸ Questa consuetudine è stata oggetto di un accordo interistituzionale, volto a renderla più efficace, il 12/4/1989 (pubblicato nella GUCE C-120 del 16/5/1989). Sulle origini del diritto di petizione al PE, si vedano, tra gli altri: NENTWICH, M.: "Opportunity Structures for Citizens' Participation...", op. cit., pp. 3-4; MORVIDUCCI, C.: "Article 24 [Participative Rights]", op. cit., p. 580; o ALEMANNI, A.: *Strengthening the role and impact of petitions as an instrument of participatory democracy*, Study Requested by the PETI committee, Bruxelles, 2021, pp. 11-19.

²⁷⁹ A questo proposito, la CGUE ha affermato che il diritto di petizione "rappresenta uno strumento di partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione. Si tratta di uno dei canali di dialogo diretto

Attualmente, il contenuto delle suddette disposizioni è mantenuto senza sostanziali variazioni negli attuali articoli 24 e 227 del TFUE, nonché nell'articolo 44 del TUE. Per quanto riguarda il suo sviluppo normativo, il Regolamento del PE ha avuto il compito di disciplinare e dettagliare l'esercizio del diritto di petizione al PE, stabilendo le procedure per la presentazione, l'esame e il trattamento delle petizioni²⁸⁰. Per le sue caratteristiche, il diritto di petizione viene spesso confuso con il diritto di partecipare a un'iniziativa dei cittadini europei²⁸¹, motivo per cui riteniamo particolarmente importante evidenziare gli elementi definitori di questo diritto, al fine di differenziarlo correttamente dall'altro diritto contenuto nell'art. 11.4 TUE.

Per quanto riguarda lo scopo e l'ambito di applicazione del diritto, si può notare che il diritto di petizione è un elemento fondamentale della governance democratica che consente ai cittadini di impegnarsi direttamente con i loro rappresentanti eletti, presentando reclami o richieste di intervento che esprimono il loro punto di vista sulla legislazione e sulle scelte politiche fatte a livello di UE. Ciò, da un lato, offre ai membri del PE l'opportunità di esercitare un controllo concreto e deciso sulle attività delle istituzioni europee e sull'attuazione del diritto dell'UE a livello nazionale o locale, nonché, se del caso, di intervenire per ottenere i risultati auspicati dai cittadini²⁸². D'altro canto, consente ai cittadini di concentrarsi su questioni rilevanti che non sono state portate all'attenzione del Parlamento europeo o di altre istituzioni dell'UE e di esprimere le proprie preoccupazioni o preferenze legislative a queste istituzioni. Attraverso questo feedback, il diritto di petizione promuove la responsabilità e la trasparenza all'interno dell'UE, consentendo ai cittadini di esaminare le azioni delle istituzioni europee e di ritenerle responsabili delle loro decisioni, il che a sua volta rafforza la fiducia dei cittadini nella governance dell'UE e contribuisce a colmare il divario tra i cittadini e le istituzioni europee²⁸³. Questa è una delle principali analogie con l'ICE: entrambi i diritti consentono

tra i cittadini dell'Unione ed i loro rappresentanti" [SCGUE del 9 dicembre 2014, Schönberger/Parlamento (C-261/13 P), par. 17].

²⁸⁰ Attualmente, i requisiti procedurali relativi alla presentazione, all'esame e alla pubblicità delle petizioni sono previsti dagli artt. 226-229 del Regolamento interno del PE.

²⁸¹ Questo è ciò che avverte lo stesso PE nella sua *Resolution of 7 May 2009*, citata sopra, p. 100. In questa risoluzione, il PE chiede che il regolamento sia chiaro, semplice e di facile utilizzo, e che incorpori elementi pratici relativi alla definizione dell'iniziativa dei cittadini, in modo che non possa essere confuso con il diritto di petizione (p. 102).

²⁸² MORVIDUCCI, C.: "Article 24 [Participative Rights]", op. cit., pp. 580-581.

²⁸³ Nelle parole di Mangas Martín, il diritto di petizione è inquadrato nel più ampio contesto "de la transparencia y proximidad de la actividad comunitaria a los ciudadanos y en la necesidad de dar facilidades

ai cittadini di partecipare attivamente alla vita democratica dell'UE²⁸⁴, nella misura in cui articolano un canale formale di comunicazione tra le istituzioni dell'UE e i cittadini, consentendo a questi ultimi di far sentire la propria voce e di richiedere determinati comportamenti alle istituzioni dell'UE. Inoltre, se utilizzati per avviare un'iniziativa legislativa, entrambi i diritti avrebbero l'obiettivo comune di contribuire alla definizione dell'agenda legislativa europea²⁸⁵.

Per rispondere alle questioni sollevate dai firmatari, la commissione PETI può chiedere la collaborazione di altre commissioni del PE, di altre istituzioni e agenzie dell'UE, nonché delle autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri. Tuttavia, il diritto di petizione, a differenza dell'ICE, non implica il diritto a una risposta formale o a una replica, ma semplicemente il diritto a che la petizione stessa venga esaminata dall'istituzione a cui è indirizzata²⁸⁶, come avviene per le petizioni a organi statali²⁸⁷. Infatti, mentre nel caso dell'ICE la Commissione è obbligata, come vedremo, a esporre in una comunicazione formale le proprie conclusioni giuridiche e politiche in relazione all'iniziativa –anche nei casi in cui alla fine decida di non presentare alcun atto giuridico–, il PE non è obbligato a rispondere o a dare seguito alle petizioni che gli vengono presentate, cosicché la commissione PETI può decidere in qualsiasi momento di eliminare una determinata petizione dal proprio ordine del giorno.

In termini di contenuto, in parole povere, il diritto di petizione consiste nella presentazione di una richiesta o di un reclamo al Parlamento europeo da parte di un

para acceder a la información sobre las decisiones adoptadas por las instituciones" (MANGAS MARTÍN, A.: "Artículo 44. Derecho de petición", *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo* / MANGAS MARTÍN, A. (Dir.), Fundación BBVA, Bilbao, 2008, p. 715).

²⁸⁴ Questa somiglianza è stata evidenziata dai tribunali europei, ad esempio nella STUE del 24 settembre 2019, Romania/Commissione (T-391/17), par. 34; o nella SCGUE del 19 dicembre 2019, Puppink e altri/Commissione (C-418/18 P), par. 54.

²⁸⁵ Il ruolo del diritto di petizione come strumento di definizione dell'agenda europea è evidenziato, tra gli altri, da NENTWICH, M.: "Opportunity Structures for Citizens' Participation...", op. cit., p. 3; dallo stesso autore, "Citizens' participation in EU politics...", op. cit., p. 29; o da ALEMANNI, A.: *Towards a permanent citizens' participatory mechanism in the EU*, Study Requested by the AFCE Committee, Bruxelles, 2022, p. 22.

²⁸⁶ Come si legge, tra l'altro, in SOUSA FERRO, M.: "Popular Legislative Initiative in the EU...", op. cit., p. 372; o SZELIGOWSKA, D. & MINCHEVA, E.: "The European Citizens' Initiative – Empowering...", op. cit., pp. 64-65. A questo proposito, la Commissione ha sottolineato che l'obbligo di rispondere alle iniziative che le vengono presentate rende l'ICE uno strumento con un impatto politico maggiore rispetto ad altri strumenti di partecipazione, come le petizioni al PE (*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788 on the European citizens' initiative* [COM(2023) 787 final], Bruselas, di 6/12/2023, p. 24).

²⁸⁷ AUER, A.: "European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 79.

individuo o di un gruppo di individui, consentendo ai singoli, alle organizzazioni della società civile e alle comunità di portare le loro preoccupazioni in primo piano nel processo decisionale dell'UE. Qui sta un'altra importante peculiarità del diritto di petizione rispetto all'ICE: una petizione è rivolta al PE, mentre un'iniziativa dei cittadini è rivolta alla Commissione²⁸⁸. Nel sistema istituzionale dell'UE, il PE, in quanto uno dei principali organi legislativi dell'UE, è incaricato di rappresentare gli interessi dei cittadini europei. Il diritto di petizione è un meccanismo che rafforza questa rappresentanza, consentendo ai cittadini di sollevare questioni direttamente con questo organo.

Ratione personae, qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede legale in uno Stato membro ha il diritto di presentare una petizione ai sensi dell'articolo 44 della CDFUE e dell'articolo 227 del TFUE. Ciò comporta altre tre importanti differenze con l'ICE. Inoltre, questo diritto può essere esercitato individualmente e anche collettivamente, in associazione con altri cittadini o persone²⁸⁹. La prima è che il diritto di petizione non è riservato solo ai cittadini dell'UE –cioè ai cittadini degli Stati membri dell'UE– ma si estende anche ai cittadini di Paesi terzi che hanno la residenza o la sede legale nell'UE²⁹⁰. Il secondo è che anche le persone giuridiche possono presentare una petizione al PE, cosa che, come abbiamo visto, non avviene con lo strumento previsto dall'art. 11.4 TUE. Il terzo è che le petizioni possono essere presentate da un singolo firmatario, mentre le iniziative dei cittadini devono necessariamente essere presentate da un comitato di cittadini che deve soddisfare i requisiti formali stabiliti nel regolamento di attuazione dello strumento²⁹¹ e, inoltre, richiedono il sostegno di un milione di cittadini per essere presentate alla Commissione, mentre le petizioni non richiedono alcuna soglia minima di firme per essere presentate al PE²⁹², anche se i firmatari possono raccogliere

²⁸⁸ Questa differenza è stata evidenziata dallo stesso PE nella *Resolution of 7 May 2009*, citata sopra, p. 100. Nella dottrina, tra gli altri, MEYER, J.: “Questions & Answers about the new...”, op. cit., p. 26; o LUENA LÓPEZ, C.: “La participación ciudadana en la arquitectura institucional...”, op. cit., p. 11.

²⁸⁹ Articolo 226, paragrafo 1, del Regolamento, 9a legislatura (2019-2024).

²⁹⁰ Questa differenza è stata sottolineata, tra gli altri, da VOGIATZIS, N.: “The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament”, *Yearbook of European Law*, N° 40, 2021, p. 96.

²⁹¹ Questa differenza è sottolineata, tra gli altri, da CONRAD, M.: “The European Citizens’ Initiative. Transnational Democracy in the EU at last?”, *Icelandic Review of Politics & Administration*, Vol. 7, N° 1, 2011, p. 13; o SMITH, G.: “The European Citizens’ Initiative: A New Institution...”, op. cit., p. 280.

²⁹² Come osservato, tra gli altri, da AUER, A.: “European Citizens’ Initiative...”, op. cit., p. 79; SZELIGOWSKA, D. & MINCHEVA, E.: “The European Citizens’ Initiative – Empowering...”, op. cit., p. 64; o BOUZA GARCIA, L.: *The Significance of the European Citizens’ Initiative...*, op. cit., p. 14.

sostegno sia prima (petizioni di massa) che dopo (sostegno aggiuntivo) aver presentato la loro petizione al PE²⁹³.

Ratione materiae, ai sensi dell'art. 227 TFUE, l'oggetto della petizione deve essere "una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e che lo (la) concerne direttamente"²⁹⁴. Le petizioni il cui oggetto supera questo limite materiale, in quanto esulano dall'ambito di attività dell'UE, saranno irricevibili. D'altra parte, l'art. 227 TFUE impone un limite al diritto di petizione che non si applica all'ICE: i firmatari devono essere direttamente interessati dell'ambito di azione dell'UE oggetto della petizione.

Nella sua dimensione pratica, il PE ritiene che il diritto di petizione non abbia raggiunto il suo pieno potenziale come meccanismo di partecipazione dei cittadini²⁹⁵, a causa di due fattori principali: da un lato, il numero di petizioni presentate al PE –peraltro in calo dal 2013– rimane modesto rispetto alla popolazione totale dell'UE; dall'altro, vi è un elevato livello di ignoranza da parte dei cittadini sull'esistenza e sul funzionamento di questo diritto²⁹⁶, il che è sorprendente se si considera che tale diritto viene esercitato in pratica da 70 anni. Ne consegue che il problema della scarsa consapevolezza e del sottoutilizzo da parte dei cittadini europei del loro diritto di organizzare e sostenere un'ICE –un problema che, come vedremo, è uno dei principali ostacoli all'efficacia di questo strumento– non è esclusivo di questo strumento ma è, in generale, comune a tutti i diritti di partecipazione conferiti ai cittadini dai Trattati.

4.2. Diritto di contattare il Mediatore europeo

²⁹³ ALEMANNI, A.: *Towards a permanent citizens' participatory...*, op. cit., p. 24.

²⁹⁴ Questo limite materiale non è esplicitamente menzionato nell'articolo 44 TFUE, anche se una lettura combinata degli art. 44 e 52.2 TFUE e degli art. 24 e 227 TFUE mostra che il diritto di petizione al PE deve sempre essere esercitato alle condizioni e nei limiti stabiliti dai Trattati. Su questa questione, si veda MORVIDUCCI, C.: "Article 24 [Participative Rights]", op. cit., p. 582.

²⁹⁵ Una valutazione critica del diritto di petizione al PE è contenuta in VOGIATZIS, N.: "The Past and Future of the Right to Petition...", op. cit., pp. 82-110. In questo articolo, l'autore sottolinea che questo diritto non è riuscito finora a costituire un'alternativa credibile per la partecipazione dei cittadini all'UE.

²⁹⁶ Come indicato nella *European Parliament resolution of 9 March 2022 on engaging with citizens: the right to petition, the right to refer to the European Ombudsman and the European Citizens' Initiative* (2020/2275(INI)) [P9_TA(2022)0066], p. 2.

Un altro dei diritti politici sanciti dall'art. 24 TFUE è il diritto di presentare una denuncia al ME, che, a differenza del diritto di petizione o del diritto di partecipare a un'ICE, è una forma indiretta di partecipazione in cui il ME agisce come intermediario, mediatore o addirittura sostituto del denunciante nel suo rapporto con le entità a cui è rivolta la denuncia²⁹⁷. A livello politico, la proposta di creare un Mediatore europeo (ME) è emersa per la prima volta negli anni '70 per mano del PE, che nel 1979 ha adottato per la prima volta una risoluzione che chiedeva la nomina di un ME e che sarebbe stata riproposta nel 1980 dalla commissione Adonnino. Anni dopo, l'idea di introdurre questa figura nell'architettura istituzionale comunitaria sarebbe riemersa nel quadro della proposta di cittadinanza europea presentata dal primo ministro spagnolo Felipe González durante la Conferenza intergovernativa del 1990 e del 1991²⁹⁸. Secondo la proposta spagnola, l'adozione di un catalogo di diritti speciali per i cittadini dell'UE doveva essere accompagnata dalla creazione di organismi speciali incaricati di garantire tali diritti. Una delle possibilità era quella di affidare questa funzione al ME come organo indipendente dell'Unione o come organo responsabile nei confronti del PE. Tuttavia, la creazione di questa istituzione ha inizialmente sollevato dubbi e reticenze a livello istituzionale, sia nell'UE che nei singoli Stati membri²⁹⁹. Si temeva che le funzioni del ME si sovrapponevano o entrassero in concorrenza con il sistema di petizione dinanzi al PE, che, come abbiamo visto, esisteva in pratica dalla metà degli anni Novanta. Alla fine, tuttavia, i redattori dei Trattati hanno deciso di incorporare questa istituzione.

A livello normativo, il ME è stato introdotto per la prima volta nel Trattato di Maastricht del 1992³⁰⁰, come istituzione indipendente dagli altri organi comunitari –in

²⁹⁷ ALEMANNI, A.: *Towards a permanent citizens' participatory mechanism...*, op. cit., p. 33.

²⁹⁸ Sulle origini del ME nell'UE, si vedano, tra gli altri, i documenti "The European Ombudsman. Report for the year 1995", fatto a Strasburgo il 22/4/1996 (pp. 4 e 5); o JARRY, J-P.: *The European Parliament and the establishment of a European Ombudsman: Twenty years of debate, 1974-1995*, European Parliamentary Research Service, Luxembourg, 2015, pp. 9-34.

²⁹⁹ In particolare, l'idea di creare un ME è stata fortemente osteggiata dal PE. Secondo il loro parere, presentato nel maggio 1991, il Mediatore europeo avrebbe invaso i poteri di supervisione del Parlamento e delle sue commissioni sulla Commissione e sui suoi servizi e avrebbe duplicato il lavoro della commissione per le petizioni. Le stesse riserve sono state espresse dai difensori civici nazionali e dai presidenti delle commissioni per le petizioni dei parlamenti nazionali alla riunione del marzo 1991, quando la Commissione ha presentato le proposte per la creazione di un Mediatore europeo, come discusso alla Conferenza interparlamentare sull'Unione politica.

³⁰⁰ Articoli 8 D e 138 E del TCE, introdotti dal Trattato di Maastricht,

particolare dagli organi esecutivi– ma responsabile nei confronti del PE³⁰¹. Tuttavia, il Comitato inizierà a esercitare le sue funzioni solo nel settembre 1995, dopo la nomina del primo ME³⁰². Il Parlamento europeo ha incaricato il Comitato AFCE di elaborare le regole e le condizioni che disciplinano l'esercizio delle funzioni del ME, documento che è stato infine adottato nell'ottobre 1994³⁰³. Le disposizioni del Trattato relative al ME sono state incorporate in uno "*Statuto del Mediatore europeo*", adottato nel 1994 con una decisione del PE³⁰⁴. Poiché l'istituto giuridico-politico è stato importato dai sistemi istituzionali degli Stati membri, lo status giuridico e i principi di attività del ME, pur essendo specifici dell'UE, sono stati sviluppati tenendo conto dell'evoluzione comparativa dei difensori civici nei vari sistemi nazionali dall'inizio del XIX secolo³⁰⁵. Dopo le elezioni del Parlamento europeo del 1994, la commissione per le petizioni ha pubblicato una proposta sulla nomina dei candidati alla carica di Mediatore dell'Unione europea. Il dibattito si è protratto per quasi un anno e alla fine, nel luglio 1995, il PE ha eletto Jacob Soderman come primo Mediatore europeo.

Ratione personae, l'art. 20(2)(d) e l'art. 24 TFUE riservano il diritto di indirizzare la PO ai cittadini dell'UE, associandola così allo status di cittadini dell'UE. D'altra parte, l'art. 43 della CDFUE stabilisce in modo più ampio che il diritto di presentare una denuncia al ME spetta a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede legale nell'UE. La titolarità di questo diritto, come quella del diritto di petizione, non è limitata ai cittadini degli Stati membri ed è quindi più ampia di quella di altri diritti di

³⁰¹ A questo proposito, l'articolo 138 E del Trattato di Maastricht prevedeva che “*Ogni anno il Mediatore presenta una relazione al Parlamento europeo sui risultati delle sue indagini*”.

³⁰² *Decision of the European Parliament of 12 July 1995 appointing the Ombudsman of the European Union* (95/376/CE, Euratom, CECA), pubblicata in GUCE L-225, di 22/9/1995.

³⁰³ *Report of the Committee on Institutional Affairs on the regulations and conditions governing the performance of the European Ombudsman's duties* (A3-0298/92), relatrice: Rosy Bindi, di 14/10/1992.

³⁰⁴ *Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties* (94/262/CECA, CE, Euratom), pubblicata nella GUCE L-113 del 4/5/1994. Nel 2021, ai sensi dell'articolo 228, paragrafo 4, del TFUE, tale decisione è stata abrogata e sostituita dal Regolamento (UE, Euratom) 2021/1163 del Parlamento europeo del 24 giugno 2021 che fissa lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore (statuto del Mediatore europeo) e che abroga la decisione 94/262/CECA, CE, Euratom. Pubblicato nella GUUE L-253 del 16/7/2021.

³⁰⁵ HOFMANN, H.C.H.: "The developing role of the European Ombudsman", *Accountability in the EU: The Role of the European Ombudsman* / HOFMANN, H.C.H. & ZILLER, J. (eds.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017, pp. 1-3.

partecipazione politica, come il diritto di partecipare a un'ICE³⁰⁶. Inoltre, come per il diritto di petizione, e contrariamente all'ICE, non solo le persone fisiche ma anche quelle giuridiche possono presentare una denuncia al ME. A differenza della petizione e analogamente all'ICE, il denunciante non deve dimostrare il proprio interesse diretto nella questione.

Ratione materiae, questo diritto riconosciuto dall'art. 24 del TFUE conferisce ai suoi titolari la facoltà di presentare una denuncia al ME in caso di "cattiva amministrazione"³⁰⁷ nelle attività delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'UE³⁰⁸. Secondo il CAEDDU³⁰⁹, perché una denuncia presentata al ME sia ammissibile devono essere soddisfatte cinque condizioni: in primo luogo, il denunciante e l'oggetto della denuncia devono essere identificati³¹⁰; in secondo luogo, la denuncia deve essere presentata entro due anni dalla data in cui il denunciante è venuto a conoscenza dei fatti che costituiscono l'oggetto della denuncia³¹¹; in terzo luogo, la denuncia deve essere stata preceduta dalle opportune iniziative amministrative presso l'istituzione o l'organismo interessato; in quarto luogo, il reclamo non deve chiedere al ME di intervenire in questioni soggette a procedimenti giudiziari o di mettere in discussione la fondatezza della decisione di un tribunale³¹²; e in quinto luogo, nel caso di reclami riguardanti i rapporti di lavoro tra le istituzioni e gli organi e i loro funzionari e

³⁰⁶ Su questo tema, GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: "Artículo 43. El Defensor del Pueblo Europeo", *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea...*, op. cit., pp. 704-705.

³⁰⁷ Come spiega Alemanno, la "cattiva amministrazione" si verifica quando un'istituzione o un organismo non agisce in conformità con la legge o con i principi di buona amministrazione, o viola i diritti umani, e può includere irregolarità amministrative, ingiustizie, discriminazioni o abusi di potere (ALEMANNO, A.: *Towards a permanent citizens' participatory...*, op. cit., p. 32). In questo senso, Kotanidis osserva che il termine "cattiva amministrazione" può essere identificato con quegli aspetti del comportamento amministrativo che non sono necessariamente passibili di controllo giudiziario (come la mancanza di trasparenza, la negligenza, i ritardi, la mancanza di servizio e l'imparzialità), cosicché ciò che sfugge al controllo giudiziario può ricadere sotto il controllo del ME (KOTANIDIS, S.: *The European Ombudsman. Reflections on the role and its potential*, European Parliamentary Research Service, 2018, p. I). Pertanto, come spiega l'autore, "illegality necessarily implies maladministration, maladministration does not automatically entail illegality" (*ibidem*, p. 3.).

³⁰⁸ A questo proposito, va notato che le questioni relative alle amministrazioni nazionali non rientrano nelle competenze dell'ufficio del ME, anche quando queste attuano la legislazione dell'UE (ALEMANNO, A.: *Towards a permanent citizens' participatory...*, op. cit., p. 33).

³⁰⁹ CAEDDU, S.: "The Proceedings of the European...", op. cit., pp. 168-169.

³¹⁰ Art. 2.3 della decisione del 1994; art. 2.2 del Regolamento 2021/1163.

³¹¹ Art. 2.4 della decisione del 1994; art. 2.3 del Regolamento 2021/1163.

³¹² Art. 1.3 della decisione del 1994; art. 1.5 e 2.9 del Regolamento 2021/1163.

altri agenti, devono essere state esaurite tutte le possibilità di domande o reclami amministrativi interni³¹³.

Le denunce possono essere presentate per iscritto, anche se non è richiesto un modulo speciale. Vengono indirizzate direttamente al ME o ai membri del Parlamento europeo con la richiesta di rinvio al ME. A differenza delle petizioni al PE e all'ICE, le denunce al ME devono essere presentate individualmente e non congiuntamente ad altri cittadini o persone, e sono escluse le denunce collettive. Per le denunce che rientrano nella sua competenza e soddisfano i criteri di ammissibilità, il ME può svolgere le indagini che, nell'ambito dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone in questo settore, ritiene giustificate sulla base della denuncia in questione, a condizione che i fatti denunciati non siano e non siano stati oggetto di procedimenti giudiziari dinanzi ai tribunali europei³¹⁴. Tuttavia, va chiarito che la presentazione di una denuncia ammissibile non obbliga il ME ad aprire un'indagine, sebbene la decisione di farlo non sia nemmeno discrezionale, ma dipenda dall'esistenza di "motivi sufficienti"³¹⁵. Se il ME ritiene che non vi siano motivi sufficienti per giustificare l'apertura di un'indagine, deve informare il denunciante per iscritto. Ciò significa che il denunciante ha il diritto, in ogni caso, di essere informato del seguito dato al suo reclamo.

Nel caso in cui il ME decida di avviare un'indagine, deve avere accesso a tutti i documenti e le informazioni necessarie per l'esercizio delle sue funzioni, a meno che non vi siano motivi di segretezza debitamente giustificati. Se dopo le indagini e le investigazioni, che devono essere rese pubbliche a meno che il denunciante non richieda la riservatezza, non viene riscontrato alcun caso di "cattiva amministrazione", il denunciante e l'istituzione o l'organo interessato vengono informati e il fascicolo viene chiuso. Se invece il ME conferma l'esistenza di un caso di cattiva amministrazione, ne informa l'istituzione o l'ente interessato affinché gli invii, entro tre mesi, un parere. Una volta ricevuto il parere, il ME prepara una relazione al PE e informa la persona che ha presentato la denuncia dell'esito dell'indagine. Il Mediatore europeo, come i difensori

³¹³ Art. 2.8 della decisione del 1994; art. 2.6 del Regolamento 2021/1163.

³¹⁴ Se è in corso o si è già concluso un procedimento giudiziario sui fatti denunciati nella dichiarazione, il ME dichiara la denuncia irricevibile o ne chiude l'esame, i risultati delle indagini condotte fino a quel momento vengono archiviati e il fascicolo si considera chiuso (art. 2.7 della decisione del 1994; art. 2.9 del Regolamento 2021/1163).

³¹⁵ CAEDDU, S.: "The Proceedings of the European...", op. cit., p. 169.

civici nazionali, non ha il potere di ordinare a un'autorità amministrativa di modificare una decisione o di concedere un risarcimento, anche se la denuncia è considerata giustificata. Se non è possibile raggiungere una soluzione amichevole, il Mediatore si limita a presentare relazioni e raccomandazioni.

Nell'esercizio delle sue funzioni, il ME gode di un'ampia discrezionalità, per cui i denunciati hanno solo il diritto di essere informati dell'esito del loro reclamo, senza possibilità di revisione giudiziaria delle azioni del ME. L'unica eccezione è rappresentata dalla possibilità di chiedere un risarcimento danni nel caso in cui il ME, per un errore grave e manifesto nell'esercizio delle sue funzioni, abbia violato il principio di buona amministrazione sancito dall'art. 41 della CFREU³¹⁶.

³¹⁶ Così, secondo l'art. 41.3 CDFUE: "*Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri*". Su questa questione, tra gli altri, MORVIDUCCI, C.: "Article 24 [Participative Rights]", op. cit., pp. 587-588.

CAPITOLO II

LO SVILUPPO DELL'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI NEL DIRITTO DERIVATO DELL'UNIONE EUROPEA

1. REGOLAMENTO (UE) N. 211/2011 DEL 16 FEBBRAIO 2011

1.1. Il processo legislativo: verso la realizzazione degli aspetti chiave dell'ICE

Sebbene, come è stato esaminato, l'art. 11.4 TUE abbia stabilito le caratteristiche fondamentali –oggettive e soggettive– dell'ICE, la sua corretta attuazione ha richiesto il chiarimento di molte questioni giuridiche, amministrative e pratiche che erano state lasciate senza risposta dalla formulazione breve e imprecisa delle disposizioni del Trattato di Lisbona. A tal fine, non sarebbe bastato un qualsiasi atto giuridico dell'UE, ma occorreva adottare un regolamento europeo (*ex* articolo 24, paragrafo 1, del TFUE). Consapevole di questa necessità, nel maggio 2009 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione che invitava la Commissione a presentare una proposta di regolamento sull'ICE entro la fine dell'anno successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, includendo un allegato con raccomandazioni sul contenuto di base di tale proposta³¹⁷. Sei mesi dopo, nel novembre 2009, la Commissione europea ha pubblicato il suo Libro verde che espone una serie di questioni chiave con l'obiettivo di promuovere un dibattito su di esse a livello europeo e di raccogliere le opinioni di tutte le parti interessate³¹⁸. L'ampia consultazione avviata con questo documento, aperta fino al 31 gennaio 2010, ha dato a singoli, associazioni, datori di lavoro e autorità pubbliche l'opportunità di esprimere il

³¹⁷ *European Parliament resolution of 7 May 2009*, citata sopra. Come osserva Dehousse, la preoccupazione del Parlamento di adottare il regolamento ICE il prima possibile riflette la sensibilità della questione, poiché raramente il Parlamento si preoccupa dell'attuazione di un testo giuridico prima della sua entrata in vigore (DEHOUSSE, F.: "The european citizens' initiative: next big thing or new false good idea?", *Egmont Paper* 59, Academia Press, 2013, p. 7).

³¹⁸ *Green Paper on a European Citizens' Initiative* [COM(2009) 622 final], Bruxelles, di 11/11/2009. Numero minimo di Stati membri da cui i cittadini devono provenire; 2. Numero minimo di firme per Stato membro; 3. Ammissibilità a sostenere un'iniziativa dei cittadini: età minima; 4. Forma e formulazione dell'iniziativa dei cittadini; 5. Requisiti per la raccolta, la verifica e l'autenticazione. Requisiti per la raccolta, la verifica e l'autenticazione delle firme; 6. Termine ultimo per la raccolta delle firme; 7. Registrazione delle proposte d'iniziativa; 8. Numero minimo di firme per Stato membro.

proprio punto di vista sul funzionamento pratico dell'ICE³¹⁹. Dieci mesi dopo, si è tenuta a Bruxelles un'audizione pubblica a cui sono stati invitati tutti coloro che hanno risposto al Libro verde, per discutere ulteriormente le questioni sollevate. Nonostante la moltitudine e la diversità dei pareri ricevuti nell'ambito di queste consultazioni e discussioni, è stato possibile individuare un filo conduttore nella maggior parte di essi: si chiedeva che le procedure e i requisiti dell'ICE fossero semplici, facili e accessibili a tutti i cittadini dell'UE³²⁰.

Sulla base del feedback ricevuto e in linea con il calendario che si era prefissata, la Commissione ha presentato il 31 marzo 2010 la "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini"³²¹. Sia nella preparazione del Libro verde che nella stesura della proposta di regolamento, la Commissione ha utilizzato il cosiddetto "ragionamento per analogia"³²²: tenendo presente che nessun modello nazionale può essere copiato a causa dell'architettura istituzionale unica dell'UE, l'impianto legislativo dell'ICE è stato ispirato alle procedure esistenti nelle legislazioni nazionali degli Stati membri che dispongono di uno strumento di partecipazione equivalente³²³. La proposta è stata accompagnata da una serie di pareri di

³¹⁹ Entro il termine stabilito sono pervenute 329 risposte, alcune delle quali molto interessanti e innovative, da parte di un'ampia gamma di soggetti interessati: 160 da singoli cittadini, 133 da organizzazioni e 36 da autorità pubbliche. Queste e altre informazioni sui risultati della consultazione sono contenute nel documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative. Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative {COM(2010) 119 final}* [SEC(2010) 370], Bruxelles, 31/3/2010. A questo proposito, Cărauşan osserva che molte delle risposte alla consultazione provenivano da Stati che avevano già una propria normativa nazionale sull'iniziativa dei cittadini (come la Germania, la Spagna, l'Italia o il Portogallo...) e che si sono ispirati alle loro buone pratiche per cercare di migliorare la normativa europea (CĂRĂUŞAN, M.: "The European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 23).

³²⁰ BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea...*, op. cit., p. 165.

³²¹ *Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* [COM (2010) 119 final], Bruxelles, 31/3/2010.

³²² GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: "The European Citizens' Initiative – Chances...", p. 9; GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 97; o BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea...*, op. cit., p. 87.

³²³ Ad esempio, nel determinare il periodo di raccolta delle firme, la Commissione ha tenuto conto delle scadenze fissate per le iniziative nazionali dei cittadini, pur tenendo presente la necessità che tale periodo sia adattato e proporzionato alla complessità intrinseca della dimensione europea dell'ICE.

diverse istituzioni europee (CdR³²⁴, GEPD³²⁵ e CESE³²⁶), che sono stati decisivi anche per la stesura del testo finale.

Nel PE, la procedura legislativa è iniziata nelle due commissioni competenti del PE –la commissione per gli affari costituzionali (AFCO) e la commissione per le petizioni (PETI)³²⁷ – dove sono stati redatti documenti di lavoro che sono serviti come base per i numerosi dibattiti e le audizioni successive. La AFCO ha presentato il suo progetto di relazione il 28 ottobre 2010³²⁸, che sarebbe stato adottato circa un mese dopo dal comitato di lettura. La relazione finale sulla proposta di regolamento sarebbe stata presentata dalla AFCO il 2 dicembre dello stesso anno³²⁹. L'intensità del dibattito fu tale che i due relatori del PETI, Gerald Häfner e Diana Wallis, arrivarono ad affermare che non c'era mai stato un dibattito così ampio e aperto su una proposta di regolamento nella storia delle attività

³²⁴ *Opinion of the Committee of the Regions on the 'European Citizens' Initiative'* (2010/C 267/12), pubblicato nella GUUE C-267 di 1/10/2010. In questo parere il CdR ha espresso il suo ampio sostegno alla proposta presentata dalla Commissione, pur segnalando possibili miglioramenti su alcuni punti.

³²⁵ *Opinion of the European Data Protection Supervisor on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* (2010/C 323/01), pubblicato nella GUUE C-323 di 30/11/2010, in cui il GEPD ha fornito alcuni suggerimenti e aggiustamenti in merito alla regolamentazione della questione della protezione dei dati nella proposta di regolamento.

³²⁶ *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Citizens' Initiative'* [COM(2010) 119 definitivo - 2010/0074 (COD)] (2011/C 44/34), relatore generale: Anne-Marie Sigmund. Il parere, che accoglieva i principi fondamentali contenuti nella proposta di regolamento della Commissione, è stato pubblicato nella GUUE C-44 dell'11/2/2011.

³²⁷ Il PE ha accettato che il PETI partecipasse a questa procedura legislativa per apportare la sua competenza ed esperienza in relazione ai diritti dei cittadini espressi attraverso il diritto di petizione, con cui l'ICE ha molto in comune: si veda il *Opinion of the Committee on Petitions for the Committee on Constitutional Affairs on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* [2010/0074(COD)], 23/11/2010, p. 3. A margine, è interessante notare che questa è stata la prima occasione in cui il PETI è stato coinvolto in una procedura legislativa.

³²⁸ *Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* (COM(2010)0119 - C7-0089/2010 - 2010/0074(COD)) [2010/0074(COD)], relatori: Zita Gurmai e Alain Lamassoure, di 28/10/2010.

³²⁹ *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* (COM(2010)0119 - C7-0089/2010 - 2010/0074(COD)), di 2/12/2010.

del PE³³⁰. Il 15 dicembre dello stesso anno, il PE avrebbe adottato la risoluzione legislativa sulla proposta presentata dalla Commissione³³¹.

Il processo di negoziazione a tre è stato caratterizzato dal dinamismo e dalla grande convergenza tra Commissione, PE e Consiglio sulla maggior parte delle questioni. L'alto livello di consenso e la velocità con cui i tre attori legislativi hanno approvato il regolamento dimostrano senza dubbio una grande responsabilità politica da parte delle istituzioni europee in relazione a una questione così delicata come l'attuazione di questo nuovo strumento di partecipazione dei cittadini³³². Sembra che, come sottolinea BOUZA GARCÍA, le istituzioni europee abbiano pensato che una rapida attuazione dell'ICE sarebbe stata un buon modo per mantenere le promesse che il Trattato di Lisbona avrebbe contribuito a rendere l'UE più democratica³³³.

Il testo finale del Regolamento coincide sostanzialmente –ad eccezione di alcune importanti modifiche introdotte durante il processo legislativo– con il testo inizialmente presentato dalla Commissione. Alcune questioni, tuttavia, sono diventate oggetto di dibattito a causa della comparsa di discrepanze più o meno significative nelle posizioni delle diverse istituzioni europee. La Commissione ha proposto alcune soluzioni poco favorevoli ai cittadini, in quanto aumentavano l'onere burocratico e organizzativo dell'ICE; il PE ha cercato di evitare complicate procedure amministrative e di garantire la facilità e l'accessibilità dell'ICE³³⁴; il Consiglio si è collocato a metà strada, ma con una maggiore inclinazione verso l'approccio della Commissione³³⁵.

³³⁰ *Opinion of the Committee on Petitions for the Committee on Constitutional Affairs on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* (COM(2010)0119 - C7-0089/2010 - 2010/0074(COD)), relatori: Gerald Häfner e Diana Wallis, di 23/11/2010.

³³¹ *European Parliament legislative resolution of 15 December 2010 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* (COM(2010)0119 - C7-0089/2010 - 2010/0074(COD)) (2012/C 169 E/44) [P7_TA(2010)0480], pubblicata in GUUE C-169 E del 15/6/2012.

³³² Come evidenziato, tra gli altri, da COTINO HUESO, L.: "El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2011: Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos", *Revista de Derecho Político*, N° 81, 2011, p. 338.

³³³ BOUZA GARCIA, L.: *The Significance of the European Citizens' Initiative...*, op. cit., p. 9.

³³⁴ Come riconosciuto da uno dei suoi correlatori, LAMASSOURE, A., nel contributo intitolato "Revising the ECI Regulation", nell'opera collettiva *An ECI That Works!...*, op. cit., p. 77. Nello stesso senso, un altro membro del PE, BÉLIER, S.: "Fulfilling the promise of the ECI, learning from the Right2Water experience", nella stessa opera, p. 81.

³³⁵ GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., pp. 92-93.

A seguito di tutto questo dialogo istituzionale –caratterizzato, come abbiamo visto, da una mancanza di consenso anche su alcuni degli elementi più essenziali della regolamentazione dello strumento– il 15 dicembre 2010 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico sul testo del futuro regolamento sull'ICE. Due mesi dopo, in linea con il calendario, è stato adottato il Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 sull'iniziativa dei cittadini. L'impatto democratico della semplice adozione del Regolamento 211/2011 è stato evidenziato dalle stesse istituzioni europee. A titolo esemplificativo, il CdR ha definito l'adozione del Regolamento 211/2011 come una pietra miliare nel consolidamento dei principi democratici nell'UE³³⁶. Nella letteratura scientifica è stato inoltre evidenziato come l'adozione di questo regolamento rappresenti una svolta significativa verso una concezione più radicale del rapporto tra partecipazione e democrazia rispetto a quella tradizionalmente riscontrata nell'UE, anche se il contributo finale dell'ICE all'eventuale rafforzamento delle credenziali democratiche dell'UE dipenderà, in larga misura, dal modo in cui gli attori sociali utilizzeranno questo strumento³³⁷.

Il testo del regolamento era accompagnato da una serie di allegati³³⁸, che hanno la stessa forza vincolante del regolamento stesso³³⁹. Questi allegati, essendo elementi non essenziali di un atto giuridico, potevano essere modificati mediante atti delegati adottati dalla Commissione, che consentivano una revisione rapida e semplice degli aspetti in essi definiti, rendendo l'aggiornamento e l'attuazione dell'ICE dinamici e fluidi. Mentre il Regolamento 211/2011 era in vigore, i suoi allegati hanno subito numerose modifiche.

³³⁶ CdR, *Opinion of the Committee of the Regions on the 'European Citizens' Initiative'*, citato sopra, par.5.

³³⁷ MONAGHAN, E.: "Assessing Participation and Democracy in the EU...", op. cit., pp. 291-292.

³³⁸ L'allegato stabilisce il numero minimo di firmatari per Stato membro; l'allegato II indica i dati necessari per la registrazione di una proposta di iniziativa dei cittadini; l'allegato III contiene i moduli per le dichiarazioni di sostegno a un'iniziativa dei cittadini europei; l'allegato IV include il modello di certificato che attesta i singoli sistemi di raccolta online; l'allegato V contiene il modulo per la presentazione delle dichiarazioni di sostegno alle autorità competenti degli Stati membri; l'allegato VI include un modello di certificato che attesta il numero di dichiarazioni di sostegno valide ottenute in uno Stato membro; L'allegato V contiene il modulo per la presentazione delle dichiarazioni di sostegno alle autorità competenti degli Stati membri; l'allegato VI comprende un modello di certificato che attesta il numero di dichiarazioni di sostegno valide ottenute in uno Stato membro; l'allegato VII contiene il modulo da compilare per la presentazione di un'ICE alla Commissione.

³³⁹ Come affermato, ad esempio, dalle STUE del 10 maggio 2016, Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13), par. 45; o del 5 settembre 2018, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* contro Romania e Commissione (C-717/17 P(I)), par. 31.

L'Allegato I è stato modificato nel 2012, a causa dei cambiamenti nella composizione del PE, attraverso il Regolamento delegato 268/2012³⁴⁰. Gli allegati I, III e VII sono stati modificati nel 2013 dal Regolamento (UE) n. 517/2013 del Consiglio³⁴¹, a causa dell'adesione della Croazia all'UE. Successivamente, nello stesso anno, gli allegati II e III sono stati sostituiti da quelli previsti dal Regolamento delegato (UE) n. 887/2013³⁴². Nel 2014, l'allegato I viene nuovamente modificato dal Regolamento delegato (UE) n. 531/2014³⁴³. Nel 2015, gli allegati III, V e VII sono stati modificati dal Regolamento delegato (UE) 2019/714³⁴⁴.

Come stabilito dall'articolo 23, il regolamento sarebbe entrato in vigore 20 giorni dopo la sua pubblicazione nella GUUE, ossia il 1° aprile 2011, ma avrebbe iniziato ad applicarsi il 1° aprile 2012. Da quel momento in poi, la conformità al Regolamento 211/2011 è stata monitorata regolarmente attraverso relazioni successive, realizzate ogni tre anni dalla Commissione³⁴⁵. La prima di queste relazioni è stata adottata il 31 marzo 2015³⁴⁶. Tale relazione elencava già una serie di sfide di diversa natura (legale, logistica, tecnica, politica...) che si erano presentate nell'attuazione di questo primo regolamento ICE. In questa relazione, la Commissione si è impegnata a introdurre misure per

³⁴⁰ Regolamento Delegato (UE) n. 268/2012 della Commissione del 25 gennaio 2012 che modifica l'allegato I del regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini, pubblicato nella GUUE L-89 di 27/3/2012.

³⁴¹ Regolamento (UE) n. 517/2013 del Consiglio, del 13 maggio 2013, che adegua taluni regolamenti e decisioni in materia di libera circolazione delle merci, libera circolazione delle persone, diritto societario, politica della concorrenza, agricoltura, sicurezza alimentare, politica veterinaria e fitosanitaria, politica dei trasporti, energia, fiscalità, statistiche, reti transeuropee, sistema giudiziario e diritti fondamentali, giustizia, libertà e sicurezza, ambiente, unione doganale, relazioni esterne, politica estera, di sicurezza e di difesa e istituzioni, a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia, pubblicato nella GUUE L-158 del 10/6/2013.

³⁴² Regolamento delegato (UE) n. 887/2013 della Commissione dell'11 luglio 2013 che sostituisce gli allegati II e III del regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini, pubblicato nella GUUE L-247 del 18/9/2013.

³⁴³ Regolamento delegato (UE) n. 531/2014 della Commissione del 12 marzo 2014 che modifica l'allegato I del regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini, pubblicato nella GUUE L-148 del 20/5/2014.

³⁴⁴ Regolamento delegato (UE) 2015/1070 della Commissione, del 31 marzo 2015, che modifica gli allegati III, V e VII del regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini, pubblicato nella GUUE L-178 dell'8/7/2015.

³⁴⁵ A tal fine, l'articolo 22 del regolamento prevede che, entro il 1° aprile 2015 e successivamente ogni tre anni, la Commissione presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del regolamento.

³⁴⁶ *Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011* [COM(2015) 145 final], Bruxelles, 31/3/2015.

migliorare il funzionamento dello strumento ICE e ad analizzare ulteriormente l'impatto di queste sfide. A tal fine, e nei limiti del quadro giuridico esistente, la Commissione ha adottato una serie di misure non legislative con l'intento di introdurre alcuni miglioramenti pratici nell'attuazione del regolamento, in molti casi andando ben oltre gli obblighi formali e giuridici imposti dal regolamento stesso. Inoltre, ha avviato diversi studi tecnici per analizzare le sfide e le difficoltà emerse nella pratica. La seconda e ultima relazione sull'attuazione del regolamento 211/2011 è stata adottata il 28 marzo 2018, nel bel mezzo del processo di revisione di questo strumento, e comprendeva una valutazione complessiva dell'attuazione e del funzionamento dell'ICE nel periodo precedente alla revisione del regolamento allora in vigore³⁴⁷.

1.2. Analisi giuridica degli aspetti procedurali dell'ICE ai sensi del Regolamento 211/2011

L'efficacia potenziale dell'ICE come strumento di partecipazione politica dipende in larga misura dalle decisioni progettuali prese attraverso il suo regolamento di attuazione, poiché l'articolazione giuridica pone le basi per l'organizzazione delle regole del gioco e genera incentivi istituzionali che facilitano o ostacolano il funzionamento di questo meccanismo di democrazia partecipativa³⁴⁸. Attualmente, come è noto, la procedura di gestione dell'ICE è disciplinata dal Regolamento 2019/788. Si tratta di una procedura "su misura" per questo tipo di iniziativa, che riflette la sua natura complessa e *sui generis*. La procedura si articola in sette fasi chiaramente differenziate: 1) lancio dell'iniziativa e costituzione del comitato di cittadini; 2) registrazione dell'iniziativa; 3) raccolta delle dichiarazioni di sostegno; 4) verifica e certificazione delle dichiarazioni di sostegno; 5) presentazione dell'iniziativa alla Commissione; 6) audizione pubblica davanti al PE; 7) esame da parte della Commissione. In considerazione del ruolo fondamentale che questa procedura riveste nella valutazione d'impatto dell'ICE³⁴⁹,

³⁴⁷ *Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative* [COM(2018) 157 final], Bruxelles, 28/3/2018.

³⁴⁸ In questo senso, MENDEZ, F. & MENDEZ, M.: "The Promise and Perils of Direct Democracy...", op. cit., p. 67; o SUÁREZ ANTÓN, O.: "Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea: ¿guardar las apariencias o garantizar la participación?", *Revista Española de Derecho Europeo*, N° 69, 2019 [BIB 2019\1150].

³⁴⁹ Come avverte GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 98.

riteniamo importante analizzare in modo approfondito la regolamentazione giuridica di ciascuna delle fasi coinvolte.

1.2.1. Lancio dell'iniziativa e costituzione del comitato dei cittadini

Il primo dei requisiti legali che i cittadini europei devono soddisfare per lanciare efficacemente un'ICE è quello di far parte di una struttura organizzativa minima che sarà responsabile della preparazione, della gestione e della successiva presentazione dell'iniziativa alla Commissione: il cosiddetto "comitato di cittadini"³⁵⁰. Un prerequisito che non è unico per l'ICE, ma è piuttosto comune tra i sistemi nazionali con iniziativa popolare, come quello polacco, rumeno, portoghese, finlandese o spagnolo³⁵¹. La natura stessa dell'ICE come processo "*dal basso verso l'alto*"³⁵² –cioè che parte dalla volontà dei cittadini e non dal meccanismo istituzionale– richiede, per essere efficace, che un gruppo

³⁵⁰ La proposta iniziale della Commissione non richiedeva la formazione di un tale comitato di cittadini, ma un unico organizzatore - che poteva essere una persona fisica o giuridica - era sufficiente per lanciare un'ICE (cfr. art. 3 del testo della proposta). Tuttavia, nella sua relazione sul testo della proposta, il PE ha incorporato molti emendamenti che sostengono che l'ICE dovrebbe essere organizzata e promossa da un comitato di cittadini composto da persone fisiche che sono cittadini dell'UE, per garantire che questo strumento partecipativo affronti questioni di dimensione realmente paneuropea (si vedano ad esempio gli emendamenti 8, 24, 25, 27, 28 o 32 della *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* (COM(2010)0119 - C7-0089/2010 - 2010/0074(COD)). Questo suggerimento è stato infine ripreso nell'articolo 3 del testo finale del Regolamento 211/2011.

³⁵¹ Pertanto, diverse leggi nazionali richiedono che la procedura di iniziativa legislativa popolare o popolare sia avviata da un comitato. Secondo la legge polacca, le attività relative alla stesura di una proposta di legge, alla sua diffusione, alla campagna promozionale e all'organizzazione della raccolta delle firme devono essere svolte da un comitato composto da almeno quindici cittadini polacchi (art. 5 della *Law of 24 June 1999 on the execution of a citizens' legislative initiative*). Analogamente, secondo la legge rumena, la promozione dell'iniziativa legislativa popolare deve essere assicurata da un comitato d'iniziativa composto da almeno dieci cittadini con diritto di voto (art. 2.1 della Legge n. 189/1999). La legislazione portoghese prevede che i cittadini firmatari nominino al loro interno un comitato rappresentativo composto da un minimo di 5 a un massimo di 10 membri (art. 7.1 della *Lei n.º 17/2003*). Secondo la legge finlandese, per lanciare un'iniziativa popolare sono necessari almeno cinque cittadini finlandesi con diritto di voto (art. 3 del *Kansalaisaloite*). La legislazione spagnola, invece, pur stabilendo questo requisito (si veda, ad esempio, l'art. 3.2.c) della Ley Orgánica 3/1984), non stabilisce alcun requisito sul numero minimo o massimo di membri della cosiddetta "Comisión Promotora".

³⁵² Sulla natura dell'ICE come strumento "*bottom-up*" si veda, tra gli altri, BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea...*, op. cit., p. 77; CUESTA LOPEZ, V.: "The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles...", op. cit., p. 136; RUSSACK, S.: "Pathways for Citizens to Engage in EU...", op. cit., p. 10; PAROL, A.: "The European Citizens' Initiative Reform...", op. cit., p. 70; o ZEEGERS, N.: "Civil Society Organizations' Participation...", op. cit., p. 32.

di cittadini agisca come canale strumentale per la partecipazione politica attraverso questo strumento³⁵³.

Secondo l'art. 3.2 del Regolamento 211/2011, questo comitato deve essere composto da almeno sette persone fisiche³⁵⁴. Pertanto, secondo il regolamento di attuazione dell'ICE, solo le persone fisiche possono essere i promotori di queste iniziative, escludendo quindi le persone giuridiche. Questa, tuttavia, è stata una questione controversa durante l'iter legislativo del Regolamento 211/2011, dove le istituzioni europee hanno espresso posizioni divergenti. Inizialmente, la Commissione, sostenuta dal Consiglio, aveva proposto che una persona fisica, una persona giuridica o un'organizzazione potesse essere un organizzatore di un'ICE³⁵⁵. Tuttavia, il Parlamento europeo ha ritenuto che tale possibilità fosse contraria all'intenzione originaria dell'ICE e alla natura stessa dell'ICE come strumento per i cittadini comuni³⁵⁶. Infatti, una delle principali preoccupazioni iniziali riguardo all'ICE era che le *lobby* potessero dirottare questo strumento di partecipazione dei cittadini per utilizzarlo come metodo alternativo di pressione sulle istituzioni europee³⁵⁷. Per limitare questo rischio, nei negoziati è stata imposta la posizione secondo cui solo le persone fisiche potevano essere membri del comitato organizzativo dell'ICE, anche se potevano essere sostenute da persone giuridiche. Questo regolamento non prevedeva inoltre la possibilità che il comitato dei

³⁵³ ILLUECA BALLESTER, J.E.: "La iniciativa ciudadana europea...", op. cit.

³⁵⁴ Va notato che questa disposizione non era inclusa nella proposta iniziale presentata dalla Commissione nel 2010, ma è stata introdotta successivamente a seguito di un emendamento presentato dal Parlamento europeo "in order to facilitate the emergence of real European-wide issues, the reflection on those issues and the collection of signatures throughout the Union" (cfr. *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* [A7-0350/2010]). Dal mondo accademico si sono levate voci che ritengono che questo requisito sulla composizione del gruppo di organizzatori, pur potendo essere usato come raccomandazione, sia sproporzionato come requisito punibile con il rifiuto della registrazione: in questo senso, GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 99; o SZELIGOWSKA, D. & MINCHEVA, E.: "The European Citizens' Initiative – Empowering...", op. cit., pp. 65-66.

³⁵⁵ Si veda l'art. 3 della proposta presentata dalla Commissione nel 2010.

³⁵⁶ Infatti, nell'*Report on the proposal for a regulation...*, già citato, il PE ha sottolineato che: "A genuine citizens' initiative should, per definitionem, be a tool of participatory democracy which is open for citizens of the Union and not for legal persons. Therefore the organisers should only be citizens (natural persons). The organisers should form a citizens' committee in order to be able to launch an initiative".

³⁵⁷ Il timore di questa eventualità è stato molto presente durante i dibattiti del processo legislativo del Regolamento 2011/211. Infatti, gli emendamenti presentati dal Parlamento europeo su questo tema si basavano sulla seguente giustificazione: "Excluding legal persons from the organising committee will protect the citizens' initiative from the possible abuse of existing business organisations, political parties and other organisations which are much stronger than a group of citizens and have more possibilities to act on the EU level" (si veda, ancora, *Report on the proposal for a regulation...*, citata sopra).

cittadini potesse essere costituito come persona giuridica. Tuttavia, questa limitazione giuridica dell'iniziativa popolare alle persone fisiche è puramente simbolica, poiché, da un punto di vista pratico, non vi è alcun ostacolo per le persone giuridiche a organizzare un'iniziativa popolare attraverso il loro personale dirigente³⁵⁸, anche se i membri del comitato dei cittadini dovrebbero essere persone fisiche che utilizzano il proprio nome per qualsiasi compito pratico o amministrativo relativo alla gestione dell'ICE (ad esempio, i conti bancari per il finanziamento dell'ICE)³⁵⁹.

Ma non basta essere una persona fisica per essere membro del comitato organizzatore di un'ICE. Il primo di questi è quello di essere un "cittadino dell'UE"³⁶⁰, cioè, come abbiamo già sottolineato, cittadini di uno degli Stati membri, senza limitazioni di luogo di residenza³⁶¹. Questo requisito chiarisce che, come osserva il PAROL, il diritto di organizzare e sostenere un'ICE costituisce un'estensione del catalogo di diritti politici derivanti dalla cittadinanza dell'UE³⁶². Il secondo requisito è l'età sufficiente per poter votare alle elezioni del Parlamento europeo³⁶³. Nella stragrande maggioranza degli Stati membri l'età sarà di diciotto anni, ad eccezione di Austria e Malta, dove sarà di sedici anni, e della Grecia, dove sarà di diciassette anni³⁶⁴. Anche la questione dell'età minima richiesta per organizzare e sostenere un'ICE è stata ampiamente discussa nei dialoghi interistituzionali. Da parte del Parlamento europeo, è stato notato fin da subito quanto sarebbe stato contraddittorio se l'età minima richiesta per partecipare a un'iniziativa dei cittadini fosse stata più alta dell'età minima per partecipare alle elezioni europee in un

³⁵⁸ In questa linea, HRBEK, R.: "Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem", *Integration*, Vol. 35, N° 1, 2012, p. 46; o HIEBER, T.: *Die Europäische Bürgerinitiative...*, op. cit. p. 97.

³⁵⁹ BALLESTEROS, M. & FIORENTINI, S.: *Towards a Revision of the European Citizens' Initiative?*, European Parliament, Luxembourg, 2015, p. 16.

³⁶⁰ Secondo Smith, questo requisito crea potenziali disuguaglianze nella partecipazione, in quanto chi viene definito "cittadino" varierà a seconda delle politiche nazionali, sollevando sfide legate alla parità di trattamento e alla libera circolazione dei cittadini (SMITH, G.: "The European Citizens' Initiative: A New Institution...", op. cit., pp. 281 e 282).

³⁶¹ Per quanto riguarda il concetto di "cittadino dell'UE", si rimanda a quanto esposto nella sezione 1.2 del capitolo I della presente tesi.

³⁶² PAROL, A.: "The European Citizens' Initiative Reform...", op. cit., p. 68.

³⁶³ Art. 3.4 del Regolamento 211/2011.

³⁶⁴ A questo proposito, Salm sottolinea che l'esistenza di limiti di età diversi su questo punto crea incoerenza nella regolamentazione dello strumento dell'ICE (SALM, C.: *The added value of the European Citizens' Initiative (ECI), and its revision*, European Parliamentary Research Service, 2018, p. 11).

determinato Stato membro³⁶⁵. Ciò ha lasciato due alternative: rendere l'età minima per partecipare a un'iniziativa dei cittadini uguale all'età minima per partecipare alle elezioni europee in un determinato Stato membro. Rimanevano quindi due alternative: allineare il limite di età per partecipare all'iniziativa dei cittadini al limite di età per votare alle elezioni, oppure fissare un limite di età inferiore. La Commissione ha optato per la prima opzione, affermando nella sua proposta che per poter organizzare e sostenere un'ICE è necessario avere l'età per votare alle elezioni del PE. A livello comparativo, si può notare che questo requisito è pienamente coerente con le normative nazionali, in quanto tutti gli Stati membri che hanno iniziative popolari a livello nazionale prevedono nelle rispettive legislazioni o costituzioni che i promotori di tali iniziative debbano essere cittadini aventi diritto di voto alle elezioni dei rispettivi parlamenti nazionali³⁶⁶. Tuttavia, durante l'esame del Regolamento 2011/211, il Parlamento europeo ha sollevato la questione della proposta di un limite di età inferiore a sedici anni per incoraggiare il coinvolgimento e la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'UE³⁶⁷. Alla fine, a causa

³⁶⁵ PE, *Report requesting the Commission to submit a proposal...* (2008/2169(INI)), già citato, p. 5.

³⁶⁶ Austria: art. 41.1 della Costituzione austriaca; Finlandia: art. 3 del *Kansalaisaloitelaki*; Slovenia: art. 88 della Costituzione slovena; Spagna: art. 1 della Ley Orgánica 3/1984 del 26 marzo 1984; Italia: art. 71 della Costituzione italiana e art. 48 della Legge 25 maggio 1970, n. 352; Lettonia: art. 22. Lituania: art. 68 della Costituzione lituana; Polonia: art. 118 della Costituzione polacca e art. 2 della Legge del 24 giugno 1999 sull'esecuzione di un'iniziativa legislativa popolare; Portogallo: art. 2 della Legge n. 17/2003; Romania: art. 74 della Costituzione rumena e art. 2.1 della Law of 24 June 1999 on the execution of a citizens' legislative initiative. Alla base di questo requisito c'è, come sottolineano Sanjuán e Poptcheva, la necessità di garantire una certa "coerenza legislativa", in modo che i consueti promotori legislativi (Governo e Parlamento) siano legittimati democraticamente attraverso il voto dei cittadini (FREIXES SANJUÁN, T. & POPTCHEVA, E-M.: "Iniciativa legislativa popular: estudio comparativo de la situación legal en los estados miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE", *Pliegos de Yuste: revista de cultura y pensamiento europeos*, N° 9-10, 2009, p. 38).

³⁶⁷ Secondo i relatori del PETI, Gerald Häfner e Diana Wallis, l'estensione del "diritto di firma" a tutti i cittadini europei che hanno raggiunto l'età di 16 anni è stato considerato un cambiamento essenziale e un modo per aumentare e migliorare l'informazione tra i giovani sull'Europa e sul suo futuro, nonché per generare un forte interesse per le politiche del futuro. Allo stesso modo, i relatori della Commissione per la cultura e l'istruzione (CULT) e della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) hanno raccomandato che l'età minima dei firmatari sia di 16 anni, sostenendo che la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e la solidarietà dei giovani sono fondamentali per l'Europa del futuro, e ricordando l'ineguaglianza causata dal collegamento dell'età per la firma dell'ICE ai requisiti per il voto al Parlamento europeo stabiliti dalla legislazione nazionale (si veda la *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* (A7-0350/2010), citata sopra). Allo stesso modo, in letteratura si sono levate voci a favore dell'estensione del diritto di partecipare a un'ICE ai cittadini dell'UE di età superiore ai 16 anni, come modo per cercare di combattere lo scarso coinvolgimento dei giovani negli affari europei: tra questi, GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: "The European Citizens' Initiative – Chances...", op. cit., p. 10; o ANGLMAYER, I.: *The European Citizens' Initiative: the experience...*, op. cit., p. 19.

dell'opposizione del Consiglio, la proposta iniziale della Commissione ha prevalso e si è riflessa nel testo finale del regolamento.

D'altra parte, c'era anche il timore che gli eurodeputati usassero l'ICE per catturare voti e ottenere una legislazione che non avrebbero potuto ottenere con i loro poteri ordinari nel PE³⁶⁸. Per evitare che ciò accada, nella legislazione secondaria è stata introdotta una disposizione che esclude gli eurodeputati dal numero minimo di membri³⁶⁹. Tuttavia, agli eurodeputati non è vietato far parte del gruppo organizzatore, a differenza di quanto avviene in alcuni sistemi nazionali³⁷⁰. In effetti, il coinvolgimento dei deputati europei nell'organizzazione dell'ICE costituisce un collegamento tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa con notevoli vantaggi³⁷¹: per gli organizzatori, un chiaro rafforzamento della propria iniziativa grazie all'appoggio dei rappresentanti dei cittadini europei, e per i deputati europei, un modo per raddoppiare la propria azione politica utilizzando anche meccanismi di azione diretta³⁷². Tuttavia, poiché questi rappresentanti hanno altri modi per influenzare le decisioni legislative e avviare dibattiti a livello europeo, e per evitare che i partiti politici si appropriino di questo strumento, è logico che la loro partecipazione non venga presa in considerazione nel calcolo del numero minimo di membri che devono comporre il gruppo organizzatore³⁷³. Questa disposizione, insieme al divieto per le persone giuridiche di far parte del gruppo organizzatore, sottolinea

³⁶⁸ THOMSON, J.: "What didn't happen with the European Citizens' Initiative...and what did", *An ECI That Works!*, op. cit., p. 73.

³⁶⁹ Art. 3.2 del Regolamento 211/2011.

³⁷⁰ Ad esempio, in Romania, la legge n. 189189 del 9 dicembre 1999 stabilisce espressamente che le persone elette a suffragio universale, tra le altre, non possono essere membri del comitato d'iniziativa (art. 2.2).

³⁷¹ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: "La "iniciativa ciudadana" en la Unión Europea", *Panorama social*, N° 17, 2013, pp. 65-66. Tuttavia, l'autore è critico nei confronti dell'integrazione degli eurodeputati nell'ICE, in quanto ciò "potrebbe contrastare la forza delle richieste dei cittadini confondendola con una procedura più vicina a quella della democrazia rappresentativa" (*ibidem*). Non è l'unica voce della dottrina che si è mostrata reticente sulla possibilità che gli eurodeputati facciano parte del comitato o del gruppo organizzatore. Per Cabello Fernández, questa possibilità presuppone "una circostanza estranea alla filosofia stessa che sta alla base dell'iniziativa popolare", pur riconoscendo gli effetti positivi che può avere nel rafforzamento dell'ICE (CABELLO FERNÁNDEZ, M.D.: *Democracia Directa e Iniciativa Legislativa...*, op. cit., p. 44).

³⁷² In questo senso, alcuni autori hanno previsto che gli eurodeputati "will find that the Citizens' Initiative constitutes an excellent opportunity to advertise themselves and what they stand for" (HIERLEMANN, D. & WOHLFARTH, A.: "A revolution in disguise: the European Citizens' Initiative", *Spotlight Europe*, N° 7, 2010, p. 7).

³⁷³ Come sottolinea Hieber, questa disposizione impedisce anche agli eurodeputati di utilizzare l'ICE per aggirare i requisiti dell'art. 225 del TFUE –che richiede il voto favorevole della maggioranza dei membri del PE– quando chiedono alla Commissione di adottare un atto giuridico su un argomento specifico (HIEBER, T.: *Die Europäische Bürgerinitiative...*, op. cit., pp. 98 e 99).

l'impegno dell'ICE a promuovere la partecipazione alla politica europea dei cittadini in quanto tali, e non della società civile organizzata o dei partiti del PE³⁷⁴.

Oltre ai suddetti requisiti qualitativi e quantitativi, il diritto derivato ha stabilito anche un criterio di dispersione geografica, richiedendo che i membri del gruppo organizzatore risiedano in almeno sette Stati membri diversi al momento della registrazione dell'ICE³⁷⁵. Pertanto, la struttura organizzativa che promuove l'iniziativa deve riunire cittadini europei residenti –non necessariamente cittadini– in sette o più Stati membri diversi. Ciò significa che qualsiasi persona fisica residente nell'UE che desideri promuovere un'iniziativa di questo tipo sarà costretta a cercare la collaborazione e il sostegno di altri cittadini di almeno altri sei Stati membri. Ciò evita, come avverte BOUZA GARCÍA, che queste iniziative siano organizzate centralmente da Bruxelles³⁷⁶, garantendo così fin dall'inizio la dimensione transnazionale delle questioni sollevate dall'iniziativa³⁷⁷ e promuovendo un senso di appartenenza alla politica dell'UE³⁷⁸. Almeno in teoria, perché l'esperienza pratica dimostra che a volte i membri del comitato organizzatore sono puramente simbolici e non coincidono con quelli che effettivamente gestiscono l'organizzazione e il coordinamento della raccolta delle firme³⁷⁹.

Inoltre, per garantire una comunicazione trasparente, fluida ed efficiente tra le istituzioni europee e il comitato dei cittadini durante l'intero processo, gli organizzatori devono nominare un rappresentante e un sostituto –definiti "persone di contatto"– tra i loro membri, responsabili del collegamento tra le due estremità e autorizzati a parlare e

³⁷⁴ Questa è l'opinione di CONRAD, M.: "The European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 17.

³⁷⁵ Art. 5.2 Regolamento 2019/788.

³⁷⁶ BOUZA GARCIA, L.: *Il significato dell'iniziativa dei cittadini europei...*, op. cit., p. 11.

³⁷⁷ In questo senso, il Considerando (8) del Regolamento 211/2011 specifica che questo requisito è volto a "incoraggiare l'emergere di questioni di dimensione europea e promuovere una riflessione in merito". In letteratura, TENREIRO, M.: "Citizens' Initiative: What's next?", op. cit., p. 84. D'altra parte, alcuni autori come Santini hanno messo in dubbio che questo requisito per la composizione del comitato dei cittadini sia davvero necessario per garantire la dimensione europea dell'ICE, dato che questa sarebbe già garantita dal requisito che le firme a sostegno di un'iniziativa provengano da un numero significativo di Stati membri. Secondo l'autore, si tratterebbe piuttosto di un filtro per limitare il numero di iniziative proposte: SANTINI, A.: *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale ...*, op. cit., pp. 95-96.

³⁷⁸ CONRAD, M.: "A Small-States Perspective on the European Citizens'...", op. cit., p. 302.

³⁷⁹ A questo proposito, la testimonianza di uno dei membri del comitato organizzativo di un'ICE è esemplificativa: "I do not work with people from the organizing committee. I needed them only to create the committee. I found them through the association but they do not want to get further involved. There is no connection between us. The association and I alone work for the ECI. The other committee members are not event members of the association, maybe except one person. They are friends of association members" (riprodotto in MORARU, A.: "European Union Democratic Governance...", op. cit., p. 149).

ad agire a nome del comitato dei cittadini³⁸⁰. Al fine di garantire che i membri del comitato di cittadini soddisfino i requisiti qualitativi e quantitativi per l'organizzazione di un'ICE, la Commissione ha il potere di richiedere prove pertinenti agli organizzatori³⁸¹. Il mancato rispetto dei requisiti per la composizione di questo comitato stabiliti nel diritto derivato comporterebbe, come vedremo, il rifiuto della domanda di registrazione dell'ICE da parte della Commissione. Essendo un requisito inevitabile per l'ammissibilità iniziale dell'ICE, questo requisito funge da importante filtro nella fase di registrazione, evitando che l'attività della Commissione sia paralizzata a causa di una possibile ondata di domande da parte di singoli cittadini³⁸².

Una volta costituito, il comitato dei cittadini ha la responsabilità di preparare e redigere il testo dell'iniziativa da lanciare. Il Trattato di Lisbona non specificava quale forma dovessero assumere le iniziative presentate alla Commissione, quindi la questione doveva essere risolta attraverso il diritto derivato. A questo proposito, il Regolamento 211/2011 opta per un modello di iniziativa semplice: è sufficiente indicare l'iniziativa in termini generali, lasciando alla Commissione la facoltà di decidere, se necessario, quale tipo di atto giuridico adottare e quale sarà il suo contenuto specifico³⁸³. La richiesta di registrazione deve semplicemente indicare il titolo dell'iniziativa, gli obiettivi dell'iniziativa e le disposizioni dei Trattati ritenute pertinenti³⁸⁴. Tuttavia, gli organizzatori hanno il diritto di presentare informazioni aggiuntive sull'oggetto, gli obiettivi e il background della loro proposta, per cui dovranno valutare caso per caso se è nel loro interesse esercitare o meno questo diritto³⁸⁵. Inoltre, il gruppo di organizzatori può anche preparare un progetto di atto giuridico da presentare alla Commissione come testo di riferimento, se lo ritiene opportuno³⁸⁶. Si tratta in ogni caso di una possibilità e

³⁸⁰ Art. 3.2 del Regolamento 211/2011. L'obbligo di nominare un rappresentante e un sostituto è stato ritenuto necessario per garantire che il comitato dei cittadini possa "parlare con una sola voce" [emendamento n. 27 *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* (COM(2010)0119 - C7-0089/2010 - 2010/0074(COD))].

³⁸¹ Art. 3.3 del Regolamento 211/2011.

³⁸² DE WITTE, B., *et. al.*: *Legislating After Lisbon: New Opportunities for the European Parliament: a Study Prepared in the Framework of the European Union Democracy Observatory for the Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament*, European Union Democracy Observatory, Florence, 2010, p. 9; o HIEBER, T.: *Die Europäische Bürgerinitiative...*, *op. cit.*, p. 99.

³⁸³ ILLUECA BALLESTER, J.E.: "La iniziativa ciudadana europea...", *op. cit.*

³⁸⁴ Art. 4.1 in combinato disposto con l'Allegato II del Regolamento 211/2011.

³⁸⁵ STUE del 10 maggio 2016, Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13), par. 56.

³⁸⁶ Come indicato nell'Allegato II del Regolamento 211/2011, *in fine*.

non di un obbligo³⁸⁷, come nel caso di alcune iniziative popolari nazionali, come quella finlandese³⁸⁸ o quella austriaca "*Volksbegehren*"³⁸⁹, che indubbiamente favorisce l'accessibilità di questo strumento partecipativo. Questa regolamentazione contrasta con quanto avviene in altri modelli nazionali di iniziativa popolare più complessi (lo spagnolo³⁹⁰, l'italiano³⁹¹, il lettone³⁹², il finlandese³⁹³, il polacco), che richiedono che l'iniziativa assuma la forma di un progetto di atto legislativo.

Certamente, la semplicità e la genericità della formulazione dell'ICE rende più facile la presentazione da parte degli organizzatori e più flessibile la trasformazione in una proposta legislativa formale. Tuttavia, come sottolineano GLOGOWSKI e MAURER, la scelta di questo modello lascia anche ampio spazio alla contrattazione politica, cosa che non avviene quando viene presentato un testo articolato che costituisce una solida base per le discussioni e i negoziati futuri³⁹⁴. Il modello adottato è quindi un'arma a doppio taglio: se da un lato elimina un importante filtro per la partecipazione

³⁸⁷ Secondo il parere della Commissione nel Libro Verde sulle ICE, imporre tale obbligo sarebbe stato un requisito "inutilmente restrittivo e oneroso" (p. 7). In realtà, ad oggi, solo 18 delle 107 ICE registrate sono state accompagnate da un progetto di legge. Queste iniziative sono: "*Single Communication Tariff Act*" [ECI(2012)000002]; "*One of us*" [ECI(2012)000005]; "*End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights*" [ECI(2012)000012]; "*Single Communication Tariff Act*" [ECI(2012)000016]; "*End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights*" [ECI(2013)000002]; "*STOP PLASTIC IN THE SEA*" [ECI(2015)000003]; "*Mum, Dad & Kids - European Citizens' Initiative to protect Marriage and Family*" [ECI(2015)000006]; "*Stop Extremism*" [ECI(2017)000007]; "*Europe CARES - Inclusive Quality Education for Children with Disabilities*" [ECI(2019)000002]; "#NewRightsNow - Strengthening the rights of 'uberised' workers" [ECI(2019)000004]; "*Ending the aviation fuel tax exemption in Europe*" [ECI(2019)000009]; "*Grow scientific progress: crops matter!*" [ECI(2019)000012]; "*Civil society initiative for a ban on biometric mass surveillance practices*" [ECI(2021)000001]; "*Ban Fossil Fuel Advertising and Sponsorships*" [ECI(2021)000004]; "*Stop (((5G))) - Stay Connected but Protected*" [ECI(2021)000009]; "*Good Clothes, Fair Pay*" [ECI(2022)000004]; "*End The Horse Slaughter Age*" [ECI(2023)000003]; e "*EU Live Bus Stop Info*" [ECI(2023)000008].

³⁸⁸ Ai sensi dell'art. 4 della legge sull'iniziativa popolare del 2012 (*Kansalaisaloitlaki*, modificata nel 2019), un'iniziativa popolare può assumere la forma di un disegno di legge o di una proposta per avviare la preparazione di una legge.

³⁸⁹ Come specifica l'art. 41.2 della Costituzione austriaca, l'iniziativa popolare "*può*" assumere la forma di una proposta di legge, ma non è un requisito.

³⁹⁰ Art. 3.2 della Ley Orgánica 3/1984.

³⁹¹ Art. 49 de la Legge 25 maggio 1970, n. 352

³⁹² Art. 23.3 della *Law on National Referendums, Initiation of Laws and European Citizens' Initiative*.

³⁹³ Articoli 5 o 10 della Law of 24 June 1999.

³⁹⁴ GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: "The European Citizens' Initiative - Chances...", op. cit., pp. 11 e 12. Nella stessa ottica, Aloisio, Grimaldi, Morelli e Schioppa sottolineano che questo regolamento lascia alla Commissione un ampio potere discrezionale nella redazione della versione finale dell'atto giuridico (ALOISIO, S., GRIMALDI, G., MORELLI, U. & PADOA-SCHIOPPA, A.: "The European Citizens' Initiative: Challenges...", op. cit., p. 81).

pubblica, esentando gli organizzatori dall'obbligo di redigere un atto giuridico completo, dall'altro offre alla Commissione un ampio margine di manovra nel tradurre l'iniziativa proposta in un atto giuridico concreto³⁹⁵. Questo ampio margine di manovra è anche un requisito del potere di iniziativa legislativa conferito alla Commissione dai Trattati, come si vedrà nella sezione dedicata all'esame dell'ICE.

Ai sensi del regolamento 211/2011, la Commissione era tenuta a istituire un punto di contatto per fornire informazioni e assistenza sull'ICE ai cittadini³⁹⁶. In ottemperanza a tale obbligo, la Commissione ha istituito un centro di consulenza dedicato nel centro di contatto *Europe Direct* per rispondere direttamente alle domande dei potenziali organizzatori, compresa la consulenza sull'ammissibilità giuridica delle iniziative previste³⁹⁷.

Una volta preparata l'iniziativa, il gruppo di organizzatori farà domanda di registrazione alla Commissione. Questo ci porta alla fase successiva della procedura: la registrazione dell'ICE.

1.2.2. Registro

Una volta preparato dal gruppo organizzatore e prima della raccolta delle dichiarazioni di sostegno da parte dei cittadini, il comitato dei cittadini presenterà alla Commissione la domanda di registrazione dell'ICE, che conterrà, su base obbligatoria, tutti gli elementi specificati nell'allegato II del regolamento, insieme a informazioni regolarmente aggiornate sulle fonti di sostegno e finanziamento dell'ICE proposta³⁹⁸.

³⁹⁵ SÉNÉ, T.: “Un modèle démocratique pour l'UE ? L'initiative citoyenne en question”, *Nouvelle Europe*, 27/2/2011. Online: <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1037> [ultima visita: 25/10/2023].

³⁹⁶ Art. 4.1 del Regolamento 211/2011.

³⁹⁷ *Europe Direct* è un punto di contatto gestito e finanziato dall'UE per rispondere a domande generali sull'UE, fornire informazioni sui diritti e le opportunità a disposizione dei cittadini europei e rendere disponibili documenti e riferimenti ad altri centri di informazione. Questo servizio di contatto centrale è disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE, oltre all'ucraino e al russo, ed è accessibile sia per telefono che per via telematica. Il servizio centrale è integrato da una vasta gamma di reti in tutta l'UE. Attualmente esistono 424 centri in tutti gli Stati membri. Ulteriori informazioni sono disponibili al seguente link: https://european-union.europa.eu/contact-eu/write-us/answering-your-questions_en [ultima visita: 25/10/2023]. Il sito web dell'ICE (https://europa.eu/citizens-initiative/contact_en) indica che per le richieste di informazioni generali sull'ICE è possibile contattare il servizio generale *Europe Direct* o uno dei suoi uffici locali (https://european-union.europa.eu/contact-eu_en) [ultima visita: 25/10/2023].

³⁹⁸ Art. 4.1 in combinato disposto con l'Allegato II del Regolamento 211/2011, come modificato dal Regolamento delegato (UE) n. 887/2013. In base a tale allegato, le informazioni da includere nella domanda

Queste informazioni devono essere fornite, tramite una registrazione su un sito web fornito dalla Commissione, in una delle lingue ufficiali dell'UE³⁹⁹. Dopo aver ricevuto le informazioni pertinenti, la Commissione deciderà se procedere alla registrazione dell'ECI proposta entro un massimo di due mesi, poiché la registrazione dell'ECI non è automatica, ma è subordinata al soddisfacimento di alcuni requisiti formali. Tali requisiti, stabiliti dall'articolo 4, paragrafo 2, del Regolamento 211/2011, sono i seguenti:

- a) L'ICE non "*esula manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati*". Questa condizione per la registrazione è coerente con gli obiettivi dell'ICE come strumento di partecipazione politica, che non cerca di avviare un semplice dialogo tra i cittadini e le istituzioni europee, ma di sollecitare la Commissione, nell'ambito delle sue competenze, a presentare una proposta di atto giuridico dell'UE⁴⁰⁰. Se non esiste una base giuridica nei Trattati per l'adozione della proposta di atto giuridico richiesta dall'iniziativa, non avrebbe senso registrarla, poiché anche se si raccogliesse il necessario sostegno pubblico, gli obiettivi perseguiti dall'ICE non potrebbero mai essere raggiunti. Questa, inoltre, è una conseguenza concreta del principio del conferimento di poteri alla Commissione (ex art. 5 TUE) e del requisito secondo cui ogni istituzione deve agire nei limiti dei poteri ad essa conferiti dai Trattati (ex art. 13(2) TUE)⁴⁰¹. Secondo la giurisprudenza del Tribunale, la valutazione di questa circostanza non è una questione di fatto o di valutazione di prove soggette alle regole probatorie, ma, soprattutto, di interpretazione e applicazione delle pertinenti

di registrazione di un'ICE sono le seguenti: il titolo della proposta di iniziativa dei cittadini, con un massimo di 100 caratteri.; l'oggetto dell'ICE proposta, con un massimo di 200 caratteri; una descrizione degli obiettivi della proposta di iniziativa dei cittadini su cui la Commissione deve decidere, con un massimo di 500 caratteri; le disposizioni dei trattati ritenute pertinenti dagli organizzatori dell'iniziativa proposta; nome e cognome, indirizzo postale, nazionalità e data di nascita dei sette membri del comitato dei cittadini, indicando in particolare il rappresentante e i sostituti e i loro indirizzi e-mail; e tutte le fonti di sostegno e finanziamento dell'iniziativa popolare proposta al momento della registrazione. In via facoltativa e aggiuntiva, possono essere forniti in allegato dettagli più specifici sullo scopo, gli obiettivi e il background dell'ICE proposta.

³⁹⁹ *Ibidem*.

⁴⁰⁰ Come riconosciuto dal Tribunale nella sentenza del 19 aprile 2016, Costantini e altri/Commissione (T-44/14), par. 31.

⁴⁰¹ Come afferma giustamente il Tribunale in questa sentenza: "l'obiettivo di partecipazione democratica dei cittadini dell'Unione sotteso al meccanismo dell'ICE non può eludere il principio delle competenze di attribuzione e autorizzare l'Unione a disciplinare un settore per il quale non le è stata attribuita alcuna competenza" (par. 53). Lo stesso vale per la STUE del 24 settembre 2019, Romania/Commissione (T-391/17), par. 44.

disposizioni dei Trattati⁴⁰². Non spetta quindi agli organizzatori dimostrare che sussistono le condizioni per l'adozione dell'atto giuridico sulla base giuridica suggerita, ma la Commissione deve limitarsi a verificare "se, da un punto di vista oggettivo, siffatte misure, previste in astratto, possano essere adottate sul fondamento dei trattati"⁴⁰³.

- b) L'ICE proposta non è "*presentata in modo manifestamente ingiurioso, o non ha un contenuto futile o vessatorio*". Come osserva ORGAN, questa disposizione consente alla Commissione di bloccare le iniziative che sono considerate contrarie o troppo lontane dall'impegno democratico generale, o che mancano di una seria intenzione di partecipare al processo decisionale dell'UE⁴⁰⁴.
- c) L'ICE proposta non è "*manifestamente contraria ai valori dell'Unione quali stabiliti nell'articolo 2 TUE*". Uno dei timori iniziali era che l'ICE potesse essere utilizzata dagli euroscettici per minare l'UE o i suoi valori⁴⁰⁵. Pertanto, al fine di prevenire un uso spurio di questo strumento per minare le basi assiologiche dell'UE, è ragionevole che sia stata introdotta una disposizione per garantire che le iniziative presentate alla Commissione rispettino i valori di questa comunità politica.

⁴⁰² STUE del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P), sentenza sul ricorso contro la SCGUE del 10 maggio 2016, Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13), par. 61. Nello specifico, nel caso di specie, la CGUE ha commesso un errore di diritto ritenendo che, poiché i ricorrenti non avevano fornito la prova che fossero soddisfatte le condizioni per cui l'articolo 174 TFUE potesse fungere da base giuridica per l'ICE proposta, il reclamo basato sull'errata interpretazione di tale disposizione da parte della Commissione doveva essere respinto. La Corte ha quindi accolto il ricorso e annullato la sentenza impugnata.

⁴⁰³ Paragrafo 62 della sentenza. Lo stesso ragionamento sarà successivamente ribadito, in termini analoghi, nella SCGUE del 20 gennaio 2022, Romania/Commissione (C-899/19 P), par. 46 e 76; e nella STUE del 9 giugno 2021, Iniziativa «Derecho de la UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas»/Commissione (T-611/19), par. 62. Questo ragionamento smonterebbe, fortunatamente, la precedente argomentazione del Tribunale secondo cui spettava agli organizzatori dimostrare, in modo sufficientemente preciso, che la proposta dell'ECI poteva rientrare nelle basi giuridiche proposte [STUE del 5 aprile 2017, HB e altri/ Commissione (T-361/14), par. 39 e 47].

⁴⁰⁴ ORGAN, J.: *Direct Democracy In and Between the EU and UK...*, op. cit., p. 75. Allo stesso modo, Raffenne sottolinea che, sulla base di questa disposizione, potrebbe essere negata la registrazione di iniziative euroscettiche, controverse o addirittura provocatorie, anche se potrebbero dare un contributo positivo al dibattito sull'integrazione europea [RAFFENNE, C.: "The European Citizens' Initiative: the Influence of Anglo-American Governance Ideology on Recent EU Institutional Reforms", *Democracy, Participation and Contestation: Civil society, governance and the future of liberal democracy* / AVRIL, E. & NEEM, E. (eds.), Routledge, New York, 2016, p. 157].

⁴⁰⁵ THOMSON, J.: "What didn't happen with the European Citizens...", op. cit., p. 73.

L'inosservanza di uno dei suddetti criteri comporterà il rifiuto della registrazione della proposta di ICE⁴⁰⁶. Inoltre, come già osservato, la Commissione rifiuterà la registrazione di tutte le proposte di iniziativa che suggeriscono l'adozione di un atto giuridico che comporti necessariamente la modifica dei Trattati, sia per l'aggiunta di nuove competenze che per la soppressione di quelle esistenti⁴⁰⁷. Al di là di queste restrizioni, non vi sono ulteriori limiti materiali alla registrazione di un'ICE, poiché, come già sottolineato, né il Trattato di Lisbona né i successivi regolamenti di attuazione dell'ICE hanno incluso un elenco di materie escluse dal campo di applicazione dell'ICE. Di conseguenza, nulla impedisce agli organizzatori di lanciare iniziative simili o addirittura completamente opposte ad altre già registrate dalla Commissione⁴⁰⁸. Né esiste alcun divieto nel diritto primario o secondario riguardo alla possibilità di lanciare un'ICE sullo stesso argomento di un'altra iniziativa già registrata.

Detto questo, va notato che la fase di registrazione comporta, come si può dedurre dal suo regolamento, un primo controllo dell'ICE da parte della Commissione al fine di valutarne l'ammissibilità⁴⁰⁹. La tempistica di questo primo controllo di ammissibilità è stata oggetto di un intenso dibattito durante l'iter legislativo del regolamento⁴¹⁰. La proposta inizialmente avanzata dalla Commissione europea prevedeva di collocarla in una fase intermedia, quando erano già state raccolte 300.000 firme⁴¹¹, in quanto si temeva che l'ICE potesse finire per essere abusata da gruppi senza scrupoli nelle loro iniziative⁴¹². Questo controllo preventivo –importato da alcuni modelli nazionali di iniziativa popolare,

⁴⁰⁶ Art. 4.3 del Regolamento 211/2011.

⁴⁰⁷ KARATZIA, A.: "The European Citizens' Initiative in Practice...", op. cit., pp. 515-516.

⁴⁰⁸ Come esplicitamente dichiarato sul sito ufficiale dell'ICE: https://europa.eu/citizens-initiative/faq_en#Getting-started-the-initiative [ultima visita 25/10/2023].

⁴⁰⁹ STUE del 23 aprile 2018, caso One of us e altri/Commissione (T-561/14), par. 117.

⁴¹⁰ Nella consultazione pubblica, la questione ha generato un'ampia gamma di opinioni. Da un lato, si è registrata una tendenza tra gli intervistati - in particolare tra le organizzazioni e le autorità pubbliche - a favore del fatto che il controllo di ammissibilità dell'iniziativa avvenga prima della raccolta delle firme. I principali argomenti addotti a sostegno di questa posizione sono stati la necessità di evitare lo spreco di risorse, la frustrazione dei cittadini che hanno firmato iniziative che alla fine sono risultate irricevibili, nonché il lancio di iniziative contrarie ai valori dell'UE o alla CFREU. D'altro canto, un altro gruppo di intervistati si è dichiarato contrario a questo controllo di ammissibilità ex-ante, ritenendo che l'aspetto più importante dell'iniziativa sia il dibattito generato a livello europeo e non il suo esito immediato (si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato *Outcome of the public consultation on the Green Paper...*, citato in precedenza, pp. 5-6).

⁴¹¹ Art. 8.1 del testo della proposta.

⁴¹² Come sottolineato da CONRAD, M.: "The European Citizens' Initiative. Transnational...", op.cit., p.9.

come quello polacco⁴¹³ – era inteso a trovare un equilibrio tra due obiettivi apparentemente contraddittori: da un lato, evitare che i cittadini e gli Stati membri sprecassero risorse per ottenere e verificare le dichiarazioni di sostegno a un'ICE destinata a fallire; dall'altro, incoraggiare il dibattito pubblico su una serie di questioni consentendo la registrazione di tutte le iniziative presentate, anche se alla fine fossero risultate irricevibili⁴¹⁴. Inoltre, secondo la Commissione, l'approccio scelto eviterebbe di dare l'impressione che sia stato dato un parere favorevole a un'iniziativa *in sé* prima che siano state raccolte le dichiarazioni di sostegno⁴¹⁵. Il Consiglio, pur sostenendo di posticipare il controllo di ammissibilità dell'ICE a un momento in cui un numero minimo di firme sia già stato raccolto dagli organizzatori, ha proposto di abbassare la soglia da 300.000 a 100.000 firme verificate. Tuttavia, il PE ha ritenuto che questo requisito fosse troppo impegnativo, in quanto richiedeva già un'infrastruttura e un attivismo significativi⁴¹⁶, e ne ha chiesto l'eliminazione. Infine, è stato deciso che la Commissione esaminerà tutte le iniziative presentate al momento della registrazione⁴¹⁷. Questa decisione dimostra che l'obiettivo prioritario dei colegislatori era quello di evitare di sprecare risorse e di frustrare gli organizzatori quando le iniziative soffrono già, *ab initio*, di un difetto che impedirà in ogni caso di raggiungere con successo i loro obiettivi. Anche se questo significa lasciare fuori dal dibattito pubblico questioni di interesse europeo per i cittadini dell'UE⁴¹⁸.

⁴¹³ Secondo la legge polacca, il lancio della campagna di iniziativa popolare è soggetto a un controllo preliminare basato sul sostegno iniziale di 1.000 firme, che fa parte delle 100.000 firme richieste (art. 6 *Law of 24 June 1999 on the execution of a citizens' legislative initiative*).

⁴¹⁴ In questo senso, ATHANASIADOU, N.: "The European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 261; o HIEBER, T.: *Die Europäische Bürgerinitiative...*, op. cit., p. 112.

⁴¹⁵ Explanatory Memorandum of the *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* [COM(2010) 119 final], p. 6

⁴¹⁶ Come ha sottolineato Häfner –da un punto di vista particolarmente critico– l'istituzione di questo controllo intermedio di ammissibilità significherebbe che un'iniziativa potrebbe passare mesi a preparare una campagna, coinvolgendo centinaia o migliaia di volontari nella raccolta di 300.000 firme, con l'alto costo di risorse che ciò comporta (tempo, energia...), per poi aspettare che la Commissione valuti se l'iniziativa è ammissibile o meno. L'autore definisce questa idea "assurda e irrealistica" (HÄFNER, G.: "Una mirada a la cocina legislativa", op. cit., p. 12). Nella stessa ottica, Cuesta López ha accolto con favore la decisione del PE di abolire questo requisito, poiché, come l'autore giustamente sottolinea, ciò ha evitato la circolazione di proposte che alla fine non potevano essere accettate e la conseguente frustrazione di organizzatori e firmatari (CUESTA LOPEZ, V.: "A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens' ...", op. cit., p. 15).

⁴¹⁷ Anche un settore della dottrina si era pronunciato a favore di questa posizione, tra cui: BOUZA GARCÍA, L.: *Democracia participativa, sociedad civil...*, op. cit., p. 29.

⁴¹⁸ A questo proposito, Athanasiadou sottolinea che, sebbene la scelta di svolgere il processo di ammissibilità all'inizio della procedura possa limitare il numero di iniziative che diventano oggetto di dibattito a livello europeo, si tratta di una restrizione proporzionata, nella misura in cui impedisce agli

D'altra parte, va sottolineato che la valutazione di ammissibilità effettuata da questa istituzione in questa fase della procedura è puramente formale e viene decisa sulla base di criteri strettamente legali⁴¹⁹. Non va dimenticato che la verifica effettuata in questa fase della procedura non è l'unica a cui sarà sottoposta la proposta di ICE, che sarà successivamente oggetto di un esame più approfondito, in cui si valuterà l'adeguatezza della misura in termini di opportunità giuridica e politica, se l'iniziativa registrata soddisfa i requisiti necessari per essere presentata alla Commissione⁴²⁰. In questo controllo preliminare di ammissibilità giuridica, si valuta esclusivamente se l'ICE proposta soddisfa o meno i requisiti giuridici elencati all'articolo 4, paragrafo 2, del Regolamento 211/2011. Pertanto, le decisioni della Commissione in risposta alle richieste di registrazione non possono in alcun caso includere considerazioni sull'opportunità politica dell'iniziativa in questione⁴²¹. In questa fase non si deve nemmeno valutare l'eventuale efficacia o proporzionalità delle misure proposte rispetto allo scopo perseguito, poiché questo aspetto dovrà essere affrontato in una fase successiva, quando la squadra sarà stata presentata con successo alla Commissione⁴²². Se la Commissione accettasse o respingesse le domande di registrazione di un'ICE sulla base di considerazioni politiche, questo strumento partecipativo finirebbe per essere diretto da questa istituzione europea, che favorirebbe la discussione di questioni di suo interesse e, soprattutto, eviterebbe la discussione di questioni che contraddicono o deviano dalla sua linea politica⁴²³. La

organizzatori di investire le loro risorse in un'iniziativa irricevibile (ATHANASIADOU, N.: "The European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 266).

⁴¹⁹ L'esistenza di un controllo giuridico sull'ammissibilità dell'iniziativa non è un'esclusiva dell'ICE. Al contrario, è una caratteristica molto diffusa delle iniziative popolari sancite dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri, dove viene effettuato da organi amministrativi o parlamentari. In Portogallo, ad esempio, tale controllo è effettuato dal Presidente dell'Assemblea della Repubblica, che deve ammettere l'iniziativa a meno che non siano soddisfatti i requisiti legali (art. 8.1 Lei n.º 17/2003). In Spagna, è l'Ufficio del Congresso a decidere sull'ammissibilità della proposta di legge presentata, e può respingerla quando ricorre uno dei motivi previsti dalla legge (art. 6.1 Ley Orgánica 3/1984). In Lettonia, invece, è la Commissione elettorale centrale a decidere se respingere o ammettere la registrazione di una proposta di legge nata da un'iniziativa popolare (art. 23.5 Legge sui referendum nazionali, sull'iniziativa di legge e sull'iniziativa dei cittadini europei).

⁴²⁰ Ciò è stato ricordato dalla CGUE nella sentenza del 19 aprile 2016, Costantini e altri/Commissione (T-44/14), par. 17.

⁴²¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Report requesting the Commission to submit a proposal for a regulation...* (2008/2169(INI)), citato sopra, pp. 5 e 9.

⁴²² KARATZIA, A.: "The European Citizens' Initiative in Practice...", op. cit., p. 520; o ZICCHITTU, P.: "La svolta politica dell'iniziativa dei cittadini europei", *Quaderni costituzionali*, Vol. 1, 2022, p. 193.

⁴²³ Per dirla con Dougan: "[I]f certain essentially political questions about the desirability of a given proposal are cast instead as legal issues concerning its admissibility for registration, the Commission's influence over the agenda-setting potential of the new [E]CI system is potentially both enlarged and

dimensione puramente giuridica del controllo di ammissibilità nella fase di registrazione è particolarmente rilevante quando la base giuridica di una proposta di ICE è una disposizione dei Trattati che, in virtù del suo contenuto, implica una valutazione che probabilmente terrà conto di considerazioni politiche da parte delle istituzioni europee⁴²⁴.

Ne consegue che, durante questa fase, la Commissione non solo non dispone di un ampio margine di discrezionalità nel decidere se registrare o meno l'ICE, ma è obbligata a farlo se i requisiti di legge sono soddisfatti e a rifiutare la registrazione in caso contrario, come risulta dal tono vincolante con cui sono stati redatti i paragrafi 3 e 4 del Regolamento 211/2011 e come è stato evidenziato dalla giurisprudenza della CGUE⁴²⁵. L'introduzione di questi limiti giuridici alla facoltà della Commissione di decidere se registrare o meno una determinata ICE contrasta efficacemente la tendenza della Commissione a prendere in considerazione solo le iniziative che potrebbero essere favorevoli alla linea politica adottata sulla questione in questione e a scartare quelle che non lo sono, il che metterebbe in discussione l'efficacia dell'ICE come strumento di partecipazione dei cittadini. Tuttavia, trattandosi di un atto "vincolante" per la Commissione e in cui non sono state prese in considerazione motivazioni politiche, la decisione di registrare una determinata ICE non pregiudica in alcun modo la valutazione della Commissione sull'opportunità o meno di agire, o su quali azioni intraprendere, in risposta a tale iniziativa⁴²⁶. In altre parole, la decisione di registrare un'ICE non pregiudica la valutazione della Commissione sull'opportunità o meno di agire, o su quali azioni intraprendere, in risposta a tale iniziativa. In altre parole, la decisione di registrare un'ICE non presuppone l'accettazione da parte della Commissione del suo contenuto o delle

shielded from public view" (DOUGAN "What are we to make of the Citizens' Initiative?", op. cit., p. 1839). Sulla stessa linea, cfr. MAIANI, F. "Citizen Participation and the Lisbon Treaty...", op. cit., p. 12; KARATZIA, A.: "The European Citizens' Initiative in Practice...", op. cit., p. 512; e GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 104

⁴²⁴ Questo è in particolare il caso dell'articolo 352 TFUE, che riguarda le cosiddette "competenze sussidiarie" dell'UE. È vero che questa disposizione può essere utilizzata come base giuridica per un'ICE, anche se devono essere soddisfatti i requisiti previsti da questa disposizione: lo scopo dell'ICE deve essere quello di adottare un atto giuridico considerato necessario per raggiungere, nell'ambito delle politiche definite nei trattati, gli obiettivi assegnati dai trattati; non deve esistere alcuna disposizione nei trattati che preveda i poteri necessari per raggiungere questo obiettivo; e l'azione prevista non deve estendere le competenze dell'UE al di là di quanto previsto dai trattati. La necessità di rispettare questi requisiti implica che, prima dell'ammissione dell'ICE, deve essere valutata la necessità politica della misura proposta. Su questo tema, FERNÁNDEZ LE GAL, A.: "La contribución de la iniciativa ciudadana...", op. cit., p. 22.

⁴²⁵ SCGUE del 20 gennaio 2022, Romania/Commissione (C-899/19 P), par. 70-71.

⁴²⁶ Come espressamente dichiarato nella STUE del 23 aprile 2018, One of Us e altri/Commissione (T-561/14), par. 117; e del 24 settembre 2019, Romania/Commissione (T-391/17), par. 41.

misure in essa proposte, poiché, come già detto, la tempestività politica dell'ICE e l'eventuale efficacia delle misure adottate saranno esaminate dalla Commissione nella fase finale della procedura.

Nel condurre questo esame preliminare dell'ammissibilità giuridica nella fase di registrazione, la Commissione è tenuta a esaminare in modo approfondito, diligente e imparziale le informazioni fornite, facoltative o obbligatorie, dal gruppo di organizzatori ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1, del Regolamento 211/2011⁴²⁷. A questo proposito, va notato che le informazioni esaminate dalla Commissione in questa fase includeranno non solo le informazioni minime da fornire ai fini della registrazione dell'ECI proposta ai sensi dell'allegato II, ma anche, se del caso, qualsiasi informazione aggiuntiva fornita dal gruppo di organizzatori, nonché l'eventuale progetto di atto giuridico proposto⁴²⁸. Il

⁴²⁷ Questa è la posizione della CGUE nella sentenza del 20 gennaio 2022, Romania/Commissione (C-899/19 P), che afferma espressamente che la Commissione deve registrare qualsiasi iniziativa se "dopo un'analisi iniziale alla luce delle informazioni obbligatorie e, se del caso, supplementari fornite dagli organizzatori di un'ICE, non è stato stabilito che una proposta di ICE esula manifestamente dall'ambito delle competenze della Commissione" (par. 47).

⁴²⁸ Il Tribunale dell'UE si è pronunciato per la prima volta sulla questione nella sentenza del 10 maggio 2016, Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13), che si è pronunciata su un ricorso di annullamento della decisione C(2013) 4975 final che rifiutava la registrazione della proposta intitolata "Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la sostenibilità delle culture regionali". Secondo i denunciati, le informazioni esaminate dalla Commissione durante la valutazione della ricevibilità giuridica non dovrebbero includere le informazioni aggiuntive che gli organizzatori possono fornire, poiché, come nel caso in questione, tali informazioni potrebbero semplicemente illustrare le proposte di eventi che la Commissione potrebbe presentare e che non corrispondono necessariamente all'evento proposto in via definitiva (paragrafi 48 e 49). La Commissione si è invece basata sulle misure suggerite nell'allegato all'iniziativa proposta per concludere che la proposta contestata non soddisfaceva i requisiti per la registrazione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento 211/2011 (paragrafi 51-53). Contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, la CGUE ha affermato categoricamente che, per valutare se le condizioni per la registrazione di un'ICE sono soddisfatte, la Commissione deve esaminare anche le informazioni aggiuntive (par. 50). La dottrina esposta in questa sentenza è stata successivamente ribadita nella sentenza del 3 febbraio 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Commissione (T-646/13), che si è pronunciata sul ricorso di annullamento presentato contro la decisione C(2013) 5969 final, rifiutando la registrazione della proposta che dà il nome alla sentenza. In questo caso, tuttavia, le posizioni delle parti si sono invertite. I ricorrenti hanno sostenuto con forza che i dati supplementari relativi all'oggetto di una proposta di ICE nell'allegato hanno la stessa importanza delle informazioni minime fornite ai sensi dell'allegato II, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011 (punti 10-12). Al contrario, la Commissione ha sostenuto che le spiegazioni fornite nell'allegato della proposta hanno solo valore indicativo e informativo e non possono estendere o limitare l'oggetto dell'ICE (punto 13). In linea con la sua precedente giurisprudenza, il Tribunale ha confermato che la Commissione è tenuta a esaminare le informazioni aggiuntive contenute nell'allegato di una proposta di ICE quando verifica il rispetto dei requisiti per la registrazione (in particolare il paragrafo 32). La dottrina stabilita in queste decisioni sarà successivamente ribadita dal Tribunale dell'Unione europea nelle sentenze del 24 settembre 2019, Romania/Commissione (T-391/17), par. 37 e 38; e del 12 maggio 2021, Moerenhout e altri/Commissione (T-789/19), par.23; e confermata dalla CGUE nelle sentenze del 12 settembre 2017, causa Anagnostakis/Commissione (C-589/15 P), par. 47, 48 e 50; e del 7 marzo 2019, causa Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P), par. 52-54.

TFUE si è pronunciato in tal senso, affermando che, una volta che gli organizzatori di una proposta di ICE hanno esercitato il loro diritto di fornire informazioni aggiuntive, anche tali informazioni devono essere prese in considerazione dalla Commissione nell'esame della sua ammissibilità giuridica, senza che sia rilevante a tal fine se le informazioni in questione siano o meno nell'interesse degli organizzatori⁴²⁹. Questo obbligo è, da un lato, un corollario del diritto degli organizzatori di fornire informazioni aggiuntive sull'ICE proposta e, dall'altro, una conseguenza del principio di buona amministrazione⁴³⁰, che deve essere pienamente rispettato dalla Commissione in questa fase di registrazione⁴³¹. Inoltre, è previsto che, qualora la Commissione necessiti di alcune informazioni aggiuntive per verificare la conformità ai requisiti per la registrazione dell'ICE, possa richiederle al rappresentante degli organizzatori⁴³².

In particolare, va ricordato che l'Allegato II prevede che gli organizzatori indichino nella domanda di registrazione quali disposizioni dei Trattati sono considerate pertinenti. Un requisito che, come sottolinea giustamente LAMASSOURE, garantisce che gli organizzatori abbiano riflettuto sulla fattibilità dell'ICE a livello europeo prima di richiedere la registrazione⁴³³. Tuttavia, va tenuto presente che l'ICE è uno strumento al servizio dei cittadini comuni, che spesso non conoscono le aree di competenza dell'UE e delle sue singole istituzioni. In effetti, le disposizioni suggerite dagli organizzatori non devono nemmeno essere "basi giuridiche" in senso stretto⁴³⁴ per poter registrare l'ICE. È possibile che gli organizzatori abbiano suggerito disposizioni che, di per sé, non conferiscono alle istituzioni europee il potere di adottare atti giuridici, –e quindi non

⁴²⁹ STUE del 10 maggio 2016, caso Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13), par. 57.

⁴³⁰ Cfr. STUE del 10 maggio 2016, causa Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13), paragrafo 49; del 3 febbraio 2017, causa Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissione (T-646/13), par. 32; e del 12 settembre 2019, causa Romania/Commissione (T-391/17), par. 38; e STUE del 12 settembre 2017, causa Anagnostakis/Commissione (T-391/17), par. 38. 32; e del 24 settembre 2019, causa Romania/Commissione (T-391/17), par. 38; e SCGUE del 12 settembre 2017, causa Anagnostakis/Commissione (C-589/15 P), par. 47; e del 7 marzo 2019, causa Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P), par.52.

⁴³¹ Come sottolineato nel considerando 18 del regolamento 2019/788.

⁴³² Questo è specificato sul sito ufficiale dell'UE dedicato all'ICE: https://europa.eu/citizens-initiative/faq_en#Getting-started-the-organisers [ultima visita: 29/1/2022].

⁴³³ LAMASSOURE, A.: "Revising the ECI Regulation", op. cit., p. 80. Tuttavia, questo requisito secondo cui l'ICE deve indicare la base giuridica su cui deve fondarsi l'atto giuridico richiesto è stato anche criticato da alcuni autori come eccessivamente oneroso per gli organizzatori: in questo senso, INGLESE, M.: "Positioning Efler in the Current Narrative of European Citizens' Initiatives", *European Papers*, Vol. 2, N° 2, 2017, p. 757.

⁴³⁴ GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 100.

possono essere utilizzati come base giuridica per la presentazione di un'ICE–, come ad esempio quelle che definiscono gli obiettivi e i valori dell'UE (come gli artt. 2 o 3 del TUE)⁴³⁵, quelle che specificano le competenze esclusive, condivise e di sostegno dell'UE (artt. 3, 4 e 6 del TFUE) o anche le disposizioni della CFREU⁴³⁶. Tuttavia, anche in questi casi, la Commissione dovrà registrare l'ICE se esiste una disposizione dei Trattati che possa fungere da base giuridica per l'adozione dell'atto giuridico proposto. Pertanto, come chiarito dalla giurisprudenza del TFUE, spetterà alla Commissione valutare se, alla luce della proposta di ICE, non fosse manifestamente possibile per la Commissione proporre l'adozione di un atto giuridico dell'UE sulla base degli articoli dei Trattati, in particolare quelli invocati dagli organizzatori nella proposta⁴³⁷. Pertanto, al momento di decidere sull'ammissibilità dell'iniziativa proposta, la Commissione non deve solo verificare la pertinenza delle disposizioni suggerite dal gruppo di organizzatori, ma deve anche andare oltre: deve cercare nei trattati una disposizione che possa fungere da base giuridica per le misure proposte nell'ICE. Solo quando, a seguito di questo esame completo dei trattati, la Commissione riterrà che non vi sia una base giuridica adeguata per l'ICE proposta, respingerà la domanda di registrazione⁴³⁸.

⁴³⁵ A questo proposito, il Tribunale ha chiarito che i valori dell'UE, come quelli enunciati negli artt. 2 e 3 del TUE, devono essere presi in considerazione nelle azioni dell'UE nei settori coperti da una proposta di ICE e devono essere rispettati dalla Commissione nell'esercizio dei suoi poteri, ma non possono essere utilizzati come base giuridica per l'adozione di un atto legale [sentenza del 24 settembre 2019, Romania/Commissione (T-391/17), par. 53].

⁴³⁶ Ciò emerge chiaramente, ad esempio, dalle decisioni della Commissione C(2012)6290 final o C(2012)6288 final, entrambe del 6/9/2012. Per quanto riguarda, in particolare, la CDFUE, la sua esclusione deriva dall'articolo 51, paragrafo 2, della stessa CDFUE, che prevede espressamente che: " La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, nØ modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati". In dottrina, si veda KARATZIA, A.: "The European Citizens' Initiative in Practice...", op. cit., pp. 518; e HIEBER, T.: *Die Europäische Bürgerinitiative...*, op. cit., pp. 114-120. Come chiarisce quest'ultimo autore, la portata del catalogo tematico completo della CDFUE è solo asimmetricamente correlata alle competenze che sono state conferite all'UE, poiché in molti dei diritti contenuti in questo strumento normativo l'UE non ha competenze o ha competenze molto limitate, come nel caso del diritto all'istruzione (art. 14 CDFUE, in relazione all'art. 165.1 TFUE) o del diritto di fondare una famiglia e di proteggere la famiglia (artt. 9 e 33 CDFUE, rispettivamente, in relazione all'art. 81.2 TFUE)) (*ibidem*, p. 119).

⁴³⁷ STUE del 19 aprile 2016, Costantini e altri/Commissione (T-44/14), in particolare i paragrafi 18 e 53. Lo stesso è stato successivamente pronunciato dal Tribunale nella sentenza del 10 maggio 2016, Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13), par. 60 e 61.

⁴³⁸ A questo proposito, la giurisprudenza europea ha avvertito che la mera esistenza di un principio di diritto internazionale a sostegno della proposta di ICE non sarebbe una base sufficiente per un'iniziativa legislativa da parte della Commissione, ma che deve esserci un'attribuzione di tale competenza nei trattati (STUE del 30 settembre 2015, Anagnostakis c. Commissione (T-450/12), par. 65).

D'altra parte, è importante notare che il Regolamento 211/2011 non ha affrontato la situazione in cui l'ICE rientra solo parzialmente, ma non completamente, in uno dei motivi di rifiuto della registrazione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del Regolamento. Di fronte a questo silenzio, e sulla base di un'interpretazione strettamente letterale delle norme, la Commissione ha finito per adottare una posizione "tutto o niente"⁴³⁹: o registrare l'iniziativa nella sua interezza o rifiutare del tutto la registrazione. Tuttavia, se da un lato il regolamento non prevedeva nella sua formulazione che la Commissione potesse accettare una registrazione parziale di una proposta di ICE, dall'altro non vietava espressamente questa possibilità. Visto il silenzio del legislatore, la questione è stata infine sottoposta al Tribunale nel caso *Minority SafePack*⁴⁴⁰, in cui era contestata la decisione della Commissione di rifiutare la registrazione dell'iniziativa nella sua interezza sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), nonostante il fatto che, come l'istituzione stessa aveva riconosciuto, alcuni dei suoi punti rientrassero nel quadro dei suoi poteri di proporre l'adozione di atti giuridici⁴⁴¹. Tuttavia, in tale decisione, il Tribunale non si è spinto fino a pronunciarsi direttamente su tale problema, ma si è limitata ad affrontare il primo dei motivi sollevati dal ricorrente in merito alla violazione dell'obbligo di motivazione⁴⁴². D'altro canto, ha deliberatamente evitato di confermare o confutare l'argomento della Commissione secondo cui una proposta di ICE non può essere registrata in parte se una parte di essa è irricevibile, né ha risposto alla questione se la Commissione fosse obbligata a motivare le ragioni che l'avevano indotta ad adottare una tale interpretazione, sebbene il regolamento n. 211/2011 non contenga alcun divieto esplicito

⁴³⁹ A questo proposito, l'Avvocato generale Nicholas Emiliou ha sottolineato che la formulazione dell'art. 4 del Regolamento 211/2011 "imponesse alla Commissione di scegliere solo una tra due ipotesi: registrare l'ICE in discussione o rifiutarne la registrazione, senza possibilità di una «terza via»" [conclusioni presentate il 5 ottobre 2023 nella causa *Romania/Commissione* (C-54/22 P), par. 70].

⁴⁴⁰ STUE del 3 febbraio 2017, *Minority SafePack* - un milione di firme per la diversità in Europa/Commissione (T-646/13).

⁴⁴¹ *Commission Decision C(2013) 5969 final of 13 September 2013 refusing the request for registration of the proposed European citizens' initiative entitled 'Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe'*. In questa decisione, la Commissione aveva sostenuto che, sebbene alcuni degli argomenti sui quali era stata invitata a presentare proposte di atti giuridici dell'UE rientrassero nelle sue competenze, non era possibile procedere alla registrazione parziale dell'ICE in quanto tale possibilità non era prevista dal Regolamento 211/2011 (par. 9, 21 e 28).

⁴⁴² In effetti, in questa decisione, il Tribunale ha incentrato l'intero ragionamento sull'inadeguatezza della motivazione della decisione di rigetto. La sentenza ha quindi sottolineato che la Commissione non ha spiegato adeguatamente quali proposte dell'ICE fossero al di fuori dell'ambito delle sue conseguenze e quali fossero le ragioni di tale valutazione, impedendo agli organizzatori di conoscere le ragioni del rifiuto della registrazione e alla Corte di esercitare il relativo controllo di legittimità. Essa contesta pertanto la decisione (si veda par. 22-33).

al riguardo⁴⁴³. Pertanto, la decisione finale sul destino dell'ICE è stata lasciata alla Commissione, che alla fine ha scelto di registrare nove degli undici atti giuridici dell'UE menzionati nell'allegato dell'ICE, poiché gli altri due non soddisfacevano il requisito dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento⁴⁴⁴. Ciò ha introdotto de facto la possibilità di una registrazione parziale di un'ICE quando parti di essa non rientrano nelle competenze della Commissione, una pratica che si sarebbe consolidata nel tempo fino al riconoscimento definitivo a livello normativo nel nuovo regolamento ICE.

Se, alla fine, la Commissione decide di rifiutare in tutto o in parte la registrazione di un'ICE, tale decisione deve essere motivata in modo chiaro e specifico, a causa del suo impatto sull'efficacia stessa del diritto conferito ai cittadini europei di presentare un'iniziativa popolare⁴⁴⁵. Questo obbligo di motivazione è solo l'espressione concreta dell'obbligo della Commissione di motivare le singole decisioni ai sensi dell'articolo 296 del TFUE, che deve essere pienamente rispettato anche in questa fase della procedura dell'ICE⁴⁴⁶. Lo scopo di tale obbligo di motivazione è, secondo la giurisprudenza consolidata del Tribunale e della CGUE, quello di fornire all'interessato le informazioni necessarie per verificare se la decisione è fondata o se, al contrario, è viziata da un difetto che consente di contestarne la validità, nonché di consentire agli organi giurisdizionali dell'UE di esercitare un controllo di legittimità⁴⁴⁷. Una risposta negativa non suffragata

⁴⁴³ Par. 29 e 34 della sentenza citata. A nostro avviso, sarebbe stato auspicabile che il Tribunale si fosse pronunciato, sulla base di un'interpretazione flessibile degli artt. 11 TUE e 24 TFUE e del Regolamento 211/2011, sulla possibilità di registrazione parziale di un'ICE. O, quanto meno, avrebbe dovuto riconoscere espressamente che l'obbligo di motivazione della Commissione comprendeva il dovere di spiegare perché riteneva che la registrazione parziale non fosse possibile alla luce di tali norme. Soprattutto perché la decisione sulla registrazione di un'ICE è una decisione basata su basi strettamente giuridiche in cui il margine di discrezionalità della Commissione dovrebbe essere il più limitato possibile, al fine di salvaguardare l'efficacia di questo strumento. Tuttavia, sembra che il Tribunale non abbia voluto pronunciarsi sulla questione, lasciando alla Commissione europea libertà di manovra su questo punto.

⁴⁴⁴ *Commission Decision (EU) 2017/652 of 29 March 2017 on the proposed citizens' initiative entitled 'Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe'*, pubblicata in GUUE L-92 del 6/4/2017.

⁴⁴⁵ Si vedano, in tal senso, SSTUE del 19 aprile 2016, Costantini e altri/Commissione (T-44/14), par. 72 e 73; del 3 febbraio 2017, *Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Commissione* (T-646/13), par. 17 e 18; o del 12 maggio 2021, Moerenhout e altri/Commissione (T-789/19), par. 25 e 26.

⁴⁴⁶ Considerando (18) del regolamento 2019/788. Questo è anche il punto di vista del STUE del 19 aprile 2016, Costantini e altri/Commissione (T-44/14), par. 69; del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione (C-589/15 P), par. 28; e del 12 maggio 2021, Moerenhout e altri/Commissione (T-789/19), par. 28.

⁴⁴⁷ SSTUE del 30 settembre 2015, causa Anagnostakis/Commissione (T-450/12), par. 22; del 19 aprile 2016, causa Costantini e altri/Commissione (T-44/14), par. 68 e 75; del 3 febbraio 2017, causa *Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Commissione* (T-646/13), par. 15; del 12 maggio 2021, Moerenhout e altri/Commissione (T-789/19), par. 29; del 9 giugno 2021, Iniziativa «Derecho de la

da argomentazioni solide e adeguate non solo violerebbe l'obbligo generale di motivazione della Commissione ai sensi dell'articolo 296, paragrafo 2, del TFUE, ma invertirebbe anche l'effetto dell'ICE: anziché combattere la disaffezione dei cittadini europei e colmare il divario tra questi e le istituzioni europee, aumenterebbe la sfiducia tra loro a causa della mancanza di trasparenza e finirebbe per allontanare sempre più i cittadini dal progetto europeo⁴⁴⁸.

Secondo la giurisprudenza citata, il grado di motivazione richiesto in ciascun caso affinché tale finalità possa ritenersi soddisfatta dipenderà, tuttavia, dalle circostanze di ogni singolo caso –in particolare, dal contenuto dell'atto e dalla natura dei motivi adottati– senza che sia necessario che la motivazione specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti. In questo ambito, è degno di nota il lodevole lavoro svolto dal TFUE, le cui decisioni hanno contribuito a chiarire la portata dell'obbligo della Commissione di motivare il rigetto di una richiesta di registrazione di una proposta di ICE, promuovendo così la trasparenza nell'uso di questo strumento e la fiducia dei cittadini in esso. Pertanto, in relazione a tale questione, questa Corte ha chiarito che la questione se la motivazione di un determinato atto soddisfi o meno i requisiti dell'articolo 296 TFUE non può essere risolta in astratto, ma deve essere valutata in relazione non solo alla sua formulazione, ma anche al suo contesto⁴⁴⁹. A tal fine, il contenuto della proposta deve essere preso in considerazione come uno degli elementi contestuali pertinenti, cosicché, se da tale contenuto risulta che l'ICE proposta può rientrare in più di un settore di competenza della Commissione, la decisione di rifiuto della registrazione deve specificare le ragioni per cui la Commissione ritiene che la misura o le misure previste nella proposta non possano rientrare in nessuno di questi settori. D'altra parte, quanto più chiara e precisa è la proposta di ICE per quanto riguarda la presunta base giuridica che conferisce alla Commissione la

UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas»/Commissione (T-611/19), par. 22 e 23; o SCGUE del 20 gennaio 2022, Romania/Commissione (C-899/19 P), par. 67.

⁴⁴⁸ In questo senso, tra gli altri, VV.AA.: *The Treaty of Lisbon: A Second Look...*, op. cit., p. 134; GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: “The European Citizens’ Initiative – Chances...”, op. cit., p. 11; BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana...*, op. cit., p. 219; o KACZYŃSKI, P.M.: “The European Citizens’ Initiative: A Proper Response from the Commission”, CEPS, Bruxelles, 2010, p. 2.

⁴⁴⁹ SSTUE del 30 settembre 2015, causa Anagnostakis/Commissione (T-450/12), par. 24; del 19 aprile 2016, causa Costantini e altri/Commissione (T-44/14), par. 70 e 76; del 3 febbraio 2017, causa Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissione (T-646/13), par. 16; e del 12 maggio 2021, Moerenhout e altri/Commissione (T-789/19), par. 29; o SCGUE del 19 dicembre 2019, Puppincq e altri/Commissione (C-418/18 P), par. 92; e del 20 gennaio 2022, Romania/Commissione (C-899/19 P), par. 68.

competenza a presentare una proposta di atto giuridico dell'UE, e quanto più argomentazioni sono addotte in merito al legame tra la base giuridica suggerita e il contenuto della proposta di ICE, tanto più dettagliata e approfondita dovrebbe essere l'analisi della Commissione sull'irrelevanza di tali basi giuridiche⁴⁵⁰. *Al contrario*, se gli organizzatori non presentano alcuna argomentazione che spieghi il legame tra le disposizioni addotte come basi giuridiche della proposta e il contenuto della stessa, la Commissione non è tenuta ad analizzare in dettaglio la mancanza di rilevanza di ciascuna di tali basi. Inoltre, la valutazione dell'adempimento di tale obbligo di motivazione deve essere valutata anche in relazione "all'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia in questione"⁴⁵¹. Su questo punto, il Tribunale è rimasto fedele alla giurisprudenza generale esistente sull'obbligo di motivazione delle istituzioni dell'UE ai sensi dell'articolo 296 TFUE, senza introdurre sfumature o considerazioni specifiche in considerazione dello scopo dell'ICE o dell'ancoraggio di questo strumento alle disposizioni del TUE sui principi democratici⁴⁵².

Oltre al suddetto obbligo di motivazione, la Commissione ha l'ulteriore obbligo di informare il gruppo di organizzatori di tutti i possibili rimedi giudiziari ed extragiudiziari a loro disposizione⁴⁵³. Un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE può essere proposto in particolare contro una decisione di rifiuto della registrazione di un'ICE, poiché l'assenza o l'inadeguatezza di tale motivazione costituisce una violazione di un requisito procedurale essenziale ai sensi di tale articolo⁴⁵⁴. Il ricorso sarà esaminato dal Tribunale, la cui decisione potrà essere impugnata dinanzi alla Corte di giustizia. È inoltre possibile presentare un reclamo alle ME (artt. 24 e 228 TFUE), se si ritiene che la

⁴⁵⁰ Ciò deriva in particolare dalla STUE del 30 settembre 2015, causa Anagnostakis/Commissione (T-450/12), punti 27-34. In tale sentenza, il Tribunale ha ritenuto che la Commissione avesse rispettato l'obbligo di motivazione nell'adottare la decisione di rifiuto della registrazione dell'ICE intitolata "Un milione di firme per un'Europa solidale". Nel giungere a questa conclusione, ha osservato che la proposta di ICE si limitava a fare riferimento in blocco ai 26 articoli del TFUE relativi alla politica economica e monetaria dell'UE, senza sostenere l'esistenza di un legame tra questi articoli e il contenuto della proposta. In questo contesto, il Tribunale ha ritenuto che la Commissione non fosse obbligata ad analizzare in dettaglio ogni singola disposizione del TFUE e che quindi avesse agito in modo appropriato limitandosi a constatarne l'irrelevanza ed esaminando le disposizioni che, a suo avviso, erano più rilevanti (punti 31-34).

⁴⁵¹ STUE del 12 maggio 2021, caso Moerenhout e altri/Commissione (T-789/19), par. 29.

⁴⁵² Su questa questione, si veda KARATZIA, A.: "Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives...", op. cit., p. 157.

⁴⁵³ Art. 4.3 *in fine* del Regolamento 211/2011.

⁴⁵⁴ Come ricordato, tra l'altro, dal STUE del 30 settembre 2015, caso Anagnostakis/Commissione (T-450/12), par. 21.

Commissione abbia commesso una "cattiva amministrazione", una nozione che va oltre la semplice legalità dell'azione. Pertanto, le denunce degli organizzatori che non riguardano la legalità della decisione, ma la cattiva amministrazione da parte della Commissione (come la mancata risposta alle organizzazioni che desiderano registrare un'iniziativa, le risposte tardive o la mancanza di trasparenza, tra le altre cose) possono essere presentate al ME⁴⁵⁵.

Se, invece, la Commissione decide di registrare l'ICE, le assegnerà un numero di registrazione unico e ne informerà il comitato organizzatore, che avrà la possibilità di provvedere, sotto la propria responsabilità, alla traduzione della proposta di ICE in altre lingue ufficiali dell'UE per l'inserimento nel registro; la Commissione si limiterà a verificare l'assenza di incongruenze manifeste e significative tra la versione tradotta e quella originale per quanto riguarda il titolo, l'oggetto e gli obiettivi della proposta⁴⁵⁶. Tuttavia, la registrazione dell'ICE non obbliga gli organizzatori a completare la procedura prevista per questo strumento, poiché il regolamento dà agli organizzatori la possibilità di ritirare l'iniziativa proposta fino al momento precedente la presentazione delle dichiarazioni di sostegno alle autorità competenti dello Stato membro interessato per la verifica e la certificazione⁴⁵⁷. Da un punto di vista puramente procedurale, ciò consente di tracciare un certo parallelo tra le proposte di atti giuridici provenienti dal principale organo esecutivo dell'UE e quelle provenienti dai cittadini europei⁴⁵⁸. Così, come la Commissione può ritirare le sue proposte presentate nell'ambito del processo legislativo ordinario, anche i cittadini europei hanno la possibilità –limitata alle fasi iniziali della procedura– di ritirare la loro proposta di ICE. Ciò rafforza la loro capacità di influenzare il processo di *definizione dell'agenda*: possono non solo inserire una questione nell'agenda politica delle istituzioni europee, ma anche, se lo ritengono opportuno, ritirare

⁴⁵⁵ VOGIATZIS, N.: "Between discretion and control: Reflections...", op. cit., p. 259.

⁴⁵⁶ Art. 4.1 del Regolamento 211/2011. In risposta a ciò, alcune istituzioni europee hanno sostenuto che la traduzione dell'ICE - almeno delle sue parti essenziali - in tutte le lingue ufficiali dell'UE dovrebbe essere effettuata dai servizi delle istituzioni stesse. Questa è stata la posizione del CdR nel *Opinion of the Committee of the Regions on the 'European Citizens' Initiative'* (2010/C 267/12), già citato (in particolare pagg. 57, 60 e 61); e del CESE nel parere sulla proposta di regolamento del 2010 [COM(2010) 119 final — 2010/0074 (COD)], p. 185. In letteratura è stato anche sottolineato che i costi di traduzione dell'iniziativa potrebbero rappresentare non solo un notevole sforzo per gli organizzatori, ma anche un ostacolo all'efficacia pratica di questo strumento: a questo proposito, tra gli altri, MAIANI, F. "Citizen Participation and the Lisbon Treaty...", op. cit., p. 15; o FERNÁNDEZ LE GAL, A.: "La contribución de la iniciativa ciudadana europea...", op. cit., p. 6.

⁴⁵⁷ Art. 4.5 del Regolamento 211/2011.

⁴⁵⁸ BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea...*, op. cit., p. 279.

la questione precedentemente introdotta. Il Regolamento 211/2011, tuttavia, limitava temporaneamente questa possibilità: gli organizzatori potevano ritirare la proposta di ICE solo fino al momento precedente la presentazione delle dichiarazioni di sostegno alle autorità competenti dello Stato membro interessato per la verifica e la certificazione⁴⁵⁹. La situazione cambierà, come vedremo, con il Regolamento 2019/788.

Una volta registrata l'ICE, inizia la fase di raccolta delle dichiarazioni di sostegno.

1.2.3. Compilazione di dichiarazioni di sostegno

Dopo la registrazione dell'ICE, inizia la fase di raccolta delle dichiarazioni di sostegno, che deve essere organizzata e sviluppata dal gruppo di organizzatori. Le disposizioni introdotte dal Trattato di Lisbona (art. 11(4) TUE e 24 TFUE) non fissavano un termine per la raccolta delle firme, che era uno dei principali aspetti da specificare nel regolamento dell'ICE: un termine troppo breve avrebbe reso difficile o impossibile per gli organizzatori raggiungere la soglia di firme richiesta, mentre un termine troppo lungo avrebbe allungato inutilmente la procedura e avrebbe potuto portare all'obsolescenza o alla perdita di rilevanza dell'oggetto dell'iniziativa. La determinazione di un termine adeguato per la raccolta delle firme era quindi essenziale per garantire l'efficacia e la sostenibilità di questo strumento di partecipazione pubblica alla definizione delle politiche dell'UE. A tal fine, il Regolamento 211/2011 ha fissato un termine di dodici mesi dalla registrazione dell'iniziativa per raccogliere le dichiarazioni di sostegno⁴⁶⁰. Un termine che, a nostro avviso, è ragionevole se si tiene conto del volume di firme necessario (un milione di firme, pari allo 0,2% della popolazione europea) e se lo si

⁴⁵⁹ Art. 4.5 del Regolamento 211/2011. Nella proposta di regolamento presentata nel 2010, la Commissione sosteneva un periodo di dodici mesi (art. 5.4 della proposta). Tuttavia, secondo il PE, 12 mesi erano un periodo troppo breve per la raccolta delle firme in 27 Stati membri e in 23 lingue ufficiali, e si sosteneva che tale periodo dovesse essere esteso a 18 mesi. Lo ha affermato l'eurodeputato HÄFNER, G. nel suo contributo intitolato "Una mirada a la cocina legislativa", op. cit., p. 12 (ci sono state anche voci a favore della proroga del termine: MAIANI, F. "Citizen Participation and the Lisbon Treaty...", op. cit., p. 15). Anche il CESE, nel suo parere, si è espresso a favore di questa proroga (*Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation...*, citato sopra, punto 3.2.3). Il Consiglio, dal canto suo, si è espresso a favore della posizione della Commissione, ritenendo che il termine previsto dalla sua proposta fosse sufficiente e proporzionato per ottenere le dichiarazioni di sostegno necessarie a presentare un'ICE alla Commissione. In dottrina c'era anche chi riteneva il termine di dodici mesi appropriato e sufficiente, come, VOGIATZIS, N.: "Is the european citizen's initiative serious...", op. cit., p. 127; o MASTENBROEK, E. & DE WAELE, H.: "Fulfilling High Hopes? The Legitimacy...", op. cit., p. 83.

⁴⁶⁰ Considerando (17) e art. 5.5 del Regolamento 211/2011.

confronta con le scadenze stabilite nel regolamento delle diverse iniziative esistenti a livello nazionale⁴⁶¹.

Oltre al requisito temporale per garantire la rappresentatività dei temi potenzialmente inclusi nell'agenda politica attraverso l'ICE ⁴⁶², la legislazione di attuazione dell'ICE ha anche stabilito, oltre al requisito quantitativo minimo di un milione di firme, alcuni requisiti di distribuzione territoriale o geografica per le dichiarazioni di sostegno ottenute. Va infatti ricordato che, ai sensi dell'art. 11(4) TUE, le iniziative dei cittadini devono essere sostenute da cittadini di un "*numero significativo di Stati membri*", al fine di garantire che tali iniziative siano sufficientemente rappresentative dell'interesse generale dell'UE. Spettava quindi al legislatore europeo specificare questo numero attraverso la legislazione secondaria. Anche questa non è stata una questione semplice. Come sottolinea giustamente BILBAO UBILLOS, è indiscutibile che la fissazione di una soglia elevata –ad esempio la maggioranza degli Stati membri– garantirebbe la rappresentatività, ma renderebbe anche l'ICE una procedura più difficile e meno accessibile; mentre la fissazione di una soglia troppo bassa, pur facilitando l'uso di questo strumento, ne diminuirebbe la rappresentatività⁴⁶³. Da qui la necessità di fissare una soglia che trovi il giusto equilibrio tra i due obiettivi. La proposta iniziale presentata dalla Commissione suggeriva che le dichiarazioni di sostegno a un'ICE dovessero provenire da almeno un terzo di tutti gli Stati membri. In seguito a diverse discussioni interistituzionali su questo tema⁴⁶⁴, il Regolamento 211/2011 ha specificato che le dichiarazioni di sostegno a un'ICE dovrebbero provenire da almeno un quarto (sette) degli Stati membri.

⁴⁶¹ I termini variano da tre a dodici mesi. Nel diritto polacco, il termine è di tre mesi per raccogliere 100.000 firme (art. 10.2 Law of 24 June 1999); nel diritto finlandese, sei mesi per raccogliere 50.000 firme (art. 5 del *Kansalaisaloite*); nel diritto spagnolo, nove mesi –prorogabili di altri tre– per ottenere le 500.000 firme richieste (art. 7.3 Ley Orgánica 3/1984).

⁴⁶² Infatti, come sottolineano Mastenbroek e De Waele, uno dei modi per garantire la rappresentatività dei soggetti presentati alla Commissione nel contesto di un'ICE è, oltre a richiedere un elevato quorum di firme, assicurare un'ampia base geografica (MASTENBROEK, E. & DE WAELE, H.: "Fulfilling High Hopes? The Legitimacy...", op. cit., p. 81).

⁴⁶³ In questo senso, cfr. BILBAO UBILLOS, "La iniziativa ciudadana europea...", op. cit. p. 59.

⁴⁶⁴ La proposta iniziale avanzata dalla Commissione suggeriva che le dichiarazioni di sostegno a un'ICE dovessero provenire da almeno un terzo di tutti gli Stati membri. Questa soglia non solo rifletteva i risultati della consultazione pubblica (COMMISSIONE EUROPEA, *Outcome of the public consultation on the Green Paper...*, citata, p. 3). Questa soglia non solo rifletteva i risultati della consultazione pubblica, ma si ispirava anche ad altre disposizioni del Trattato secondo le quali, per garantire la rappresentanza di un interesse dell'UE, sono sufficienti nove Stati membri o un terzo degli Stati membri. Ad esempio, questa è la soglia utilizzata nelle disposizioni sulla "cooperazione rafforzata" (art. 20 TUE) e per l'avvio della procedura di sussidiarietà prevista dall'art. 7(2) del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà

Tuttavia, non è nemmeno sufficiente ottenere un numero elevato di firme in uno Stato e un numero puramente simbolico negli altri sei. Considerando che l'opzione di fissare una percentuale fissa per tutti gli Stati membri non sarebbe stata equa, la proposta di regolamento della Commissione ha infine stabilito un sistema "*degressivamente proporzionale*" alla popolazione di ciascuno Stato membro, con una soglia minima e un limite massimo⁴⁶⁵. È quindi necessario che le firme ottenute siano distribuite tra i diversi Stati secondo un sistema di proporzionalità decrescente. Il sistema scelto utilizza un fattore di moltiplicazione di 750 –un numero scelto tra i multipli del numero di europarlamentari– per consentire un numero proporzionalmente minore di firmatari negli Stati con una popolazione maggiore e un numero proporzionalmente maggiore nei Paesi con una popolazione minore⁴⁶⁶. A tal fine, l'Allegato I del Regolamento 211/2011 stabilisce una tabella con il numero minimo di firmatari richiesto in ciascuno Stato membro secondo un sistema di proporzionalità decrescente. Come già detto, questo

e proporzionalità allegato ai Trattati. Si veda la Relazione della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini, pagg. 4 e 5. Al contrario, il PE ha abbassato questo requisito sostenendo che è sufficiente che l'ICE riceva il sostegno di un quinto degli Stati membri per essere considerata debitamente rappresentativa dell'interesse europeo (si vedano gli emendamenti 6, 23, 44 e 45 del *Draft European Parliament Legislative Resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* (COM(2010)0119 - C7-0089/2010 - 2010/0074(COD)) in prima lettura). In questo modo si è discostato dalla posizione assunta nella risoluzione del 2009, in cui aveva sostenuto che sarebbe stato sufficiente che le dichiarazioni di sostegno a un'iniziativa dei cittadini europei provenissero da almeno un quarto degli Stati membri, in base alle disposizioni dell'articolo 76 del TFUE (*Report requesting the Commission to submit a proposal...* (2008/2169(INI)), op. cit.) Il CdR e il CESE, da parte loro, hanno adottato una posizione intermedia, ritenendo che la soglia minima debba essere un quarto degli Stati membri: *Opinion of the Committee of the Regions on the 'European Citizens' Initiative'* (2010/C 267/12), citato sopra, punto 21; e *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation...'* (COM(2010) 119 definitivo - 2010/0074 (COD)), citato sopra, punto 3.4.2).

⁴⁶⁵ Durante l'iter legislativo del Regolamento 211/2011, nonostante le divergenze in merito al numero di Stati membri da cui dovrebbero provenire le dichiarazioni di sostegno, è emerso un accordo relativamente ampio sulla necessità di distribuire il milione di firme richiesto in modo proporzionale tra questi Stati membri, al fine di preservare la dimensione europea dell'ICE (BOUZA GARCIA, L.: *The Significance of the European Citizens' Initiative...*, op. cit., p. 10). Come ha affermato la Commissione nel suo Libro verde: "*It would be contrary to the spirit of the Treaty if an initiative could be presented by a large group of citizens from one Member State and only a purely nominal number of citizens coming from other Member States*" (*Green Paper on a European Citizens' Initiative*, citato, p. 5). In effetti, l'elezione con un sistema a percentuale fissa avrebbe comportato che, negli Stati più grandi, gli organizzatori sarebbero stati obbligati a raccogliere un numero considerevole di dichiarazioni di sostegno, mentre negli Stati più piccoli la soglia di firme richiesta sarebbe stata molto più bassa. Al contrario, il sistema della proporzionalità decrescente è considerato più equo, in quanto incoraggia gli organizzatori dell'ICE a tenere conto sia degli Stati grandi che di quelli piccoli nei loro sforzi per raggiungere le soglie richieste (a questo proposito, si veda VV.AA.: *The Treaty of Lisbon: A Second Look...*, op. cit., pp. 125 e 126; o SANTINI, A.: *L'iniziativa dei cittadini europei...*, op. cit., p. 84).

⁴⁶⁶ Art. 7.2 e Considerando (6) del Regolamento 211/2011.

allegato è stato successivamente modificato dai Regolamenti delegati 268/2012 e 531/2014, nonché dal Regolamento (UE) n. 517/2013 del Consiglio, per tenere conto dei cambiamenti nella composizione del PE⁴⁶⁷. Di seguito è riportata una tabella comparativa che mostra il numero minimo di firme per Stato membro originariamente previsto dal Regolamento 211/2011 e il numero di firme richiesto dopo la modifica apportata dal Regolamento delegato 268/2012:

STATO MEMBRO	REGOLAMENTO 211/2011	REGOLAMENTO 211/2011 MODIFICATO (anno 2014)
Austria	12.750	13.500
Germania	74.250	72.000
Belgio	16.500	15.750
Bulgaria	12.750	12.750
Repubblica Ceca	16.500	15.750
Cipro	4.500	4.500
Croazia	-	8.250
Danimarca	9.750	9.750
Slovacchia	9.750	9.750
Slovenia	5.250	6.000
Spagna	37.500	40.500
Estonia	4.500	4.500
Finlandia	9.750	9.750
Francia	54.000	55.500
Grecia	16.500	15.750
Ungheria	16.500	15.750
Irlanda	9.000	8.250
Italia	54.000	54.750
Lettonia	6.000	6.000
Lituania	9.000	8.250
Lussemburgo	4.500	4.500
Malta	3.750	4.500
Paesi Bassi	18.750	19.500
Polonia	37.500	38.250
Portogallo	16.500	15.750
Regno Unito	54.000	54.750
Romania	24.750	24.000
Svezia	13.500	15.000

⁴⁶⁷ Ciò è conforme all'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 211/2011, che imponeva alla Commissione di riportare nell'allegato I qualsiasi modifica della composizione del PE mediante l'adozione di un atto delegato.

Per quanto riguarda i requisiti soggettivi dei firmatari, il regolamento stabilisce, come già detto, un'età minima per firmare una dichiarazione di sostegno a un'ICE, che coincide con l'età richiesta per votare alle elezioni del Parlamento europeo. Ciò significa che, nella maggior parte degli Stati membri, solo i cittadini che hanno raggiunto –al momento della firma dell'iniziativa⁴⁶⁸– l'età di 18 anni (con le eccezioni già citate di Austria, Malta e Grecia) possono sostenere un'ICE. Una volta firmata l'ICE, il cittadino non può ritirare il sostegno espresso, poiché il regolamento non prevede la possibilità di revocare la dichiarazione personale di sostegno⁴⁶⁹.

Per quanto riguarda le modalità di raccolta delle dichiarazioni di sostegno, il Regolamento 211/2011 ha consentito che la raccolta delle dichiarazioni di sostegno avvenisse sia con i tradizionali mezzi "cartacei" che con quelli elettronici⁴⁷⁰, riflettendo così, nel campo dell'ICE, la crescente tendenza alla cosiddetta "e-democratisation" e "e-participation" nell'UE⁴⁷¹. Per quanto riguarda le dichiarazioni cartacee, va notato che saranno valide solo le dichiarazioni di sostegno raccolte su moduli conformi ai modelli inclusi nell'allegato III del Regolamento 211/2011 –modificato dal Regolamento delegato

⁴⁶⁸ Come specifica Báez Lechuga, il momento in cui il firmatario deve avere l'età richiesta, ai fini della validità della dichiarazione di sostegno ottenuta, non è il giorno in cui l'ICE viene lanciata, né quello in cui viene registrata, ma il giorno in cui dà il suo sostegno all'iniziativa (BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea* ..., op. cit., p. 218).

⁴⁶⁹ Questo nonostante il fatto che il PE, nella sua risoluzione del 2009, avesse raccomandato che il regolamento sull'attuazione dell'ICE prevedesse la possibilità di revocare qualsiasi espressione di sostegno durante il periodo di raccolta delle firme e l'obbligo per gli organizzatori di informare i firmatari di questa possibilità (*Resolution of 7 May 2009 requesting the Commission to submit a proposal*..., citata, p. 104).

⁴⁷⁰ Art. 5.2 del Regolamento 211/2011. Nel suo considerando (14), il Regolamento 211/2011 affermava che: "Per fare buon uso della tecnologia moderna quale strumento di democrazia partecipativa, è opportuno prevedere che le dichiarazioni di sostegno siano raccolte per via elettronica ma anche su carta". Questo regolamento è stato quindi descritto come un "vero e proprio regolamento del XXI secolo", chiaramente volto a favorire la raccolta delle dichiarazioni di sostegno per via telematica (COTINO HUESO, L.: "El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea...", op. cit., p. 332). Dopo la comparsa dell'ICE nel Trattato di Lisbona, alcuni autori hanno ritenuto che sarebbe stato ragionevole limitare il numero di dichiarazioni di sostegno che potevano essere raccolte online in futuro, al fine di promuovere la deliberazione attiva e la campagna nell'UE e negli Stati membri sui temi delle iniziative (in questo senso, si veda VV.AA.: *The Treaty of Lisbon: A Second Look*..., op. cit., p. 127). Tuttavia, il legislatore europeo ha deciso di non includere questa limitazione nella normativa che sviluppa questo strumento, quindi nulla impedisce agli organizzatori di optare esclusivamente per questa modalità.

⁴⁷¹ Nelle parole di Kaufmann, l'ICE "it's more transnational than any participatory procedure before it; and it's more digital than any comparable process known today. In other words: the ECI seems to be the perfect iDemocracy tool for the twenty-first century" (KAUFMANN B.: *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*, Green European Foundation, Bruxelles, 2012, p. 11). Nella stessa ottica, Longo osserva che l'ICE è "a tool that meets the needs of e-participation and e-democracy in the 21st century" (LONGO, E.: "The European Citizens' initiative...", op. cit., p. 189). Per un approfondimento sull'ICE come strumento di e-partecipazione a livello europeo, si veda AICHHOLZER, G. & ROSE, G.: "Experience with Digital Tools in Different Types...", op. cit., pp. 120-123.

(UE) n. 887/2013⁴⁷² – il che esclude la possibilità per gli organizzatori di redigere propri moduli per la raccolta delle firme⁴⁷³. Questi moduli saranno compilati dal gruppo di organizzatori con le informazioni pertinenti sull'iniziativa –che devono in ogni caso corrispondere a quelle inserite nel registro– prima di iniziare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno⁴⁷⁴.

Per quanto riguarda la raccolta online, gli organizzatori possono creare i propri sistemi di raccolta tramite siti web, che devono essere certificati entro un mese dallo Stato membro in cui saranno utilizzati prima dell'inizio della raccolta delle firme tramite quel sistema⁴⁷⁵. Questo modello normativo consente agli organizzatori di adattare i propri sistemi di raccolta online alle proprie preferenze ed esigenze, il che è favorevole in termini di libertà e flessibilità per gli organizzatori. Tuttavia, è importante sottolineare l'importanza della progettazione delle singole piattaforme di raccolta online, poiché le iniziative con piattaforme trasparenti, facili da usare e intuitive, con opzioni di traduzione in diverse lingue, hanno naturalmente maggiori probabilità di raccogliere un numero maggiore di firme⁴⁷⁶.

Per ottenere la relativa certificazione⁴⁷⁷, questi sistemi di raccolta dovevano soddisfare una serie di caratteristiche tecniche e misure di sicurezza adeguate per

⁴⁷² Tuttavia, l'art. 2 del suddetto regolamento delegato consentiva l'uso di moduli conformi all'allegato III della versione originale del Regolamento 211/2011 per le ICE registrate prima della sua entrata in vigore.

⁴⁷³ Art. 5.1 del Regolamento 211/2011. Come espressamente previsto dalla suddetta disposizione, tali moduli devono essere redatti in una delle versioni linguistiche incluse nel registro dell'ICE in questione.

⁴⁷⁴ Queste informazioni includono: dettagli sulla residenza o sulla nazionalità dei firmatari; numero di registrazione dell'ICE; data di registrazione; indirizzo del sito web dell'ICE nel registro della Commissione; titolo, scopo e obiettivi principali dell'ICE; nome degli organizzatori; nome e indirizzo e-mail delle persone di contatto e, se disponibile, sito web dell'ICE.

⁴⁷⁵ Articolo 6, paragrafi 1 e 3, del Regolamento 211/2011. Come si evince da queste disposizioni, gli organizzatori possono scegliere di utilizzare un unico sistema di raccolta online in diversi o in tutti gli Stati membri, anche se in questo caso è sufficiente che il sistema di raccolta online sia stato certificato dall'autorità competente di uno degli Stati membri che si intende utilizzare, in quanto gli Stati membri sono stati obbligati a riconoscere i certificati rilasciati da altre autorità nazionali. D'altra parte, il fatto che l'autorità competente di uno Stato membro abbia rifiutato di certificare il sistema di raccolta online di una determinata iniziativa non può essere utilizzato come giustificazione dall'autorità competente di un altro Stato membro per non valutare o rifiutare di certificare lo stesso sistema di raccolta per quell'iniziativa, come specificato nel documento della Commissione intitolato "*The european citizens' initiative: guidelines and recommendations for practical implementation*", di 4/8/2020, p. 2.

⁴⁷⁶ Come osservato, tra gli altri, da GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: "L'iniziativa dei cittadini europei - Possibilità...", op. cit., pp. 11 e 12.

⁴⁷⁷ Questo certificato deve essere conforme al modello di cui all'allegato IV del Regolamento 211/2011, che deve includere il nome dell'autorità competente, il nome dello Stato membro, l'indirizzo del sito web

garantire la conformità alle disposizioni del Regolamento, nonché l'integrità, la sicurezza e la riservatezza dei dati raccolti. In questo contesto, l'art. 6.2 del Regolamento 211/2011 ha affidato alla Commissione l'obbligo di adottare le specifiche tecniche per la certificazione dei sistemi di raccolta online. In ottemperanza a tale obbligo, nel novembre 2011 la Commissione ha adottato il regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011⁴⁷⁸. Inoltre, al fine di facilitare il lavoro degli organizzatori nel processo di raccolta delle firme, la stessa disposizione del Regolamento 211/2011 ha imposto alla Commissione l'obbligo di fornire e mantenere un software open source che incorpori le caratteristiche tecniche e di sicurezza necessarie per conformarsi alle disposizioni di questo regolamento. Una volta ottenuto il relativo certificato, questo non ha limiti di tempo e gli organizzatori non sono tenuti a rinnovarlo, a meno che, successivamente alla certificazione, non apportino modifiche al loro sistema di raccolta in modo tale da influenzare la valutazione alla base della certificazione, nel qual caso devono richiedere nuovamente il certificato⁴⁷⁹.

Un altro aspetto rilevante di questa fase di raccolta delle firme riguarda la questione dei dati personali richiesti ai firmatari che intendono sostenere una determinata ICE. Nella sua proposta legislativa iniziale, la Commissione ha stabilito requisiti uniformi per i dati personali richiesti ai cittadini europei per firmare una dichiarazione di sostegno⁴⁸⁰. Tuttavia, durante i negoziati in seno al Consiglio, gli Stati membri non sono riusciti a trovare un accordo su un modulo valido per tutta l'UE. Poiché è stato infine deciso che i dati personali richiesti per supportare un'ICE sarebbero stati definiti dagli Stati membri in base alle loro prassi nazionali, le diverse normative nazionali hanno portato a divergenze significative su questo punto⁴⁸¹, in quanto i dati richiesti per la firma

che ospita il sistema di raccolta e il titolo dell'ICE proposta. Come requisiti formali, erano richiesti la data, la firma e il timbro ufficiale dell'autorità competente.

⁴⁷⁸ Regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011 della Commissione, del 17 novembre 2011, che fissa le specifiche tecniche per i sistemi di raccolta elettronica a norma del regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini, pubblicato nella GUUE L-301 del 18/11/2011. Ciò ha rispettato il termine stabilito dall'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento 211/2011, che imponeva alla Commissione di adottare tali criteri entro il 1° novembre 2012.

⁴⁷⁹ Documento della Commissione "*The european citizens' initiative: guidelines...*", citato sopra, p. 3

⁴⁸⁰ In effetti, come si evince dall'Allegato III della proposta iniziale della Commissione, i dati personali richiesti ai potenziali firmatari in tutti gli Stati membri dell'UE erano i seguenti: nome e cognome, città, paese, luogo e data di nascita, nazionalità, numero di identificazione personale, tipo di numero di identificazione/documento di identità (carta d'identità, passaporto o previdenza sociale) e Stato membro che ha rilasciato il numero di identificazione/documento di identità.

⁴⁸¹ A questo proposito, è interessante notare che mentre la quantità di dati personali raccolti per supportare un'ICE è stata considerata "eccessiva" in molti casi, non sono stati raccolti alcuni dati personali, come gli

di un'ICE variano sostanzialmente tra gli Stati membri e si possono distinguere due gruppi principali: quelli che richiedono, tra l'altro, un numero di identificazione e quelli che non richiedono un numero di identificazione⁴⁸². Questa diversità di criteri non solo è diventata un onere burocratico pesante e complesso da gestire per i comitati organizzatori ma, secondo l'esperienza degli stessi organizzatori, ha avuto un impatto negativo su tutte le campagne di ICE registrate⁴⁸³, sia perché i cittadini si sono rifiutati di sostenere l'iniziativa quando hanno visto i dati che dovevano fornire⁴⁸⁴, sia perché hanno scelto di omettere dati che ritenevano sproporzionati e queste adesioni non potevano essere considerate valide; e ha creato complicazioni amministrative che hanno ostacolato inutilmente l'intero processo di raccolta delle firme⁴⁸⁵. Inoltre, in alcuni casi, questi disaccordi hanno portato a incompatibilità che hanno impedito ad alcuni cittadini dell'UE di sostenere un'ICE, il che ha portato, senza sorpresa, a critiche e frustrazioni tra gli organizzatori e i firmatari⁴⁸⁶.

indirizzi e-mail, che avrebbero permesso uno scambio di feedback sull'ICE tra gli organizzatori e i cittadini, migliorando così l'efficacia di questo strumento e il coinvolgimento dei cittadini nel suo utilizzo: si veda in ROSE, G., VAN KEULEN, I. & AICHHOLZER, G.: "Chapter 9. Formal Agenda-Setting (European Level)", *European E-Democracy in Practice* / HENNEN, L., VAN KEULEN IRIS KORTHAGEN, I., AICHHOLZER, G., LINDNER, R. & ØJVIND NIELSEN, R. (Eds.), Springer, Suiza, 2020, p. 214.

⁴⁸² All'interno delle diverse normative nazionali, è stato possibile trovare formule estremamente impegnative come quelle di Italia, Austria e Francia: i firmatari dovevano indicare il proprio nome, il luogo di residenza (via, numero civico, codice postale, città e paese), la data di nascita, il luogo di nascita, la nazionalità e un numero di identificazione personale (passaporto o carta d'identità); a formule molto più semplici come quella della Finlandia: i firmatari dovevano solo indicare il proprio nome, la data di nascita, la nazionalità e il paese di residenza (si veda in TENREIRO, M.: "Citizens' Initiative: What's next?", *An ECI That Works!...*, op. cit., p. 86).

⁴⁸³ Come osservato, tra gli altri, da ANGLMAYER, I.: *The European Citizens' Initiative: the experience...*, op. cit., p. 17.

⁴⁸⁴ Ad esempio, uno degli organizzatori dell'ICE Right2Water ha spiegato che il requisito del numero di identità personale è stato il principale ostacolo alla raccolta delle firme in Francia, Italia, Austria, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria, Romania e Bulgaria, affermando che se si fosse rinunciato a tale requisito, il numero di firme in questi Paesi avrebbe potuto almeno raddoppiare (VAN DEN BERGE, J.: "Water and Sanitation are a Human Right!...", op. cit., p. 21).

⁴⁸⁵ Questo inconveniente è stato rilevato, tra gli altri, da MORARU, A.: "European Union Democratic Governance...", op. cit., pp. 153-154; GERSTENMEYER, C. & PLOTTKA, J.: "Die aktuelle Reform als letzte Chance...", op. cit., pp. 42-43; MENACHE, A.: "The European Citizens' Stop Vivisection Initiative...", op. cit., pp. 386; VARRICA, A.: "Stop Vivisection", *An ECI That Works!...*, op. cit., p. 31; o THOMSON, J.: "What didn't happen with the European Citizens'...", op. cit., p. 74. A questo proposito, quest'ultimo autore osserva che "[p]ersonal data requirements didn't kill the ECI outright, but have gravely wounded it".

⁴⁸⁶ Su questo tema si veda, in modo approfondito, ORGAN, J.: *Direct Democracy In and Between the EU and UK...*, op. cit., pp. 83-85; o BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana...*, op. cit., pp. 325-330.

Nemmeno la sostituzione degli allegati II e III con il regolamento delegato 887/2013 ha rimediato completamente a questa situazione⁴⁸⁷.

1.2.4. Verifica e certificazione delle dichiarazioni di sostegno

Una volta terminato il periodo di raccolta e ottenute le firme necessarie⁴⁸⁸, il comitato di cittadini deve presentare le dichiarazioni di sostegno raccolte, online o su carta⁴⁸⁹, alle autorità competenti per la verifica e la certificazione. Questa fase della procedura dell'ICE comporta anche un complesso processo di raccolta e classificazione delle dichiarazioni di sostegno per Paese, che richiede anche agli organizzatori di stabilire una comunicazione e un contatto con i funzionari nazionali per garantire la loro pronta attenzione e risposta. In primo luogo, gli organizzatori dell'ICE avrebbero dovuto separare le dichiarazioni ottenute in base al metodo di raccolta: dichiarazioni cartacee, dichiarazioni firmate elettronicamente con firma elettronica avanzata e dichiarazioni raccolte tramite il sistema di raccolta via web. Una volta classificate, gli organizzatori dovevano trasferire, sotto la loro piena responsabilità, le dichiarazioni di sostegno agli Stati membri responsabili della loro verifica e certificazione, utilizzando il modulo di cui all'Allegato V del Regolamento⁴⁹⁰. A tal fine, dovranno innanzitutto individuare lo Stato

⁴⁸⁷ In particolare, l'incompatibilità riguardava i cittadini irlandesi e britannici residenti in Bulgaria, Repubblica Ceca, Francia, Austria e Portogallo, nonché al di fuori dell'UE (*Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011...* [COM(2015) 145 final], p. 9).

⁴⁸⁸ Sebbene il Regolamento 211/2011 non lo specifichi espressamente, dalla formulazione dell'art. 8.1 ("*Dopo aver raccolto le necessarie dichiarazioni di sostegno di firmatari a norma degli articoli 5 e 7* ") si evince che il comitato dei cittadini deve sottoporre le dichiarazioni di sostegno ottenute alla verifica degli Stati membri solo se ha raggiunto la soglia minima di firme richiesta dalle disposizioni di tale Regolamento. In caso contrario, la procedura ECI sarà conclusa quando il periodo di raccolta delle firme si concluderà senza successo.

⁴⁸⁹ Nelle risposte alla consultazione pubblica che ha portato al Libro verde del 2009, è emersa una richiesta praticamente unanime che i cittadini potessero sostenere un'ICE via Internet, come la stessa Commissione ha osservato nel paragrafo 2 della relazione alla proposta di regolamento presentata nel 2010. Non sorprende quindi che il Regolamento 211/2011 abbia finalmente previsto questa possibilità. Come avverte Cotino Hueso, sarebbe stato un vero anacronismo non prevedere e regolamentare la raccolta online delle dichiarazioni di sostegno. Tuttavia, sebbene il regolamento preveda entrambi i metodi, la raccolta di firme su carta passa in gran parte inosservata rispetto all'attenzione che la raccolta online riceve in questo regolamento. In questo senso, l'autore avverte giustamente che "[l]o que hace del Reglamento ICE una norma verdaderamente del siglo XXI es que regula e impulsa la recogida de apoyos a través de medios electrónicos y lo hace bajo la premisa de la incontestable realidad de que ésta será la vía básica, sino exclusiva, en el futuro de articular una ICE" (COTINO HUESO, L.: "El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea...", op. cit., p. 345).

⁴⁹⁰ Considerando (12) e art. 8.1 del Regolamento 211/2011.

membro responsabile della verifica di ciascuna delle dichiarazioni di sostegno ottenute. A tal fine, l'art. 7.4 del Regolamento 211/2011 stabiliva che i firmatari sarebbero stati considerati provenienti dallo Stato membro responsabile della verifica della loro dichiarazione di sostegno⁴⁹¹, che poteva essere lo Stato membro in cui il firmatario è cittadino o residente, oppure lo Stato membro che ha rilasciato il numero di identificazione personale o il documento di identificazione personale fornito nella dichiarazione di sostegno⁴⁹². Questo cambierà, come vedremo, nel Regolamento 2019/788.

Una volta ricevute le dichiarazioni, le autorità nazionali verificano, entro tre mesi⁴⁹³, che le dichiarazioni di sostegno raccolte dagli organizzatori dell'ICE siano conformi alle disposizioni del regolamento. La verifica delle dichiarazioni di sostegno è effettuata mediante controlli appropriati, che possono essere basati su un campionamento casuale, conformemente alle norme e alle prassi nazionali pertinenti, senza richiedere l'autenticazione delle firme⁴⁹⁴. Una dichiarazione non è valida, ad esempio, se proviene da un cittadino che ha già sostenuto in precedenza la stessa iniziativa⁴⁹⁵, che ha firmato per conto di un altro, che fornisce dati incompleti o illeggibili, o che semplicemente non soddisfa i requisiti soggettivi (età minima e/o cittadinanza europea) per essere firmatario di un'ICE. Inoltre, qualsiasi dichiarazione di sostegno raccolta attraverso un modulo non conforme ai modelli inclusi nell'Allegato III del Regolamento 211/2011 non sarà ovviamente valida. A questo proposito, va sottolineato che le autorità degli Stati membri

⁴⁹¹ Come si può notare, nel Regolamento 211/2011 il criterio di conteggio delle dichiarazioni di sostegno è stato svincolato dal concetto di "cittadino dell'UE" (inteso, come detto, come cittadino di qualsiasi Stato membro), optando invece per un criterio di collegamento più "creativo" (per usare l'espressione usata da SANTINI, A.: *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale...*, op. cit., p. 87).

⁴⁹² Per una spiegazione più dettagliata di questi criteri e delle loro implicazioni pratiche, si veda, tra gli altri, ORGAN, J.: *Direct Democracy In and Between the EU and UK...*, op. cit., pp. 80-83.

⁴⁹³ Art. 8.2 del Regolamento 2019/788. Questa scadenza, che coincide con quella già prevista nella proposta inizialmente presentata dalla Commissione nel 2010, mira a dare alle autorità nazionali un periodo di tempo ragionevole per svolgere questo compito al fine di "*limitare l'onere amministrativo per gli Stati membri*", come indicato nel considerando (18) del regolamento.

⁴⁹⁴ Considerando (18) e art. 8.2 del Regolamento 2019/788. Alcuni autori hanno criticato questa possibilità. Ad esempio, secondo Baldoli, il controllo della validità delle firme tramite un campionamento casuale rende il successo dell'ICE una questione di fortuna e dà agli Stati il potere di ostacolare o incoraggiare le iniziative, a seconda della severità dei loro controlli (BALDOLI, R.: "“Thence We Came Forth to Rebehold the Stars”": A First Assessment of the European Citizens' Initiative", *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 1, 2013, p. 86).

⁴⁹⁵ A questo proposito, l'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento 211/2011 specifica chiaramente che i cittadini non possono firmare una determinata ICE più di una volta.

non sono competenti ad approvare o accettare nuovi moduli progettati dagli organizzatori⁴⁹⁶.

I risultati di questi campioni saranno poi estrapolati proporzionalmente per arrivare al numero totale di dichiarazioni di sostegno valide ottenute dall'ICE⁴⁹⁷. Una volta ottenuto il risultato, le autorità competenti rilasceranno gratuitamente agli organizzatori un certificato che attesta il numero di dichiarazioni di sostegno valide nello Stato membro interessato⁴⁹⁸. Poiché il successo dell'ICE è determinato in larga misura anche dall'esito dei processi di verifica e certificazione negli Stati membri, la Commissione ha sviluppato, nell'ambito del programma ISA2, uno strumento di convalida delle dichiarazioni di sostegno per assistere le autorità nazionali degli Stati membri in questo lavoro di verifica⁴⁹⁹.

1.2.5. Presentazione dell'iniziativa proposta alla Commissione

Una volta ottenuti tutti i certificati pertinenti per le dichiarazioni di sostegno validamente raccolte, e a condizione che tutte le procedure e i requisiti legali stabiliti dal Regolamento siano stati adeguatamente soddisfatti, gli organizzatori presenteranno l'ICE alla Commissione. A tal fine, gli organizzatori dell'iniziativa dovranno innanzitutto compilare il modulo contenuto nell'Allegato VII del Regolamento⁵⁰⁰, che sarà presentato alla Commissione insieme a una copia, in formato cartaceo o elettronico, dei certificati delle dichiarazioni di sostegno valide rilasciati dalle autorità competenti degli Stati

⁴⁹⁶ Come specificato nel documento della Commissione intitolato *The european citizens' initiative: guidelines...*, citato sopra, p. 4.

⁴⁹⁷ BERG, C.: "National authorities in the ECI process: first verification experiences of the German signature verification office, interview with Axel Minrath and Ulrich Schmitz", *An ECI that works!...*, op. cit., p. 94.

⁴⁹⁸ Articolo 8, paragrafi 2 e 3, del Regolamento 211/2011. Tale attestazione doveva essere conforme al modello di certificato di attestazione di cui all'allegato VI del Regolamento 211/2011, che consisteva in una dichiarazione dell'autorità competente dello Stato membro che attestava la validità delle dichiarazioni raccolte a sostegno di una determinata ICE in conformità alle disposizioni del Regolamento 211/2011. Come dati obbligatori, il certificato doveva contenere: il nome dell'autorità competente, lo Stato membro di provenienza delle firme e il numero di registrazione dell'ICE. In termini di requisiti formali, il certificato doveva includere la data, la firma e il timbro dell'autorità competente.

⁴⁹⁹ Questo strumento, noto come *ECI Validation Tool for Statements of Support (VTECI)*, è stato sviluppato nella sua prima versione dal *Bundesverwaltungsamt* tedesco, che lo ha condiviso con una licenza pubblica europea (EURL): <https://joinup.ec.europa.eu/collection/eparticipation-and-evoting/solution/eci-validation-tool-statements-support-vteci> [ultima visita: 25/10/2023].

⁵⁰⁰ Art. 9 del Regolamento 211/2011.

membri. Poiché questa norma non fissa alcun limite temporale, gli organizzatori delle ICE erano liberi di presentarla alla Commissione in qualsiasi momento lo ritenessero opportuno. Non appena ricevuta l'iniziativa, la Commissione dovrebbe procedere senza indugio alla sua pubblicazione nel registro⁵⁰¹.

Per garantire la trasparenza della procedura, le informazioni sul sostegno e sulle fonti di finanziamento ricevute in relazione all'iniziativa devono essere presentate insieme all'iniziativa e pubblicate nel registro⁵⁰². A tal fine, il regolamento ha fatto riferimento alle disposizioni dei regolamenti che disciplinano lo statuto e il finanziamento dei partiti politici a livello europeo, che obbligano i partiti politici a fornire informazioni sulle loro fonti di finanziamento se le donazioni individuali superano i 500 euro all'anno e il donatore⁵⁰³. In questo modo, i cittadini possono conoscere l'entità delle risorse a disposizione degli organizzatori delle iniziative e la loro origine, che può essere un indicatore degli obiettivi perseguiti dall'iniziativa popolare. Questo non solo aumenta la responsabilità, ma fornisce anche ai cittadini informazioni preziose che possono prendere in considerazione quando decidono se sostenere o meno un'ICE⁵⁰⁴.

1.2.6. Audizione pubblica al Parlamento europeo

Nel diritto comparato, questa procedura di audizione è un elemento che caratterizza e distingue l'ICE da altri meccanismi equivalenti nella legislazione nazionale⁵⁰⁵. Rappresenta un'opportunità unica per gli organizzatori di confrontarsi con la Commissione, il PE e altre parti e istituzioni interessate, fornendo un accesso

⁵⁰¹ Art. 10.1.a) del Regolamento 211/2011.

⁵⁰² *Ibidem*.

⁵⁰³ Al momento dell'adozione del primo regolamento ICE, si trattava del Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo (articolo 6, lettera b)). Tuttavia, questo regolamento è stato successivamente abrogato dal Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto dei partiti politici europei e al finanziamento delle fondazioni politiche europee, che ha modificato il precedente regolamento su questo punto. Alla luce della nuova norma, i partiti politici sarebbero tenuti a fornire informazioni solo sulle donazioni di persone fisiche che superano i 3.000 euro all'anno. Quando il valore della donazione supera i 1.500 euro, sarà pubblicato solo con il previo consenso scritto del donatore [art. 32.1.e)].

⁵⁰⁴ HIEBER, T.: *Die Europäische Bürgerinitiative...*, op. cit., pp. 105 e 106.

⁵⁰⁵ BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea...*, op. cit., 207. Come spiega l'autore, i meccanismi di democrazia diretta prevedono generalmente il contatto tra i legislatori e gli organizzatori della proposta, ma non è previsto un meccanismo di audizione pubblica a cui possano partecipare legislatori e cittadini.

privilegiato alle istituzioni dell'UE⁵⁰⁶ e contribuendo così alla partecipazione e al dibattito pubblico a livello europeo sulle questioni sollevate nel contesto di un'ICE⁵⁰⁷. In effetti, queste audizioni forniscono una piattaforma di dibattito per i membri del Parlamento, il pubblico in generale, i sostenitori dell'ICE e gli esperti del settore. Come osserva PAROL, in questa fase della procedura il PE agirà da mediatore tra gli organizzatori dell'iniziativa e la Commissione, garantendo una rappresentanza equilibrata degli interessi pubblici e privati⁵⁰⁸. A questo punto, è stato osservato che il coinvolgimento attivo del PE nelle iniziative dei cittadini potrebbe essere una buona occasione per riallacciare i contatti con i cittadini⁵⁰⁹.

La procedura per l'audizione è stabilita in dettaglio nel regolamento interno del PE⁵¹⁰. In base a tale regolamento, una volta che l'ICE è stata pubblicata dalla Commissione nel registro pertinente, il Presidente del PE, sulla base di una proposta del presidente della Conferenza dei presidenti di commissione, incarica la commissione legislativa competente di organizzare un'audizione pubblica in cui il gruppo di organizzatori ha la possibilità di presentare l'ICE presentata⁵¹¹. La data specifica dell'audizione è fissata dal presidente della commissione competente entro un periodo di tre mesi dalla presentazione dell'ICE alla Commissione. Se due o più iniziative dei cittadini pubblicate nel registro trattano un argomento simile, il Presidente del PE può decidere, previa consultazione degli organizzatori, di tenere un'audizione congiunta in cui tutte le iniziative saranno trattate su un piano di parità⁵¹².

⁵⁰⁶ Come la CGUE ha espressamente affermato nella sentenza del 19 dicembre 2019, Puppinck e altri/Commissione (C-418/18 P), par. 69.

⁵⁰⁷ Come osservato, tra gli altri, anche da HRYNIEWIECKA, K. & MONAGHAN, E.: "The European Citizens' Initiative as Democratic...", op. cit., p. 50; o GONZÁLEZ CADENAS, D.: "Facing Democratic Crisis in the EU...", op. cit., p. 133.

⁵⁰⁸ PAROL, A.: "The European Citizens' Initiative Reform...", op. cit., p. 87.

⁵⁰⁹ VOGIATZIS, N.: "Is the european citizens' initiative a serious threat...", op. cit., p. 130.

⁵¹⁰ Con l'adozione del Regolamento 211/2011, il Parlamento europeo è stato obbligato a introdurre modifiche al proprio Regolamento al fine di garantire l'attuazione dell'ICE in relazione a questa procedura di audizione pubblica. Inizialmente, tali modifiche sono state introdotte dalla *European Parliament decision of 22 May 2012 amending Parliament's Rules of Procedure with regard to the implementation of the European citizens' initiative* (2011/2302(REG)), pubblicata nella GUUE C-264 E del 13/9/2013.

⁵¹¹ Articolo 197a. 1.a) del Regolamento del PE, 7a legislatura (2009 - 2014). Inoltre, in base a questa disposizione, "la commissione per le petizioni è automaticamente aggregata alla commissione legislativa ai sensi dell'articolo 50 del presente regolamento".

⁵¹² Articolo 197a.1(b) del Regolamento del PE, 7a legislatura (2009 - 2014).

L'audizione pubblica sarà aperta a tutte le altre istituzioni e organi dell'UE che desiderano partecipare, nonché ad altre parti interessate invitate dalla Commissione organizzatrice⁵¹³. Si apre così una fase di dialogo interistituzionale che va oltre il semplice rapporto bilaterale tra gli organizzatori e la Commissione e rafforza il profilo politico delle ICE presentate⁵¹⁴. Un gruppo rappresentativo di organizzatori –che dovrebbe includere almeno una delle "persone di contatto" designate– dovrebbe essere invitato dalla Commissione interessata all'audizione per presentare l'ICE⁵¹⁵. Uno dei punti critici è stata la partecipazione di esperti esterni alle audizioni, in quanto il regolamento del PE taceva su questo punto. Poiché inizialmente i membri del PE non sono riusciti a trovare un accordo su questo punto, gli organizzatori delle iniziative non sono stati autorizzati a richiedere il supporto di esperti alle prime audizioni⁵¹⁶.

1.2.7. Esame da parte della Commissione

Dopo la pubblicazione dell'ICE e l'audizione pubblica, la Commissione deve presentare in una comunicazione ad hoc le sue conclusioni giuridiche e politiche definitive sull'ICE, le eventuali misure che intende adottare e i motivi per cui intende agire o non agire⁵¹⁷. Per preparare questa comunicazione, il Regolamento 211/2011 ha concesso alla Commissione un periodo di tre mesi dal giorno della pubblicazione dell'ICE. La formulazione utilizzata dal Regolamento chiarisce che spetta alla Commissione decidere se adottare o meno misure in risposta a un'ICE di successo e che, anche se decide di adottare misure, queste non devono necessariamente coincidere con quelle richieste dagli organizzatori dell'ICE. Questo perché, come si ricorderà, l'ICE non è stata configurata dal potere costituente come uno strumento giuridicamente vincolante,

⁵¹³ Ciò deriva dall'articolo 11 dell'articolo 211/2011 e dall'articolo 197a.4 del Regolamento del Parlamento europeo, 7a legislatura (2009 - 2014).

⁵¹⁴ MAIANI, F.: "Citizen participation and the Lisbon Treaty...", op. cit., p. 18.

⁵¹⁵ *Ibidem*.

⁵¹⁶ Come affermato da uno degli organizzatori dell'ECI "Right2Water": VAN DEN BERGE, J.: "Water and Sanitation are a Human Right!...", op. cit. p. 21, La mancata convocazione di esperti del settore durante le audizioni è stata segnalata come un'altra carenza della procedura dell'ICE nel rapporto di BALLESTEROS, M., CANETTA, E. & ZACIU, A.: *European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*, document requested by the Committee on Petitions and by the Committee on Constitutional Affairs, Bruselas, 2015, pp. 7 e 47.

⁵¹⁷ Art. 10.1.c) del Regolamento 211/2011.

ma come un semplice "invito" (art. 11(4) TUE)⁵¹⁸, quindi spetta ancora alla Commissione decidere se presentare o meno una proposta di atto legislativo in risposta a un'ICE⁵¹⁹. In caso affermativo, spetta alla Commissione determinare l'oggetto, lo scopo e il contenuto della proposta⁵²⁰. Per questo motivo, la procedura legislativa non inizia automaticamente e immediatamente; possono passare mesi o addirittura anni dal momento della comunicazione della Commissione alla presentazione della proposta legislativa in questione⁵²¹.

Di conseguenza, il margine di discrezionalità a disposizione della Commissione in questa fase finale della procedura ICE sarà notevolmente più ampio rispetto alla fase di registrazione⁵²². In questo caso, la Commissione non si limita a stabilire la conformità o meno a una serie di requisiti stabiliti per legge, ma esprime un vero e proprio giudizio –basato su criteri sia giuridici che politici⁵²³– sull'adeguatezza dell'ICE presentata. A tal fine, la Commissione deve soppesare i vari interessi in competizione, tenendo sempre presente che l'esercizio del potere di iniziativa legislativa è subordinato all'obiettivo di

⁵¹⁸ A questo proposito, si rimanda a quanto indicato nella sezione 3.2.1 del Capitolo I.

⁵¹⁹ A questo proposito, si veda, tra le altre, la CGUE del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione (C-409/13), par. 70; o del 6 settembre 2017, Slovacchia/Consiglio (C-643/15), par. 146.

⁵²⁰ Lo ha affermato la CGUE nella sentenza del 19 dicembre 2019, Puppink e altri/Commissione (C-418/18 P), par. 59.

⁵²¹ Come sottolineano Descamps e Plotka, ciò avrebbe un impatto negativo sul potenziale dell'ICE di rafforzare la democrazia dell'UE (DESCAMPS, C. & PLOTKA, J.: "Hohe Erwartungen und großes Potenzial...", op. cit., p. 266).

⁵²² Secondo alcuni autori, questo margine di apprezzamento è addirittura troppo elevato, politicamente difficile da spiegare alla luce della mancanza di legittimità della Commissione: cfr. VOGIATZIS, N.: "Between discretion and control: Reflections...", op. cit., p. 269; o GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 121.

⁵²³ Il considerando (20) del Regolamento 211/2011 specificava che le conclusioni giuridiche e politiche dovevano essere trattate "separatamente". Tuttavia, tale obbligo non era previsto dall'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), di tale regolamento, per cui si poneva la questione se la Commissione fosse o meno obbligata a presentare separatamente le sue conclusioni giuridiche e politiche. Tale questione è stata risolta dalla STUE nella sentenza del 23 aprile 2018, causa One of Us e altri/Commissione (T-561/14), in cui il Tribunale ha affermato la prevalenza del testo degli articoli su quello dei considerando e ha concluso che la Commissione non è soggetta a tale obbligo nella redazione della suddetta comunicazione (par. 130). In ogni caso, la sentenza afferma che, anche se tale obbligo esistesse, sarebbe puramente formale, per cui la sua inosservanza non comporterebbe l'annullamento della comunicazione della Commissione (paragrafo 131). Questa sentenza è stata successivamente confermata dalla CGUE, la quale ha affermato che l'espressione utilizzata in tale considerando "deve essere inteso nel senso che tanto le conclusioni giuridiche quanto le conclusioni politiche della Commissione devono comparire nella comunicazione relativa all'ICE in questione in un modo che consenta di comprendere la natura giuridica e politica delle ragioni che tale comunicazione espone" [CGUE del 19 dicembre 2019, Puppink e altri/Commissione (C-418/18 P), par. 79]. Tuttavia, per fugare completamente ogni dubbio su questo punto, il nuovo regolamento elimina ogni riferimento alla necessità di stabilire separatamente le due conclusioni.

promuovere l'interesse generale dell'UE (ex art. 17.1 TUE). Un compito che sarebbe del tutto impossibile se questa istituzione non disponesse di un ampio margine di discrezionalità per decidere se adottare o meno misure a seguito della presentazione di un'ICE e, in caso affermativo, quale debba essere il contenuto di tali misure⁵²⁴.

Tuttavia, questo ampio margine di discrezionalità rischia di trasformarsi in arbitrio se la decisione presa dalla Commissione, che sia favorevole o meno all'adozione di misure, non è accompagnata da una spiegazione obiettiva, ragionevole e sufficiente delle ragioni che la giustificano⁵²⁵. Per questo motivo, il diritto derivato impone alla Commissione il dovere di esporre nella comunicazione le ragioni per cui ha agito o non ha agito. Questo obbligo di motivazione è stato visto da alcuni autori come un crescente attacco al potere di iniziativa della Commissione, obbligandola a giustificare le ragioni per cui non agisce⁵²⁶. In una certa misura, ciò è vero, in quanto riduce l'indipendenza e il margine di libertà della Commissione nel respingere un'ICE. Tuttavia, in realtà, questo obbligo di motivazione non è molto diverso da quello previsto dagli articoli 225 e 241 del TFUE quando la richiesta di presentare una proposta di atto giuridico proviene rispettivamente dal PE o dal Consiglio. Se il potere di iniziativa legislativa non esenta la Commissione dall'obbligo di motivare le ragioni della sua inerzia quando decide di ignorare le richieste presentate dal PE o dal Consiglio, non dovrebbe esimerla dall'obbligo di motivare le ragioni per cui decide di ignorare la volontà di almeno un milione di cittadini europei.

Inoltre, va ricordato che le delibere della Commissione sulle iniziative di successo si svolgono a porte chiuse, il che impedisce ai cittadini di avere una conoscenza diretta del processo decisionale in questo settore. A rischio di minare ulteriormente la fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee, questa mancanza di trasparenza deve essere contrastata da una spiegazione chiara e dettagliata delle motivazioni alla base della decisione presa,

⁵²⁴ Si vedano a questo proposito le sentenze del 23 aprile 2018, *One of us e altri/Commissione* (T-561/14), par. 169 e 170; del 19 dicembre 2019, *Puppinck e altri/Commissione* (C-418/18 P), par. 88, 89 e 96; e del 9 novembre 2022, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissione* (T-158/21), par. 21.

⁵²⁵ Come ha affermato l'Avvocato generale Paolo Mengozzi nelle sue conclusioni nella causa *Anagnostakis/Commissione* (C-589/15 P) del 7 marzo 2017, "il sostegno che il meccanismo dell'ICE è chiamato a dare al funzionamento democratico dell'Unione mal si concilierebbe, infatti, con un esercizio discrezionale del potere decisionale riconosciuto alla Commissione in materia" (paragrafo 22).

⁵²⁶ SAURON, J.L.: "The European Citizens' Initiative: not such a good idea", *Foundation Robert Schuman Policy Paper*, N° 192, 2011, p. 4; o dello stesso autore, "L'initiative citoyenne européenne: une fausse bonne idée?", *Question d'Europe*, N° 192, 2021, p. 4.

indipendentemente dal fatto che la risposta sia positiva o negativa. Pertanto, l'obbligo di motivazione imposto alla Commissione dal Regolamento 211/2011 è ancora più ampio di quello derivante dai citati articoli 225 e 241 del TFUE, poiché non solo obbliga la Commissione a giustificare le ragioni che la inducono a non adottare misure in risposta a un'ICE, ma anche quelle che la inducono a farlo. Questo obbligo di motivazione si inserisce a sua volta nel più ampio contesto della partecipazione come principio di democrazia nell'UE, che richiede non solo il rafforzamento della posizione dei cittadini europei in termini di accesso alle procedure decisionali, ma anche in relazione alla giustificazione delle decisioni prese⁵²⁷.

D'altra parte, a differenza di quanto avviene per le decisioni di registrazione dell'ICE, il regolamento non impone alla Commissione l'obbligo di informare i cittadini dei ricorsi giudiziari ed extragiudiziari contro le decisioni prese dalla Commissione in risposta alle iniziative presentate. Ciò non significa affatto che tali decisioni siano esenti da un controllo giurisdizionale. Al contrario, è possibile per i tribunali europei controllare e monitorare le decisioni della Commissione, poiché la comunicazione con cui la Commissione informa della sua decisione di intervenire o meno in risposta a un'ICE produce effetti giuridici vincolanti che possono incidere sugli interessi degli organizzatori, modificando la loro situazione giuridica⁵²⁸. Si tratta quindi di decisioni che possono essere oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE.

L'ambito del controllo che i tribunali europei possono esercitare su queste decisioni è, tuttavia, molto limitato, il che è logico se si tiene presente che si tratta di una decisione di natura politica in cui la Commissione ha un ampio margine di discrezionalità. In particolare, il controllo giurisdizionale su questo tipo di comunicazioni della Commissione si limita a verificare l'adeguatezza e la coerenza della motivazione e l'assenza di errori manifesti di valutazione che potrebbero inficiare la decisione adottata⁵²⁹. Così, ad esempio, può valutare se la Commissione abbia commesso un errore manifesto nel ritenere che una determinata sentenza sia o meno rilevante per la valutazione dell'ICE⁵³⁰ o nell'affermare che un testo puramente indicativo o

⁵²⁷ In questa linea, MENDES, J.: "Participation and the role of law after Lisbon...", op. cit., p. 1876.

⁵²⁸ Come confermato dal Tribunale nella sentenza del 23 aprile 2018, *One of Us e altri/Commissione* (T-561/14), punti 77, 83, 97 e 98.

⁵²⁹ STUE del 23 aprile 2018, causa *One of Us e altri/Commissione* (T-561/14), par. 170; confermata dalla SCGUE del 19 dicembre 2019, causa *Puppinck e altri/Commissione* (C-418/18 P), par. 89, e 93-95.

⁵³⁰ STUE del 23 aprile 2018, caso *One of us e altri/Commissione* (T-561/14), par. 173.

programmatico contenga obblighi giuridici vincolanti⁵³¹, ma non può valutare l'adeguatezza politica della decisione infine adottata⁵³². Si tratta quindi di un controllo più formale che sostanziale, in quanto deve comunque rispettare l'ampio margine di discrezionalità di cui dispone la Commissione per quanto riguarda la risposta da dare a un'ICE. Allo stesso modo, le decisioni prese dalla Commissione in questa fase della procedura ECI non possono essere impugnate per motivi sostanziali davanti al ME, poiché la nozione di "cattiva amministrazione" non si estende al potere discrezionale di cui gode la Commissione in quanto istituzione esecutiva⁵³³, né al suo potere di iniziativa legislativa. Inoltre, la decisione di intraprendere o meno un'azione di follow-up in risposta a un'ICE è una questione politica, e quindi non spetta al ME ma al PE supervisionare⁵³⁴. D'altro canto, può esaminare se le conclusioni raggiunte dalla Commissione sono ragionevoli e sufficientemente spiegate e dettagliate⁵³⁵, come ha fatto nel caso del reclamo contro la decisione della Commissione sull'ICE "*Stop Vivisection*"⁵³⁶. Questa limitazione dell'ambito del controllo giurisdizionale delle decisioni della Commissione su un'ICE evita un grado indesiderato di interferenza giudiziaria nella formulazione delle politiche e nei processi decisionali⁵³⁷ ed è quindi coerente con il principio dell'equilibrio

⁵³¹ SCGUE del 19 dicembre 2019, Puppink e altri/Commissione (C-418/18 P), par. 118.

⁵³² Come sottolinea giustamente Fernández Le Gal, per adottare questa decisione "la Commissione terrà conto di ragioni di opportunità o di convenienza, il che significa che ci troviamo di fronte a una decisione di natura politica, che quindi sfugge al controllo giudiziario (che è un controllo di legalità)" (FERNÁNDEZ LE GAL, A.: "La contribución de la iniciativa ciudadana europea...", op. cit., p. 14). YILMAZ-EREN, E.: "European Citizens' Initiative: a participatory instrument to strengthen european general public for the protection of environment", *Marmara Journal of European Studies*, Vol. 29, N° 2, p. 165.

⁵³³ KOTANIDIS, S.: *The European Ombudsman. Reflections...*, op. cit., p. 4.

⁵³⁴ Ciò è stato chiaramente spiegato dallo stesso ME nel suo contributo O'REILLY, E.: "The ECI and the European Ombudsman", *An ECI That Works!...*, op. cit., p. 91.

⁵³⁵ Come chiarito dallo stesso ME in un comunicato stampa intitolato "*The European Citizens' Initiative: the Ombudsman is ready to help, if problems arise*", N° 5/2012, 21/3/2012. Disponibile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/11342> [ultima visita: 25/10/2023]. In dottrina, si veda VOGIATZIS, N.: "Between discretion and control: Reflections...", op. cit., pp. 263-265.

⁵³⁶ Sulla base dell'indagine svolta nell'ambito di questa denuncia, il ME ha ritenuto che la risposta della Commissione, sebbene possa essere stata insufficiente o inadeguata secondo gli organizzatori dell'ICE, "had explained, in a clear, comprehensible and detailed manner, its position and the political choices it had made regarding the objectives of the initiative". Inoltre, ha sottolineato che la Commissione ha iniziato ad attuare una serie di misure concrete in risposta a questa iniziativa, il che dimostra il suo impatto sull'azione della Commissione in questo settore. Su questa base, ha concluso che non c'è stata cattiva amministrazione da parte della Commissione (*Decision in case 1609/2016/JAS on the European Commission's response and follow-up to the European Citizens' Initiative "Stop Vivisection"*, 18/4/2017).

⁵³⁷ Questo "intrusionismo" giudiziario nel processo decisionale dell'UE è uno dei rischi avvertiti dalla dottrina in relazione alla partecipazione dei cittadini: in questo senso, ad esempio, MENDES, J.: "Participation and the role of law after Lisbon...", op. cit., p. 1863.

istituzionale nell'UE e non limita, *di per sé*, l'efficacia di questo strumento come meccanismo di partecipazione dei cittadini.

2. REGOLAMENTO (UE) N. 2019/788 DEL 17 APRILE 2019

2.1. Il processo legislativo: imparare dall'esperienza?

Nonostante i lodevoli sforzi delle istituzioni dell'UE –in particolare della Commissione– per superare le carenze individuate durante l'attuazione del regolamento 211/2011, è apparso presto chiaro che molti dei problemi emersi durante l'attuazione dell'ICE non potevano essere affrontati completamente senza una revisione e una modifica del quadro giuridico esistente. Riconoscendo questa necessità, nel febbraio 2015 il PE ha formalmente richiesto una revisione del Regolamento 211/2011 al fine di semplificarne la procedura e aumentarne l'impatto, e ha chiesto l'adozione di diversi emendamenti per migliorare il funzionamento dell'ICE⁵³⁸. Un mese dopo, il Mediatore europeo, Emily O'Reilly, ha nuovamente evidenziato la necessità di riformare il Regolamento 211/2011 per superare pienamente le carenze individuate nella sua attuazione⁵³⁹. Le raccomandazioni formulate da queste istituzioni sono state successivamente seguite dal Consiglio⁵⁴⁰, dal CdR⁵⁴¹ e dal CESE⁵⁴². Tutti hanno convenuto che, con il regolamento in vigore all'epoca, l'ICE era ben lontana dal raggiungere il suo pieno potenziale come strumento per dinamizzare e democratizzare il processo decisionale europeo.

⁵³⁸ *European Parliament resolution of 28 October 2015 on the European Citizens' Initiative (2014/2257(INI)) (2017/C 355/03) (2014/2257(INI)) (2017/C 355/03)*, pubblicata in GUUE C-355/17 del 20/7/2017.

⁵³⁹ Questa decisione fa seguito a un'indagine di propria iniziativa sul funzionamento dell'ICE e sul ruolo e la responsabilità della Commissione al riguardo, avviata nel 2013 dal Mediatore europeo, in seguito a diverse denunce di organizzatori che si erano visti rifiutare la registrazione dell'ICE proposta.

⁵⁴⁰ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative (the European Citizens' Initiative)* [9832/15 - INST 200], Bruxelles, 11/6/2015.

⁵⁴¹ *Opinion of the European Committee of the Regions — European Citizens' Initiative* (2015/C 423/01), Bruxelles, 13/10/2015. Pubblicato in GUUE C-423 del 17/12/2015.

⁵⁴² *Opinion of the European Economic and Social Committee on The European Citizens' Initiative (review)* (2016/C 389/05), relatore: Antonio Longo, Bruxelles, 13/7/2016. Pubblicato nella GUUE C-389 del 21/10/2016.

Nonostante il consenso generale sulla necessità di realizzare questa riforma, la Commissione ha deciso di non presentare alcuna proposta legislativa, considerando che il Regolamento 211/2011 era ancora nei primi anni di applicazione e quindi non poteva ancora essere valutato correttamente. Di fronte alla passività della Commissione, nel 2017 il Comitato AFCO ha rimesso sul tavolo la necessità di una vera e propria revisione del Regolamento ICE e ha iniziato a preparare una relazione legislativa di iniziativa a questo scopo⁵⁴³. Allo stesso tempo, però, la Commissione aveva già iniziato ad avviare il tanto atteso processo di riforma. Nel maggio 2017, infatti, la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica con l'obiettivo di raccogliere le opinioni dei cittadini e delle parti interessate sulle carenze del Regolamento 211/2011 e sulle possibili opzioni per il suo miglioramento⁵⁴⁴. Poiché le modifiche da apportare erano di particolare importanza e incidevano su disposizioni chiave del regolamento 211/2011, è stato deciso di redigere un nuovo regolamento per abrogare e sostituire il regolamento esistente⁵⁴⁵. A tal fine, nel settembre 2011 la Commissione ha presentato la proposta di un nuovo regolamento sull'ICE⁵⁴⁶. L'elaborazione di questa nuova proposta di regolamento sull'ICE è diventata una delle priorità legislative dell'UE, che ha cercato di sviluppare ulteriormente la legittimità democratica di questa comunità politica migliorando il funzionamento di questo strumento partecipativo⁵⁴⁷.

⁵⁴³ Le informazioni su questa procedura sono disponibili all'indirizzo: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2024\(INL\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2024(INL)) [ultima visita: 25/10/2023].

⁵⁴⁴ Cfr. "*Public consultation on the European citizens' initiative*", disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative_en [ultima visita: 25/10/2023].

⁵⁴⁵ Come ha spiegato la Commissione nella sua stessa relazione alla proposta di regolamento presentata nel 2017: "*Since the amendments to be made are substantial and concern the fundamental provisions of the existing Regulation, that act should, in the interest of clarity for citizens and organisers, be repealed and replaced*".

⁵⁴⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative (Text with EEA relevance) {SWD(2017) 294 final} [COM(2017) 482 final - 2017/0220 (COD)], Bruxelles, 13/9/2017.

⁵⁴⁷ COMMISSIONE EUROPEA, "*Joint Declaration on the EU's legislative priorities for 2018-19*", disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint-declaration-eu-legislative-priorities-2018-19_en.pdf [ultima visita: 25/10/2023]. In effetti, questa proposta di regolamento sull'ICE è stata una delle 31 iniziative elencate nel *Working document for the Joint Declaration on the EU's legislative priorities for 2018-19. 31 new initiatives for a More United, Stronger and More Democratic Union*, disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/working-document-joint-declaration-legislative-priorities-2018-19_en.pdf [ultima visita: 25/10/2023].

Il 12 marzo 2019, dopo aver preso visione dei pareri della CdR⁵⁴⁸ e del CESE⁵⁴⁹, il PE ha adottato la sua posizione in prima lettura⁵⁵⁰. Dopo diversi mesi di negoziati interistituzionali sul contenuto del nuovo regolamento, è stato raggiunto un accordo politico che ha permesso l'adozione formale del testo concordato il 12 marzo 2019 da parte del PE e il 9 aprile 2019 da parte del Consiglio. Poco dopo è stato finalmente adottato il tanto atteso Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sull'iniziativa dei cittadini europei⁵⁵¹. In base al suo articolo 28, questo regolamento sarebbe entrato in vigore 20 giorni dopo la sua pubblicazione nella GUUE e sarebbe stato generalmente applicabile a partire dal 1° gennaio 2020. Nel luglio 2020, il Parlamento e il Consiglio hanno deciso di adottare un atto legislativo – ossia un regolamento – che prevede misure temporanee per affrontare gli effetti della pandemia COVID-19 sull'attuazione dell'ICE, consentendo di estendere i termini per la raccolta, la verifica e il riesame delle iniziative colpite dalla pandemia rispetto a quelli previsti dal regolamento (UE) 2019/788⁵⁵². In applicazione delle disposizioni del suddetto regolamento, la Commissione ha adottato due decisioni di esecuzione per estendere la durata massima del periodo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno alle ICE colpite dalla pandemia⁵⁵³.

⁵⁴⁸ *Opinion of the European Committee of the Regions — European Citizens' Initiative* (2018/C 247/10), pubblicato in GUUE C-247 del 13/7/2018.

⁵⁴⁹ *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative'* (COM(2017) 0482 final - 2017/0220 (COD)), pubblicato in GUUE C-237 del 6/7/2018.

⁵⁵⁰ *European Parliament legislative resolution of 12 March 2019 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative* (COM(2017)0482 - C8-0308/2017 - 2017/0220(COD)) [P8_TA(2019)0153].

⁵⁵¹ Pubblicato nella GUUE L-130/55 del 17 maggio 2019.

⁵⁵² Regolamento (UE) 2020/1042 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2020 che, in considerazione dell'epidemia di COVID-19, stabilisce misure temporanee circa i termini per le fasi di raccolta, verifica ed esame di cui al regolamento (UE) 2019/788, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, pubblicato nella GUUE L-231 del 17/7/2020. All'articolo 2, questo regolamento ha prorogato di altri sei mesi il periodo massimo di raccolta per le iniziative per le quali il termine per la raccolta delle firme era in corso all'11 marzo 2020 (paragrafo 1), con la possibilità, a determinate condizioni, di prorogare tale periodo per un ulteriore periodo (paragrafo 2). L'articolo 3 prevedeva la possibilità per uno Stato membro di presentare alla Commissione una richiesta motivata di proroga del termine per la verifica delle firme qualora ritenesse che, a causa delle misure adottate in risposta alla pandemia, non sarebbe in grado di completare la verifica delle dichiarazioni di sostegno entro il termine stabilito dal regolamento 2019/788. L'articolo 5 autorizzava la Commissione e il PE a rinviare la riunione o l'audizione con gli organizzatori, entro i limiti previsti da questa disposizione.

⁵⁵³ Si tratta della Decisione di esecuzione (UE) 2020/2200 della Commissione del 17 dicembre 2020 che proroga i termini per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno per talune iniziative dei cittadini europei ai sensi del regolamento (UE) 2020/1042 del Parlamento europeo e del Consiglio [notificata con il numero

Secondo i suoi stessi considerando, questo nuovo regolamento mira a rendere l'ICE più accessibile, meno pesante e più facile da usare per coloro che la organizzano o la sostengono, e a rafforzarne il monitoraggio al fine di massimizzare il suo potenziale di promozione del dibattito e di facilitazione della partecipazione pubblica al processo decisionale a livello dell'UE⁵⁵⁴. A tal fine, il documento presenta una serie di miglioramenti all'attuazione dello strumento dell'ICE che mirano a ridurre l'onere per gli organizzatori e a fornire una soluzione efficace ai problemi individuati durante il periodo di validità del Regolamento 211/2011. In linea con le linee politiche dell'UE, le modifiche dovrebbero migliorare notevolmente l'efficacia dello strumento, tra cui una diminuzione del numero di rifiuti di registrazione e un aumento del numero di ICE che riceveranno il numero di firme richiesto⁵⁵⁵. Come si può dedurre, dopo i numerosi ostacoli incontrati nell'attuazione del regolamento precedente, la pressione e le aspettative sul nuovo regolamento di attuazione dell'ICE erano enormi, al punto che è stato dichiarato che *"se questo nuovo regolamento fallisse, sarebbe la fine dell'ICE"*⁵⁵⁶. Il funzionamento dell'ICE ai sensi del nuovo regolamento sarà riesaminato entro il 1° gennaio 2024 e successivamente ogni quattro anni⁵⁵⁷. La prima di queste relazioni, che valuta l'attuazione del nuovo regolamento e il funzionamento dell'ICE durante i primi quattro anni del regolamento 2019/788, è stata presentata dalla Commissione il 6 dicembre 2023⁵⁵⁸.

Nelle pagine seguenti analizzeremo quali modifiche e innovazioni sono state apportate al regime giuridico dell'ICE dal Regolamento 2019/788.

C(2020) 9226], pubblicata nella GUUE L-434 del 23/12/2020; e la Decisione di esecuzione (UE) 2021/360 della Commissione, del 19 febbraio 2021, relativa alla proroga dei termini per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno a talune iniziative dei cittadini europei a norma del regolamento (UE) 2020/1042 del Parlamento europeo e del Consiglio, pubblicata nella GUUE L-69 del 26/2/2021.

⁵⁵⁴ Considerando (5) del regolamento 2019/788.

⁵⁵⁵ PAROL, A.. "The European Citizens' Initiative Reform...", op. cit., p. 68.

⁵⁵⁶ *Opinion of the European Committee of the Regions...* (2018/C 247/10), citato in precedenza, nella sua motivazione dell'emendamento 8.

⁵⁵⁷ Art. 25 del Regolamento 2019/788. La decisione di estendere la scadenza delle relazioni della Commissione da tre a quattro anni ha tuttavia incontrato una forte opposizione. Ad esempio, il CdR ha sottolineato che un intervallo di tre anni tra le varie relazioni sarebbe più appropriato per valutare regolarmente il funzionamento dell'ICE, sia in termini di procedure che di impatto politico (cfr. l'emendamento all'art. 8 della proposta della Commissione nel *parere del Opinion of the European Committee of the Regions...* (2018/C 247/10), citato sopra). A questo proposito, GONZÁLEZ CADENAS, D.: "Facing Democratic Crisis in the EU...", p. 138.

⁵⁵⁸ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788 on the European citizens' initiative* [COM(2023) 787 final], Bruselas, 6/12/2023.

2.2. Analisi giuridica degli aspetti procedurali dell'ICE ai sensi del regolamento 2019/788

2.2.1. Lancio dell'iniziativa e costituzione del comitato dei cittadini

Per quanto riguarda questa fase iniziale della procedura, il nuovo regolamento dell'ICE apporta poche modifiche rispetto al regolamento precedente. La prima, anche se di nessuna rilevanza pratica, consiste in un cambiamento terminologico: il cosiddetto "comitato dei cittadini", alla luce del Regolamento 211/2011, viene rinominato "gruppo di organizzatori". Per quanto riguarda la composizione di questo gruppo, una novità è la possibilità per gli organizzatori di nominare un massimo di due persone fisiche aggiuntive che avranno il potere di agire per conto delle persone di contatto e di fare da collegamento tra il gruppo e le istituzioni europee. Queste due persone fisiche, a differenza del rappresentante e del sostituto, non devono necessariamente essere membri del gruppo di organizzatori⁵⁵⁹. Inoltre, viene espressamente specificato che la composizione del gruppo di organizzatori non deve rimanere invariata per tutta la durata della procedura ECI, ma può essere soggetta a modifiche⁵⁶⁰. Tuttavia, qualsiasi modifica in tal senso deve essere notificata alla Commissione, fornendo prove sufficienti del rispetto dei requisiti soggettivi, quantitativi e di dispersione geografica dei membri del gruppo di organizzatori, che sono in linea con quelli stabiliti dal Regolamento 211/2011⁵⁶¹.

D'altra parte, a differenza del silenzio del legislatore europeo durante la stesura del Regolamento 211/2011⁵⁶², il Regolamento 2019/788 specifica l'ambito di responsabilità degli organizzatori di un'ICE. Ciò ha eliminato uno dei principali punti deboli identificati nella procedura ECI sotto il precedente regolamento⁵⁶³. In particolare,

⁵⁵⁹ Art. 5.3 del Regolamento 2019/788.

⁵⁶⁰ A nostro avviso, è sottinteso che questa disposizione si riferisce anche, sebbene non sia esplicitamente menzionata, alla possibilità di revocare gli agenti o i sostituti nominati e di sostituirli con altri.

⁵⁶¹ Art. 5.4 del Regolamento 2019/788.

⁵⁶² Secondo Báez Lechuga, la mancanza di una specificazione legislativa delle responsabilità degli organizzatori, pur avendo un impatto palesemente negativo in quanto aumentava l'incertezza giuridica, era anche positiva in una certa misura, in quanto poteva incoraggiare gli organizzatori a partecipare all'ICE (BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana...*, op. cit., p. 217).

⁵⁶³ Questa lacuna è stata evidenziata, ad esempio, nello studio di BALLESTEROS, M., CANETTA, E. & ZACIU, A.: *European Citizens' Initiative - First lessons...*, op. cit., p. 7; nel rapporto di ANGLMAYER, I.: *The European Citizens' Initiative: the experience...*, op. cit., p. 12; o nello studio di SALM, C.: *The added value of the European Citizens' Initiative...*, op. cit., p. 10.

il nuovo regolamento stabilisce la responsabilità solidale di tutti i membri del gruppo di organizzatori per eventuali danni causati nell'organizzazione dell'iniziativa in questione⁵⁶⁴. Tuttavia, non si tratta di una responsabilità oggettiva, ma è limitata agli atti illeciti commessi intenzionalmente o con grave negligenza secondo la legge nazionale applicabile. Inoltre, sempre come novità rispetto alle norme precedenti, il Regolamento 2019/788 dà al gruppo di organizzatori la possibilità –non l'obbligo– di costituire una persona giuridica di diritto nazionale per gestire l'ICE⁵⁶⁵. In questo caso, l'entità giuridica creata sarà considerata come un gruppo di organizzatori ai fini del presente regolamento, il che indubbiamente facilita le questioni legali e pratiche nella gestione delle iniziative, come la raccolta di fondi. Questa persona giuridica sarà inoltre considerata un "responsabile del trattamento" ai sensi del Regolamento 2016/679 in relazione al trattamento dei dati personali effettuato dal gruppo di organizzatori nel corso della procedura ICE. Eliminando ogni incertezza sulla responsabilità giuridica degli organizzatori e prevedendo la possibilità di costituirli come persona giuridica, offrendo così un'alternativa alla responsabilità personale⁵⁶⁶, il nuovo regolamento contribuisce a demolire, almeno in teoria, uno dei principali ostacoli giuridici incontrati dagli organizzatori di ICE ai sensi del precedente regolamento⁵⁶⁷.

Infine, va notato che, in questa fase preparatoria, uno dei principali obblighi richiesti alla Commissione dal nuovo regolamento 2019/788 è già esecutivo: l'obbligo di fornire informazioni e assistenza ai cittadini e ai gruppi di organizzatori sugli aspetti del regolamento ICE che rientrano nelle sue competenze⁵⁶⁸. Pertanto, a differenza dell'attenzione praticamente inesistente a questo tema nel Regolamento 211/2011 –solo una frase all'articolo 4– il nuovo Regolamento dedica un intero articolo alla fornitura di

⁵⁶⁴ Art. 5.5 del Regolamento 2019/788.

⁵⁶⁵ Considerando (16) e articolo 5, paragrafo 7, del regolamento 2019/788. Questa modifica, già presente nell'articolo 5, paragrafo 7, della proposta iniziale della Commissione presentata nel 2017, è stata espressamente raccomandata dal CESE (*Opinion of the European Economic and Social Committee on The European Citizens' Initiative (review)* (2016/C 389/05), citato sopra, punto 1.4.2).

⁵⁶⁶ Tuttavia, va tenuto presente che la creazione di un'entità giuridica per gestire un'ICE comporta anche alcuni svantaggi, come un aumento degli oneri amministrativi e dei costi associati, nonché possibili ritardi nella procedura ICE se il processo di creazione è complicato. Queste sono le ragioni addotte dagli organizzatori intervistati dalla Commissione nel *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788...*, già citato, p. 5.

⁵⁶⁷ La mancanza di protezione per gli organizzatori in questo senso, così come le sfide che ciò comporta per il lancio di nuove iniziative da parte di potenziali organizzatori, sono state evidenziate, tra gli altri, da MORARU, A.: "European Union Democratic Governance...", op. cit., p. 153; o BALLESTEROS, M. & FIORENTINI, S.: *Towards a Revision of the European...*, op. cit., p. 16.

⁵⁶⁸ Considerando (13) e articolo 4 del regolamento 2019/788.

informazioni e assistenza agli organizzatori, imponendo molteplici obblighi alla Commissione in questo ambito⁵⁶⁹. In particolare, in ottemperanza al mandato contenuto nell'art. 4.2 del nuovo Regolamento, la Commissione ha istituito una piattaforma collaborativa online dove è possibile ottenere gratuitamente informazioni e consigli pratici sull'ICE, nonché discutere di eventuali questioni correlate⁵⁷⁰. Con un maggiore supporto istituzionale e una maggiore consulenza, si prevede che gli organizzatori troveranno più facile preparare iniziative conformi ai requisiti legali stabiliti dall'art. 6 del Regolamento 2019/788. Ciò dovrebbe comportare non solo una diminuzione del numero di domande di registrazione respinte⁵⁷¹, ma anche, si prevede, un aumento del numero di domande di registrazione presentate, in quanto scompare uno dei principali disincentivi alla preparazione di un'ICE, ossia il dover ricorrere a una consulenza esterna per soddisfare i requisiti legali –complessi per i cittadini laici– necessari per la registrazione. Da un punto di vista teorico, si presume che questa assistenza agli organizzatori consentirà anche di lanciare iniziative più organizzate e sviluppate, con maggiori possibilità di successo, poiché, come sottolinea giustamente ATHANASIADOU, l'uso efficace dell'ICE dipende anche da una chiara comprensione da parte dei cittadini del suo ambito materiale⁵⁷². Nel capitolo dedicato all'analisi empirica dell'efficacia dell'ICE prima e dopo la riforma, verificheremo in che misura le ipotesi di cui sopra siano vere o meno.

2.2.2. *Registro*

La fase di registrazione è forse una delle fasi che ha subito i maggiori cambiamenti a seguito della riforma del quadro normativo dell'ICE. Uno dei cambiamenti più rilevanti e sostanziali è, in primo luogo, quello che riguarda le condizioni legali richieste per la

⁵⁶⁹ Ciò dimostra, come sottolinea Parol, che uno degli obiettivi della riforma normativa era quello di potenziare e promuovere il ruolo della Commissione come autorità incaricata di fornire informazioni sull'ICE e di promuoverne l'uso (PAROL, A. "The European Citizens' Initiative Reform: Does it...", op. cit., p. 83).

⁵⁷⁰ https://europa.eu/citizens-initiative-forum/_es [ultima visita: 25/10/2023]. Questo sito è gestito dal Servizio europeo di azione per i cittadini (ECAS) per conto della Commissione europea e in base a un contratto.

⁵⁷¹ In questa direzione, ATHANASIADOU, N.: "The European Citizens' Initiative: Lost in...", op. cit., pp. 267-268.

⁵⁷² ATHANASIADOU, N.: "Chapter 15. The European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 409.

registrazione dell'ICE. Oltre ai requisiti giuridici stabiliti dal Regolamento 211/2011, ossia che l'ICE non deve essere manifestamente al di fuori dell'ambito dei poteri della Commissione, non deve essere manifestamente abusiva, frivola o vessatoria e non deve essere manifestamente contraria ai valori dell'UE sanciti dall'art. 2 del TUE (né, secondo il TUE, deve essere in contrasto con i valori dell'UE). L'art. 6.3 del Regolamento 2019/788 autorizza la Commissione a procedere alla registrazione di un'iniziativa dei cittadini solo se sono soddisfatte queste altre due condizioni. In primo luogo, il gruppo di organizzatori deve aver fornito prove sufficienti che la sua composizione e la sua struttura sono conformi alle disposizioni del regolamento (in particolare l'articolo 5, paragrafi 1 e 2) e che sono state nominate persone di contatto ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, *lettera a*). L'onere del rispetto di questo requisito sarà a carico degli organizzatori, che dovranno accompagnare la domanda di registrazione dell'ICE con tutta la documentazione di supporto relativa ai nomi, agli indirizzi e alle nazionalità dei sette membri del gruppo di organizzatori residenti in diversi Stati membri, nonché del rappresentante e del sostituto se non fanno parte di tale gruppo⁵⁷³. Il secondo è che, nella situazione descritta all'art. 5(7) del Regolamento, la persona giuridica è stata costituita appositamente per gestire l'ICE e il membro del gruppo di organizzatori designato come suo rappresentante è autorizzato ad agire per conto della persona giuridica. Gli organizzatori dovranno fornire, insieme alla domanda di registrazione, tutti i documenti giustificativi necessari a dimostrare che entrambi i punti sono soddisfatti.

D'altra parte, in linea con la vocazione degli organi legislativi europei di ridurre al minimo il numero di richieste di registrazione respinte per promuovere l'efficacia dell'ICE, il Regolamento 2019/788 ha introdotto due nuovi criteri in relazione a questa fase della procedura che mirano a incoraggiare la registrazione di tutte le iniziative proposte. In primo luogo, a seguito della revisione del quadro normativo dell'ICE, agli organizzatori è concessa la possibilità di rimediare all'iniziativa inizialmente proposta qualora, soddisfatti tutti gli altri requisiti, la Commissione ritenga che tale iniziativa esuli, in tutto o in parte, manifestamente dal quadro dei suoi poteri di presentare una proposta di atto giuridico dell'UE ai fini dell'attuazione dei trattati⁵⁷⁴. In tal caso, la Commissione

⁵⁷³ Come specificato nel paragrafo 5 dell'allegato II del regolamento 2019/788.

⁵⁷⁴ Art. 6.4 del Regolamento 2019/788. Questa possibilità di rimediare alle iniziative che non soddisfano i requisiti necessari per la registrazione è stata importata da alcuni sistemi nazionali, come quello portoghese (termine massimo di 30 giorni lavorativi: art. 8.2 Lei n.º 17/2003); quello spagnolo (termine massimo di un mese: art. 5.2 Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo) o quello lettone (termine fissato dalla Commissione

dovrà informare il gruppo di organizzatori di tale valutazione e delle relative motivazioni entro un mese dalla presentazione della richiesta. Gli organizzatori, da parte loro, possono decidere se modificare l'iniziativa in seguito alla valutazione della Commissione, se ritirarla o se mantenerla alle stesse condizioni. In ogni caso, avranno due mesi di tempo dal ricevimento della valutazione per informare la Commissione della loro scelta e dei motivi che l'hanno determinata, e per presentare le opportune modifiche se lo ritengono opportuno. In secondo luogo, per garantire una maggiore certezza giuridica e facilitare il rispetto dei requisiti legali per un'ICE di successo, viene riconosciuta *expressis verbis* la possibilità di registrazione parziale di un'iniziativa, come già avviene nella pratica dopo la sentenza del TFUE nel caso *Minority SafePack*. Non è più necessario che tutte le parti dell'ICE proposta siano conformi ai requisiti di registrazione, ma solo una di esse. Pertanto, qualora una parte dell'iniziativa –compresi i suoi obiettivi principali– non esuli manifestamente dall'ambito dei poteri della Commissione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, lettera c), del regolamento 2019/788, essa dovrebbe essere parzialmente registrata⁵⁷⁵.

Il Regolamento 2019/788 prevede anche nuovi obblighi per la Commissione durante questa fase, o estende quelli esistenti. L'insufficiente supporto e consulenza istituzionale agli organizzatori durante la fase di registrazione è stata identificata come una delle principali carenze procedurali dell'ICE ai sensi del Regolamento 211/2011. Questo costringeva gli organizzatori a rivolgersi a consulenze esterne quando volevano garantire che l'iniziativa preparata fosse conforme ai requisiti legali per la registrazione⁵⁷⁶,

elettorale centrale: art. 23.4 *Law on National Referendums, Initiation of Laws and European Citizens' Initiative*).

⁵⁷⁵ Considerando (19) e art. 6.4.b) del Regolamento 2019/788. La formulazione utilizzata nella versione finale del nuovo regolamento è più chiara ai fini interpretativi rispetto a quella della proposta della Commissione del 2017, che non faceva riferimento a "una parte" dell'iniziativa ma a "una parte sostanziale". Sia la vaghezza di questo concetto che le possibili difficoltà interpretative derivanti dalla sua inclusione nel futuro regolamento ICE sono state evidenziate da alcuni autori: KARATZIA, A.: "Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives...", op. cit., pp. 161 e 162; o ATHANASIADOU, N.: "The European Citizens' Initiative: Lost...", op. cit., p. 268.

⁵⁷⁶ Ad esempio, gli organizzatori della prima ICE di successo "*Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!*" si sono affidati alla consulenza di avvocati in pensione per la stesura dell'iniziativa, come spiegato nel documento "Success Story: Right2water" pubblicato nel *European Citizens' Initiative Forum*, p. 4 (disponibile all'indirizzo: https://europa.eu/citizens-initiative-forum/success-stories_en [ultima visita: 3/9/2023]).

e a proprie spese per la consultazione⁵⁷⁷. Come ha giustamente avvertito KAUFMANN, era necessaria “*a genuine public infrastructure to inform, guide, encourage and support individuals and groups to make their voices heard*”⁵⁷⁸. A seguito di una proposta del Parlamento europeo, e ancora una volta andando oltre i suoi obblighi ai sensi del Regolamento 211/2011, il Segretariato generale della Commissione ha assunto il compito specifico di lanciare un progetto pilota per la costituzione di una piattaforma collaborativa online che offra supporto e consulenza agli organizzatori –sia effettivi che potenziali– per la preparazione di un'ICE⁵⁷⁹. In questo contesto, era logico che la riforma del quadro normativo accentuasse il ruolo della Commissione come facilitatore e guida istituzionale nella fase di registrazione dell'ICE.

Una delle novità più applaudite e attese è che, secondo il nuovo regolamento, una volta registrata l'iniziativa, la Commissione è tenuta a tradurre il contenuto –compreso, se del caso, l'allegato– in tutte le lingue ufficiali delle istituzioni dell'UE per la sua pubblicazione nel registro e il suo successivo utilizzo nel processo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno⁵⁸⁰. Un altro obbligo aggiunto per la Commissione è che, dopo l'entrata in vigore di questo nuovo quadro normativo, quando la Commissione decide di registrare un'ICE, in tutto o in parte, oltre a informare il gruppo di organizzatori insieme al numero di registrazione attribuito all'ICE⁵⁸¹, è anche tenuta, alla luce del nuovo regolamento, a informare il PE, il Consiglio, il CESE e il CdR⁵⁸². Per quanto riguarda l'obbligo della Commissione di rendere pubbliche nel registro le iniziative registrate, essa è ora tenuta a pubblicare anche informazioni sulla portata della registrazione

⁵⁷⁷ L'assenza di consulenza legale o di aiuti finanziari a sostegno degli organizzatori delle iniziative è stata criticata dalla dottrina: si veda, ad esempio, BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana...*, op. cit., p. 219.

⁵⁷⁸ KAUFMANN, B.: "An Infrastructure for People Power That Works", *An ECI That Works!...*, op. cit., p. 108.

⁵⁷⁹ Per ulteriori informazioni su questo progetto, intitolato "New technologies, information and communication technology (ICT) tools for the implementation and simplification of European Citizens' Initiatives (ECI)" e il documento della Commissione “*Support for the development and operation of a collaborative platform for the European citizens' initiative — pilot project. 2017/S 194- 397378. Contract notice. Services*”, disponibile all'indirizzo: <https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:397378-2017:TEXT:EN:HTML> [ultima visita: 31/1/2024].

⁵⁸⁰ Art. 4.4 del Regolamento 2019/788.

⁵⁸¹ Art. 6.6 del Regolamento 2019/788.

⁵⁸² Articolo 6, paragrafi 6 e 8, del regolamento 2019/788.

dell'iniziativa nel caso in cui questa sia stata registrata solo parzialmente⁵⁸³. Inoltre, la Commissione è tenuta a istituire e aggiornare un registro online che consenta agli organizzatori di gestire le loro iniziative, compreso un sito web accessibile al pubblico che fornisca informazioni aggiornate su tutte le iniziative proposte alla Commissione, al fine di garantire la trasparenza di questo strumento di democrazia partecipativa⁵⁸⁴.

Allo stesso modo, il nuovo regolamento introduce una serie di prerogative e agevolazioni per gli organizzatori delle iniziative. Ad esempio, per incoraggiare la partecipazione rendendo le ICE più inclusive e visibili, il Regolamento 2019/788 concede agli organizzatori la possibilità di utilizzare per le loro attività promozionali e di comunicazione altre lingue non ufficiali che, secondo l'ordinamento costituzionale degli Stati membri, hanno uno status ufficiale in tutto o in parte del loro territorio⁵⁸⁵. Inoltre, a differenza del regolamento precedente, gli organizzatori hanno la possibilità di ritirare la proposta di ICE in qualsiasi momento prima della sua presentazione alla Commissione, e non solo fino al momento precedente la presentazione delle dichiarazioni di sostegno alle autorità competenti per la verifica e la certificazione⁵⁸⁶.

2.2.3. *Compilazione di dichiarazioni di sostegno*

Nonostante i numerosi suggerimenti di estendere il periodo di raccolta a diciotto mesi⁵⁸⁷, l'attuale Regolamento 2019/788 mantiene invariato il periodo di dodici mesi

⁵⁸³ Art. 6.5 del Regolamento 2019/788

⁵⁸⁴ Considerando (14) e art. 4.3 del Regolamento 2019/788.

⁵⁸⁵ Considerando (11) del regolamento 2019/788.

⁵⁸⁶ Art. 7 del Regolamento 2019/788. Il momento in cui gli organizzatori possono ritirare l'iniziativa registrata è stato modificato in seguito alla revisione del regolamento ECI. Ai sensi del regolamento del 2011, gli organizzatori potevano ritirare l'iniziativa proposta solo fino al momento precedente la presentazione delle dichiarazioni di sostegno alle autorità competenti dello Stato membro interessato per la verifica e la certificazione (art. 4.5).

⁵⁸⁷ Il CdR si è espresso in tal senso durante l'elaborazione e l'approvazione del nuovo regolamento sull'ICE, ritenendo che l'estensione del periodo di raccolta delle firme di altri sei mesi potesse scoraggiare i potenziali promotori dall'utilizzare questo strumento: *Opinion of the European Committee of the Regions — European Citizens' Initiative (2018/C 247/10)*, citato sopra, emendamento 5 all'art. 8. Anche in dottrina si erano levate diverse voci a favore di questa estensione: KAVRAKOVA, A.: "Revising the ECI: How to make it 'fit for purpose'", op. cit.; BÉLIER, S.: "Fulfilling the promise of the ECI...", op. cit., p. 83; BERG, C. & THOMSON, J.: "Lessons and Recommendations for an ECI That Works", *An ECI That Works!...*, op. cit., p. 120; o MENDEZ, F. & MENDEZ, M.: "The Promise and Perils of Direct Democracy...", op. cit., p. 69, tra gli altri.

stabilito dal Regolamento 211/2011⁵⁸⁸. Tuttavia, come novità rispetto al regolamento precedente, viene ammessa *de lege lata* la possibilità per gli organizzatori di scegliere la data di inizio di questo periodo. Tuttavia, questa nuova facoltà degli organizzatori è soggetta a due limiti temporali: la data scelta non può superare i sei mesi dalla registrazione dell'ICE e la Commissione deve essere informata con almeno dieci giorni lavorativi di anticipo⁵⁸⁹. Una volta specificate, le date di inizio e fine del periodo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno per ogni iniziativa registrata saranno pubblicate nel registro online⁵⁹⁰. La flessibilità concessa dal nuovo regolamento –e di cui hanno approfittato molti organizzatori⁵⁹¹– dovrebbe, almeno in teoria, avere un impatto positivo sulle possibilità degli organizzatori di raccogliere il numero di firme necessario per presentare l'ICE alla Commissione⁵⁹².

Ai fini del conteggio delle firme per il rispetto dei requisiti di dispersione quantitativa e di dispersione geografica per la validità dell'ICE, il nuovo Regolamento specifica che i firmatari saranno conteggiati nello Stato membro di cui sono cittadini, indipendentemente dal luogo in cui è stata firmata la dichiarazione di sostegno⁵⁹³. Per quanto riguarda il criterio scelto per determinare la soglia minima di firme in ogni Stato membro, l'attuale regolamento mantiene il sistema di proporzionalità decrescente stabilito dal regolamento precedente, utilizzando lo stesso fattore di 750 –un numero scelto tra i multipli del numero di europarlamentari– per consentire un numero proporzionalmente

⁵⁸⁸ Considerando (20) e articolo 8, paragrafo 1, del regolamento 2019/788.

⁵⁸⁹ Considerando (20) e articolo 8, paragrafo 1, punto 2, del regolamento 2019/788.

⁵⁹⁰ Art. 8.2 del Regolamento 2019/788.

⁵⁹¹ Infatti, come si evince dalle informazioni pubblicate sul sito ufficiale dell'ICE, non pochi organizzatori scelgono di posticipare l'inizio del periodo di raccolta delle firme a circa sei mesi dopo la data di registrazione: tra questi, quelli delle iniziative “*VOTERS WITHOUT BORDERS, Full Political Rights for EU Citizens*” [ECI(2020)000002]; “*Freedom to share*” [ECI(2020)000004]; “*Civil Servant Exchange Program (CSEP)*” [ECI(2021)000002]; “*Stop (((5G))) - Stay Connected but Protected*” [ECI(2021)000009]; “*European Citizens' Initiative for VEGAN MEAL*” [ECI(2022)000009]; “*Article 4: Stop torture and inhuman treatment at Europe's borders*” [ECI(2023)000001]; “*End The Horse Slaughter Age*” [ECI(2023)000003]; “*Effective implementation of the concept of judicial precedent in EU countries*” [ECI(2023)000005]; o “*EU Live Bus Stop Info*” [ECI(2023)000008]. Altri organizzatori, invece, hanno scelto di accelerare il più possibile il processo e, a circa un mese dalla data di registrazione, hanno già avviato la fase di raccolta delle firme: è il caso, ad esempio, degli organizzatori delle iniziative “*Civil society initiative for a ban on biometric mass surveillance practices*” [ECI(2021)000001]; “*Green Garden Roof Tops*” [ECI(2021)000003]; “*European EcoScore*” [ECI(2021)000005]; “*Win It On The Pitch*” [ECI(2022)000001]; “*Good Clothes, Fair Pay*” [ECI(2022)000004]; “*Focus on Specific Learning Disabilities on EU Level*” [ECI(2022)000008]; “*Connecting all European capitals and people through a high-speed train network*” [ECI(2023)000004]; o “*«TRUST AND FREEDOM»*” [ECI(2023)000009].

⁵⁹² In questo senso, PAROL, A. "The European Citizens' Initiative Reform...", op. cit., p. 84.

⁵⁹³ Art. 3.1 del Regolamento 2019/788.

inferiore di firmatari negli Stati con una popolazione più numerosa e un numero proporzionalmente più elevato nei Paesi con una popolazione più ridotta⁵⁹⁴. Tuttavia, con il cambio di legislatura e la successiva uscita del Regno Unito dall'UE⁵⁹⁵, si sono verificate variazioni in queste soglie. Di seguito è riportata una tabella comparativa che mostra le variazioni di questa soglia minima in seguito alla revisione del Regolamento ECI e poi in seguito al ritiro del Regno Unito dall'UE:

STATO MEMBRO	REGOLAMENTO 2019/788⁵⁹⁶	REGOLAMENTO 2019/788 (DOPO IL RITIRO DEL REGNO UNITO)
Austria	13.518	13.395
Germania	72.096	67.680
Belgio	15.771	14.805
Bulgaria	12.767	11.985
Repubblica Ceca	15.771	14.805
Cipro	4.506	4.230
Croazia	8.261	8.460
Repubblica Ceca	15.771	14.805
Danimarca	9.763	9.870
Slovacchia	9.763	9.870
Slovenia	6.008	5.640
Spagna	40.554	41.595
Estonia	9.763	4.935
Finlandia	55.574	9.870
Francia	15.771	55.695
Grecia	15.771	14.805
Ungheria	15.771	14.805
Irlanda	8.261	9.165

⁵⁹⁴ Art. 7 della proposta in relazione all'Allegato I, che riporta la tabella con il numero minimo di firmatari per Stato membro.

⁵⁹⁵ A seguito del recesso del Regno Unito dall'UE, è stato necessario rivedere la distribuzione dei 73 seggi del PE. A seguito di una proposta dello stesso PE, il 28 giugno 2018 il Consiglio europeo ha adottato una decisione che fissa la composizione del Parlamento europeo dopo le elezioni del 2019 [Decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo del 28 giugno 2018 che fissa la composizione del Parlamento europeo, pubblicata in GUUE L-165 del 2/7/2018]. Grazie a questa decisione, il numero totale di seggi viene ridotto da 751 a 705 e alcuni Stati membri vedono aumentare la loro rappresentanza. Il numero di eurodeputati da eleggere in ogni Stato membro è il seguente: Germania (96); Francia (79); Italia (76); Spagna (59); Polonia (52); Romania (33); Paesi Bassi, (29); Belgio, Grecia, Ungheria, Portogallo, Svezia e Repubblica Ceca (, 21); Austria (, 19); Bulgaria (17); Finlandia, Danimarca e Slovacchia (14); Irlanda, (13); Croazia (12); Lituania, (11); Lettonia e Slovenia (8); Estonia, (7); Cipro, Lussemburgo e Malta (6).

⁵⁹⁶ Il numero minimo di firmatari richiesto in ciascuno Stato membro dovrebbe corrispondere al numero di membri del Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro, moltiplicato per il numero totale di membri del Parlamento europeo [considerando (10) e articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2019/788].

Italia	54.823	53.580
Lettonia	6.008	5.640
Lituania	8.261	7.755
Lussemburgo	4.506	4.230
Malta	4.506	4.230
Paesi Bassi	19.526	20.445
Polonia	38.301	36.660
Portogallo	15.771	14.805
Regno Unito	54.823	-
Romania	24.032	23.265
Svezia	15.020	14.805

Inoltre, in seguito alla riforma del quadro normativo dell'ICE, è stato mantenuto il criterio secondo cui l'età minima per sostenere tale iniziativa dovrebbe coincidere con l'età in cui i cittadini possono votare alle elezioni del PE⁵⁹⁷. Tuttavia, al fine di incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'UE e di sfruttare il potenziale di questo strumento, il nuovo regolamento consente e incoraggia gli Stati membri a fissare l'età minima per sostenere un'ICE a 16 anni, conformemente alla loro legislazione nazionale e informandone la Commissione⁵⁹⁸. Nonostante i suoi lodevoli obiettivi, questa responsabilizzazione non sembra aver avuto molto effetto tra le autorità nazionali. Finora, infatti, solo tre Stati membri hanno adottato le misure interne necessarie

⁵⁹⁷ Durante il processo di consultazione delle parti interessate che ha preceduto la presentazione della proposta per il nuovo quadro normativo dell'ICE, uno dei suggerimenti avanzati per migliorare l'ICE è stato quello di fissare l'età minima dei firmatari a 16 anni. Per promuovere il potenziale di democratizzazione di questo strumento e incoraggiare la partecipazione dei giovani al processo decisionale europeo, si era anche parlato di estendere il diritto di sostenere un'ICE a tutti coloro che avevano più di 16 anni, separando così l'età richiesta per esercitare il diritto di voto da quella richiesta per sostenere un'iniziativa popolare: in questo senso, ILLUECA BALLESTER, J.E.: "La iniciativa ciudadana europea...", op. cit., GERSTENMEYER, C. & PLOTTKA, J.: "Die aktuelle Reform als letzte Chance zur Rettung der Europäischen Bürgerinitiative?", *Integration*, Vol. 41, N° 1, 2018, p. 47; HIERLEMANN, D. & HUESMANN, C.: *Policy Brief 5/2018 - The Reform of the European Citizens'...*, op. cit., pp. 6-14; FERNÁNDEZ LE GAL, A.: "The contribution of the European Citizens' Initiative...", op. cit., pp. 12 e 13; o SANTINI, A.: *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale...*, op. cit., pp. 80 e 81. In particolare, quest'ultimo autore ha anche sottolineato che questa alternativa favorirebbe l'autonomia dell'ICE come strumento di democrazia partecipativa, in quanto si discosta dalle regole applicabili all'autonomia rappresentativa. Nella stessa ottica, il rapporto di Salm sulla riforma del regolamento dell'ICE proponeva anche di abbassare il limite di età per la sottoscrizione dell'ICE a 16 anni in tutta l'UE, ritenendo che un limite di età più basso potesse generare una maggiore consapevolezza delle politiche dell'UE tra i cittadini dell'UE, compresi i giovani (SALM, C.: *The added value of the European Citizens...*, op. cit., pp. 16 e 17). La Commissione, nella sua successiva proposta, ha accolto questo suggerimento e ha dato a ogni cittadino dell'UE di età superiore ai 16 anni il diritto di sostenere un'ICE firmando una dichiarazione di sostegno (art. 2). Il CESE ha rilevato la necessità di un'ulteriore discussione su questo tema nel suo parere in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei [COM(2017) 0482 final - 2017/0220 (COD)] (2018/C 237/12), relatore: Kinga Joó, pubblicato nella GUUE C-237 del 6 luglio 2018, pagg. 76 e 80).

⁵⁹⁸ Art. 2.1 del Regolamento 2019/788.

per estendere il diritto di sostenere un'ICE ai cittadini di almeno 16 anni: Estonia, Germania e Belgio⁵⁹⁹. D'altra parte, ovviamente, i cittadini potranno naturalmente firmare una dichiarazione di sostegno a una determinata iniziativa solo una volta⁶⁰⁰.

D'altra parte, in considerazione delle difficoltà tecniche incontrate durante l'attuazione del precedente regolamento e in linea con l'obiettivo di rendere l'ICE più accessibile, meno onerosa e più facile da usare per gli organizzatori e i cittadini, il regolamento 2019/788 introduce novità significative nel settore della raccolta online delle dichiarazioni di sostegno. Durante il periodo di attuazione del Regolamento 211/2011, una delle principali fonti di difficoltà incontrate dagli organizzatori dell'ICE è stata la creazione e la successiva certificazione dei propri sistemi di raccolta online⁶⁰¹. Da un lato, è stato molto difficile per loro trovare fornitori di servizi di hosting adatti a creare i loro sistemi. Dall'altro, la maggior parte di questi fornitori applicava tariffe molto alte o addirittura inaccessibili per questi servizi⁶⁰². Questa situazione ha comportato una significativa perdita di tempo –fino a diversi mesi nel caso di alcuni ICE– del già stretto periodo di dodici mesi stabilito per legge per il processo di raccolta delle firme⁶⁰³. Inoltre, la Commissione ha tardato di diversi mesi ad adempiere all'obbligo di creare un software open source per facilitare la creazione di piattaforme per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno, poiché questa infrastruttura è diventata operativa solo il 1° novembre 2012. Questo ritardo ha colpito gli organizzatori delle prime iniziative registrate dopo l'entrata in vigore del Regolamento 211/2011, che non hanno potuto beneficiare del software gratuito fino a quando non è trascorso gran parte del periodo di raccolta delle firme.

⁵⁹⁹ In Estonia, questa implementazione è stata effettuata attraverso l'atto stesso di attuazione del Regolamento 2019/788 [*Act to Implement Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council on the Citizens' Initiative*, 16/12/2019 (§1)]. In Germania e in Belgio, questa riduzione è stata attuata più tardi ed è diventata effettiva a partire dal 1° gennaio 2023 (in Germania) e dal 1° maggio 2023 (in Belgio), come indicato nel *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788...*, citato sopra, p. 4. Per contro, 15 Stati membri hanno riferito che al momento non prevedono di abbassare l'età minima per sostenere un'ICE (*ibidem*).

⁶⁰⁰ Considerando (22) e articolo 9, paragrafo 6, del regolamento 2019/788.

⁶⁰¹ Su questo tema si veda, tra gli altri: SUSHI, I. & GRÖNLUND, Å.: "Context clues for the stall of the Citizens' Initiative: lessons for opening up e-participation development practice", *Government Information Quarterly*, Vol. 31, N° 3, 2014, in particolare, pp. 461-462; o ROSE, G., VAN KEULEN, I. & AICHHOLZER, G.: "Chapter 9. Formal Agenda-Setting...", op. cit., p. 214.

⁶⁰² In questo senso, Kavrakova osserva che "[t]he high cost of setting up a collection system in compliance with the security requirements was prohibitive" (KAVRAKOVA, A.: "Participation of European citizens in the EU legislative procedure", *ERA Forum*, Vol. 2, N° 2, 2021, p. 298).

⁶⁰³ Come si evince dall'analisi di ANGLMAYER, I.: *The European Citizens' Initiative: the experience...*, op. cit., p. 20.

Inoltre, secondo l'approccio adottato dalla Commissione, il "*dies a quo*" del periodo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno sarebbe in ogni caso la data di registrazione dell'iniziativa⁶⁰⁴. Di conseguenza, gli organizzatori che non avevano richiesto la certificazione del loro sistema prima della data di registrazione dell'ICE avevano in pratica meno di 12 mesi per raccogliere le dichiarazioni di sostegno online. Lo stesso vale per gli organizzatori che non avevano tutto pronto per iniziare la raccolta delle firme lo stesso giorno della registrazione dell'ICE, poiché avrebbero dovuto sottrarre il tempo necessario per effettuare questi preparativi dal termine di 12 mesi per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno⁶⁰⁵. A sua volta, la certificazione dei sistemi di raccolta prima della registrazione delle iniziative è stata una preoccupazione anche per le MSCA, che hanno dovuto svolgere questo lavoro senza avere la certezza che l'ICE sarebbe stata registrata o meno⁶⁰⁶.

Le difficoltà e gli alti costi associati a questa fase della procedura non solo mettevano a rischio la corretta attuazione dell'ICE, ma costituivano anche un attacco diretto alla sua configurazione di strumento di partecipazione politica al servizio dei comuni cittadini, trasformandolo in uno strumento a disposizione solo di pochi⁶⁰⁷. Di fronte a questa situazione, la Commissione è stata costretta a intervenire. Lo ha fatto in due modi. In primo luogo, ha prorogato al 1° novembre 2012 il termine per la raccolta di dichiarazioni di sostegno valide per tutte le iniziative registrate prima del 31 ottobre 2012, nel tentativo di compensare gli organizzatori per le difficoltà incontrate nell'allestimento

⁶⁰⁴ Questo approccio, pur supportato dal tenore dei regolamenti in vigore all'epoca, in molti casi si è rivelato dannoso per gli organizzatori delle iniziative. Infatti, gli organizzatori dell'ICE "*Mum, Dad & Kids - European Citizens' Initiative to protect Marriage and Family*" hanno presentato una denuncia al Mediatore europeo in cui, criticando la posizione della Commissione, sostenevano che il periodo di raccolta dovesse iniziare dopo la data di registrazione. Il Mediatore, tuttavia, ha dato ragione alla Commissione, ritenendo che la sua posizione fosse giustificata dal quadro normativo in vigore all'epoca. Non ha quindi riscontrato cattiva amministrazione da parte della Commissione (*Decision in case 1086/2017/PMC on the European Commission's legal interpretation of the one-year period for collecting signatures of support in a European Citizens' Initiative*, 4/10/2017).

⁶⁰⁵ Gli stessi organizzatori si sono lamentati dell'incertezza e della tensione causate dal non sapere esattamente quando sarebbe iniziato il termine per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno e hanno rivendicato il diritto di decidere la data di inizio di tale termine: si veda l'intervista a DUTOIT, X. intitolata "Back to the Drawing Board for the ECI...", op. cit.

⁶⁰⁶ *Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 ...* [COM(2015) 145 final], citato sopra, p. 8.

⁶⁰⁷ L'ambivalenza del fenomeno tecnologico in relazione all'ICE è notata, tra gli altri, da Organ, quando sottolinea che: "Technology could, therefore, both enhance the opportunity for direct democracy across large polities such as the EU by facilitating the collection of support, but also restrict the ability of ordinary citizens to initiate direct democratic instruments because of the cost and complexity of technological solutions" (ORGAN, J.: *Direct Democracy In and Between the EU and UK...*, op. cit., p. 80).

del sistema di raccolta online. In secondo luogo, i servizi della Commissione si sono offerti di ospitare gratuitamente i sistemi di raccolta online degli organizzatori sui propri server⁶⁰⁸. Per poter beneficiare di questa offerta, gli organizzatori hanno dovuto stipulare un accordo di hosting, che comprendeva alcune disposizioni di sicurezza⁶⁰⁹. Tuttavia, il software inizialmente messo a disposizione dalla Commissione era poco sviluppato e soffriva di una serie di limitazioni tecniche che lo rendevano tutt'altro che semplice e facile da usare⁶¹⁰. L'installazione del software è stata considerata una procedura lunga e complessa, che richiedeva competenze informatiche avanzate⁶¹¹. Inoltre, alcuni degli stessi organizzatori si sono spinti a sostenere che il sistema di raccolta online della Commissione non funzionava nell'interesse degli attivisti ed era orientato più a scopi amministrativi che di campagna⁶¹². La Commissione ha rilasciato diverse versioni di questo software, che ha progressivamente migliorato, aggiungendo nuove funzionalità e mantenendolo aggiornato⁶¹³.

Fortunatamente, il nuovo Regolamento 2019/788 apporterà notevoli miglioramenti in questo settore. In particolare, questo regolamento ha imposto alla Commissione l'obbligo di istituire, gestire e mantenere un sistema centrale per la raccolta online delle dichiarazioni di sostegno entro il 1° gennaio 2020, conformemente alla decisione (UE, Euratom) 2017/46⁶¹⁴. Una volta creato, questo sistema è offerto dalla Commissione su base permanente e gratuita, in tutte le lingue dell'UE. Mettendo a disposizione degli organizzatori un sistema centrale creato e gestito gratuitamente dalla Commissione, gli organizzatori sono sollevati dall'oneroso obbligo di creare i propri

⁶⁰⁸ Come spiegato nella *Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011* [COM(2015) 145 final], citata sopra, pp. 8-9.

⁶⁰⁹ DEHOUSSE, F.: "L'iniziativa dei cittadini europei: la prossima grande cosa...", op. cit. pag. 13.

⁶¹⁰ Su questo tema, DEHOUSSE, F.: "The european citizens' initiative: next big thing...", op. cit., p. 23; LAMASSOURE, A.: "Revising the ECI Regulation", op. cit., p. 77; RUSTEMA, R.: "Why the ECI needs a Community-Developed Online Collection System", *An ECI That Works!...*, op. cit., pp. 104-106; BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea...*, op. cit., p. 325; o MORARU, A.: "European Union Democratic Governance...", op. cit., p. 153.

⁶¹¹ STARSKAYA, M. & ÇAGDAS, Ö.: "Analysis of the Online Collection Software provided by the European Commission for the European Citizens' Initiative", *Working Papers on Information Systems, Information Business and Operations*, N° 01/2012, Department für Informationsverarbeitung und Prozessmanagement, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna, 2012, p. 95.

⁶¹² "Back to the Drawing Board for the ECI Online Collection System", intervista a DUTOIT, X., in *An ECI That Works!...*, op. cit., p. 101.

⁶¹³ *Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011* [COM(2015) 145 final], citato, p. 9.

⁶¹⁴ *Commission Decision (EU, Euratom) 2017/46, of 10 January 2017, on the security of communication and information systems in the European Commission*. Pubblicata nella GUUE L-6 dell'11/1/2017.

sistemi individuali di raccolta online se desiderano utilizzare mezzi digitali per raccogliere il milione di firme. Un obbligo che, come già detto, era uno dei principali ostacoli incontrati dagli organizzatori dell'ICE con il precedente regolamento, in quanto generava costi aggiuntivi per lo sviluppo e la gestione delle loro iniziative. Inoltre, poiché questo sistema soddisfa già tutti i requisiti tecnici e di sicurezza, non è necessario richiedere ulteriori autorizzazioni o certificazioni, il che indubbiamente facilita e alleggerisce la procedura per gli organizzatori.

Ma il nuovo regolamento va oltre. Contrariamente alle raccomandazioni di alcune istituzioni europee, il Regolamento 2019/788 non consente agli organizzatori delle ICE di creare un proprio sistema di raccolta delle dichiarazioni di sostegno online, ma rende obbligatorio il sistema gestito dalla Commissione⁶¹⁵. L'uso di questo sistema centrale di raccolta delle firme è quindi stabilito come un obbligo e non come un'opzione per gli organizzatori delle iniziative. Tuttavia, per facilitare la transizione a questo nuovo modello centralizzato, il nuovo regolamento ha permesso agli organizzatori che hanno registrato la loro iniziativa prima del 31 dicembre 2022 di continuare ad avere la possibilità di creare un proprio sistema di raccolta online e di raccogliere le dichiarazioni di sostegno attraverso di esso⁶¹⁶. Se gli organizzatori decidono di optare per questa alternativa, devono assicurarsi che i singoli sistemi utilizzati siano conformi a tutti i requisiti tecnici e di sicurezza specificati nel Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1799⁶¹⁷. Inoltre, prima dell'inizio del periodo di raccolta delle firme, questi sistemi

⁶¹⁵ Inizialmente, la proposta di regolamento presentata dalla Commissione nel 2017 prevedeva all'articolo 11 la possibilità per gli organizzatori di istituire i propri sistemi individuali di raccolta online, con la responsabilità degli Stati membri di verificare e certificare la conformità di ciascuno di questi sistemi individuali ai requisiti stabiliti dal regolamento. Anche il Parlamento europeo, nella sua posizione in prima lettura, si è espresso a favore del mantenimento di questa opzione, proponendo addirittura diversi emendamenti (in particolare gli emendamenti 35 e 36) volti a sottolineare la natura volontaria e libera del sistema centrale di raccolta delle firme, come risulta dal progetto di risoluzione legislativa incluso nella *Report on the proposal for a regulation... (COM(2017)0482 - C8-0308/2017 - 2017/0220(COD))*, citato in precedenza. Tuttavia, il Consiglio si è opposto a offrire agli organizzatori questa possibilità, adducendo la mancanza di proporzionalità e l'onere amministrativo derivante dal mantenimento di diversi sistemi di raccolta online, come evidenziato dal documento *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative – General approach [2017/0220 (COD)]*, fatto a Bruxelles, 19 giugno 2018, pag. 2 (par. 5). Alla fine, quest'ultima è stata la posizione che si è riflessa nella versione finale. Su questo tema, si veda GONZÁLEZ CADENAS, D.: "Facing Democratic Crisis in the EU...", op. cit., p. 138.

⁶¹⁶ Si veda il considerando (23) e l'articolo 11.7 del regolamento 2019/788.

⁶¹⁷ Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1799 della Commissione del 22 ottobre 2019 che stabilisce le specifiche tecniche per i singoli sistemi di raccolta online in conformità al regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei. Pubblicato nella GUUE L-274 del 28.10.2019.

dovranno essere certificati dall'autorità competente dello Stato membro interessato⁶¹⁸. Sebbene diversi organizzatori abbiano deciso, durante questo periodo di transizione, di mantenere i propri sistemi individuali di raccolta online, questi hanno gradualmente cessato di essere utilizzati per le campagne di raccolta firme dell'ICE registrate fino alla fine del 2022⁶¹⁹.

Al termine di questo periodo transitorio (cioè dal 1° gennaio 2023), ogni ECI registrato dovrà obbligatoriamente utilizzare il sistema centrale di raccolta online istituito e gestito dalla Commissione. È indubbio che la centralizzazione della raccolta delle dichiarazioni di sostegno nel sistema della Commissione contribuisce a semplificare la raccolta e la catalogazione delle dichiarazioni di sostegno, nonché la loro verifica da parte delle autorità nazionali, e presenta chiari vantaggi in termini di affidabilità, uguaglianza, efficienza e sicurezza⁶²⁰. Tuttavia, presenta anche un notevole svantaggio: l'evidente limitazione della flessibilità e della libertà degli organizzatori nel decidere come organizzare la propria campagna di raccolta firme, con la conseguente "spersonalizzazione" di questo processo⁶²¹.

Un'altra importante novità introdotta dal Regolamento 2019/788 è la semplificazione e l'armonizzazione dei dati personali raccolti nel processo di gestione di un'ICE. Come già accennato, l'esperienza pratica nell'attuazione di questo strumento partecipativo ha dimostrato che la questione dei dati personali necessari per sostenere un'ICE era diventata un ostacolo importante, oltre che un forte disincentivo, all'ottenimento delle firme necessarie per poter presentare un'iniziativa alla Commissione.

⁶¹⁸ Articolo 11, paragrafi 3 e 6, del regolamento 2019/788.

⁶¹⁹ Secondo i dati forniti dalla Commissione, delle ICE registrate tra il 1° gennaio 2020 e il 31 dicembre 2022, 20 hanno optato per il sistema centrale di raccolta online e sei per il software OpenECI offerto dalle organizzazioni della società civile. I singoli sistemi di queste sei iniziative sono stati certificati dall'autorità tedesca competente [*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788...*, citato sopra, pp. 7 e 11].

⁶²⁰ Sui vantaggi e i possibili miglioramenti del COCS, si veda il blog "*Ensuring a reliable and efficient online collection system for the European Citizens' Initiative*": https://europa.eu/citizens-initiative-forum/blog/ensuring-reliable-and-efficient-online-collection-system-european-citizens-initiative_en [ultima visita: 29/10/2023].

⁶²¹ La commissione AFCO del PE ha espresso una chiara dichiarazione in merito nella sua recente relazione sull'attuazione del nuovo regolamento ICE. Pur riconoscendo gli innegabili vantaggi del sistema centrale di raccolta online della Commissione in termini di budget e di calendario, la commissione AFCO ha anche espresso la preoccupazione che la graduale eliminazione dei sistemi di raccolta individuali - che sono un importante motore di innovazione e di sostegno alle iniziative - possa avere un impatto negativo sull'efficacia dell'ICE, limitando la libertà degli organizzatori di adottare sistemi adatti alle loro esigenze: cfr. *Report on the implementation of the Regulations on the European citizens' initiative* (2022/2206(INI) [A9-0182/2023], relatore: Loránt Vincze, del 10/5/2023, p. 9, conclusioni 3 e 4.

Le riforme su questo punto del regolamento erano quindi indispensabili se si voleva davvero migliorare l'efficacia dello strumento. In considerazione della divergenza dei criteri previsti dal precedente regolamento, il nuovo regolamento opta per la definizione di due sole serie di dati personali tra cui le autorità nazionali possono scegliere: (A) nome, cognome, data di nascita e indirizzo; oppure (B) nome, cognome e numero di identificazione personale/numero di documento di identificazione personale⁶²².

Oltre alle modifiche di cui sopra, e al fine di garantire una maggiore trasparenza e responsabilità⁶²³, il regolamento 2019/788 introduce anche un nuovo obbligo per gli organizzatori dell'iniziativa di fornire informazioni chiare, accurate e complete sulle fonti di finanziamento dell'ICE superiori a 500 euro per sponsor e sulle organizzazioni che forniscono un sostegno non finanziariamente quantificabile, e di fornire qualsiasi informazione o chiarimento supplementare richiesto dalla Commissione in relazione a tali questioni⁶²⁴. Un altro cambiamento importante è la semplificazione dei requisiti di protezione dei dati applicabili ai firmatari delle iniziative⁶²⁵.

2.2.4. Verifica e certificazione delle dichiarazioni di sostegno

Una volta raccolto il numero minimo di dichiarazioni di sostegno, gli organizzatori delle iniziative devono presentare una richiesta di verifica di tali dichiarazioni alle autorità competenti degli Stati membri⁶²⁶. Il Regolamento 211/2011 non indicava un termine specifico entro il quale gli organizzatori dovevano presentare alle autorità competenti le

⁶²² Si veda l'articolo 9, paragrafo 3, e l'allegato III del regolamento 2019/788. Gli Stati membri dovevano comunicare alla Commissione se desideravano essere inclusi nella parte A o B –in quest'ultimo caso, indicando il tipo o i tipi di numeri di identificazione personale (documento)– entro il 30 giugno 2019.

⁶²³ Come sottolinea Martín Martínez, la mancanza di trasparenza sul finanziamento delle ICE era una delle carenze del regolamento sulle ICE che vanificava il coinvolgimento dei cittadini nella vita democratica dell'UE (MARTÍN MARTÍNEZ, M.M.: “Balance y prospectiva de la iniciativa ciudadana europea...”, op. cit., p. 854), quindi l'introduzione di questa disposizione dovrebbe essere più che benvenuta.

⁶²⁴ Art. 17.1 del Regolamento 2019/788. Come specificato dalla suddetta disposizione, tali informazioni devono essere aggiornate regolarmente, almeno ogni due mesi, dal momento della registrazione fino alla data di presentazione dell'iniziativa alla Commissione.

⁶²⁵ Si veda l'Allegato III del Regolamento 2019/788.

⁶²⁶ A questo proposito, la Commissione ha specificato che gli organizzatori possono presentare una sola richiesta di verifica per iniziativa all'autorità competente di ogni Stato membro e che, affinché tale autorità possa effettuare la verifica, non è necessario che sia stata raggiunta una soglia minima in quel particolare Stato membro (“*The european citizens’ initiative: guidelines...*”, citato sopra, p. 5).

firme raccolte per la verifica e l'autenticazione⁶²⁷. D'altra parte, il Regolamento 2019/788 impone un termine massimo –tre mesi– agli organizzatori di un'ICE per presentare le dichiarazioni di sostegno raccolte alle autorità di vigilanza competenti degli Stati membri responsabili⁶²⁸. Ciò non solo crea una maggiore certezza giuridica attraverso una maggiore prevedibilità⁶²⁹, ma impedisce anche che la passività o la procrastinazione degli organizzatori nell'espletare le formalità necessarie per presentare l'iniziativa alla Commissione prolunghi inutilmente e in modo sproporzionato la procedura.

Un'altra modifica degna di nota riguarda i criteri utilizzati per determinare l'origine delle dichiarazioni di sostegno ai fini della loro verifica e certificazione. Per motivi di chiarezza e semplicità, l'attuale Regolamento ICE abbandona la complessa serie di norme introdotte dal precedente regolamento e si limita a stabilire che gli Stati membri saranno responsabili della verifica e della certificazione delle dichiarazioni di sostegno firmate dai loro cittadini, indipendentemente dal fatto che siano state ottenute sul territorio di un altro Stato membro⁶³⁰. In altre parole, a seguito della riforma del quadro normativo dell'ICE, gli Stati membri verificheranno solo le dichiarazioni di sostegno fornite dai loro cittadini nazionali, indipendentemente dal loro luogo di residenza. Il primo passo sarà quindi quello di raggruppare le firme ottenute in base alla nazionalità dei firmatari. Una volta fatto ciò, gli organizzatori presenteranno le relative firme alle autorità competenti designate a tal fine da ciascuno Stato membro per la verifica⁶³¹. Il nuovo regolamento introduce anche nuovi sviluppi in questo settore. Così, mentre ai sensi del Regolamento 211/2011 i responsabili del trattamento erano interamente responsabili del trasferimento delle dichiarazioni di sostegno alle autorità competenti degli Stati membri, il

⁶²⁷ Questo silenzio ha posto problemi nella pratica, in quanto ha fatto sì che la procedura dell'ICE durasse molto più a lungo del tempo minimo necessario per ottenere una risposta dalla Commissione. Questo ritardo, come hanno avvertito alcuni autori, non solo ha messo a dura prova la rilevanza della questione in gioco, ma anche la pazienza dei firmatari dell'ICE (a questo proposito si veda VV.AA.: *The Treaty of Lisbon: A Second Look...*, op. cit., p. 128).

⁶²⁸ Art. 12.2 del Regolamento 2019/788.

⁶²⁹ A questo proposito, il rapporto della Commissione sull'attuazione del nuovo regolamento osserva che la fissazione normativa di questo termine di tre mesi ha reso il processo di verifica più prevedibile e ha consentito alle autorità degli Stati membri di pianificare meglio le proprie risorse per partecipare al processo di verifica [*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788...*, citato sopra, p. 14]. In dottrina, si veda FERNÁNDEZ LE GAL, A., "El nuevo reglamento regulador de la iniciativa...", op. cit., p. 297.

⁶³⁰ Considerando (25) e articolo 12, paragrafo 1, del regolamento 2019/788.

⁶³¹ L'elenco delle autorità designate per la verifica e la certificazione delle dichiarazioni di sostegno può essere consultato al seguente link: https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/implementation-national-level/authorities-verification-and-certification-statements_en [ultima visita: 25/10/2023].

Regolamento 2019/788 ha imposto alla Commissione l'obbligo di sviluppare un servizio di scambio di file per effettuare tale trasferimento. Questo servizio, che facilita il trasferimento sicuro delle dichiarazioni di sostegno raccolte –sia su carta (scannerizzate) che online⁶³²– attraverso la crittografia end-to-end, è stato effettivamente sviluppato dalla Commissione e messo a disposizione degli organizzatori gratuitamente.

Infine, come il regolamento precedente, il regolamento 2019/788 fissa un termine di tre mesi per la verifica delle dichiarazioni di sostegno e lascia agli Stati membri la libertà di decidere, tenendo conto della legislazione e delle prassi nazionali, quale metodo sarà scelto per questo processo di verifica, mantenendo la possibilità di un campionamento casuale, senza richiedere l'autenticazione delle firme⁶³³. Tuttavia, dato che l'esercizio di verifica ha implicazioni legali e potrebbe essere contestato davanti agli organi giudiziari, la Commissione ha sottolineato che il lavoro di verifica dovrebbe essere circondato da alcune garanzie, in particolare quando il metodo utilizzato è il campionamento casuale (dimensione del campione statisticamente valida, invalidazione delle dichiarazioni in caso di indicazioni o sospetti di frode e ragionevole beneficio del dubbio per gli organizzatori)⁶³⁴. Una volta effettuata questa verifica, l'autorità nazionale competente rilascerà gratuitamente agli organizzatori dell'ICE un certificato con il numero di dichiarazioni valide ottenute, specificando quante sono state raccolte su carta e quante sono state raccolte online, anche questa è una novità rispetto alle norme precedenti⁶³⁵. Sotto questo aspetto, quindi, non sono state introdotte modifiche significative rispetto al regolamento precedente.

⁶³² Sebbene non sia richiesto dalle norme, la Commissione e gli Stati membri hanno concordato che questo strumento potrebbe essere utilizzato non solo per le dichiarazioni di sostegno raccolte attraverso il sistema centrale online, ma anche per quelle raccolte attraverso sistemi individuali. Inoltre, è stato deciso di estendere la possibilità di utilizzare questo servizio alle ICE registrate in base alle norme precedenti. Ciò è stato spiegato dalla stessa Commissione nel suo *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788...*, già citato, p. 8.

⁶³³ Considerando (25) e art. 12.4 del Regolamento 2019/788. Quest'ultima modifica è dovuta, come giustamente sottolinea Parol, alla difficoltà di contare le firme di persone che vivono al di fuori del Paese di cui sono cittadini (PAROL, A.: "The European Citizens' Initiative Reform...", op. cit., p. 85).

⁶³⁴ Questo è chiaro dal documento "*The european citizens' initiative: guidelines...*", citato sopra, p. 7. Inoltre, il documento specifica che, in caso di ragionevole dubbio su possibili frodi, l'autorità competente potrebbe adottare misure di controllo aggiuntive, come l'invio di e-mail o lettere alle persone interessate, al fine di verificare la volontà del firmatario di sostenere l'iniziativa (*ibidem*).

⁶³⁵ Art. 12.5 del Regolamento 2019/788.

2.2.5. *Presentazione dell'iniziativa proposta alla Commissione*

Per quanto riguarda questa fase della procedura, la principale novità introdotta dall'attuale regolamento è la fissazione di un termine massimo –un mese dopo l'ultimo dei certificati di cui al precedente paragrafo⁶³⁶– entro il quale gli organizzatori devono presentare l'ICE alla Commissione, colmando così nuovamente il silenzio del legislatore su questo tema nel precedente quadro normativo⁶³⁷.

A tal fine, il gruppo di organizzatori deve presentare un modulo compilato, il cui modello è riportato nell'allegato VII del Regolamento 2019/788. Tale modulo, che specifica in particolare tutte le fonti di sostegno e finanziamento ricevute in relazione all'ICE, è reso pubblico attraverso la pubblicazione nel registro. Inoltre, gli organizzatori presentano alla Commissione una copia dei certificati che attestano il numero di dichiarazioni di sostegno valide ottenute⁶³⁸.

2.2.6. *Audizione pubblica davanti al Parlamento europeo ed esame da parte della Commissione*

L'attuale regolamento, come il precedente, stabilisce che l'audizione pubblica davanti al PE deve avvenire entro e non oltre tre mesi dalla presentazione dell'ICE alla Commissione⁶³⁹, anche se questo termine non coincide più con il termine entro il quale la Commissione deve esaminare l'ICE presentata. Tuttavia, a seguito della riforma del

⁶³⁶ L'esperienza pratica ha evidenziato la necessità di stabilire questo termine massimo per evitare inutili ritardi nella procedura che potrebbero compromettere gli interessi delle parti coinvolte. Come riflette la Commissione nel *Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011* [COM(2015) 145 final], durante il periodo di validità del regolamento 211/2011 (pag. 12), si sono verificati casi in cui è trascorso più di un anno tra la fine del periodo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno e la presentazione dell'ICE alla Commissione. È inoltre sorprendente che due delle iniziative registrate durante il periodo di validità del Regolamento 211/2011 e che hanno completato il loro processo di verifica siano ancora in attesa di essere presentate alla Commissione. È il caso delle iniziative "Stop Extremism" [ECI(2017)000007], che ha completato il processo di verifica il 17/04/2020, e "Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures" [ECI(2019)000007], il cui processo di verifica è stato completato il 16/7/2021.

⁶³⁷ Come sottolineano Bardazzi e Caramaschi, la mancanza di una scadenza specifica per la presentazione di un'iniziativa di successo alla Commissione è stata una potenziale fonte di confusione e incertezza sia per le istituzioni europee che per il pubblico (BARDAZZI, E. & CARAMASCHI, O.: *Italian and European Citizens' Initiatives...* ", op. cit., p. 25).

⁶³⁸ Art. 13 del Regolamento 2019/788.

⁶³⁹ Art. 16 del Regolamento 2019/788.

quadro normativo sull'ICE, sono state apportate alcune nuove modifiche alle disposizioni del regolamento del PE che disciplinano questa procedura⁶⁴⁰. Una novità è che dopo l'audizione il Parlamento terrà un dibattito sull'ICE e potrà decidere se chiuderla con una risoluzione. In tal caso, la commissione competente per materia o un gruppo politico o i deputati che raggiungono almeno la soglia minima possono presentare una proposta di risoluzione che sostenga l'iniziativa e inviti la Commissione ad agire sulle questioni in essa affrontate⁶⁴¹.

Per quanto riguarda l'esame dell'ICE da parte della Commissione, la novità più importante del nuovo regolamento è l'estensione da tre a sei mesi del termine entro il quale la Commissione deve adottare le proprie conclusioni giuridiche e politiche sull'iniziativa specifica in una comunicazione formale⁶⁴². Inoltre, viene espressamente specificato che, nel caso in cui la Commissione intenda adottare misure in risposta all'ICE, tale comunicazione deve anche adottare il calendario previsto per tali misure⁶⁴³. Questa disposizione, che non era presente nel regolamento precedente, favorisce senza dubbio una maggiore responsabilità e un migliore controllo dell'attività di questa istituzione, che potrebbe rafforzare la fiducia dei cittadini nei suoi confronti.

2.2.7. *Seguito del Parlamento europeo*

Una volta che le conclusioni giuridiche e politiche della Commissione sull'ICE sono state espone nella relativa comunicazione, il PE valuterà le misure adottate dalla Commissione a seguito di tale comunicazione⁶⁴⁴. Come sottolinea FERNÁNDEZ LE GAL, si tratta di una chiara manifestazione della funzione di controllo parlamentare sul potere esecutivo dell'UE secondo i postulati della teoria democratica classica, qui

⁶⁴⁰ *European Parliament decision of 31 January 2019 on amendments to Parliament's Rules of Procedure affecting Chapters 1 and 4 of Title I; Chapter 3 of Title V; Chapters 4 and 5 of Title VII; Chapter 1 of Title VIII; Title XII; Title XIV and Annex II (2018/2170(REG)) (GUUE C-411 del 27 novembre 2020).*

⁶⁴¹ Articolo 222(8) del Regolamento del PE. Lo stesso articolo stabilisce che la discussione non si conclude con una risoluzione se una relazione sullo stesso argomento o su un argomento simile è prevista per la stessa tornata o per quella successiva, a meno che il Presidente non proponga diversamente per motivi eccezionali.

⁶⁴² Considerando (28) e art. 15.2 del Regolamento 2019/788. Nella proposta di regolamento presentata dalla Commissione nel 2017, il termine per questa fase non era di sei, ma di cinque mesi (articolo 15, paragrafo 2, della proposta).

⁶⁴³ Art. 15.2 del Regolamento 2019/788.

⁶⁴⁴ Art. 16 del Regolamento 2019/788.

esplicitata nel contesto di un'iniziativa popolare⁶⁴⁵. Nel caso in cui ritenga la risposta della Commissione inadeguata, la commissione parlamentare competente può organizzare un'audizione pubblica in consultazione con gli organizzatori dell'ICE. A seguito di tale audizione, il PE può decidere se discutere o meno la questione in sessione plenaria e se chiudere il dibattito con una risoluzione. Le iniziative soggette a dibattito parlamentare godranno senza dubbio di una maggiore visibilità pubblica, che potrebbe portare a un miglioramento della visibilità e dell'impatto politico di questo strumento.

Inoltre, il PE può anche decidere di esercitare il suo potere di proposta legislativa alla Commissione ai sensi dell'art. 225 del TFUE⁶⁴⁶. In questo senso, è stato sottolineato che il PE dovrebbe dare il proprio peso e la propria voce a sostegno di determinate iniziative dei cittadini per aumentarne la visibilità ed esercitare pressioni sulla Commissione a nome dei cittadini⁶⁴⁷. E se è vero che questo organo rappresentativo non può in alcun caso costringere la Commissione a proporre un atto giuridico⁶⁴⁸, è altrettanto vero che il PE, a differenza dei cittadini europei, ha un significativo "potere persuasivo" nel più ampio sistema istituzionale dell'UE⁶⁴⁹. In questo modo si realizza un'integrazione della democrazia partecipativa nella democrazia rappresentativa che è anche rispettosa del principio di equilibrio istituzionale dell'UE⁶⁵⁰. Così, rispetto al ruolo molto limitato che il Regolamento 211/2011 gli assegnava nel processo ICE⁶⁵¹, l'attuale quadro giuridico

⁶⁴⁵ FERNÁNDEZ LE GAL, A.: "El nuevo reglamento regulador de la iniciativa ciudadana europea: un instrumento de participación de la ciudadanía europea poco conocido y de gran potencial democrático y integrador", *Revista General de Derecho Europeo*, N° 51, 2020, p. 300.

⁶⁴⁶ Articolo 222, paragrafo 9, del regolamento interno del PE. La possibilità che il PE possa esercitare pressioni sulla Commissione affinché proponga un atto legislativo ai sensi dell'art. 225 del TFUE è stata auspicata anche dal CESE nel *Opinion on The European Citizens' Initiative (review)* (2016/C 389/05), citato in precedenza, punto 1.4.6.

⁶⁴⁷ STRATULAT, C. & EMMANOUILIDIS, J.A.: "The European Citizens' Initiative: next step, implementation", *European Policy Centre Commentary*, 2010. Accessibile all'indirizzo: <https://www.epc.eu/en/Publications/The-European-Citizens-Initiat~1bfff8> [ultima visita: 25/10/2023].

⁶⁴⁸ A questo proposito, va ricordato che l'art. 17.3 TUE stabilisce che la Commissione "esercita le sue responsabilità in piena indipendenza" e che i suoi membri "non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo".

⁶⁴⁹ Come nota MORGESE, G.: "Principio e strumenti della democrazia...", op. cit., p. 59.

⁶⁵⁰ Nello stesso senso, PALLADINO, R.: "Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica...", op. cit., p. 376.

⁶⁵¹ In questo senso, VOGIATZIS, N.: "Between discretion and control: Reflections...", op. cit., pp. 265-266; o RUSSACK, S.: "Pathways for Citizens to Engage in EU...", op. cit., p. 19.

concepisce il PE come una sorta di "guardiano⁶⁵²" delle iniziative valide. Questo maggiore coinvolgimento del PE controbilancia in una certa misura il chiaro dominio istituzionale della Commissione nella procedura ICE.

⁶⁵² A questo proposito, diversi autori hanno invocato un ruolo del PE come "guardiano" dell'ICE: tra questi, KACZYŃSKI, P.M.: "The European Citizens' Initiative: A Proper Response...", op. cit., p. 2; SUÁREZ ANTÓN, O.: "Auge y declive de la iniciativa ciudadana...", op. cit.

CAPITOLO III

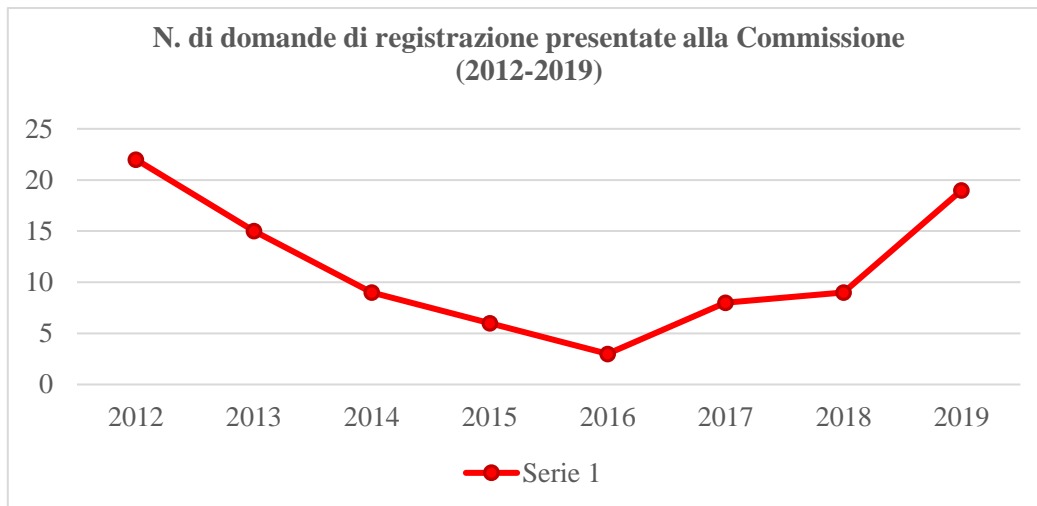
LA REALTÀ DELL'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI: ANALISI EMPIRICA SULLA SUA ATTUAZIONE PRATICA (2012-2023)

Come abbiamo già visto nelle sezioni precedenti, sia il diritto primario che quello secondario dell'UE configurano l'ICE come un futuro regolamento della Commissione europea. Tuttavia, come giustamente sottolinea GLOGOWSKI, a prescindere dalla sua configurazione a livello teorico, è in realtà l'attuazione pratica di uno strumento politico a mostrare quale sia la natura finale dello strumento⁶⁵³. Per questo motivo, in questa sezione intendiamo verificare se esiste davvero una coincidenza tra la natura di questo strumento politico desunta dalla sua configurazione teorico-giuridica e quella che emerge dalla sua applicazione pratica. A tal fine, condurremo un'analisi empirica basata sull'applicazione pratica di questo strumento da quando ha iniziato a essere applicato nel 2012 fino al dicembre 2023. L'analisi prenderà in considerazione i seguenti parametri: il numero di ICE lanciate, il numero di ICE registrate, il numero di iniziative che sono riuscite a superare il requisito di 1 milione di firme e, nel caso di ICE di successo, oltre all'analisi quantitativa, esamineremo anche il seguito dato dalla Commissione a ciascuna di esse. Per esaminare l'impatto del processo di riforma normativa dell'ICE, l'analisi sarà divisa in due parti nel tempo: il primo periodo, da aprile 2012 a dicembre 2019 (in coincidenza con il Regolamento 211/2011) e il secondo periodo da gennaio 2020 a dicembre 2023.

1. ANALISI EMPIRICA DELL'ATTUAZIONE PRATICA DELL'ICE PER LA DURATA DEL REGOLAMENTO 211/2011 (2012-2019)

1.1. Iniziative proposte

⁶⁵³ GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 91.



**Fonte: Elaborazione degli autori sulla base dei dati ottenuti dal sito web
https://europa.eu/citizens-initiative/_es**

L'indagine Eurobarometro dell'autunno 2012 ha evidenziato la scarsa propensione dei cittadini europei a utilizzare l'ICE. Solo il 21% dei cittadini intervistati si è detto propenso a utilizzare l'ICE, mentre il 69% ha dichiarato di essere "improbabile" (35%) o per nulla propenso (34%) a utilizzarla⁶⁵⁴. Questo dato non è incoraggiante per uno strumento partecipativo che era agli inizi e che aveva suscitato tante aspettative sul suo potenziale democratico. Tuttavia, nel suo primo anno di attuazione (2012), l'ICE sembra aver suscitato una notevole attenzione e interesse tra i cittadini europei, come testimoniano le 22 domande di registrazione presentate alla Commissione⁶⁵⁵.

⁶⁵⁴ Eurobarometro standard 78 - Autunno 2012, Relazione sulla cittadinanza europea, p. 40. Disponibile all'indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1069> [ultima visita: 25/10/2023].

⁶⁵⁵ Le 22 proposte ICE presentate nel 2012 erano: "*Fraternité 2020 - Mobility. Progress. Europe.*" [ECI(2012)000001]; "*Single Communication Tariff Act*" [ECI(2012)000002]; "*Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!*" [ECI(2012)000003]; "*EU Directive on Dairy Cow Welfare*" [ECI(2012)000004]; "*One of us*" [ECI(2012)000005]; "*Let me vote*" [ECI(2012)000006]; "*Stop vivisection*" [ECI(2012)000007]; "*High Quality European Education for All*" [ECI(2012)000008]; "*For responsible management of waste incinerators against*" [ECI(2012)000009]; "*Suspension of the EU Climate & Energy Package.*" [ECI(2012)000010]; "*Central public online collection platform for the European Citizen Initiative*" [ECI(2012)000011]; "*End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights*" [ECI(2012)000012]; "*European Initiative for Media Pluralism*" [ECI(2012)000013]; "*30 km/h - making the streets liveable!*" [ECI(2012)000014]; "*Termination of the contract Free Movement of Persons with Switzerland*" [ECI(2012)000015]; "*Single Communication Tariff Act*" [ECI(2012)000016]; "*Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva*" [registrazione rifiutata]; "*Recommend singing the European Anthem in Esperanto*" [registrazione rifiutata]; "*My voice against nuclear power*" [registrazione rifiutata]; "*Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión.*" [registrazione rifiutata]; "*ONE MILLION SIGNATURES FOR "A EUROPE OF SOLIDARITY"*" [registrazione rifiutata]; "*Création d'une*" [registrazione rifiutata].

Considerando che si trattava di uno strumento nuovo, sconosciuto e poco frequentato dai cittadini europei, si tratta di un dato piuttosto positivo, che sembrava essere di buon auspicio per il futuro⁶⁵⁶.

Purtroppo, nei quattro anni successivi (2013-2016) si è assistito a un calo progressivo piuttosto drastico del numero di domande di registrazione ricevute dalla Commissione, come si può vedere nel grafico. Nel 2013, il numero di domande è diminuito di quasi un terzo rispetto all'anno precedente, con solo quindici domande di registrazione presentate alla Commissione⁶⁵⁷. Questa tendenza al ribasso è proseguita negli anni successivi, con nove domande nel 2014⁶⁵⁸, sei domande nel 2015⁶⁵⁹ e solo tre

Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire" [registrazione rifiutata]; e "*Unconditional Basic Income*" [registrazione rifiutata].

⁶⁵⁶ L'interesse iniziale che questo strumento sembrava suscitare e la forza con cui ha iniziato il suo percorso hanno portato alcuni autori come Martínez Jiménez a prevedere, da una prospettiva eccessivamente ottimistica, che in breve tempo l'ICE sarebbe esplosa con slancio nel quadro della produzione normativa dell'UE (MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A.: *La iniciativa ciudadana europea: profundizando...*, op. cit., p. 18).

⁶⁵⁷ Le quindici proposte ECI presentate nel 2013 sono state: "*Unconditional Basic Income (UBI) - Exploring a pathway towards emancipatory welfare conditions in the EU*" [ECI(2013)000001]; "*End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights*" [ECI(2013)000002]; "*Let me vote*" [ECI(2013)000003]; "*ACT 4 Growth*" [ECI(2013)000004]; "*Teach for Youth -- Upgrade to Erasmus 2.0*" [ECI(2013)000005]; "*DO NOT COUNT EDUCATION SPENDING AS PART OF THE DEFICIT! EDUCATION IS AN INVESTMENT!*" [ECI(2013)000006]; "*European Initiative for Media Pluralism*" [ECI(2013)000007]; "*Weed like to talk*" [ECI(2013)000008]; "*European Free Vaping Initiative*" [ECI(2013)000009]; "*Enforcing selfdetermination Human Right in the EU*" [registrazione rifiutata]; "*Ensemble pour une Europe sans prostitution légalisée*" [registrazione rifiutata]; "*Stop cruelty for animals*" [registrazione rifiutata]; "*To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government's (EG) competence.*" [registrazione rifiutata]; "*Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!*" [registrazione rifiutata]; e "*Our concern for insufficient help to pet and stray animals in the European Union*" [registrazione rifiutata].

⁶⁵⁸ Le nove proposte ICE presentate nel 2014 sono state: "*Turn me Off!*" [ECI(2014)000001]; "*NEW DEAL 4 EUROPE - FOR A EUROPEAN SPECIAL PLAN FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND EMPLOYMENT*" [ECI(2014)000002]; "*MOVEUROPE*" [ECI(2014)000003]; "*An end to front companies in order to secure a fairer Europe*" [ECI(2014)000004]; "*For a socially fair Europe! Encouraging a stronger cooperation between EU Member States to fight poverty in Europe*" [ECI(2014)000005]; "*The Supreme Legislative & Executive Power in the EU must be the EU Referendum as an expression of direct democracy.*" [registrazione rifiutata]; "*A new EU legal norm, self-abolition of the European Parliament and its structures, must be immediately adopted.*" [registrazione rifiutata]; "*Ethics for Animals and Kids*" [registrazione rifiutata]; e "*Vite l'Europe sociale ! Pour un nouveau critère européen contre la pauvreté*" [registrazione rifiutata].

⁶⁵⁹ Le sei proposte ICE presentate nel 2015 sono state: "*« On The Wire »*" [ECI(2015)000001]; "*Fair Transport Europe – equal treatment for all transport workers*" [ECI(2015)000002]; "*STOP PLASTIC IN THE SEA*" [ECI(2015)000003]; "*Vi vill att WHO:s rekommendationer efterföljs. Cannabis ska bli avkriminaliserat med reglering.*" [ECI(2015)000004]; "*Wake up Europe! Taking action to safeguard the European democratic project*" [ECI(2015)000005]; e "*Mum, Dad & Kids - European Citizens' Initiative to protect Marriage and Family*" [ECI(2015)000006].

domande nel 2016⁶⁶⁰. Questo dato è sorprendentemente in contrasto con i dati degli Eurobarometri condotti nello stesso periodo sull'uso dell'ICE, che sembravano indicare un aumento dell'uso di questo strumento da parte dei cittadini europei⁶⁶¹.

In totale, nei primi cinque anni di attuazione dell'ICE, sono state ricevute solo 55 richieste di registrazione. Si tratta di un numero molto inferiore a quello inizialmente immaginato dai sostenitori politici dell'ICE, attribuito agli ostacoli legali, tecnici e burocratici incontrati nei primi anni di attività⁶⁶². È evidente che l'ICE ha deluso le aspettative e che sempre meno cittadini europei sono disposti a utilizzare questo strumento nella pratica⁶⁶³. In questo contesto di declino, solo la notizia di una futura revisione del Regolamento 211/2011 poteva risollevarlo dallo stato di agonia dell'ICE. Già nel 2017, in coincidenza con l'avvio di questa procedura di revisione normativa, si è

⁶⁶⁰ Le tre proposte ICE presentate nel 2016 sono state: "*Let's fly 2 Europe: Enable safe and legal access to Europe for refugees!*" [ECI(2016)000001]; "*People4Soil: sign the citizens' initiative to save the soils of Europe!*" [ECI(2016)000002]; e "*More than education - Shaping active and responsible citizens*" [ECI(2016)000003].

⁶⁶¹ Nel 2013, i dati erano molto simili a quelli del 2012: il 20% dei cittadini intervistati ha risposto che avrebbe usato "probabilmente" o "molto probabilmente" l'ICE, mentre il 69% riteneva "improbabile" (33%) o "per niente probabile" (36%) il suo utilizzo (*Standard Eurobarometer 79 - Spring 2013*, European Citizenship Report, p. 46. Disponibile all'indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1120> [ultima visita: 25/10/2023]). Nel 2015, i risultati dell'Eurobarometro hanno mostrato un aumento della percentuale di cittadini che sarebbero molto propensi a utilizzare questo strumento (27%), così come una diminuzione della percentuale di individui più riluttanti a utilizzarlo (34% "improbabile" e 29% "per niente probabile") (*Standard Eurobarometer 83 - European Citizenship Report*, 2015, p. 75. Disponibile all'indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2099> [ultima visita: 25/10/2023]). Nel 2016, quando il crollo dell'uso dell'ICE raggiunge il suo punto più basso, i risultati sono abbastanza simili a quelli del 2015: il 26% dei cittadini intervistati ha dichiarato che probabilmente farebbe uso di questo strumento, mentre il 61% ha risposto che probabilmente non lo farebbe (*Standard Eurobarometer 86 - European Citizenship Report*, 2016, p. 91. Disponibile all'indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2137> [ultima visita: 25/10/2023]). Quindi, se da un lato i risultati delle indagini di Eurobarometro hanno mostrato che, dopo quattro anni di vita, un'alta percentuale della popolazione non aveva ancora intenzione di utilizzare l'ICE, dall'altro non c'è alcuna correlazione tra questi risultati e l'inarrestabile crollo del numero di iniziative lanciate in questi anni. Al contrario. Nel corso del tempo, la percentuale di cittadini disposti a utilizzare questo tipo di iniziative è rimasta stabile e addirittura aumentata di qualche punto percentuale. D'altro canto, si è assistito a una lenta ma progressiva diminuzione della percentuale di popolazione riluttante a questo tipo di iniziative.

⁶⁶² GREENWOOD, J.: "The European Citizens' Initiative: bringing...", op. cit., p. 945.

⁶⁶³ Sui fattori che influenzano l'intenzione dei cittadini europei di utilizzare l'ICE, si vedano gli studi di KENTMEN-CIN, C.: "Explaining willingness to use the European Citizens' Initiative: Political cynicism, anti-EU attitudes and voting weight of member states", *Comparative European Politics*, Vol. 12, N° 3, 2014, pp. 301-318; o KANDYLA, A. & GHERGHINA, S.: "What Triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative: The Role of Benefits, Values and Efficacy," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, N° 6, 2018, pp. 1223-1239.

registrata una significativa ripresa con la registrazione di otto iniziative⁶⁶⁴. Questa tendenza al rialzo continua nel 2018 –anche se in modo molto più sottile, visto che l'aumento del numero di domande è minimo (solo una in più rispetto al 2017)⁶⁶⁵ – e raggiunge il suo apice nel 2019, quando si raggiunge la seconda cifra più alta nella storia di questo strumento con diciotto domande di registrazione⁶⁶⁶.

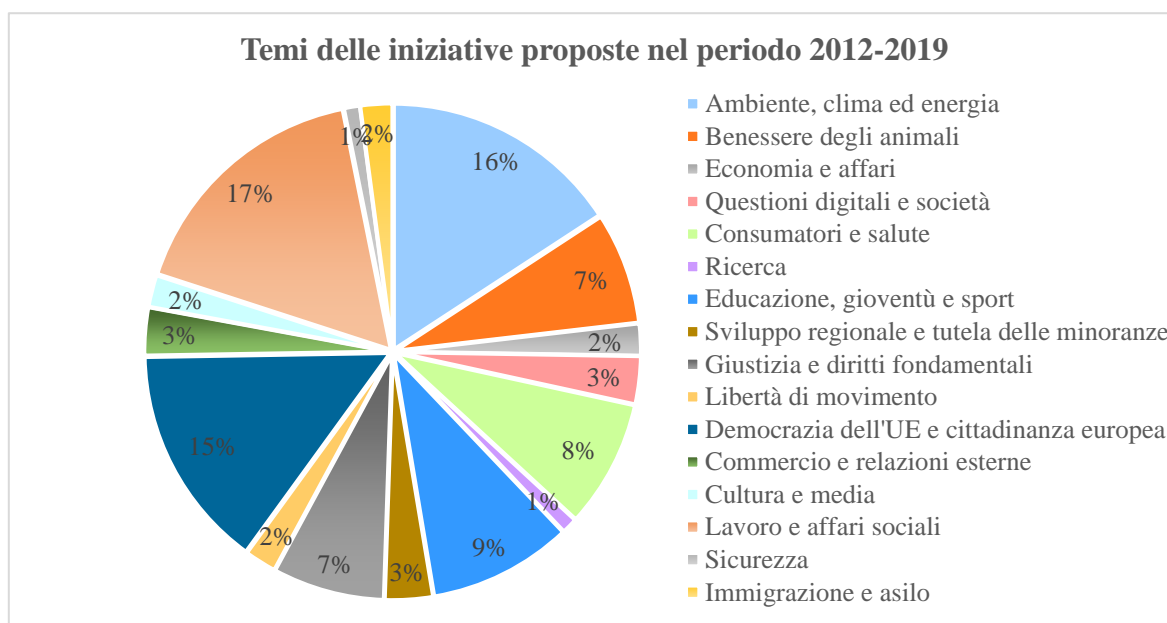
Per valutare l'esperienza dell'uso pratico di questo strumento partecipativo, riteniamo rilevante esaminare anche le aree tematiche coperte dalle varie iniziative proposte alla Commissione. Data l'ampia varietà di argomenti trattati dalle ICE lanciate

⁶⁶⁴ Le otto proposte ECI presentate nel 2017 sono state: “*European Free Movement Instrument*” [ECI(2017)000001]; “*Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides*” [ECI(2017)000002]; “*EU Citizenship for Europeans: United in Diversity in Spite of jus soli and jus sanguinis*” [ECI(2017)000003]; “*Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*” [ECI(2017)000004]; “*Retaining European Citizenship*” [ECI(2017)000005]; “*Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!*” [ECI(2017)000006]; “*Stop Extremism*” [ECI(2017)000007]; “*STOP TTIP*” [ECI(2017)000008]; “*Stop Brexit*” [registrazione rifiutata]. Questa ripresa del numero di iniziative registrate è stata percepita in modo ottimistico da alcuni autori, come Gerstenmeyer e Plotka, che l'hanno interpretata come un indicatore del fatto che l'ICE si stava lentamente affermando come strumento di partecipazione dei cittadini (GERSTENMEYER, C. & PLOTKA, J.: “Die aktuelle Reform als letzte Chance...”, op. cit., p. 35).

⁶⁶⁵ Le nove proposte ICE presentate nel 2018 sono state: “*We are a welcoming Europe, let us help!*” [ECI(2018)000001]; “*Stop starvation for 8% of the European population!*” [ECI(2018)000002]; “*Permanent European Union Citizenship*” [ECI(2018)000003]; “*End the Cage Age*” [ECI(2018)000004]; “*STOP FRAUD and abuse of EU FUNDS - by better control of decisions, implementation and penalties*” [ECI(2018)000005]; “*Eat ORIGINAL! Unmask your food*” [ECI(2018)000006]; “*Mandatory food labelling Non-Vegetarian / Vegetarian / Vegan*” [ECI(2018)000007]; “*British friends-stay with us in EU*” [registrazione rifiutata]; e “*EU wide referendum whether the European Citizens want the United Kingdom to remain or to leave!*” [registrazione rifiutata].

⁶⁶⁶ Le diciotto proposte ECI presentate nel 2019 sono state: “*Let's demand smarter vaping regulation!*” [ECI(2019)000001]; “*Europe CARES - Inclusive Quality Education for Children with Disabilities*” [ECI(2019)000002]; “*Housing for All*” [ECI(2019)000003]; “*#NewRightsNow - Strengthening the rights of ‘uberised’ workers*” [ECI(2019)000004]; “*Respect for the rule of law within the European Union*” [ECI(2019)000005]; “*The fast, fair and effective solution to climate change.*” [ECI(2019)000006]; “*Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures*” [ECI(2019)000007]; “*PRO-NUTRISCORE*” [ECI(2019)000008]; “*Ending the aviation fuel tax exemption in Europe*” [ECI(2019)000009]; “*Save the bees! Protection of biodiversity and improvement of habitats for insects in Europe*” [ECI(2019)000010]; “*A price for carbon to fight climate change*” [ECI(2019)000011]; “*Grow scientific progress: crops matter!*” [ECI(2019)000012]; “*Mettons fin à l'ère du plastique en Europe (Let's put an end to the era of plastic in Europe)*” [ECI(2019)000013]; “*Stop corruption in Europe at its root, by cutting off funds to countries with inefficient judiciary after deadline.*” [ECI(2019)000014]; “*Actions on Climate Emergency*” [ECI(2019)000015]; “*Save bees and farmers ! Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment*” [ECI(2019)000016]; “*Stopping trade with Israeli settlements operating in the Occupied Palestinian Territory*” [registrazione rifiutata]; e “*DERECHO DE LA UNIÓN, DERECHOS DE LAS MINORÍAS Y DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS*” [registrazione rifiutata].

nel corso degli anni, abbiamo deciso di raggrupparle in diciassette grandi aree, come mostrato nel grafico seguente:



Fonte: Elaborazione degli autori sulla base dei dati ottenuti dal sito web https://europa.eu/citizens-initiative/_es

Tuttavia, è anche vero che, all'interno di questa eterogeneità, è chiaro che alcuni temi sono molto più popolari tra gli organizzatori di ICE rispetto ad altri. In particolare, vi è una particolare attenzione e consapevolezza da parte del pubblico per le questioni legate alla protezione dell'ambiente, al cambiamento climatico⁶⁶⁷, alla tutela della biodiversità e, soprattutto, al benessere degli animali⁶⁶⁸. Insieme, le ICE su questi temi rappresentano circa un quarto (23%) delle iniziative proposte. L'ovvio interesse ad

⁶⁶⁷ La notevole preoccupazione dei cittadini europei per il cambiamento climatico è stata riflessa nello *Special Eurobarometer 538 - Report "Climate Change"*, 2023. Secondo questo rapporto, oltre il 75% dei cittadini dell'UE ritiene che il cambiamento climatico sia oggi un problema molto grave, mentre la maggioranza degli europei (56%) pensa che l'UE abbia la responsabilità di affrontare questo problema, ad esempio adottando misure per migliorare l'efficienza energetica entro il 2030 (85%) o accelerando l'uso di fonti di energia rinnovabili e la transizione verso un'economia verde (58%) (pp. 7, 8, 23, 76 e 83). Il documento è disponibile all'indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2954> [ultima visita: 31/1/2024].

⁶⁶⁸ A questo proposito, lo *Special Eurobarometer 533 – Report "Attitudes of Europeans towards Animal Welfare"*, 2023, ha rivelato un significativo interesse dei cittadini europei per il benessere degli animali, il che potrebbe spiegare l'elevato numero di iniziative presentate su questo tema. Ad esempio, da questo rapporto è emerso che più della metà degli europei considera la protezione degli animali da allevamento molto importante, mentre più dell'80% ritiene che il benessere degli animali da allevamento nel proprio Paese dovrebbe essere più protetto di quanto non lo sia attualmente (pp. 13-18). Il documento è disponibile all'indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2996> [ultima visita: 31/1/2024].

affrontare questi temi a livello europeo è ragionevole se si considera che, come giustamente sottolineano BARDAZZI e CARAMASCHI, la protezione degli animali e dell'ambiente sono questioni generali che richiedono sforzi congiunti e coordinamento tra i Paesi e hanno quindi una dimensione transfrontaliera⁶⁶⁹. Anche le ICE su temi sociali sono particolarmente importanti, sia quelle che mirano a sradicare i tradizionali flagelli delle società odierne (fame, povertà, corruzione, mancanza di alloggi dignitosi, disuguaglianza, ecc.) sia quelle che affrontano le nuove preoccupazioni dei cittadini europei (come la necessità di istituire un reddito di base incondizionato, di garantire la trasparenza delle persone giuridiche, di assicurare i diritti dei portatori, di porre fine all'estremismo o di regolamentare il vaping).

numerose iniziative hanno cercato di migliorare le credenziali democratiche dell'UE, sia attraverso una riforma della sua architettura istituzionale, sia attraverso l'introduzione di nuovi diritti di partecipazione dei cittadini o il miglioramento dei meccanismi esistenti. Tuttavia, nella maggior parte dei casi queste iniziative sono state respinte perché implicavano una riforma dei Trattati UE o perché esulavano palesemente dalla competenza della Commissione di proporre un atto giuridico⁶⁷⁰. Inoltre, il prolungarsi del processo di uscita del Regno Unito dall'UE ha agito come fattore scatenante delle preoccupazioni dei cittadini legate alla Brexit. Oltre alle iniziative volte a cercare di arrestare questo processo⁶⁷¹, spiccano le iniziative volte a garantire il mantenimento e la natura permanente della cittadinanza europea per i cittadini britannici⁶⁷².

⁶⁶⁹ BARDAZZI, E. & CARAMASCHI, O.: *Italian and European Citizens' Initiatives...*, op. cit., p. 28.

⁶⁷⁰ È il caso delle iniziative "*Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva*" (2012); "*To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government's (EG) competence.*" (2013); "*The Supreme Legislative & Executive Power in the EU must be the EU Referendum as an expression of direct democracy.*" (2014); e "*A new EU legal norm, self-abolition of the European Parliament and its structures, must be immediately adopted.*" (2014).

⁶⁷¹ Queste tre iniziative erano "*Stop Brexit*" (2017), "*British friends-stay with us in EU*" (2018) e "*EU wide referendum whether the European Citizens want the United Kingdom to remain or to leave!*" (2018). Come già detto, la registrazione di tutte queste iniziative è stata respinta dalla Commissione sulla base della circostanza contenuta nell'art. 4.2.b) del Regolamento 211/2011.

⁶⁷² Su questo tema sono state presentate tre iniziative: "*EU Citizenship for Europeans: United in Diversity in Spite of jus soli and jus sanguinis*" [ECI(2017)000003], "*Retaining European Citizenship*" [ECI(2017)000005] e "*Permanent European Union Citizenship*" [ECI(2018)000003].

1.2. Iniziative registrate

Anno	Totale domande di registrazione	Domande accettate (DA)	% DA	Domande respinte (DR)	% DR
2012	23	16	69,6%	7	30,4%
2013	15	9	60%	6	40%
2014	9	5	55,6%	4	44,4%
2015	6	6	100%	0	0%
2016	3	3	100%	0	0%
2017	8	7	87,5%	1	12,5%
2018	9	7	77,8%	2	22,2%
2019	18	16	88,9%	2	11,1%

Fonte: Elaborazione degli autori sulla base dei dati ottenuti dal sito web https://europa.eu/citizens-initiative/_es.

Come si evince dai dati riportati nella tabella, è possibile distinguere due fasi nettamente differenziate per quanto riguarda il rapporto tra ICE respinte e ICE registrate. Nella prima fase, che copre i primi tre anni di attuazione del Regolamento 211/2011 (2012-2014), si registra un tasso sproporzionatamente alto di rigetto delle domande di registrazione delle iniziative proposte. In totale, delle 48 domande presentate nei tre anni, 16 sono state respinte (ben il 33,3%). Ciò significa che su tre iniziative proposte, una non viene registrata dalla Commissione.

Tutte le richieste di registrazione respinte durante questa prima fase del Regolamento 211/2011 sono state respinte per lo stesso motivo: la Commissione ha ritenuto che queste iniziative fossero manifestamente al di fuori della sua competenza a presentare una proposta di atto giuridico ai fini dell'attuazione dei Trattati⁶⁷³. Le iniziative respinte per questo motivo sono state, in particolare, le seguenti: "*My voice against nuclear power*" (2012)⁶⁷⁴; "*Recommend singing the European Anthem in Esperanto*"

⁶⁷³ Alcuni autori avevano già avvertito che, a causa della sua formulazione ampia e ambigua, questo criterio forniva alla Commissione una facile via d'uscita quando rifiutava la registrazione di un'ICE: si veda, tra gli altri, ÅLANDER, M. & VON ONDARZA, N.: "The European Citizens' Initiative and its reform...", op. cit., p. 283.

⁶⁷⁴ L'iniziativa mirava a eliminare gradualmente l'energia nucleare attraverso l'elaborazione e l'attuazione di piani di eliminazione graduale delle centrali nucleari nell'UE, da un lato, e lo sviluppo e la promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, dall'altro. Tuttavia, la Commissione ha indicato che l'iniziativa in questione rientra nelle competenze del Trattato Euratom, che non può servire da base per

(2012)⁶⁷⁵; “Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva” (2012)⁶⁷⁶; “Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión” (2012)⁶⁷⁷ ; ““Unconditional Basic Income” (2012)⁶⁷⁸ ; “ONE MILLION SIGNATURES FOR “A EUROPE OF SOLIDARITY”” (2012)⁶⁷⁹ ; “Création d'une Banque publique européenne

un'ICE. Inoltre, ha avvertito che l'atto giuridico proposto era manifestamente contrario agli obiettivi di questo trattato, per cui né il TUE né il TFUE potevano fornire una base giuridica adeguata [Commission Decision C(2012)3687 final, Bruxelles, 30/5/2012].

⁶⁷⁵ L'iniziativa mirava alla creazione e al canto di un inno europeo in esperanto. Tuttavia, dopo aver esaminato le disposizioni in materia - in particolare quelle del titolo del Trattato sulla cultura - la Commissione ha ritenuto piuttosto rigidamente che non vi fosse alcuna base giuridica per proporre un tale atto giuridico, poiché l'esperanto non poteva essere considerato patrimonio culturale né degli Stati membri né dell'UE nel suo complesso [Commission Decision C(2012)3688 final, Bruxelles, 30/5/2012].

⁶⁷⁶ L'iniziativa era volta a garantire che i cittadini di un nuovo Stato risultante dalla secessione di una parte di uno Stato membro conservassero la cittadinanza europea. Tuttavia, dopo aver esaminato le basi giuridiche pertinenti, la Commissione ha ritenuto che non vi fosse alcuna base giuridica nei Trattati dell'UE che consentisse di adottare una legislazione secondaria per affrontare le conseguenze di un tale evento, ma che la soluzione dovesse essere trovata e negoziata nell'ambito dell'ordinamento giuridico internazionale [Commission Decision C(2012)3689 final, Bruxelles, 30/5/2012].

⁶⁷⁷ L'iniziativa mirava all'adozione di un atto giuridico per abolire la corrida e l'uso dei tori nei festeggiamenti. Per la prima volta, la Commissione esamina singolarmente ciascuna delle basi giuridiche suggerite dagli organizzatori (articoli 7, 13, 38 e 114 del TFUE, 2 e 6 del TUE e 3 della CDFUE), concludendo che nessuna di esse può servire da base per la proposta di un atto giuridico come richiesto. Inoltre, ha esaminato anche altre possibili basi giuridiche pertinenti (articoli 43, paragrafo 2, e 192 del TFUE e 352 del TUE), ma è giunta alla stessa conclusione. Le argomentazioni principali erano, in sostanza, che il benessere degli animali non era di per sé una politica dell'UE definita nei trattati né un obiettivo perseguito dai trattati; che un divieto di corrida non poteva essere considerato un progresso verso nessuno degli obiettivi della PAC; che tale divieto non avrebbe nemmeno mantenuto o migliorato la diversità e il funzionamento del mercato interno; e che la corrida e l'uso di tori nelle feste costituiscono una tradizione culturale e parte del patrimonio regionale di alcuni Stati membri ai sensi dell'articolo 13 del TFUE [Commission Decision C(2012)5222 final, Bruxelles, 19/7/2012].

⁶⁷⁸ L'obiettivo di questa iniziativa era l'introduzione di un reddito di base universale, individuale e incondizionato che garantisse una vita dignitosa e la partecipazione alla società in tutti gli Stati membri dell'UE. Tuttavia, secondo la Commissione, nessuna delle basi giuridiche invocate dagli organizzatori può servire come base per l'adozione di un atto giuridico come quello richiesto. L'articolo 153, lettera a), del TFUE esclude qualsiasi armonizzazione delle leggi e dei regolamenti degli Stati membri, che è incompatibile con l'adozione di un atto giuridico, mentre l'articolo 153, lettera b), non ha raggiunto l'obiettivo di combattere l'esclusione sociale. Inoltre, sottolinea che le altre disposizioni invocate (articoli 5, 151 e 156 del TFUE, 3 del TUE e 1, 2, 5, 6, 8, 15 e 34 della CDFUE) non potevano servire da base per l'adozione di atti giuridici [Commission Decision C(2012)6288 final, Bruxelles, 6/9/2012]. Questa decisione, tuttavia, si basava su un'interpretazione eccessivamente restrittiva delle competenze della Commissione, come dimostra il fatto che negli anni successivi la Commissione ha accettato altre iniziative che perseguivano lo stesso obiettivo ([ECI(2013)000001] e [ECI(2020)000003]).

⁶⁷⁹ Questa iniziativa mirava a stabilire il principio dello "stato di necessità", in base al quale uno Stato poteva rifiutarsi di pagare un debito contratto se ciò era necessario e giustificabile in quanto la sua esistenza finanziaria e politica era a rischio. Tuttavia, secondo la Commissione, né le basi giuridiche suggerite dal ricorrente (articoli 119 e 144 del TFUE) né qualsiasi altra possibile base giuridica potrebbero servire come fondamento per l'adozione di un atto giuridico che attui tale obiettivo. Per giustificare questa conclusione, si limita a precisare che l'art. 136, par. 1, del TFUE non autorizza l'UE a sostituirsi agli Stati membri

axée sur le développement social, écologique et solidaire” (2012)⁶⁸⁰ ; *"Enforcing self-determination Human Right in the EU"* (2013)⁶⁸¹ ; *"Ensemble pour une Europe sans prostitution légalisée"* (2013)⁶⁸² ; *"Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and*

nell'esercizio della loro sovranità e delle loro funzioni di bilancio [*Decisione della Commissione C(2012)6289 definitivo*, Bruxelles, 6/9/2012]. Questa decisione è stata impugnata davanti al Tribunale, portando alla sentenza del 30 settembre 2015, causa Anagnostakis/Commissione (T-450/12). Il ricorrente ha fatto valere un errore di diritto per quanto riguarda l'obbligo di motivazione e l'interpretazione dell'art. 122, paragrafi 1 e 2, e dell'art. 136 TFUE. Tuttavia, il Tribunale ha dato ragione alla Commissione e ha respinto tutti i motivi di contestazione sollevati dal ricorrente. La decisione del Tribunale di giustizia dell'Unione europea è stata successivamente impugnata dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Nelle conclusioni presentate per questa causa il 7 marzo 2017, l'Avvocato generale Paolo Mengozzi ha proposto alla CGUE di respingere integralmente il ricorso. Sostenendo la posizione dell'Avvocato generale e confermando la sentenza della CGUE, quest'ultima ha respinto tutti gli argomenti avanzati dal ricorrente nella sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione (C-589/15 P). Su queste sentenze, si veda IANNÌ, A.: "The European Citizens' Initiative in Light of the European Debt Crisis. A Gateway Between International Law and the EU Legal System", *European papers: a journal on law and integration*, Vol. 3, N° 3, 2018, pp. 1169-1176.

⁶⁸⁰ L'obiettivo principale di questa iniziativa era la creazione di una banca che avrebbe facilitato la spesa pubblica in alcuni settori permettendo agli Stati membri di prendere in prestito i fondi necessari a tassi molto bassi. Poiché l'art. 3 del TUE - che era l'unica base giuridica suggerita dagli organizzatori - non conferiva di per sé poteri per l'adozione di atti giuridici e poiché, a loro avviso, non esistevano altre disposizioni nei Trattati che potessero fungere da base giuridica per l'adozione di un atto giuridico avente l'obiettivo perseguito, la Commissione ha infine respinto la registrazione dell'ICE [*Commission Decision C(2012)6290 final*, Bruxelles, 6/9/2012].

⁶⁸¹ L'iniziativa mirava ad adattare il diritto umano all'autodeterminazione nel quadro giuridico dell'UE. A tal fine, gli organizzatori hanno invocato gli articoli 1, 2, 3(1), 3(5), 11(1), 21 e 48(2) TUE come basi giuridiche pertinenti. Tuttavia, secondo la Commissione, né queste né le altre disposizioni dei trattati le conferivano il potere di presentare un atto giuridico con questi obiettivi. In particolare, è stato specificato che l'art. 48(2) non rientra nel campo di applicazione dell'ICE e che l'art. 21 TUE stabilisce solo i principi e gli obiettivi dell'azione esterna dell'UE, ma non conferisce alla Commissione il potere di presentare una proposta di atto giuridico [*Commission Decision C(2013)373 final*, Bruxelles, 21/1/2013].

⁶⁸² L'obiettivo principale dell'iniziativa proposta era quello di vietare la legalizzazione della prostituzione. Come base giuridica per questa proposta, gli organizzatori avevano suggerito gli articoli 83(1) e 84 del TFUE. Secondo la Commissione, né queste né altre disposizioni dei Trattati possono servire da base per l'adozione di un atto giuridico dell'UE con un tale obiettivo principale. In relazione all'articolo 83 del TFUE, la Commissione ha chiarito che la questione della prostituzione è di competenza degli Stati membri e, in relazione all'articolo 84 del TFUE, ha spiegato che questo precetto esclude qualsiasi armonizzazione delle leggi e dei regolamenti degli Stati membri [*Commission Decision C(2013)4757 final*, Bruxelles, 18/7/2013]. In questo caso, riteniamo che la Commissione abbia utilizzato un'interpretazione rigorosa del proprio quadro di competenze per non dover registrare un'iniziativa su una questione così controversa.

independence is a fundamental right!" (2013)⁶⁸³ ; *"Stop cruelty for animals"* (2013)⁶⁸⁴; *"Our concern for insufficient help to pet and stray animals in the European Union"* (2013)⁶⁸⁵; *"To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government's (EG) competence."* (2013)⁶⁸⁶; *"Ethics for Animals and Kids"* (2014)⁶⁸⁷;

⁶⁸³ L'iniziativa proposta mirava, come obiettivo generale, a far sì che l'UE proponesse una legislazione che assicurasse il diritto fondamentale alla dignità umana, garantendo un'adeguata protezione sociale e l'accesso a un'assistenza a lungo termine di qualità e sostenibile, oltre all'assistenza sanitaria. Come basi giuridiche per questa proposta, gli organizzatori hanno suggerito gli articoli 153 e 14 del TFUE. Per quanto riguarda la prima di queste basi, la Commissione ha sottolineato che l'articolo 153 del TFUE non copre l'assistenza sanitaria per i non lavoratori, per cui questa disposizione non potrebbe servire come base giuridica per un atto giuridico con lo scopo sopra menzionato. La Commissione è giunta alla stessa conclusione per quanto riguarda il secondo motivo proposto, sostenendo che l'art. 14 TFUE non conferisce al legislatore dell'UE la competenza di imporre agli Stati l'obbligo di fornire un servizio di interesse economico generale, ma solo di definire i principi e le condizioni da rispettare nel caso in cui decidano autonomamente di fornire uno specifico servizio di interesse economico generale. Ritenendo che non vi fossero altre basi giuridiche per l'ICE proposta, la Commissione ha infine rifiutato di registrarla [*Commission Decision C(2013) 7612 final*, Bruxelles, 5/11/2013]. Contro questa decisione, il comitato organizzatore dell'ICE ha presentato un ricorso di annullamento al Tribunale, che è stato deciso nella sentenza del 19 aprile 2016, Costantini e altri/Commissione (T-44/14). In tale sentenza, il Tribunale ha confermato la validità della decisione della Commissione e ha respinto il ricorso.

⁶⁸⁴ L'obiettivo principale di questa iniziativa era quello di chiedere alla Commissione di stabilire una legislazione in tutti gli Stati membri per garantire un trattamento uniforme degli animali da compagnia, proponendo come base giuridica l'art. 13 del TFUE. A questo proposito, la decisione della Commissione ha sottolineato che il benessere degli animali non è, di per sé, un obiettivo dell'UE e che le disposizioni legislative adottate nel campo del benessere degli animali sono state adottate in modo strumentale nella regolamentazione delle questioni relative alla politica agricola comune (art. 43.2 TFUE), al mercato interno (art. 114 TFUE) e alla protezione dell'ambiente (art. 192 TFUE). Tuttavia, poiché la Commissione ha ritenuto che l'ICE proposta non contribuisse a nessuno di questi obiettivi politici, ha rifiutato di registrarla, ritenendo che non vi fosse alcuna base giuridica nei Trattati che consentisse l'adozione dell'atto giuridico proposto [*Commission Decision C(2013)4974 final*, Bruxelles, 25/7/2013]. Il rifiuto di questa ICE avrebbe potuto creare un precedente in questo settore, poiché, nonostante il gran numero di iniziative per il benessere degli animali che sono state lanciate dal 2013, nessuna di queste iniziative riguarda la protezione degli animali domestici.

⁶⁸⁵ Gli organizzatori di questa ICE hanno cercato di garantire l'istituzione di un quadro normativo comune che armonizzi la regolamentazione sul benessere e la protezione degli animali randagi e da compagnia a livello dell'UE. In linea con l'iniziativa precedente, la Commissione ha sostenuto che la sua competenza ad adottare atti giuridici sul benessere degli animali è limitata ai settori esclusivamente elencati nell'art. 13 del TFUE e che l'ICE proposta non contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di nessuno di questi settori politici. Pertanto, ne ha rifiutato la registrazione anche a causa della non conformità ai requisiti dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento 211/2011 [*Commission Decision C(2013) 7645 final*, Bruxelles, 6/11/2013].

⁶⁸⁶ In questo caso, l'iniziativa proposta mirava a indire un referendum europeo, citando come base giuridica l'articolo 11(4) del TUE. Nella sua decisione, la Commissione spiega agli organizzatori che un referendum europeo non è la stessa cosa di un'ICE e che non esiste una base giuridica nei Trattati che le conferisca la competenza di presentare una proposta che soddisfi gli obiettivi dell'ICE [*Commission Decision C(2013) 7385 final*, Bruxelles, 29/10/2013].

⁶⁸⁷ L'iniziativa proposta mirava essenzialmente a presentare una proposta di atto giuridico sulla protezione degli animali randagi, per la quale sono state proposte diverse basi giuridiche (art. 2 TUE, artt. 11, 13, 168 e seguenti, 21, 45, 49, 151/156 TFUE e CDFUE). Tuttavia, attraverso un'interpretazione eccessivamente rigida delle disposizioni che le conferiscono poteri per migliorare il benessere degli animali, la Commissione ha finito per concludere, in linea con quanto affermato per le due iniziative sopra citate, che anche questa ICE rientrava nei motivi di irricevibilità della domanda di registrazione di cui all'art. 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento [*Commission Decision C(2014) 2119 final*, Bruxelles, 26/3/2014].

"*Vite l'Europe sociale ! Pour un nouveau critère européen contre la pauvreté*" (2014)⁶⁸⁸; "*Stop Brexit*" (2017)⁶⁸⁹; "*British friends-stay with us in EU*" (2018)⁶⁹⁰; "*EU wide referendum whether the European Citizens want the United Kingdom to remain or to leave!*" (2018)⁶⁹¹; "*Stopping trade with Israeli settlements operating in the Occupied Palestinian Territory*" (2019)⁶⁹²; e "*DERECHO DE LA UNIÓN, DERECHOS DE LAS*

Gli organizzatori hanno presentato un ricorso di annullamento contro questa decisione, ritenendo che la Commissione avesse erroneamente determinato l'oggetto della proposta di ICE, che, secondo gli organizzatori, riguarderebbe gli effetti sull'uomo e sulla sua salute del maltrattamento degli animali e della macellazione degli animali. Per risolvere la questione, il Tribunale ha esaminato le informazioni contenute nel modulo di richiesta di registrazione. Alla luce di tali informazioni, ha ritenuto che la Commissione avesse determinato in modo motivato l'oggetto dell'ICE e ha quindi proceduto a valutare se le basi giuridiche proposte dagli organizzatori (articoli 11 e 13 del TFUE) costituissero o meno basi giuridiche adeguate ai fini del rispetto del requisito di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento 211/2011. Su questo punto, il Tribunale ha adottato lo stesso approccio rigoroso della Commissione, concludendo che la Commissione non aveva commesso un errore di valutazione nel ritenere che la proposta dell'ICE eccedesse manifestamente la sua sfera di competenza, e ha quindi respinto il ricorso [STUE del 5 aprile 2017 HB e altri/Commissione (T-361/14)]. Questa sentenza è stata impugnata in cassazione dagli organizzatori, sostenendo che vi era stato un vizio nel procedimento dinanzi al Tribunale che essi ritenevano lesivo dei loro interessi (in particolare, il fatto di non essere stati ascoltati nella fase orale del procedimento), ma questo motivo è stato respinto dalla CGUE in quanto manifestamente infondato, respingendo così il ricorso [SCGUE dell'8 febbraio 2018, HB e altri/Commissione (C-336/17 P)].

⁶⁸⁸ L'obiettivo dell'iniziativa ICE proposta è quello di stabilire un approccio europeo alla povertà. Come basi giuridiche sono stati proposti gli articoli 4, paragrafo 2, lettera b), e 151 del TFUE e gli articoli 2 e 3 del TUE. Dopo aver esaminato le basi giuridiche proposte e qualsiasi altra base giuridica prevista dai trattati, la Commissione ha ritenuto che l'unica base giuridica concepibile per raggiungere questo obiettivo fosse l'articolo 153, paragrafo 1, lettera j), del TFUE, che consente solo l'adozione di misure di cooperazione, ma non l'adozione di atti giuridici volti all'armonizzazione delle disposizioni normative nazionali, che era ciò che gli organizzatori chiedevano. Per questo motivo, la Commissione ha respinto la domanda di registrazione [*Commission Decision C(2014) 5763 final*, Bruxelles, 5/8/2014].

⁶⁸⁹ L'obiettivo dell'ICE era quello di rallentare il processo di Brexit. Tuttavia, la Commissione ha chiarito che non esiste alcuna base giuridica nei Trattati che consenta l'adozione di un atto giuridico in relazione al processo decisionale interno di uno Stato membro che ha notificato la propria uscita dall'UE ai sensi dell'art. 50(1) TUE. Pertanto, la domanda di registrazione dell'ICE era irricevibile ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento 211/2011 [*Commission Decision C(2017) 2000 final on the proposed citizens' initiative entitled "Stop Brexit"*, Bruxelles, 22/3/2017].

⁶⁹⁰ Questa iniziativa ha proposto la creazione di una piattaforma che permetta a tutti i cittadini europei di esprimere la propria opinione sulla Brexit. Analogamente alla decisione precedente, la Commissione ha rifiutato la registrazione dell'ECI ritenendo che essa eccedesse palesemente le sue competenze [*Commission Decision (EU) 2018/517 of 21 March 2018 on the proposed citizens' initiative entitled 'British friends — stay with us in EU'*, pubblicata nella GUUE L-84, 28/3/2018].

⁶⁹¹ Gli organizzatori dell'iniziativa hanno chiesto alla Commissione di sostenere un sondaggio di opinione per consentire a tutti i cittadini dell'UE di esprimere il proprio parere sull'uscita del Regno Unito dall'UE. La Commissione ha ribadito il suo ragionamento della precedente decisione e ha proceduto a rifiutare la registrazione dell'ECI [*Commission Decision (EU) 2018/1905 of 28 November 2018 on the proposed citizens' initiative entitled 'EU wide referendum whether the European Citizens want the United Kingdom to remain or to leave!'*, pubblicata nella GUUE L-310 del 6/12/2018].

⁶⁹² L'iniziativa mirava a far sì che la Commissione adottasse misure legislative per vietare il commercio per l'UE e per gli Stati membri con gli insediamenti israeliani nei territori palestinesi occupati. A questo proposito, la decisione ha chiarito che l'unica base giuridica su cui si potrebbe adottare un atto giuridico in questo settore sarebbe l'art. 215 del TFUE, ma che la Commissione non ha la competenza per proporre un atto del genere, per cui l'ICE esula palesemente dalle sue competenze [*Commission Decision (EU) 2019/722 of 30 April 2019 on the proposed citizens' initiative entitled 'Stopping trade with Israeli settlements operating in the Occupied Palestinian Territory'*, pubblicata in GUUE L-122, 10/5/2019].

MINORÍAS Y DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS
(2019)⁶⁹³.

Da notare anche il rifiuto sistematico da parte della Commissione delle richieste di registrazione di iniziative che richiedevano una modifica dei Trattati per raggiungere i loro obiettivi. L'iniziativa iniziale *"My voice against nuclear power"* è stata la prima ad essere respinta per questo motivo. Per giustificare il rifiuto della risposta, la Commissione ha sostenuto che *"the legal bases of the TEU and TFEU cannot be interpreted as giving the Commission the possibility to propose a legal act that would have the effect of modifying/repealing provisions of primary law (namely the Euratom Treaty)"*⁶⁹⁴. In linea con questo precedente, la Commissione ha rifiutato di registrare anche le iniziative *"The Supreme Legislative & Executive Power in the EU must be the EU Referendum as an expression of direct democracy"*⁶⁹⁵, *"A new EU legal norm, self-abolition of the European Parliament and its structures, must be immediately adopted"*⁶⁹⁶ e *"INICIATIVA EVE PARA LA CREACION DEL DERECHO DE DECISION"* (2021)⁶⁹⁷, per gli stessi motivi. D'altro canto, in via del tutto eccezionale e creando un precedente contrario ai suoi stessi principi, la Commissione ha ammesso la registrazione dell'iniziativa dei cittadini europei *"Let me vote"*, che mirava a rafforzare i diritti riconosciuti dall'art. 20, paragrafo 2, del TFUE, concedendo ai cittadini dell'UE residenti in altri Stati membri il diritto di votare

⁶⁹³ Lo scopo di questa iniziativa non era nemmeno quello di chiedere alla Commissione di proporre un atto giuridico ai fini dell'attuazione dei trattati, ma semplicemente di invitare la Commissione a esaminare la situazione in Spagna in relazione al movimento pro-indipendenza in Catalogna, che la Commissione ha concluso essere manifestamente al di fuori della sua competenza [*Commission Decision (EU) 2019/1182, of 3 July 2019, on the proposed citizens' initiative entitled 'EU law, minority rights and democratisation of Spanish institutions'*, pubblicata in GUUE L-185, 11/7/2019]. Contro questa decisione, gli organizzatori dell'ICE hanno presentato un ricorso di annullamento al Tribunale dell'UE, che ha portato alla sentenza del 9 giugno 2021, Iniziativa «Derecho de la UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas»/Commissione (T-611/19), che ha respinto tutti i motivi di ricorso. In questa sentenza, il Tribunale spiega in dettaglio, in particolare, che né l'attuazione del cosiddetto "quadro per lo Stato di diritto" né le sue fasi successive richiedevano una proposta di atto giuridico, per cui l'ICE era manifestamente priva di scopo.

⁶⁹⁴ *Decisione della Commissione C(2012)3867*, Bruxelles, 30/5/2012.

⁶⁹⁵ *Decisione della Commissione C(2014)436 finale*, Bruxelles, 23/1/2014.

⁶⁹⁶ *Decisione della Commissione C(2014)437 finale*, Bruxelles, 23/1/2014.

⁶⁹⁷ *Commission implementing Decision (EU) 2021/2314, of 14 December 2021, on the request for registration of the European citizens' initiative entitled 'EVE INITIATIVE FOR THE ESTABLISHMENT OF THE RIGHT TO DECIDE', pursuant to Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council*, pubblicata nella GUUE L-464, 28/12/2021.

in tutte le elezioni politiche nel loro Paese di residenza alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato, presentando l'art. 25 del TFUE come base giuridica⁶⁹⁸.

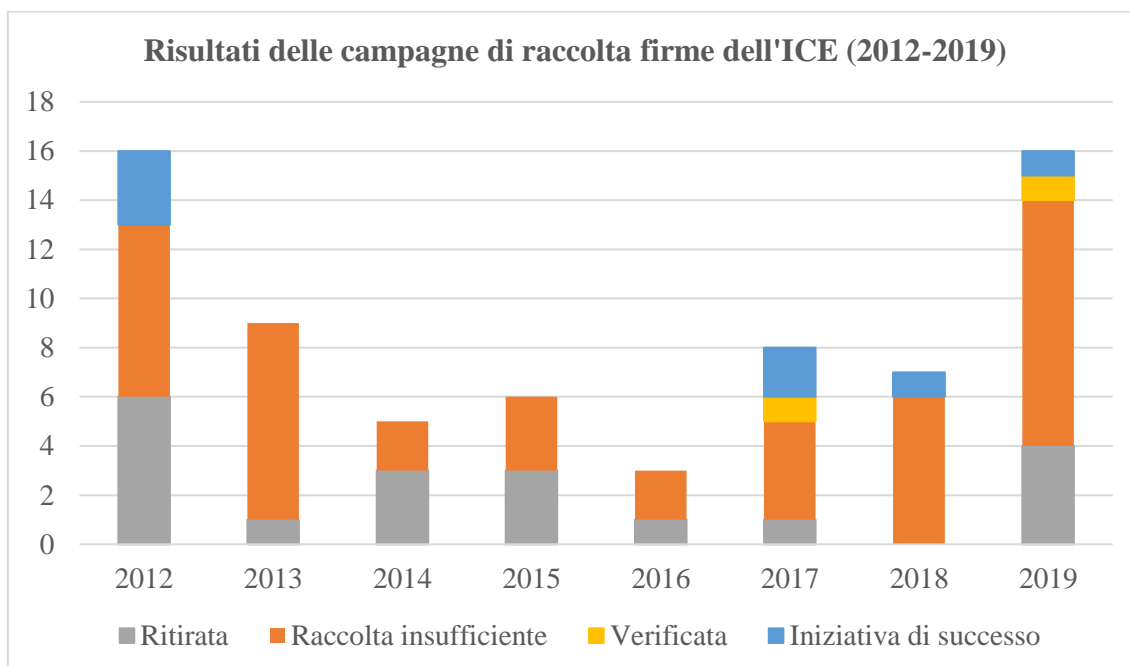
D'altro canto, negli ultimi cinque anni di vita del Regolamento, la Commissione ha rifiutato la registrazione solo di 4 iniziative su 44 lanciate (in termini percentuali, 11,4%). In media, quindi, solo 1 iniziativa proposta su 10 ha ricevuto una risposta negativa alla richiesta di registrazione durante questo periodo. A ciò si è aggiunta l'introduzione nella pratica della registrazione parziale, che ha avuto un impatto positivo sul conteggio delle ECI registrate⁶⁹⁹, in quanto ha impedito che una domanda di registrazione venisse respinta nella sua interezza quando una parte dell'ECI proposta rientrava nella competenza della Commissione ai fini dell'allora requisito dell'art. 4(2)(b). Per contro, vediamo che alla significativa diminuzione della percentuale di domande di registrazione respinte non è corrisposto un aumento altrettanto significativo del numero di domande di registrazione presentate, da cui si può dedurre che il timore di un potenziale rifiuto della domanda di registrazione dell'iniziativa proposta non è uno dei fattori decisivi che scoraggiano i potenziali organizzatori di un'ICE dall'utilizzare questo strumento⁷⁰⁰.

⁶⁹⁸ Questa iniziativa è stata presentata in due occasioni. La prima volta è stata ritirata dagli stessi organizzatori [n. di registrazione: ECI(2012)000006]. Nella seconda, non ha raggiunto il milione di firme necessarie per essere presentata alla Commissione [n. di registrazione: ECI(2013)000003]. Le decisioni di registrazione di queste iniziative non sono disponibili sul sito web dell'ICE. Sulla mancanza di uniformità dell'approccio adottato dalla Commissione su questo punto, si veda, tra gli altri, ORGAN, J., "Decommissioning Direct Democracy?...", op. cit., pp. 435-437; KARATZIA, A., "The European Citizens' Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns", op. cit., p. 515 e 516; o VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B.: "La Iniciativa Ciudadana Europea: un instrumento democrático en progresiva consolidación", *Revista General de Derecho Europeo*, N°. 43, 2017, pp. 165-158.

⁶⁹⁹ Nonostante il silenzio del Regolamento 211/2011, la Commissione ha proceduto alla registrazione parziale, tra le altre, delle seguenti ICE: *EU Citizenship for Europeans: United in Diversity in Spite of jus soli and jus sanguinis* [Commission Decision (EU) 2017/599, Bruxelles, 22/3/2017]; "Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe" [Commission Decision (EU) 2017/652, Bruxelles, 29/3/2017]; "Stop TTIP" [Commission Decision (EU) 2017/1254, Bruxelles, 4/7/2017]; "STOP FRAUD and abuse of EU FUNDS — by better control of decisions, implementation and penalties" [Commission Decision (EU) 2018/1471, Bruxelles, 19/9/2018]; "Housing for all" [Commission Decision (EU) 2019/435, Bruxelles, 12/3/2019]; "Respect for the rule of law within the European Union" [Commission Decision (EU) 2019/569, Bruxelles, 3/4/2019]; "Let's put an end to the era of plastic in Europe" [Commission Decision (EU) 2019/1268, Bruxelles, 3/7/2019]; tra gli altri.

⁷⁰⁰ Questo è stato notato anche nella relazione del PE sull'esperienza pratica dell'ICE nei primi tre anni di vita: "[t]he high rejection rate may also explain the current ECI fatigue" (ANGLMAYER, I.: *The European Citizens' Initiative: the experience...*, op. cit., p. 8).

1.3. Iniziative che hanno superato con successo il processo di raccolta delle firme



Fonte: Elaborazione propria basata su dati ottenuti dalla pagina web https://europa.eu/citizens-initiative/_es

Sebbene il requisito di un milione di firme corrisponda solo a circa lo 0,2% della popolazione europea totale, l'esperienza pratica ha dimostrato che la grande maggioranza delle ICE registrate non raggiunge questa soglia. Così, delle 11 iniziative registrate nel 2012 che hanno completato il periodo di raccolta, solo 3 (27,3%) hanno superato il milione di firme richiesto per essere presentate alla Commissione. Nel 2013, il tasso di successo è stato completamente nullo, poiché nessuna delle iniziative registrate che hanno completato il periodo di raccolta senza essere ritirate dai loro organizzatori è riuscita a raggiungere la soglia di firme richiesta. Lo stesso è accaduto nel 2014, 2015 e 2016: le poche ICE che hanno cercato di raccogliere il necessario sostegno dei cittadini (due nel 2014, tre nel 2015 e due nel 2016), hanno fallito nel tentativo. Nel 2017, in concomitanza con la presentazione da parte della Commissione della proposta di nuovo regolamento sulle ICE, si è registrato un notevole miglioramento del tasso di successo, poiché delle sei iniziative che hanno completato la campagna di raccolta firme, due di esse (33,3%) hanno raggiunto la soglia di firme prevista dai trattati e dal regolamento 211/2011. Nel 2018 le statistiche sono nuovamente peggiorate, anche se di poco: delle sette iniziative, due hanno superato con successo gli impegnativi requisiti stabiliti per questa fase della

procedura (28,6%), anche se una di esse è in attesa di verifica. Risultati peggiori si sono avuti nel 2019, dove solo due delle undici iniziative che hanno completato il periodo di raccolta firme senza essere ritirate dagli organizzatori (18,2%) hanno ottenuto il sostegno necessario per essere presentate alla Commissione, sebbene una di esse sia ancora in fase di verifica.

Pertanto, delle 69 iniziative registrate durante questo primo periodo (dal 2012 al 2019), 42 hanno raggiunto la scadenza per la raccolta delle firme senza essere state ritirate. Di queste 42, solo 7 (17,5%) sono riuscite a raccogliere il numero minimo di dichiarazioni di sostegno valide. Le restanti 35 (82,5%), invece, non hanno ottenuto il sostegno dei cittadini necessario per essere presentate alla Commissione. Il basso numero di iniziative che hanno ottenuto il numero minimo di sostegni è stato, per alcuni autori, un chiaro indicatore che il bilancio dell'ICE dall'inizio dell'attuazione del Regolamento 211/2011 è stato negativo⁷⁰¹.

1.4. Iniziative con risposta e follow-up: casi di studio

1.4.1. “Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!”

Attraverso questa ICE, la Commissione europea è stata invitata a presentare una proposta legislativa per l'attuazione del diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari riconosciuto dalle Nazioni Unite e per promuovere l'approvvigionamento idrico e i servizi igienico-sanitari come servizi pubblici essenziali per tutti. L'idea di lanciare un'ICE sul diritto umano all'acqua e ai servizi igienici è nata al Congresso della Federazione europea dei sindacati dei servizi pubblici (EPSU) nel 2009⁷⁰². Tuttavia, l'EPSU si è resa conto che per raggiungere milioni di cittadini europei con la campagna

⁷⁰¹ In questo senso, GASCÓN MARCÉN, A.: “Gobernanza electrónica en la Unión Europea: posibilidades a disposición de los ciudadanos para influir en la legislación y políticas europeas”, *¿Cómo poner en práctica el gobierno abierto?* / GALINDO AYUDA, F. (coord.), 2019, p. 37; o ÅLANDER, M. & VON ONDARZA, N.: “The European Citizens’ Initiative and its reform...”, op. cit., p. 287.

⁷⁰² Una spiegazione dettagliata del background e del contesto di questa ICE si trova in BIELER, A.: “Fighting for public water: the first successful European Citizens’ Initiative, «Water and Sanitation are a Human Right»”, *Interface*, Vol. 9, N° 1, pp. 305-309; o VAN DEN BERGE, J., BOELEN, R. & VOS, J.: “How the European Citizens’ Initiative ‘Water and Sanitation is a Human Right!’ Changed EU Discourse on Water Services Provision”, *Utrecht Law Review*, Vol. 16, N°2, 2020, pp. 48-54.

ICE e per raggiungere l'obiettivo di un milione di firme, erano necessarie risorse finanziarie sufficienti e la collaborazione di altre organizzazioni. Per questo motivo, nei tre anni precedenti il lancio dell'ICE, è stato creato un fondo per finanziare la campagna ed è stata formata un'ampia alleanza internazionale a sostegno della campagna, con un totale di 250 organizzazioni⁷⁰³. Come riconosciuto dagli stessi organizzatori dell'ICE, la costruzione di alleanze con gruppi diversi (come ONG sociali e ambientali e organizzazioni per lo sviluppo, organizzazioni femminili, chiese, servizi idrici pubblici e comuni) è stata fondamentale per il successo della campagna per questa ICE⁷⁰⁴.

Nell'ambito di questa prima fase preparatoria, i membri dell'EPSU hanno formato un comitato di cittadini –eleggendo la Presidente dell'EPSU Anne-Marie Perret come loro rappresentante– e hanno preparato un'ICE che mirava a invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa per attuare il diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari riconosciuto dalle Nazioni Unite e a promuoverne la fornitura come servizio pubblico essenziale per tutti. Dopo aver verificato che i requisiti legali fossero soddisfatti, la Commissione ha registrato l'ICE il 10 maggio 2012, data che ha segnato anche l'inizio del periodo di raccolta delle firme. Grazie ai fondi raccolti⁷⁰⁵, l'ICE ha potuto sviluppare un'infrastruttura forte ed efficiente per la logistica e la promozione della campagna⁷⁰⁶, diventando così la prima ICE a raggiungere l'obiettivo di un milione di firme previsto dall'art. 11(4) TUE e dal diritto derivato. In particolare, sono state raccolte

⁷⁰³ Si veda il documento "*Water Campaign Action Plan*", adottato dal Comitato esecutivo EPSU il 9 e 10 novembre 2009. Disponibile all'indirizzo: https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Water_Campaign_Action_Plan_EN.pdf [ultima visita: 25/10/2023]. La varietà di soggetti che hanno sostenuto l'iniziativa Right2Water (sindacati, ONG, gruppi di cittadini, organizzazioni di servizi pubblici, aziende idriche e igienico-sanitarie, organizzazioni politiche e istituzioni accademiche) è stata indicata come uno dei grandi successi di questa ICE, in quanto ha permesso di raggiungere diversi segmenti della popolazione con interessi e preoccupazioni differenti (ABELLÁN LÓPEZ, M.A. & PARDO BENEYTO, G.: "Right2water y One of us: dos casos...", op. cit., p. 187).

⁷⁰⁴ VAN DEN BERGE, J.: "Water and Sanitation are a Human Right! Water is a Public Good, not a Commodity!", *An ECI That Works!...*, op. cit., p. 20.

⁷⁰⁵ A questo punto, vale la pena notare che questa iniziativa è stata benedetta da un finanziamento significativamente più alto rispetto a qualsiasi altra ICE presentata finora, il che ha indubbiamente contribuito a farle raggiungere la soglia minima di firme richiesta per la sua presentazione alla Commissione (a questo proposito, WUNDER, C.: *Communication and Campaigning in European Citizens' Initiatives*, Center for European Integration Studies, Discussion Paper C223, 2014, p. 15). In particolare, la Federazione europea dei sindacati dei servizi pubblici (FSESP) ha fornito non meno di 100.000 euro per questa iniziativa.

⁷⁰⁶ GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 130.

quasi 1,7 milioni di firme valide⁷⁰⁷, con una campagna particolarmente riuscita in Germania, dove sono state raccolte più di un milione di firme⁷⁰⁸. Inoltre, dei 27 Stati membri da cui sono state ricevute dichiarazioni di sostegno, 13 Stati membri hanno superato la soglia minima di firme richiesta. È diventata così la prima iniziativa a raggiungere il numero di firmatari necessario per essere presentata alla Commissione. Il 20 dicembre 2013, dopo aver ottenuto i certificati che attestano il numero di dichiarazioni valide ottenute in ciascuno dei 27 Stati membri, gli organizzatori hanno presentato l'iniziativa alla Commissione⁷⁰⁹.

La risposta a questa prima iniziativa era cruciale per verificare se la squadra sarebbe stata all'altezza delle aspettative riposte in essa. In risposta a questa iniziativa, la Commissione si è impegnata ad adottare una serie di misure concrete e a lavorare su ulteriori azioni in settori di diretta rilevanza per l'iniziativa e i suoi obiettivi⁷¹⁰. Tali misure erano in particolare le seguenti "rafforzare l'attuazione della legislazione europea sulla qualità dell'acqua, seguendo gli impegni presi nel 7° Programma d'azione per l'ambiente e nel Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee 2012; avviare una consultazione pubblica a livello europeo sulla Direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, in particolare al fine di migliorare l'accesso all'acqua di qualità nell'UE⁷¹¹; migliorare la trasparenza nel trattamento dei dati sulle acque reflue urbane e sull'acqua potabile e

⁷⁰⁷ In particolare, questa ICE ha superato la soglia minima di firme in 15 dei 27 Stati membri: Germania (1.236.455), Austria (57.643), Belgio (40.549), Slovacchia (20.988), Slovenia (17.546), Spagna (58.051), Finlandia (14.589), Francia (17.247), Grecia (33.220), Ungheria (18.245), Italia (65.223), Lituania (13.252), Lussemburgo (5566), Paesi Bassi (21.469), Portogallo (13.964).

⁷⁰⁸ I media hanno svolto un ruolo fondamentale nel successo della campagna in Germania. Tuttavia, l'elemento che ha dato il via alla raccolta delle firme è stato uno sketch in un programma televisivo tedesco di prima serata. In particolare su questo tema, si veda VAN DEN BERGE, J., BOELEN, R. & VOS, J.: "How the European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 53; o VAN DEN BERGE, J.: "Water and Sanitation are a Human Right!...", op. cit., p. 21.

⁷⁰⁹ Come si legge nel comunicato stampa pubblicato dalla Commissione: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_14_115 [ultima visita: 18/10/2023].

⁷¹⁰ *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative "Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!"* [COM(2014) 177 final], Bruxelles, 19/3/2014, p. 13.

⁷¹¹ La consultazione pubblica lanciata da questa ICE, che si è svolta dal 23/6/2014 al 23/9/2014, mirava a comprendere meglio le opinioni dei cittadini sulla necessità e sulla possibile gamma di azioni che potrebbero essere intraprese per migliorare la fornitura di acqua potabile di alta qualità. In totale, la consultazione ha ricevuto 5.908 risposte, oltre a 136 posizioni inviate via e-mail, come sottolinea la stessa Commissione nel documento di lavoro intitolato *REFIT EVALUATION of the Drinking Water Directive 98/83/EC* (SWD(2016) 428 final - PART 1/2), Bruxelles, 1/12/2016, p. 9.

considerare l'introduzione di un benchmarking della qualità dell'acqua; facilitare un dialogo più strutturato tra le parti interessate sulla trasparenza nel settore idrico⁷¹²; collaborare con le iniziative esistenti per fornire una gamma più ampia di parametri di riferimento per i servizi idrici; incoraggiare approcci innovativi agli aiuti allo sviluppo, promuovere lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri e individuare nuove opportunità di cooperazione; sostenere l'accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari come priorità nei futuri Obiettivi di sviluppo sostenibile".

È vero che tutte queste misure erano legate all'ICE e al suo obiettivo di promuovere l'approvvigionamento idrico e i servizi igienici come servizi pubblici essenziali per tutti. Tuttavia, nessuna di esse rispondeva all'obiettivo principale dell'ICE che, come già detto, prevedeva che la Commissione presentasse una proposta legislativa per attuare il diritto umano all'acqua e ai servizi igienici. La risposta tiepida e poco ambiziosa della Commissione ha deluso le grandi aspettative riposte nell'ICE. Anzi, è stata percepita da alcuni autori come un chiaro esempio dei limiti dell'ICE come strumento di democratizzazione dell'agenda politica europea⁷¹³. L'unica risposta tangibile della Commissione a questa prima ICE, che ha avuto un grande successo, è stata inizialmente l'esclusione dell'acqua dalla direttiva sulle concessioni, su proposta dell'allora commissario per il mercato interno Michel Barnier⁷¹⁴. Tuttavia, gli organizzatori dell'iniziativa sono rimasti particolarmente delusi dal fatto che, nonostante l'ampio sostegno, la Commissione abbia deciso di non presentare una proposta legislativa concreta da sottoporre al PE e al Consiglio. Se ciò non fosse avvenuto, si sarebbe creato un precedente scoraggiante per il potenziale di questo strumento di influenzare il processo decisionale europeo. Fortunatamente, le reazioni istituzionali a questa comunicazione pionieristica sono state rapide. In particolare, la Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI) ha redatto una relazione sul seguito dato a questa ICE, in cui si critica la risposta della Commissione, ritenuta inadeguata, e si critica

⁷¹² Per l'attuazione di questa misura, il 9/9/2014 e il 12/10/2015 si sono tenuti a Bruxelles incontri con le parti interessate sui parametri di valutazione della qualità dell'acqua e sui servizi idrici, al fine di rafforzare la trasparenza nell'attuazione dei servizi idrici e igienico-sanitari. I documenti relativi a questi incontri sono disponibili al seguente link: <https://circabc.europa.eu/ui/group/65764c73-4a57-45dc-8199-473014cf65bf/library/dde40439-9af7-47b8-9751-006b136e681b> [ultima visita: 15/9/2023].

⁷¹³ MARTÍN MARTÍNEZ, M.M.: "Balance y prospectiva de la iniciativa ciudadana...", op. cit., p. 845.

⁷¹⁴ Si veda l'art. 12 della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, pubblicata in GUUE L-94 del 28/3/2014. Su questo tema, VAN DEN BERGE, J.: "Water and Sanitation are a Human Right!...", op. cit. p. 20.

la mancata volontà della Commissione di proporre misure legislative in risposta all'iniziativa⁷¹⁵.

L'intervento del PE ha spinto la Commissione a mettere in moto la macchina legislativa, avviando nel 2018 la revisione della Direttiva 98/83/CE. Nell'ambito delle misure proposte in relazione all'iniziativa "*Right2Water*", la Commissione ha avviato una consultazione pubblica a livello europeo e ha valutato la direttiva dal punto di vista dell'adeguatezza e dell'efficacia normativa. A seguito di queste attività, è emersa la necessità di aggiornare alcune disposizioni della direttiva. A seguito di questo processo di revisione iniziato nel 2018, è stata adottata la Direttiva (UE) 2020/2184⁷¹⁶. Essa accoglie quasi tutte le richieste tecniche suggerite dall'ICE, ma trascura la sua richiesta principale, ovvero che il diritto dell'UE riconosca e tratti il diritto all'acqua e ai servizi igienici come un diritto umano⁷¹⁷. Pertanto, sebbene la risposta iniziale della Commissione non abbia soddisfatto le aspettative del pubblico, e nonostante il ritmo del processo di revisione e modifica della direttiva sia stato piuttosto lento, anche rispetto ad altri processi legislativi dell'Unione Europea⁷¹⁸, l'ICE ha portato alla presentazione di una proposta legislativa. Pertanto, questa iniziativa può essere vista come una chiara prova del fatto che, sebbene l'ICE non costringa la Commissione a presentare una proposta

⁷¹⁵ Cfr. *Relazione sul seguito dell'iniziativa dei cittadini europei Right2Water (2014/2239(INI))* [A8-0228/2015], rel: Lynn Boylan, del 14/7/2015, che ha portato alla *European Parliament resolution of 8 September 2015 on the follow-up to the European Citizens' Initiative Right2Water (Right2Water) (2014/2239(INI))* [P8_TA(2015)0294]. In particolare, in questa risoluzione il PE ha affermato che è deplorabile che la comunicazione manchi di ambizione, non risponda alle richieste concrete espresse nell'ICE e si limiti a ribadire gli impegni esistenti, sottolineando che la risposta data dalla Commissione all'ICE Right2Water è insufficiente, in quanto non apporta alcun nuovo contributo e non introduce tutte le misure che potrebbero contribuire al raggiungimento degli obiettivi e, in reazione a questa situazione, ha dichiarato di aspettarsi un impegno politico esplicito da parte della Commissione e del Vicepresidente responsabile della sostenibilità per garantire che vengano intraprese azioni adeguate in risposta alle preoccupazioni espresse in questa ICE (p. 5 della risoluzione, punti 6 e 8 rispettivamente).

⁷¹⁶ Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (rifusione), pubblicata nella GUUE L-435 del 23 dicembre 2020. Questa direttiva include menzioni specifiche all'ICE "Right2Water" nei considerando (4), (33) e (35).

⁷¹⁷ Come osservato anche da URÍA, E.: "La Iniciativa Ciudadana Europea...", op. cit. Nella sua relazione sulla proposta di questa nuova direttiva, il CESE si è espressamente rammaricato del fatto che essa non riconosca esplicitamente il diritto universale all'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici, come richiesto dall'ICE "Right2Water": si vedano i punti 1.2 e 4.2 del *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the quality of water intended for human consumption (recast)'* (COM(2017) 753 final — 2017/0332(COD)) (2018/C 367/21), pubblicato nella GUUE C-367 del 10/10/2018.

⁷¹⁸ Come hanno avvertito ÅLANDER, M. & VON ONDARZA, N.: "The European Citizens' Initiative and its reform...", op. cit., p. 286.

legislativa, essa esercita una certa pressione politica –anche se non immediatamente, ma piuttosto nel medio-lungo termine– nel definire l'agenda della Commissione⁷¹⁹.

1.4.2. “One of Us”

L'ICE “One of Us”, registrata dalla Commissione nel maggio 2012, mirava a chiedere all'UE di vietare e interrompere il finanziamento di attività che comportano la distruzione di embrioni umani, in particolare nei settori della ricerca, degli aiuti allo sviluppo e della salute pubblica⁷²⁰. L'iniziativa è stata promossa da ONG di Paesi con movimenti pro-life forti e consolidati (Germania, Spagna, Francia, Italia e Polonia), che hanno iniziato a raggiungere le ONG pro-life di altri Stati membri. In questo modo è stata creata una rete di comitati nazionali per gestire la campagna, con Bruxelles come punto focale per il coordinamento dell'ICE⁷²¹. Grazie ai contributi delle organizzazioni partner e ai fondi raccolti dai singoli comitati nazionali, l'iniziativa ha avuto fondi sufficienti per portare avanti con successo la strategia della campagna⁷²², raccogliendo più di 1.700.000 firme valide⁷²³. La raccolta ha avuto successo nei Paesi con comitati nazionali forti e risorse sufficienti a sostenere la campagna, mentre sono state raccolte meno firme nei Paesi privi di questi elementi⁷²⁴.

Il 28 febbraio 2014 l'ICE è stata presentata alla Commissione e il 9 aprile gli organizzatori dell'iniziativa hanno incontrato il Commissario europeo per la ricerca,

⁷¹⁹ Si veda, in questo senso, ROLAND, E. & BLASER, M.: “Direct democracy and trade union...”, op. cit., p. 221.

⁷²⁰ Si veda la decisione della Commissione sulla registrazione dell'ICE “One of us” [rif. Ares(2012)578470] dell'11/5/2012.

⁷²¹ Questi e altri fatti interessanti sulla preparazione e la gestione dell'iniziativa ECI One of us sono riportati in “L'iniziativa One of us”, in *European Citizens' Initiative forum - Success Story*, 2018. Disponibile all'indirizzo: https://europa.eu/citizens-initiative-forum/sites/default/files/2020-01/SEC-17-001_success_story_one_of_us_01_EN.pdf [ultima visita: 25/10/2023].

⁷²² L'iniziativa è stata finanziata con 159.219 euro, tutti provenienti da varie fondazioni pro-vita: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000005_es [ultima visita: 25/10/2023].

⁷²³ In particolare, la soglia minima di firme è stata superata in ben sedici Stati membri: Germania (137.874), Austria (24.973), Croazia (12.778), Slovacchia (31.951), Spagna (144.827), Francia (83.503), Grecia (52.977), Paesi Bassi (27.271), Ungheria (45.933), Italia (623.947), Lettonia (9.132), Lituania (11.646), Malta (23.017), Polonia (235.964), Portogallo (65.564), Romania (110.405).

⁷²⁴ DEL PINO, A.: “One of us”, *An ECI That Works!...*, op. cit., pp. 25-27.

l'innovazione e la scienza e il vicedirettore generale per lo sviluppo e la cooperazione⁷²⁵. Il giorno successivo, gli organizzatori hanno presentato la loro iniziativa in un'audizione pubblica al Parlamento europeo organizzata dalla commissione per lo sviluppo (DEVE), dalla commissione per l'industria, la ricerca e l'energia (ITRE) e dalla commissione JURI in associazione con la commissione PETI, dove più di cinquecento partecipanti hanno discusso attivamente della dignità dell'embrione umano e della protezione che merita nelle nostre società⁷²⁶.

Nelle sue conclusioni finali su questa iniziativa, la Commissione ha rifiutato di adottare gli atti giuridici necessari per attuare le modifiche legislative richieste dagli organizzatori. Per giustificare questo rifiuto, ha esordito sostenendo che il quadro giuridico esistente –ovvero le disposizioni di Orizzonte 2020– non solo erano pienamente rispettose dei Trattati e della CFREU, ma soddisfacevano già alcune delle principali richieste degli organizzatori. La Commissione ha poi sottolineato che non era possibile soddisfare la richiesta che l'UE non finanziasse la ricerca post-stabilimento su linee di cellule staminali embrionali umane. Il suo ragionamento è stato chiaro e categorico: le considerazioni etiche, i potenziali benefici per la salute e il valore aggiunto del sostegno a livello europeo alla ricerca sulle cellule staminali erano già stati valutati durante la stesura della proposta di regolamento che istituisce Orizzonte 2020, che sarebbe stata successivamente adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Inoltre, un simile divieto di finanziamento ostacolerebbe il raggiungimento degli obiettivi fissati negli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Tuttavia, la Commissione si è impegnata ad attuare in modo rigoroso e trasparente la legislazione esistente e ad esplorare la piena diffusione e il potenziale delle alternative future che potrebbero emergere, a condizione che siano pienamente equivalenti alle cellule staminali embrionali umane. In termini di azioni intraprese, la Commissione si è impegnata a: continuare a sostenere il registro europeo delle linee di cellule staminali embrionali umane; contribuire a ottimizzarne l'uso evitando l'inutile creazione di nuove linee di cellule staminali embrionali umane; organizzare una conferenza internazionale nel 2015 per informare le parti interessate e la

⁷²⁵ Come si legge nel comunicato stampa della Commissione: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/STATEMENT_14_115 [ultima visita: 18/10/2023].

⁷²⁶ Ulteriori informazioni su questa udienza sono disponibili al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20140407IPR42621/european-parliament-hearing-on-one-of-us-european-citizens-initiative?quizBaseUrl=https%3A%2F%2Fquizweb.europarl.europa.eu> [ultima visita: 18/10/2023].

società civile sui nuovi strumenti internazionali in materia di cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari; continuare a migliorare i propri sistemi di monitoraggio e supervisione e riferire regolarmente alla Corte dei Conti europea sugli sviluppi⁷²⁷. Ancora una volta, nonostante abbia ricevuto il sostegno di quasi due milioni di cittadini europei, la Commissione ha scelto di non presentare alcuna proposta concreta di atto giuridico in risposta all'iniziativa. La risposta negativa della Commissione è stata una sorpresa per molti, considerando che questa era l'iniziativa che finora aveva ricevuto il maggior numero di dichiarazioni di sostegno e il maggior contributo finanziario.

In questa occasione, il PE non ha criticato la risposta della Commissione, per cui sembra che entrambe le istituzioni concordino sul fatto che il regolamento Horizon 2020 sia un regolamento appropriato per raggiungere gli obiettivi dell'ICE. Tuttavia, gli organizzatori dell'ICE, delusi dalla risposta ricevuta, hanno deciso di presentare un ricorso di annullamento presso il Tribunale⁷²⁸. Dopo aver sottolineato il quasi monopolio dell'iniziativa legislativa conferito dai trattati alla Commissione e aver affermato che il controllo giudiziario che essa poteva esercitare sull'ampio potere discrezionale della Commissione in questo settore era molto limitato, il Tribunale ha valutato l'adeguatezza della motivazione e l'eventuale esistenza di errori manifesti di valutazione. Per quanto riguarda la prima questione, il Tribunale ha ritenuto che la decisione della Commissione fosse sufficientemente motivata in diritto, in quanto consentiva agli organizzatori di stabilire se la decisione fosse o meno inficiata da vizi tali da consentirle di essere impugnata e al giudice dell'UE di esercitare l'appropriato controllo di legittimità⁷²⁹. Inoltre, ha concluso che la Commissione non ha commesso alcun errore manifesto nell'adottare la sua decisione⁷³⁰. Ha quindi respinto il ricorso nella sua interezza. Non soddisfatti di questa decisione, gli organizzatori hanno presentato un ricorso contro la

⁷²⁷ *Comunicazione della Commissione sull'iniziativa dei cittadini europei "One of us"* [COM(2014) 355 final], Bruxelles, 28 maggio 2014, pp. 15-17.

⁷²⁸ Questo ricorso ha portato alla sentenza del Tribunale del 23 aprile 2018, caso *One of us e altri/Commissione* (T-561/14). Gli organizzatori hanno presentato cinque motivi di annullamento: violazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento 211/2011 o, in subordine, dell'articolo 11, paragrafo 4, del TUE, per la mancata presentazione da parte della Commissione di una proposta di atto giuridico; violazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), per la mancata separazione delle conclusioni giuridiche e politiche sull'ICE nella sua comunicazione; violazione dell'obbligo di motivazione; errori di diritto da parte della Commissione.

⁷²⁹ Paragrafi da 150 a 153 della sentenza.

⁷³⁰ Paragrafi da 180 a 182 della sentenza.

sentenza della CGUE, chiedendo a quest'ultima di annullare la sentenza⁷³¹. Tuttavia, la CGUE –seguendo fedelmente le conclusioni dell'Avvocato generale Michal Bobek⁷³²– ha respinto ogni singolo motivo di ricorso, confermando così la decisione della Commissione e del Tribunale in relazione a questa ICE.

1.4.3. "Stop Vivisection"

Fondata da una coalizione indipendente di attivisti per i diritti degli animali e da un gruppo nazionale di protezione degli animali, l'ICE *Stop Vivisection* aveva un duplice obiettivo: in primo luogo, chiedeva alla Commissione di abrogare la Direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici con una nuova legislazione volta ad abolire la sperimentazione animale in un futuro molto prossimo; in secondo luogo, chiedeva la presentazione di un nuovo testo che vietasse la sperimentazione animale nel campo della ricerca biomedica e tossicologica, sostituendola con metodologie e procedure valide per l'uomo. Dopo la sua registrazione nel giugno 2012⁷³³, la campagna dell'ICE è stata guidata e promossa da una rete di volontari attivi e

⁷³¹ SCGUE del 19 dicembre 2019, Puppink e altri/Commissione (C-418/18 P). A sostegno dell'impugnazione, sono stati sollevati i seguenti cinque motivi, relativi alla natura e alla portata dell'ICE: 1) il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel ritenere che il quasi-monopolio di iniziativa legislativa della Commissione non sia pregiudicato dall'introduzione del meccanismo dell'ICE; 2) il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel ritenere che l'art. 10, n. 1, lett. c), del regolamento n. 211/2011 imponga alla Commissione di esporre separatamente le proprie conclusioni giuridiche e politiche sulle ICE ad essa sottoposte; 3) il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel ritenere che il quasi-monopolio di iniziativa legislativa della Commissione non sia pregiudicato dall'introduzione del meccanismo dell'ICE.(3) il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel ritenere che il controllo giurisdizionale della comunicazione della Commissione impugnata debba essere limitato agli errori manifesti di valutazione; (4) il Tribunale ha commesso un errore di diritto effettuando un esame incompleto e limitato della comunicazione impugnata; e (5) il Tribunale ha commesso un errore di diritto ritenendo che non fosse necessario esaminare lo status giuridico dell'embrione umano al fine di respingere le tre richieste di modifica del diritto dell'Unione proposte dall'ICE impugnata. In questa sentenza, la CGUE ha confermato che i ricorrenti avevano commesso un errore di diritto nel ritenere che l'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011 e l'articolo 10, paragrafo 4, del TUE obbligassero la Commissione ad adottare un atto giuridico a seguito dell'esito positivo di un'ICE. Ha inoltre confermato la posizione del Tribunale per quanto riguarda l'adeguatezza della motivazione fornita dalla Commissione nella sua risposta e la natura limitata del controllo giurisdizionale che può essere esercitato su questo tipo di decisione, in cui la Commissione ha un ampio margine di discrezionalità. Infine, ha stabilito che il Tribunale non aveva commesso alcun errore nel ritenere che gli organizzatori avessero presentato tre proposte di modifica di atti dell'UE esistenti o previsti, e ha quindi respinto il ricorso nella sua interezza.

⁷³² Si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Bobek presentate il 29 luglio 2019 nella causa Puppink e altri/Commissione europea (C-418/18 P).

⁷³³ Decisione del 22/6/2012 [rif. Ares(2012)750703], Bruxelles.

sostenuta da un'alleanza paneuropea di oltre 250 gruppi animalisti, organizzazioni scientifiche e aziende che vendono prodotti animali cruelty-free, anche se non è stata sostenuta da alcune delle più importanti organizzazioni del settore⁷³⁴. Grazie al duro lavoro dei volontari e dei comitati nazionali, e nonostante non disponesse di un bilancio florido, l'ICE è riuscita a raccogliere 1.173.131 milioni di dichiarazioni di sostegno valide⁷³⁵. L'11 maggio 2015 la Commissione ha ricevuto gli organizzatori e lo stesso giorno si è tenuta al PE un'audizione pubblica su questa ICE, organizzata dalla commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (AGRI), in collaborazione con la commissione PETI, la commissione ENVI e la commissione ITRE. A differenza delle due precedenti audizioni tenutesi finora, l'audizione dell'ICE "*Stop Vivisection*" è stata organizzata come un dibattito, con interventi a favore e contro⁷³⁶.

Nella comunicazione adottata in risposta all'ECI⁷³⁷, la Commissione ha dichiarato di condividere con gli organizzatori l'obiettivo di eliminare la sperimentazione animale in Europa. Tuttavia, a differenza degli organizzatori, ha ritenuto che la Direttiva 2010/63/UE fosse la legislazione appropriata per raggiungere questi obiettivi e ha quindi dichiarato che non intendeva presentare una proposta di abrogazione di questa direttiva o proporre l'adozione di un nuovo quadro legislativo. Ha invece scelto di mettere in atto quattro misure non legislative aggiuntive volte ad accelerare lo sviluppo e la generalizzazione dei metodi di ricerca e sperimentazione non animale. Tali misure consistevano in accelerare i progressi sulle tre R (sostituzione, riduzione e perfezionamento dell'uso degli animali) attraverso la condivisione delle conoscenze; sviluppare, convalidare e attuare nuovi metodi alternativi alla sperimentazione animale;

⁷³⁴ Esempi sono la *Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals* (RSPCA) o la *British Union for the Abolition of Vivisection* (BUAV, in seguito ribattezzata *Cruelty Free International*). Questo e altri dettagli sulla campagna ICE sono disponibili in: VARRICA, A.: "Stop Vivisection", op. cit., pp. 29-31; o WEISSKIRCHER M.: "The European Citizens' Initiative: Mobilization Strategies and Consequences", *Political Studies*, Vol. 68, No. 3, 2020, pp. 800-806.

⁷³⁵ A differenza delle iniziative precedenti, l'ICE "*Stop alla vivisezione*" è stata dotata di un sostegno finanziario piuttosto modesto, pari a soli 23.651 euro, proveniente da diversi individui e associazioni (https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000007_es [ultima visita: 25/10/2023]).

⁷³⁶ Ulteriori informazioni su questa audizione sono disponibili al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/product/product-details/20150424CHE00301> [ultima visita: 25/10/2023].

⁷³⁷ Secondo Balls, questa decisione della Commissione è ben pensata, ben scritta e costruttiva, quindi gli organizzatori dell'iniziativa dei cittadini dovrebbero ritenere che tutti gli sforzi compiuti per raccogliere le firme a suo sostegno siano valse davvero la pena (BALLS, M.: "The European Citizens' Stop Vivisection Initiative", *Altern Lab Anim.*, 43, N° 3, 2015, p. 148).

monitorare attivamente la conformità alla direttiva –in particolare al principio delle tre R– e adattare la legislazione settoriale pertinente; organizzare una conferenza per coinvolgere la comunità scientifica e le parti interessate in un dibattito su come sfruttare i progressi della ricerca biomedica e di altro tipo per lo sviluppo di approcci non animali scientificamente validi.

Queste misure "a metà" non hanno offerto una risposta soddisfacente agli obiettivi e alle preoccupazioni espresse dall'ICE e hanno dimostrato ancora una volta la riluttanza dell'ICE ad aderire alle richieste specifiche degli organizzatori⁷³⁸. Un'altra iniziativa "di successo" ma non riuscita. Per dimostrare la loro insoddisfazione nei confronti di questa decisione⁷³⁹, gli organizzatori hanno presentato un reclamo al ME, che ha concluso che non vi è stata cattiva amministrazione da parte della Commissione, in quanto quest'ultima ha adempiuto al suo dovere di spiegare, in modo chiaro, comprensibile e dettagliato, la sua posizione e le sue opzioni politiche in relazione agli obiettivi dell'ICE "*Stop Vivisection*"⁷⁴⁰.

Nell'ambito del seguito dato alla sua risposta formale a questa iniziativa, nel dicembre 2016 la Commissione ha organizzato a Bruxelles una conferenza scientifica sul tema "*Non-animal approaches – the way forward*"⁷⁴¹. Tuttavia, gli organizzatori dell'ICE "*Stop Vivisection*" hanno deciso di non partecipare a questa conferenza, ritenendo che il programma proposto fosse concettualmente difettoso e avesse poco in comune con gli

⁷³⁸ VOGIATZIS, N.: "Tra discrezionalità e controllo: riflessioni...", op. cit., p. 261. In questo senso, Uría sottolinea che le misure adottate dalla Commissione in merito a questa ICE sono in realtà un "brindisi al sole", poiché la supervisione dell'applicazione del diritto dell'UE è proprio uno dei compiti della Commissione: URÍA, E.: "La Iniciativa Ciudadana Europea: ¿mucho ruido y pocas nueces?", *Ciudadanía europea, democracia y participación* / BENEYTO PÉREZ, J.M^a. (ed.), Aranzadi, Cizur Menor, 2023 [Aranzadi - (BIB 2023\481), p. 2].

⁷³⁹ Come nota Weisskircher in una delle interviste agli organizzatori di diverse ICE, uno degli attivisti che ha partecipato a questa iniziativa ha sottolineato che "optimism was in the air. We believed that we would win and abolish vivisection forever" e considerava l'esito dell'ICE "really a shame", sottolineando il contrasto tra la possibilità di essere cittadini attivi e la mancanza di influenza alla fine di questo processo (WEISSKIRCHER M.: "The European Citizens' Initiative: Mobilization...", op. cit., p. 807). Gli organizzatori hanno infatti pubblicato sul sito web dell'iniziativa la loro delusione per la risposta della Commissione, ritenuta generica e superficiale alla luce dei tre anni di campagna e degli 1,2 milioni di firme raccolte: <https://www.stopvivisection.eu/en/content/disappointing-response> [ultima visita: 31/1/2023].

⁷⁴⁰ ME, *Decision in case 1609/2016/JAS on the European Commission's response and follow-up to the European Citizens' Initiative "Stop Vivisection"*, di 18/4/2017.

⁷⁴¹ Le discussioni di questa conferenza sono riassunte nel rapporto intitolato "The way forward: report on a European Commission Scientific Conference held on 6-7 December 2016 at The Egg, Brussels, Belgium". Il documento è accessibile al seguente link: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/11f840dc-be3f-11e9-9d01-01aa75ed71a1> [ultima visita: 14/10/2023].

obiettivi dell'iniziativa⁷⁴². Inoltre, la Commissione stava valutando attentamente la conformità del recepimento della Direttiva 2010/63/UE nel diritto nazionale, il che ha portato all'apertura di procedure *EU Pilot* contro tutti gli Stati membri, alcune delle quali sono sfociate nell'avvio di procedure formali di infrazione⁷⁴³. Tuttavia, durante la revisione di questa direttiva nel 2017, questa istituzione ha nuovamente ignorato gli obiettivi perseguiti dagli organizzatori dell'ICE⁷⁴⁴. Il fallimento di questa iniziativa ha evidenziato ancora una volta i limiti dell'ICE come strumento di partecipazione dei cittadini in grado di produrre risultati legislativi.

1.4.4. *"Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides"*

Gli obiettivi principali della proposta erano tre: vietare gli erbicidi a base di glifosato, garantire che la valutazione scientifica dei pesticidi ai fini dell'approvazione normativa nell'UE si basi solo su studi pubblicati e commissionati dalle autorità pubbliche competenti e fissare obiettivi obbligatori di riduzione dell'uso dei pesticidi in tutta l'UE⁷⁴⁵. L'ECI disponeva di numerose fonti di sostegno e finanziamento, che le hanno permesso di raccogliere ingenti fondi che hanno indubbiamente contribuito al successo della campagna di raccolta firme⁷⁴⁶. Di conseguenza, gli organizzatori dell'ICE hanno presentato alle autorità competenti un totale di 1.320.517 firme, di cui 1.070.865 sono state dichiarate valide, raggiungendo così la soglia minima richiesta per poter presentare

⁷⁴² Lo hanno dichiarato gli stessi organizzatori dell'ICE in una lettera a Katrin Schütte e Susanna Louhimies, due responsabili delle politiche della Direzione generale Ambiente della Commissione europea. La lettera è disponibile al seguente link: http://www.stopvivisection.eu/sites/default/files/press_conference_july_8_2016.pdf [ultima visita: 14/10/2023].

⁷⁴³ Come indicato nella *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2010/63/EU on the protection of animals used for scientific purposes in the Member States of the European Union {SWD(2020) 15 final}* [COM(2020) 15 final], Bruxelles, 5/2/2020, pp. 12 e 13.

⁷⁴⁴ Cfr. *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, in accordance with Article 58 of Directive 2010/63/EU on the protection of animals used for scientific purposes* [COM(2017) 631 final], Bruxelles, 8/11/2017.

⁷⁴⁵ Come indicato nella *Commission Decision C(2017)90*, Bruxelles, 25/01/2017.

⁷⁴⁶ In effetti, l'iniziativa *"Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides"* aveva un budget di ben 328.399 euro, interamente proveniente da varie organizzazioni. Tuttavia, nessuna persona fisica ha contribuito al finanziamento di questa ICE (https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_en [ultima visita: 25/10/2023]).

l'iniziativa alla Commissione. Il 20 novembre 2017, la commissione ENVI, in collaborazione con le commissioni PETI, ITRE e AGRI, ha tenuto l'audizione su questa iniziativa popolare, alla quale hanno partecipato sia i membri del suo comitato organizzatore che esperti di politica dei pesticidi⁷⁴⁷.

La Commissione ha presentato la sua comunicazione finale in risposta a questa ICE il 12 dicembre 2017. In essa, la Commissione ha nuovamente respinto l'obiettivo centrale perseguito dagli organizzatori, sostenendo di non avere argomenti scientifici o giuridici convincenti per giustificare un divieto del glifosato e che i governi nazionali europei avevano votato a maggioranza qualificata a favore di un progetto di regolamento di esecuzione che rinnovava l'approvazione della sostanza per cinque anni⁷⁴⁸. In effetti, lo stesso giorno in cui la Commissione ha pubblicato la sua comunicazione, ha adottato un regolamento di attuazione che rinnova l'approvazione dell'uso del glifosato per i prodotti fitosanitari fino al 15 dicembre 2023⁷⁴⁹. Tuttavia, ha scelto di agire su un altro importante obiettivo dell'iniziativa, ovvero la riforma del processo di approvazione dei pesticidi⁷⁵⁰. A tal fine, l'11 aprile 2018 la Commissione ha presentato una proposta di atto giuridico volto a migliorare la trasparenza delle valutazioni scientifiche nonché la qualità e l'indipendenza degli studi scientifici nel campo della sicurezza alimentare, culminata nell'adozione del Regolamento (UE) 2019/1381⁷⁵¹. Per quanto riguarda il terzo degli obiettivi fissati nell'ICE, relativo alla riduzione dell'uso dei pesticidi nell'UE, la Commissione ha dichiarato che per il momento si sarebbe concentrata sull'attuazione della direttiva 2009/128/CE e che non prevedeva di presentare una proposta che

⁷⁴⁷ Ulteriori informazioni su questa audizione sono disponibili al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/european-citizens-initiative-eci-ban-gly/product-details/20171110ECI00001> [ultima visita: 25/10/2023].

⁷⁴⁸ *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative "Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides"* [C(2017) 8414 final], Strasburgo, 12/12/2017, pp. 6-9.

⁷⁴⁹ Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 della Commissione, del 12 dicembre 2017, che rinnova l'approvazione della sostanza attiva glifosato, in conformità al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, e che modifica l'allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione. Pubblicato nella GUUE L-333 del 15/12/2017.

⁷⁵⁰ *Cfr.* pp. 10-12 della decisione.

⁷⁵¹ Regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare, e che modifica i regolamenti (CE) n. 178/2002, (CE) n. 1829/2003, (CE) n. 1831/2003, (CE) n. 2065/2003, (CE) n. 1935/2004, (CE) n. 1331/2008, (CE) n. 1107/2009, (UE) 2015/2283 e la direttiva 2001/18/CE. Pubblicato nella GUUE L-231 del 6/9/2019.

rispondesse a questo obiettivo, anche se si è impegnata a rivalutare la situazione nel 2019⁷⁵².

Pertanto, in linea con le dinamiche che hanno caratterizzato le precedenti iniziative, gli organizzatori dell'ECI non sono stati soddisfatti della risposta della Commissione, che non ha tenuto conto delle preoccupazioni espresse sugli effetti negativi per la salute e l'ambiente dell'uso degli erbicidi a base di glifosato. Infatti, sono rimasti estremamente delusi dal fatto che la Commissione non abbia tenuto in debito conto le prove scientifiche fornite sui rischi inaccettabili per l'uomo e per l'ambiente posti dal glifosato, ma abbia basato il suo ragionamento su un documento parziale e non scientifico, e hanno quindi considerato la sua proposta di aumentare la trasparenza dei dati come una risposta parziale e fuorviante alla richiesta dell'ECI che le approvazioni dei pesticidi dell'UE siano basate solo su studi completamente pubblicati⁷⁵³. E, come sottolinea giustamente ILLUECA BALLESTER, la risposta della Commissione a questa iniziativa sembra confermare ancora una volta che l'ICE si è configurata, nella pratica, come uno strumento di partecipazione politica che "permite generar la apariencia de que se acepta la proposición de los ciudadanos al tiempo que se desvirtúa por completo su contenido"⁷⁵⁴.

1.4.5. *"Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe"*

Nella ricerca della protezione e della promozione dei diritti delle minoranze, l'ICE intitolata "*Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*" si distingue come un importante movimento di base. Questa iniziativa, avviata da una coalizione di organizzazioni della società civile, mirava a chiedere alla Commissione di adottare una serie di atti giuridici per migliorare la protezione delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche e per rafforzare la diversità culturale e linguistica nell'UE⁷⁵⁵. La registrazione di questa ICE è stata richiesta per la prima volta nel 2013.

⁷⁵² Cfr. pp. 12-14 della decisione.

⁷⁵³ Si veda il seguente link: https://act.wemove.eu/campaigns/eci-glyphosate-int?utm_campaign=post_2017-07-19&utm_medium=facebook&utm_source=WeMove.EU [ultima visita: 25/10/2023].

⁷⁵⁴ ILLUECA BALLESTER, J.E.: "La iniciativa ciudadana europea: una institución...", op. cit.

⁷⁵⁵ In particolare, sono state proposte due modifiche alla legislazione vigente all'epoca, nonché l'adozione di un totale di sette atti giuridici (tra cui decisioni, raccomandazioni e regolamenti), tra cui, ad esempio: una raccomandazione del Consiglio sulla protezione e la promozione della diversità culturale e linguistica nell'UE; una decisione o un regolamento che istituisce un centro per la diversità linguistica; o un

Tuttavia, è stata rifiutata dalla Commissione in quanto esulava palesemente dall'ambito di competenza di quest'ultima di presentare una proposta per l'adozione di un atto giuridico dell'UE ai fini dell'attuazione dei trattati⁷⁵⁶. Gli organizzatori dell'iniziativa hanno deciso di impugnare il rigetto della loro domanda di registrazione davanti al Tribunale che, come detto, ha annullato la decisione della Commissione con una decisione del febbraio 2017, ritenendo che la Commissione non avesse adempiuto all'obbligo di motivazione⁷⁵⁷. Al fine di adottare le misure necessarie per conformarsi alla sentenza del Tribunale, la Commissione ha riesaminato l'ammissibilità giuridica dell'iniziativa e alla fine ha autorizzato la registrazione parziale dell'iniziativa in nove degli undici settori inizialmente sollevati⁷⁵⁸. Sostenuti anche da un consistente sostegno

regolamento volto a incorporare un diritto d'autore uniforme a livello dell'UE: si veda, a tal proposito, l'art. 1.2 della *Commission Decision (EU) 2017/652*, già citata.

⁷⁵⁶ *Commission Decision C(2013)5969 finale*, del 13/9/2013.

⁷⁵⁷ STUE del 3 febbraio 2017, caso "Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe contro la Commissione" (T-646/13). Come indicato al punto 8 della sentenza, la ricorrente ha invocato due motivi principali per impugnare la decisione: in primo luogo, la violazione dell'obbligo di motivazione di cui all'articolo 196, paragrafo 2, TFUE e all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento; in secondo luogo, la violazione degli articoli 11 TUE, 24 TFUE e 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento 211/2011. Per quanto riguarda il contenuto della risoluzione, si rimanda alla sezione 1.2.2. del Capitolo II di questa tesi.

⁷⁵⁸ *Commission Decision (EU) 2017/652*, citata in precedenza. Contro tale decisione della Commissione, la Romania ha proposto un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale, sfociato nella sentenza del 24 settembre 2019, Romania/Commissione (T-391/17), par. 53. A sostegno del ricorso, la Romania ha dedotto due motivi: da un lato, la violazione dell'articolo 5, paragrafo 2, TUE e dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 e, dall'altro, la violazione dell'articolo 296, secondo comma, TFUE. Per quanto riguarda il primo di tali motivi, la Romania ha sostenuto, in sostanza, che la Commissione aveva accettato la registrazione di un'ICE che mirava esclusivamente a migliorare la tutela dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche e la Commissione, essendo questo un settore in cui la Commissione non ha alcuna competenza legislativa espressa e che è riservato alla competenza esclusiva degli Stati membri. Pertanto, la Commissione ha commesso un errore di diritto registrando un'ICE in cui gli atti giuridici proposti erano manifestamente al di fuori della sua competenza. Tuttavia, il Tribunale ha confermato la decisione della Commissione di registrare l'ICE, ritenendo che le misure proposte in tale iniziativa, previste in astratto, non eccedessero manifestamente i poteri della Commissione di introdurre atti giuridici ai fini dell'attuazione dei Trattati e che, anche quando le basi giuridiche proposte non menzionano tra i loro obiettivi specifici il rispetto delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche, nulla impedisce all'UE, nell'ambito delle sue competenze, di adottare misure che tengano conto di tale obiettivo. In questo modo, il Tribunale opta anche per un'interpretazione non rigorosa dell'ambito delle competenze della Commissione nel contesto delle ICE, al fine di favorirne la registrazione. Una posizione che, in linea con il regolamento 211/2011, sarebbe la più appropriata per promuovere l'accessibilità di questo strumento e per raggiungere il suo obiettivo di promuovere la partecipazione dei cittadini all'UE (paragrafi 22-73 della sentenza). In relazione al secondo motivo, la Romania ha sostenuto che la Commissione non aveva fornito una motivazione sufficiente per la sua decisione di registrare parzialmente l'ICE dopo aver ritenuto, nella sua precedente decisione, che ciò non fosse possibile ai sensi del Regolamento 211/2011. Il Tribunale ha respinto anche questo motivo, ritenendo che la Commissione avesse rispettato l'obbligo di motivazione esponendo i fatti e le considerazioni giuridiche rilevanti per la logica interna della decisione e affermando che il suo cambiamento di approccio era volto a promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'UE (punti 74-94 della sentenza). Anche la domanda di provvedimenti provvisori che, insieme a tale ricorso, la Romania ha presentato al Tribunale per ottenere

finanziario⁷⁵⁹, gli organizzatori dell'ICE "*Minority Safepack*" sono riusciti a raccogliere con successo 1.320.246 dichiarazioni di sostegno, di cui 1.123.422 sono state dichiarate valide⁷⁶⁰, evidenziando notoriamente il forte sostegno dimostrato per questa ICE dai cittadini ungheresi⁷⁶¹. Avendo raggiunto la soglia di firme richiesta, gli organizzatori hanno presentato formalmente la loro iniziativa alla Commissione.

Nel caso dell'iniziativa *Minority SafePack*, l'audizione pubblica al PE era originariamente prevista per il 23 marzo e la Commissione europea avrebbe dovuto pubblicare la sua posizione entro il 10 luglio. Tuttavia, in applicazione delle misure temporanee introdotte dal Regolamento (UE) 2020/1042 per far fronte alla pandemia di COVID-19, il PE ha deciso di rinviare l'audizione in attesa di un miglioramento della situazione epidemiologica che ne consenta lo svolgimento. L'audizione, organizzata congiuntamente dalla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) e dalla commissione per la cultura e l'istruzione (CULT), in collaborazione con la commissione PETI –ma con la partecipazione anche di membri della commissione per lo sviluppo regionale (REGI), della commissione giuridica (JURI), della commissione

la sospensione dell'esecuzione di tale decisione è stata respinta (ATUE del 13 novembre 2017, Romania/Commissione (T-391/17 R)). La Romania ha presentato ricorso contro tale sentenza dinanzi alla CGUE, che ha dato luogo alla SCGUE del 20 gennaio 2022, Romania/Commissione (C-899/19 P). Il ricorso sollevava tre motivi di impugnazione: in primo luogo, la violazione delle disposizioni dei Trattati relative alle competenze dell'Unione, in secondo luogo, la violazione dell'articolo 296, secondo comma, del TFUE e, in terzo luogo, le irregolarità procedurali commesse dal Tribunale durante la procedura orale. La CGUE, senza mezzi termini e in modo molto categorico, ha respinto questi tre motivi in quanto infondati e ha confermato integralmente il ragionamento seguito dal Tribunale nella sua sentenza.

⁷⁵⁹ Questa iniziativa ha ricevuto un finanziamento di 348.500 euro interamente da un'unica organizzazione (l'Unione federale delle nazionalità europee): https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_en [ultima visita: 25/10/2023].

⁷⁶⁰ L'ICE ha ottenuto il numero di firme necessario per la sua validità in dodici Stati membri: Bulgaria (20.544), Croazia (16.808), Danimarca (11.736), Germania (17.493), Ungheria (527.686), Italia (73.433), Lettonia (6661), Lituania (18.990), Polonia (25.422), Romania (254.871), Slovacchia (63.272), Spagna (48.626) e Polonia (254.422).

⁷⁶¹ Durante la campagna per la firma, l'ICE è stata molto presente nel discorso pubblico del Paese e nei media, il che ha portato alla partecipazione attiva dei cittadini ungheresi. Questo coinvolgimento è stato incoraggiato anche a livello politico. Ad esempio, il Consiglio nazionale della diaspora ungherese, nella sua settima sessione del novembre 2017, ha adottato una dichiarazione conclusiva che incoraggia i cittadini ungheresi e tutti gli altri cittadini dell'UE a sostenere e promuovere l'ICE "*Minority SafePack*" (il documento in lingua originale è accessibile al seguente link: <https://madrid.mfa.gov.hu/assets/80/93/84/73cc7ed5b42fdfe2fdc75c18ef9b62f330ded579.pdf> [ultima visita: 18/11/2023]). Nel suo discorso a questa sessione, il Primo Ministro ungherese Viktor Orbán ha esplicitamente invitato i cittadini europei a sostenere questa iniziativa (il documento in lingua originale è disponibile al seguente link: <https://madrid.mfa.gov.hu/assets/17/77/73/aa3c706844c85cd9e39dda265bab7f8c5909d5f.pdf> [ultima visita: 18/11/2023]).

per i problemi economici e monetari (ECON) e dell'ITRE– si è infine tenuta il 15 ottobre 2020⁷⁶². A causa delle restrizioni dovute alla pandemia, l'udienza si è dovuta svolgere in parte a distanza, con una presenza minima in sala. Un paio di mesi dopo, a seguito di un dibattito in plenaria, il PE ha adottato una risoluzione che esprime apertamente il proprio sostegno al "*Minority SafePack*" dell'ICE, chiedendo espressamente alla Commissione di seguirlo e, dopo una valutazione, di proporre atti giuridici in merito⁷⁶³. A livello nazionale, l'iniziativa è stata sostenuta esplicitamente anche dal *Bundestag* tedesco che, nel novembre 2020, ha adottato all'unanimità una mozione che chiede alla Commissione di attuare il "*SafePack per le minoranze*" dell'ICE⁷⁶⁴.

Il 14 gennaio 2021 la Commissione ha adottato la comunicazione finale che espone le sue conclusioni politiche e giuridiche in relazione a questa iniziativa. In essa, dopo aver sottolineato che l'UE non ha poteri espliciti per proteggere le maggioranze nazionali, la Commissione ha esaminato singolarmente ciascuna delle proposte legislative avanzate nell'iniziativa, concludendo in tutti i casi che la legislazione dell'UE esistente e recentemente adottata era già sufficiente a sostenere i diversi aspetti sostenuti nell'iniziativa, e pertanto ha ritenuto non necessario proporre alcun atto giuridico aggiuntivo⁷⁶⁵. Inoltre, non ha adottato alcuna proposta di compromesso o documento strategico per creare una protezione a livello europeo per le minoranze nazionali, ma si è solo impegnata a monitorare gli sviluppi futuri e a fornire informazioni aggiuntive per conformarsi alle norme esistenti. Pertanto, mentre l'ICE ha avuto un notevole successo nel sensibilizzare e coinvolgere i responsabili politici parlamentari a livello europeo e nazionale, il suo impatto in termini legislativi è stato del tutto impalpabile. Infatti, è stato sottolineato che il motivo per cui la Germania, e forse altri Stati membri sostenitori come

⁷⁶² Ulteriori informazioni su questa udienza sono disponibili al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/committees/es/eci-hearing-on-minority-safepack-one-mil/product-details/20200928CHE07522> [ultima visita: 25/10/2023].

⁷⁶³ *European Parliament resolution of 17 December 2020 on the European Citizens' Initiative 'Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe'* (2020/2846(RSP)) [P9_TA(2020)0370], pag. 7. La risoluzione ha ricevuto un ampio sostegno parlamentare: 524 voti a favore, 67 contrari e 103 astensioni.

⁷⁶⁴ Il documento della mozione, adottato a Berlino il 24 novembre 2020, è disponibile al seguente link: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/246/1924644.pdf> [ultima visita: 25/10/2023].

⁷⁶⁵ *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative 'Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe'* [C(2021) 171 final], Bruxelles, 14/1/2021.

l'Ungheria, non hanno adottato misure politiche volte a proteggere la diversità culturale e linguistica nei termini previsti dall'ICE è perché questa è una competenza dell'UE⁷⁶⁶.

Gli organizzatori dell'ICE sono rimasti comprensibilmente delusi dalla risposta della Commissione, che "ha deciso di ignorare la voce di oltre un milione di cittadini dell'UE e quella del Parlamento europeo" e ha così "voltato le spalle alle minoranze nazionali e linguistiche"⁷⁶⁷. In preda alla frustrazione, gli organizzatori dell'iniziativa, con il sostegno dell'Ungheria, hanno presentato un ricorso per l'annullamento della decisione dinanzi al Tribunale, lamentando una violazione dell'obbligo di motivazione da parte della Commissione, un errore di diritto e diversi errori manifesti di valutazione, nonché una violazione del principio della parità di trattamento⁷⁶⁸. Il Tribunale ha ritenuto che la Commissione avesse rispettato l'obbligo di fornire una motivazione motivata e sufficiente per la sua decisione di non adottare un atto giuridico in risposta a questa ICE⁷⁶⁹ e che non vi fosse stata alcuna violazione del principio di parità di trattamento⁷⁷⁰. Inoltre, ha respinto anche le accuse degli organizzatori di errore di diritto e di una serie di errori manifesti di valutazione da parte della Commissione in relazione alle proposte contenute nella loro iniziativa⁷⁷¹. Il Tribunale ha quindi respinto il ricorso nella sua interezza, limitandosi a un esame strettamente formale e senza entrare in considerazioni di opportunità politica, che avrebbero ecceduto la sua competenza e sarebbero state contrarie alla piena discrezionalità della Commissione nel fornire la sua risposta formale a qualsiasi ICE. Non soddisfatto della situazione, il comitato dei cittadini di questa iniziativa ha deciso di continuare a lottare per i diritti delle minoranze nell'UE e, a tal fine, ha scelto di presentare un ricorso alla CGUE il 23 gennaio 2023 nell'ambito del procedimento di annullamento

⁷⁶⁶ TOSUN, J., BÉLAND, D. & PAPADOPOULOS, Y.: "The impact of direct democracy on policy change...", op. cit., p. 333.

⁷⁶⁷ <https://fuen.org/en/article/Minority-SafePack-The-European-Commission-turned-its-back-on-national-minorities> [ultima visita: 25/10/2023].

⁷⁶⁸ STUE del 9 novembre 2022, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissione (T-158/21).

⁷⁶⁹ Par. 15 a 31 della sentenza.

⁷⁷⁰ L'accusa si basava sul fatto che la Commissione aveva incontrato più volte gli organizzatori dell'iniziativa "One of Us", mentre li aveva incontrati solo una volta. Tuttavia, il Tribunale ha sottolineato che la Commissione non è tenuta a organizzare un numero identico di incontri con gli organizzatori di ciascuna ICE, ma che tale numero dipenderà, in particolare, dalla natura o dalla complessità dell'ICE, e pertanto non ha ritenuto che fosse stato violato il principio della parità di trattamento (par. 32 a 41 della sentenza).

⁷⁷¹ Par. 42 a 147 della sentenza.

avviato dall'MSPI contro la Commissione⁷⁷². Mentre il ricorso è pendente davanti alla Corte di giustizia europea, la Commissione continua a collaborare con gli Stati membri per l'adozione di vari documenti politici e azioni a sostegno degli obiettivi di questa iniziativa⁷⁷³.

1.4.6. "End the Cage Age"

L'iniziativa "End the Cage Age" è stata lanciata da una coalizione di organizzazioni per il benessere degli animali con l'obiettivo di affrontare la questione del benessere degli animali negli allevamenti sostenendo l'eliminazione dell'uso delle gabbie nell'agricoltura animale in tutta l'UE. Il documento invitava la Commissione a proporre gli atti giuridici pertinenti per vietare l'uso di: gabbie per galline ovaiole, conigli, pollastre, polli da carne, ovaiole, galline ovaiole, quaglie, anatre e oche; gabbie da parto per le scrofe; stalli per le scrofe, se non già vietati; e recinti individuali per i vitelli, se non già vietati⁷⁷⁴. Dopo un'attenta pianificazione e un lavoro preparatorio iniziato un anno prima⁷⁷⁵, l'iniziativa è stata registrata dalla Commissione nel settembre 2018. Grazie a importanti fonti di sostegno e finanziamento e al supporto di oltre 170 organizzazioni in tutta l'UE, *End the Cage* è stata la prima iniziativa popolare sul benessere degli animali a raggiungere la soglia di firme richiesta dal Regolamento 211/2011⁷⁷⁶. La campagna su

⁷⁷² Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe contro la Commissione (causa C-26/23 P).

⁷⁷³ Queste azioni comprendono, ad esempio, l'attuazione di programmi di finanziamento nel settore culturale ed educativo, il rafforzamento normativo della conformità ai diritti fondamentali nei fondi dell'UE o il lancio e l'attuazione di programmi di ricerca sulle questioni culturali e sulla diversità linguistica nell'UE. Gli aggiornamenti sulle azioni condotte dalla Commissione in seguito all'iniziativa Minority SafePack sono disponibili al seguente link: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000004/minority-safepack-one-million-signatures-diversity-europe_en [ultima visita: 30/1/2024].

⁷⁷⁴ Si veda la *Commission Decision (EU) 2018/1222, of 5 September 2018, on the proposed citizens' initiative entitled 'End the Cage Age'*, pubblicata nella GUUE L-227 del 10/9/2018.

⁷⁷⁵ Questi e altri dettagli sulla pianificazione e l'organizzazione di questa campagna dell'ICE sono disponibili nel documento del Forum d'iniziativa dei cittadini europei "Success story - End The Cage Age", accessibile all'indirizzo: <https://citizens-initiative-forum.europa.eu/sites/default/files/2021-07/End%20the%20Cage%20Age%20EN.pdf> [ultima visita: 25/10/2023].

⁷⁷⁶ Questa iniziativa è stata finanziata con 392.000 euro, forniti interamente ed esclusivamente dall'organizzazione "Compassion in World Farming": https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_es [ultima visita: 25/10/2023].

questa iniziativa ha infatti ricevuto un notevole sostegno e attenzione da parte dell'opinione pubblica ed è riuscita a raccogliere un totale di 1.397.113 firme accreditate.

Prima di essere presentata ufficialmente alla Commissione europea, l'iniziativa *End the Cage Age* è stata presentata e discussa alla sessione plenaria del CESE del 23 gennaio 2020⁷⁷⁷. Dopo la presentazione alla Commissione, il 2 ottobre 2020, gli organizzatori hanno incontrato il vicepresidente della Commissione europea responsabile per i valori e la trasparenza e il commissario per la salute e la sicurezza alimentare. Mesi dopo, il 15 aprile 2021, si è tenuta l'audizione pubblica di questa iniziativa –organizzata dalla commissione AGRI, congiuntamente alla commissione PETI– in cui gli eurodeputati della maggior parte delle fazioni politiche hanno nuovamente approvato gli obiettivi perseguiti dagli organizzatori⁷⁷⁸. A dimostrazione di questo sostegno, poco dopo l'audizione, 101 eurodeputati hanno scritto una lettera alla Commissione chiedendo di rivedere al più presto la direttiva 98/58 per porre definitivamente fine all'allevamento in gabbia⁷⁷⁹. Successivamente, il 10 giugno 2021, il Parlamento europeo ha adottato a stragrande maggioranza una risoluzione su questa iniziativa che, tra l'altro, invitava la Commissione a garantire il corretto recepimento delle richieste in essa contenute nel contesto della revisione della Direttiva 98/58/CE e in linea con il Patto Verde Europeo e la strategia Farm to Fork⁷⁸⁰.

L'impatto politico dell'ICE "*End the cage*" si è fatto sentire ancor prima che la Commissione adottasse la comunicazione in risposta a questa iniziativa. L'8 ottobre 2020, un gruppo di eurodeputati di tutti i partiti politici del Parlamento europeo ha inviato una lettera alla Commissione –coordinata dal gruppo di lavoro sull'allevamento senza gabbie– esortandola a introdurre una legislazione per porre fine alla pratica disumana

⁷⁷⁷ Secondo lo stesso CESE, ciò è indice dell'alto livello di fiducia di cui l'istituzione gode presso la società civile europea: <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/end-cage-age> [ultima visita 14/10/2023].

⁷⁷⁸ Ulteriori informazioni su questa audizione sono disponibili al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/end-the-cage-age-european-citizens-initi/product-details/20210325ECI00041> [ultima visita: 25/10/2023].

⁷⁷⁹ La lettera è disponibile al seguente link: <https://www.ciwf.eu/media/7445200/mep-letter-on-the-eci-end-the-cage-age-final-version-29042021.pdf> [ultima visita: 25/10/2023].

⁷⁸⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2021 sull'iniziativa dei cittadini europei "Porre fine all'età delle gabbie" (2021/2633(RSP) [P9_TA(2021)0295], pag. 6. La risoluzione è stata adottata con 558 deputati a favore, 37 contrari e 85 astensioni.

dell'allevamento degli animali in gabbia⁷⁸¹. Un mese dopo, 13 eurodeputati di diversi schieramenti politici hanno inviato un videomessaggio alla Commissione esortandola a porre fine all'uso delle gabbie in agricoltura⁷⁸². L'impatto politico di questa iniziativa si è fatto sentire anche a livello nazionale⁷⁸³. Ad esempio, il governo della Repubblica Ceca ha deciso di vietare l'ingabbiamento delle galline ovaiole nel 2020 a partire dal 2027, rispondendo così alle richieste dell'opinione pubblica che gli erano state presentate non solo a seguito dell'ICE, ma anche di un'iniziativa nazionale dei cittadini su questo tema⁷⁸⁴. Questi divieti parziali sull'uso delle gabbie in alcune delle principali potenze dell'UE hanno forse influenzato la decisione della Commissione sull'ICE "*End the Cage Age*".

Nella sua comunicazione formale in risposta a questa iniziativa, adottata il 30 giugno 2021, il custode dei trattati si è infine impegnato a presentare entro la fine del 2023 una proposta legislativa volta a eliminare gradualmente e infine a vietare l'uso delle gabbie per tutte le specie e le categorie animali di cui all'ICE⁷⁸⁵. Poiché la proposta legislativa comporterà modifiche agli attuali sistemi di allevamento, la Commissione si è anche impegnata a preparare una valutazione d'impatto che determinerà le condizioni per il divieto dei sistemi di gabbie⁷⁸⁶. Sebbene l'ICE non abbia incluso una richiesta specifica di calendario, la Commissione si è impegnata a lavorare affinché la proposta legislativa venga presentata nell'ultimo trimestre del 2023 ed entri in vigore a partire dal 2027, come suggerito dagli organizzatori nell'incontro con l'ICE e nell'audizione al PE⁷⁸⁷. Per la prima

⁷⁸¹ La lettera è disponibile al seguente link: https://www.ciwf.org.uk/media/7442271/mep-letter-to-eu-commission-on-end-the-cage-age-eu-citizens-initiative.pdf?utm_campaign=cageage&utm_source=link&utm_medium=ciwf [ultima visita: 25/10/2023].

⁷⁸² Il video è disponibile al seguente link: <https://www.youtube.com/watch?v=cwVtyn3J0aI> [ultima visita: 25/10/2023].

⁷⁸³ Come si legge sul sito web dell'iniziativa, l'obiettivo di questa ICE non era solo quello di ottenere un risultato legislativo a livello europeo, ma anche di esercitare pressioni su ogni Stato membro affinché inserisse il divieto di gabbie nella propria legislazione nazionale (<https://www.endthecageage.eu/en/#ourCampaign> [ultima visita: 25/10/2023]).

⁷⁸⁴ TOSUN, J., BÉLAND, D. & PAPADOPOULOS, Y.: "The impact of direct democracy on policy change...", op. cit., p. 332.

⁷⁸⁵ *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) "End the Cage Age"* [C(2021) 4747 final], Bruxelles, 30/6/2021.

⁷⁸⁶ Secondo la Commissione, questa valutazione includerà una consultazione pubblica sulla legislazione in materia di benessere degli animali. Le informazioni sui risultati di questa consultazione, che si è svolta dal 15/10/2021 al 21/1/2022, sono disponibili al seguente link: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12950-Animal-welfare-revision-of-EU-legislation/public-consultation_en [ultima visita: 25/10/2023].

⁷⁸⁷ Ciò è stato espressamente dichiarato nel paragrafo 3.2 della decisione della Commissione su questa ICE.

volta, sembrava che la Commissione avesse ascoltato la voce dei cittadini europei e avesse accolto le richieste degli organizzatori promettendo la più grande riforma legislativa sul benessere degli animali della storia.

Il 19 luglio 2021, in occasione della riunione mensile dei ministri dell'Agricoltura dell'UE-27, la Commissione ha presentato il suo impegno, annunciato di recente, a lavorare per la messa al bando delle gabbie per gli animali da allevamento. I rappresentanti degli Stati membri hanno sostenuto l'ambizione della Commissione –anche quelli di Stati come la Polonia che tradizionalmente hanno assunto una posizione scettica sul benessere degli animali– ma hanno mostrato molto meno entusiasmo rispetto ai membri del PE e hanno espresso serie preoccupazioni sulla tempistica dell'iniziativa – sostenendo l'istituzione di un periodo di transizione sufficiente– e sulla necessità di fornire un adeguato sostegno finanziario per l'adattamento degli agricoltori⁷⁸⁸. Per perseguire questo obiettivo, la Commissione ha inserito l'impegno a rivedere la legislazione dell'UE sul benessere degli animali nella sua tabella di marcia per il 2023⁷⁸⁹. Tuttavia, in seguito alle pressioni esercitate da potenti lobby europee (come il Copacogeca, una delle principali lobby agricole dell'UE) e alle preoccupazioni per l'aumento dei costi alimentari dovuto all'inflazione, alle condizioni climatiche estreme e all'invasione russa dell'Ucraina, tale legislazione, insieme a una serie di altre riforme che ridurrebbero le sofferenze di miliardi di animali da allevamento, è stata messa in discussione.

Così, durante l'audizione del Parlamento europeo del 3 ottobre 2023 sul Patto verde europeo, il vicepresidente esecutivo della Commissione, Maroš Šefčovič, si è rimangiato la promessa di rispettare le scadenze precedentemente ipotizzate per la riforma del benessere degli animali senza offrire una nuova data certa, sebbene abbia osservato che queste proposte rimarranno una priorità per la Commissione nei prossimi mesi⁷⁹⁰. In

⁷⁸⁸ Come si evince, ad esempio, dalla notizia "*MEPs question s Commission's timeline to adopt new animal welfare rules*", pubblicata su *Euractiv.com* (<https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/meps-question-commissions-timeline-to-adopt-new-animal-welfare-rules/> [ultima visita: 25/10/2023]).

⁷⁸⁹ *Commission work programme 2023 - "A Union standing firm and united"* [COM(2022) 548 final], Strasburgo, 18/10/2022.

⁷⁹⁰ Cfr. *Hearing of Maroš Šefčovič - Executive Vice-President of the Commission*, Strasburgo, 3/10/2023, in particolare p. 24. Il documento è disponibile al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/news/files/commissioners/maros-sefcovic/en-maros-sefcovic-verbatim-report.pdf> [ultima visita: 25/10/2023].

effetti, con spiacevole sorpresa di molti, il Programma di lavoro 2024 recentemente adottato dalla Commissione, pur includendo piani per la realizzazione dei dossier in corso relativi all'aria, all'acqua e al ripristino della natura, abbandona la revisione della legislazione sul benessere degli animali per il resto del mandato, che termina nel giugno 2024⁷⁹¹. Tuttavia, il lavoro preparatorio per la riforma della legislazione in questo settore continua, poiché questa istituzione sta ancora valutando lentamente e attentamente gli aspetti rilevanti della transizione verso un sistema di allevamento senza gabbie (costi, periodo di transizione e misure di importazione pertinenti), al fine di garantire che questo cambiamento di modello avvenga in modo sostenibile per il settore agricolo e per i sistemi alimentari⁷⁹².

Tuttavia, questo non è sufficiente per le organizzazioni animaliste, che hanno subito espresso il loro estremo disappunto per il ritardo di questa riforma legislativa, considerandolo un disprezzo non solo per la salute e il benessere degli animali, ma anche per la democrazia partecipativa⁷⁹³. In effetti, rinnegando l'impegno preso nel giugno 2021, la Commissione tradirebbe la fiducia di oltre un milione di cittadini europei e dimostrerebbe inequivocabilmente che, senza un adeguato impegno politico da parte della Commissione, l'efficacia dell'ICE come strumento di partecipazione dei cittadini è ridotta a lettera morta.

2. ANALISI EMPIRICA DELL'ATTUAZIONE PRATICA DELL'ICE PER LA DURATA DEL REGOLAMENTO 2019/788 (2020-2023)

2.1. Iniziative proposte dai gruppi di organizzatori

⁷⁹¹ *Commission work programme 2024 – “Delivering today and preparing for tomorrow”* [COM(2023) 638 final], Strasburgo, 17/10/2023.

⁷⁹² Come si evince dal *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788...*, citato sopra, p. 17.

⁷⁹³ Ad esempio, l'organizzazione mondiale per il benessere degli animali, *FOUR PAWS*, ha creato una piattaforma di raccolta firme per fare pressione sulla Presidente della Commissione europea affinché tenga fede al suo impegno e pubblici le proposte legislative necessarie per vietare le gabbie nell'UE entro questa legislatura: https://help.four-paws.org/en/DoBetterForAnimals_E-Action [ultima visita 25/10/2023].



Fonte: Elaborazione degli autori sulla base dei dati ottenuti dal sito web https://europa.eu/citizens-initiative/_es.

Sembrerebbe che la procedura di revisione del regolamento dell'ICE abbia aumentato l'interesse e l'entusiasmo dei cittadini europei per l'ICE. Tuttavia, nel primo anno di attuazione del nuovo regolamento (2020), il numero di richieste di registrazione è diminuito di quasi tre quarti rispetto all'anno precedente. Questo, tuttavia, non può essere visto a priori come un'indicazione del fallimento pratico della revisione del regolamento ECI, ma piuttosto come una conseguenza inevitabile dello scoppio della pandemia COVID-19, che ha avuto un effetto dirompente su un gran numero di settori. Nel bel mezzo della crisi sanitaria globale, era logico che il numero di ECI lanciate sarebbe crollato drasticamente⁷⁹⁴. Nonostante ciò, sono state ricevute 5 registrazioni (2 in più rispetto al 2016 e solo 1 in meno rispetto al 2015)⁷⁹⁵. Nel 2021, mentre la situazione sanitaria stava migliorando, anche se eravamo ancora in fase di transizione verso la cosiddetta "nuova normalità", i dati mostrano ancora una volta una notevole e gradita

⁷⁹⁴ In effetti, nella sua relazione sull'attuazione del nuovo regolamento ICE, il PE ha sottolineato che la pandemia COVID-19 ha dimostrato quanto sia "vulnerabile" l'ICE [*Report on the implementation of the Regulations on the European citizens' initiative* (2022/2206(INI), già citata, p. 8, considerando P]. Allo stesso modo, il rapporto presentato dalla Commissione ha osservato che la pandemia COVID-19 ha disturbato in modo significativo la capacità delle ICE che stavano conducendo la campagna di raccolta delle firme [*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788...*, citato supra, pp. 2 e 25-26].

⁷⁹⁵ Le cinque proposte dell'ECI presentate nel 2020 sono state: ""*Stop Finning – Stop the trade*" [ECI(2020)000001]; ""*VOTERS WITHOUT BORDERS, Full Political Rights for EU Citizens*" [ECI(2020)000002]; ""*Start Unconditional Basic Incomes (UBI) throughout the EU*" [ECI(2020)000003]; ""*Freedom to share*" [ECI(2020)000004]; e ""*Right to Cure*" [ECI(2020)000005].

ripresa⁷⁹⁶. Da allora, il numero di domande presentate è rimasto più o meno stabile, con 10 iniziative proposte nel 2022⁷⁹⁷ e 11 iniziative proposte nel 2023⁷⁹⁸. Sembra che l'esperienza dei primi anni di attuazione dell'ICE –in particolare la prassi della Commissione di rifiutare di proporre l'atto giuridico richiesto dagli organizzatori delle poche iniziative che sono riuscite a raggiungere la soglia di firme necessaria– abbia avuto un impatto nettamente negativo sulla percezione di questo strumento da parte dei cittadini europei e che, purtroppo, la riforma del suo quadro normativo non sia stata sufficiente a contrastarlo. In particolare, gli organizzatori hanno sfruttato poco la nuova possibilità offerta dal Regolamento 2019/788 di creare un'entità giuridica per gestire le loro iniziative, per cui sembra che questa misura non sia riuscita –almeno per il momento– a rendere l'ICE uno strumento più attraente per i cittadini europei⁷⁹⁹.

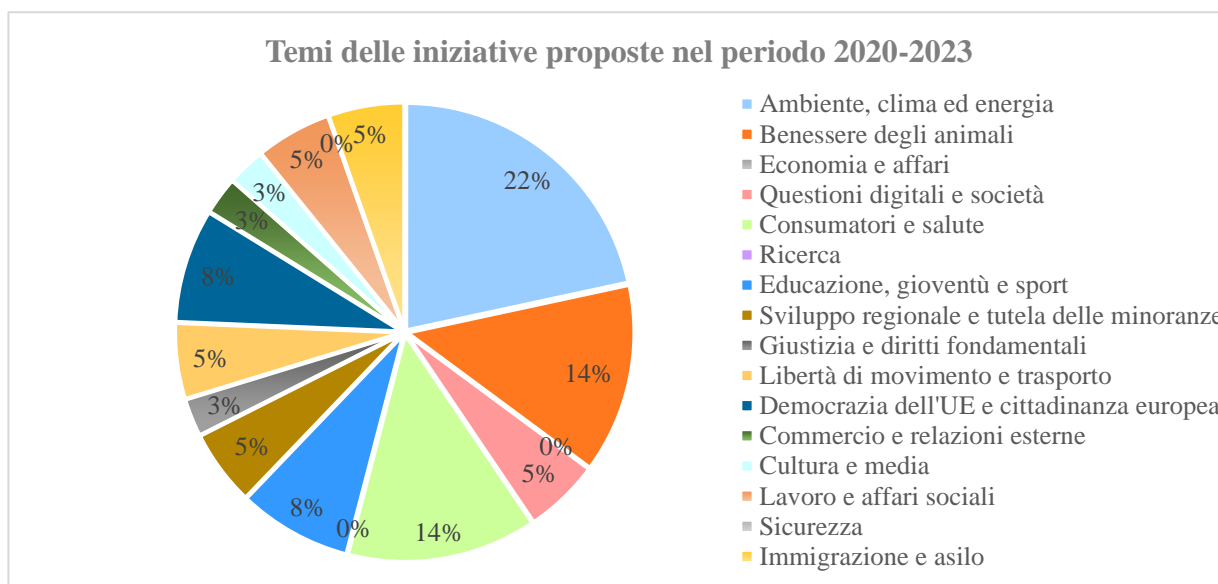
⁷⁹⁶ Le dodici proposte ICE presentate nel 2021 sono state: "Civil society initiative for a ban on biometric mass surveillance practices" [ECI(2021)000001]; "Civil Servant Exchange Program (CSEP)" [ECI(2021)000002]; "Green Garden Roof Tops" [ECI(2021)000003]; "Ban Fossil Fuel Advertising and Sponsorships" [ECI(2021)000004]; "European EcoScore" [ECI(2021)000005]; "SAVE CRUELTY FREE COSMETICS - COMMIT TO A EUROPE WITHOUT ANIMAL TESTING" [ECI(2021)000006]; "ReturnthePlastics: A Citizen's Initiative to implement an EU-wide deposit-system to recycle plastic bottles" [ECI(2021)000007]; "Ensuring Common Commercial Policy conformity with EU Treaties and compliance with international law" [ECI(2021)000008]; "Stop (((5G))) - Stay Connected but Protected" [ECI(2021)000009]; "Call to Action – Environmental protection in all policies" [ECI(2021)000010]; "Green VAT - An EU Green VAT to stimulate sustainable and eco-friendly products and services" [ECI(2021)000011]; e "EVE INITIATIVE FOR THE ESTABLISHMENT OF THE RIGHT TO DECIDE" [registrazione rifiutata].

⁷⁹⁷ Le dieci proposte ICE presentate nel 2022 sono state: "Win It On The Pitch" [ECI(2022)000001]; "Fur Free Europe" [ECI(2022)000002]; "End The Slaughter Age" [ECI(2022)000003]; "Good Clothes, Fair Pay" [ECI(2022)000004]; "CALL TO ACHIEVE A TOBACCO-FREE ENVIRONMENT AND THE FIRST EUROPEAN TOBACCO-FREE GENERATION BY 2030" [ECI(2022)000005]; "Every European house equipped with 1 kw photovoltaic and 0.6 kw wind turbines using EU funding through the municipalities alone" [ECI(2022)000006]; "Protect the EU's Rural Heritage, Food Security and Supply" [ECI(2022)000007]; "Focus on Specific Learning Disabilities on EU Level" [ECI(2022)000008]; "European Citizens' Initiative for VEGAN MEAL" [ECI(2022)000009]; e "European Day of 'Whatever it Takes'" [ECI(2022)000010].

⁷⁹⁸ Le undici proposte ICE presentate nel 2023 sono state: "Article 4: Stop torture and inhuman treatment at Europe's borders" [ECI(2023)000001]; "Ensuring a dignified reception of migrants in Europe" [ECI(2023)000002]; "End The Horse Slaughter Age" [ECI(2023)000003]; "Connecting all European capitals and people through a high-speed train network" [ECI(2023)000004]; "Effective implementation of the concept of judicial precedent in EU countries" [ECI(2023)000005]; "Taxing great wealth to finance the ecological and social transition." [ECI(2023)000006]; "Preservation and development of Ukrainian culture, education, language, and traditions in EU states" [ECI(2023)000007]; "EU Live Bus Stop Info" [ECI(2023)000008]; "Trust and Freedom" [ECI(2023)000009]; "I'm Going European': An ECI to Connect your National and European Citizenship" [ECI(2023)000010]; e "Creation of a European Environment Authority" [ECI(2023)000011].

⁷⁹⁹ Come riportato dalla Commissione europea nella sua recente relazione sull'attuazione del nuovo quadro normativo, solo due dei sedici organizzatori intervistati hanno dichiarato di essersi avvalsi di questa

Per quanto riguarda l'oggetto delle iniziative presentate in questo periodo, raggruppandole nelle stesse diciassette categorie della sezione corrispondente al periodo precedente (2012-2019), il grafico sarebbe il seguente:



Fonte: Elaborazione propria basata su dati ottenuti dalla pagina web

https://europa.eu/citizens-initiative/_es

Come si può notare, la tutela dell'ambiente e il benessere degli animali rimangono i temi centrali di un'alta percentuale di iniziative proposte alla Commissione ai sensi del Regolamento 2019/788 (in totale più del 30%), con 13 iniziative presentate in questi settori. Seguono le iniziative riguardanti la salute e le questioni dei consumatori (con 5 iniziative, pari al 14%), nonché quelle sulla democrazia e la cittadinanza dell'UE e sull'istruzione, la gioventù e lo sport, con tre iniziative presentate (8% per ciascun settore). Le altre aree sono meno importanti, con solo una o due iniziative proposte. In particolare, si sottolinea il fatto che non vengono presentate iniziative relative alle aree della ricerca, della sicurezza o dell'economia e delle imprese. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che, alla luce dell'esperienza, i potenziali organizzatori potrebbero essersi resi conto che le iniziative che trattano questi temi non sono così attraenti per i firmatari e sarebbe quindi molto difficile per loro raggiungere le firme necessarie per il loro successo. In particolare,

possibilità e di averla trovata utile (*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788...*, già citato, p. 5).

attraverso le iniziative lanciate in questo periodo, sono state introdotte con successo nello spazio discorsivo europeo alcune nuove questioni, come il diritto ai vaccini o ai trattamenti contro il Covid-19, la protezione dello sport, i salari nel settore dell'abbigliamento e delle calzature, la sorveglianza di massa basata sui dati biometrici o la conservazione della cultura, dell'istruzione, della lingua e delle tradizioni ucraine. Allo stesso tempo, si assiste a un nuovo tentativo di concentrarsi su questioni che erano già state discusse nel quadro del Regolamento 211/2011, come la possibilità di introdurre un reddito di base incondizionato o la protezione di migranti e rifugiati.

2.2. Iniziative registrate

Anno	Totale domande di registrazione	Domande accettate (DA)	% SA	Domande respinte (DR)	% SR
2020	5	5	100%	0	0%
2021	12	11	91,7%	1	8,3%
2022	10	10	100%	0	0%
2023	7	7	100%	0	0%

Fonte: Elaborazione propria basata su dati ottenuti dalla pagina web https://europa.eu/citizens-initiative/_es

Per quanto riguarda le iniziative registrate nel periodo in esame, le cifre sono molto più incoraggianti di quelle ottenute nei primi anni del Regolamento 211/2011. Tutte le iniziative proposte nel 2020, 2022 e 2023 –che pure non erano molte– sono state registrate dalla Commissione. Solo una delle dodici iniziative proposte nel 2021 è stata respinta. Ciò significa che delle 34 iniziative proposte nei primi quattro anni del Regolamento 2019/788, solo una (pari al 2,9% del totale) è stata respinta dalla Commissione⁸⁰⁰. Questo dato riflette senza dubbio un notevole miglioramento

⁸⁰⁰ Si tratta dell'ICE "*EVE INITIATIVE FOR THE ESTABLISHMENT OF THE RIGHT TO DECIDE*", presentata alla Commissione il 9 settembre 2021. Come spiega la decisione sulla registrazione dell'iniziativa, gli organizzatori hanno chiesto alla Commissione di presentare una proposta per l'introduzione di un nuovo diritto fondamentale di decisione per i cittadini, al fine di creare un sistema di democrazia diretta a livello dell'UE. Ai sensi dell'art. 6(4) del Regolamento 2019/788, la Commissione ha informato gli organizzatori con una decisione (C(2021) 7294 final) che la proposta di ICE non soddisfaceva il requisito di cui all'art. 6(3)(c) del suddetto regolamento, in quanto includeva una proposta di modifica dei Trattati, e li ha invitati a modificare il contenuto dell'iniziativa. Tuttavia, gli organizzatori hanno ripresentato l'iniziativa con un contenuto sostanzialmente identico a quello della proposta precedente e la

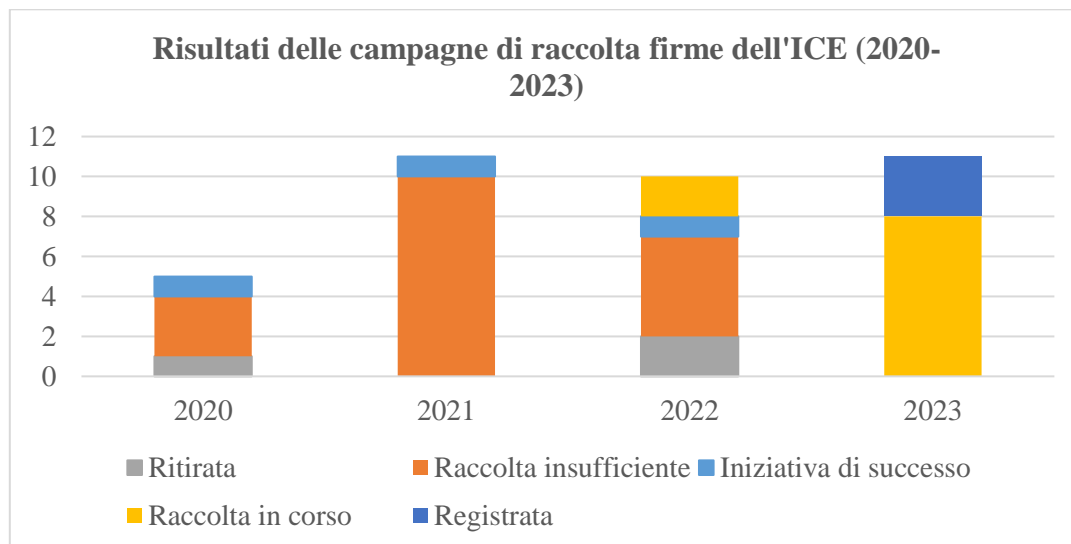
dell'accessibilità di questo strumento di partecipazione. Si potrebbe infatti pensare che una delle ragioni principali della diminuzione del numero di iniziative respinte per la registrazione in questo periodo risieda nella possibilità, già consolidata a livello legislativo nel nuovo regolamento ICE, di registrare parzialmente qualsiasi proposta di iniziativa se almeno una parte di essa, compresi i suoi obiettivi principali, non esula manifestamente dal quadro dei poteri della Commissione di presentare una proposta di atto giuridico ai fini dell'attuazione dei Trattati. Tuttavia, un'analisi delle decisioni della Commissione sulle iniziative registrate in questo periodo mostra che tutte sono state registrate per intero, il che dimostra che la registrazione parziale non ha finora avuto alcun impatto sul numero di iniziative registrate.

D'altra parte, solo in due occasioni la Commissione è stata obbligata, secondo quanto previsto dall'art. 6.4 del Regolamento 2019/788, a informare gli organizzatori che l'iniziativa proposta non soddisfaceva il requisito di cui all'art. 6.3.c) dello stesso regolamento⁸⁰¹, per cui l'introduzione di questo nuovo obbligo, pur avendo contribuito a ridurre il numero di domande di registrazione respinte, non ha avuto finora un impatto significativo. Dai dati sopra riportati si può dedurre che è stata la Commissione europea, attraverso i suoi consigli e le sue indicazioni agli organizzatori durante la preparazione delle iniziative, da un lato, e la sua flessibilità nell'applicazione dei criteri contenuti nell'art. 6.3 del Regolamento 2019/788, dall'altro, a rendere possibili statistiche così favorevoli in fase di registrazione.

Commissione ha infine respinto la richiesta di registrazione dell'ICE [*Commission Implementing Decision (EU) 2021/2314, of 14 December 2021, on the request for registration of the European citizens' initiative entitled 'EVE INITIATIVE FOR THE ESTABLISHMENT OF THE RIGHT TO DECIDE', pursuant to Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council, pubblicata nella GUUE L-464 del 28/12/2021*].

⁸⁰¹ La prima era la già citata ICE "Iniziativa EVE per l'affermazione del diritto di decidere", che non è stata registrata. La seconda era l'ICE intitolata "Attuazione efficace del concetto di precedente giudiziario nei Paesi dell'UE" [ECI(2023)000005]. La prima domanda di registrazione di questa iniziativa è stata presentata alla Commissione il 14 febbraio 2023. Tuttavia, con una decisione sotto forma di lettera (C(2023) 1602 final) dell'8/3/2023, la Commissione ha informato gli organizzatori che, poiché nessuna delle basi giuridiche invocate dagli organizzatori le conferiva la competenza a richiedere l'atto giuridico richiesto (artt. 65, 81 e 82 TFUE e artt. 20 e 45 CDFUE), l'iniziativa proposta non soddisfaceva il requisito di cui all'art. 6(3)(b) del Regolamento 2019/788. Dopo aver riformulato l'ICE, gli organizzatori l'hanno ripresentata alla Commissione il 4 maggio dello stesso anno, senza richiedere l'adozione di un atto giuridico da parte della Commissione, ma solo l'introduzione di un meccanismo per garantire, a determinate condizioni, il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie definitive emesse in altri Stati membri e la possibilità di invocare i precedenti giudiziari nazionali. In questo caso, la Commissione ha accettato la registrazione completa dell'iniziativa [*Decisione di esecuzione (UE) 2023/1160 della Commissione, Bruxelles, 31/5/2023*].

2.3. Iniziative che hanno superato con successo il processo di raccolta delle firme



Fonte: Elaborazione propria basata su dati ottenuti dalla pagina web https://europa.eu/citizens-initiative/_es

Delle cinque iniziative registrate nel 2020, una è stata ritirata dagli organizzatori⁸⁰² e tre (60%) non hanno raggiunto la soglia minima di firme richiesta dalla normativa europea⁸⁰³. Tuttavia, una di esse è riuscita a soddisfare tutti i requisiti per essere presentata alla Commissione⁸⁰⁴. Considerando l'estrema difficoltà di organizzare una campagna di raccolta firme transnazionale a fronte di tutte le restrizioni imposte durante la pandemia, il tasso di successo (20% in termini percentuali) può essere considerato abbastanza accettabile e sembrava far presagire un futuro più roseo per l'ICE dopo la riforma della sua legislazione di attuazione. Ma nel 2021, i dati riflettono ancora una volta la cruda realtà del destino delle iniziative che portano a termine le loro campagne di raccolta firme: la grande maggioranza fallisce nel tentativo. Così, delle undici iniziative registrate, dieci

⁸⁰² Questa era l'ECI "*Freedom to share*" [ECI(2020)000004], che è stata registrata il 15/5/2020 e che, a causa della pandemia, ha visto prorogare la scadenza per la raccolta delle firme. Tuttavia, alla fine è stata ritirata dagli organizzatori il 23/6/2022.

⁸⁰³ Queste erano le iniziative "*VOTERS WITHOUT BORDERS, Full Political Rights for EU Citizens*" [ECI(2020)000002], registrata il 4/3/2020; "*Start Unconditional Basic Incomes (UBI) throughout the EU*" [ECI(2020)000003], registrata il 15/5/2020, che ha raggiunto 296.365 firme; e "*Right to Cure*" [ECI(2020)000005], registrato il 21/8/2020, che ha raggiunto 261.799 firme..

⁸⁰⁴ L'ECI "*Stop Finning - Stop the trade*" [ECI(2020)000001]. Su questa iniziativa si rimanda alla sezione 2.4.2 del capitolo III.

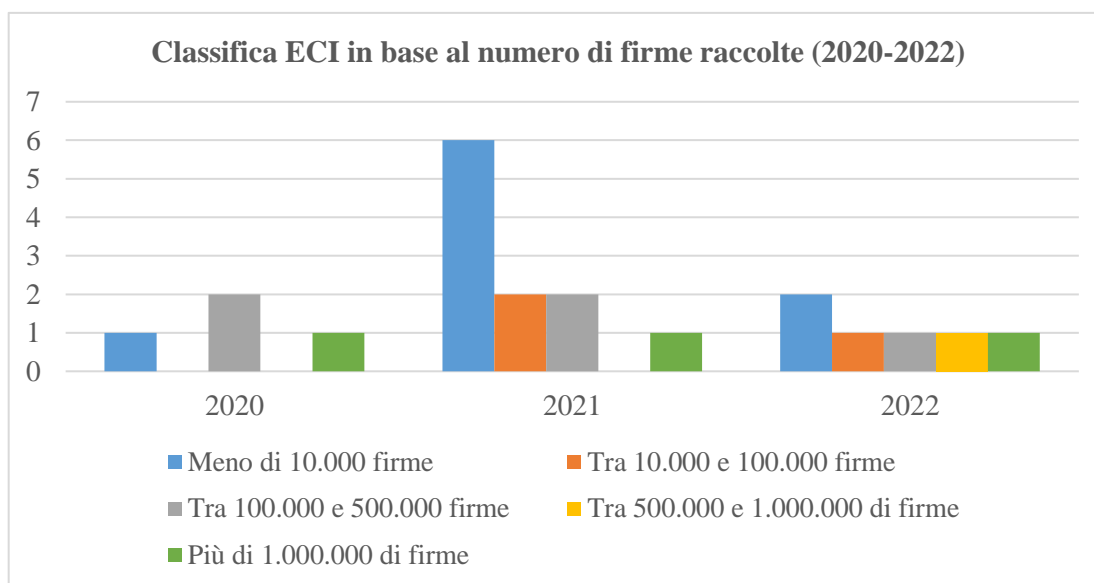
(90,9%) non hanno raggiunto l'obiettivo di raccogliere il sostegno necessario per essere presentate alla Commissione⁸⁰⁵ e solo una (il restante 9,1%) è riuscita a raggiungere queste soglie⁸⁰⁶. Per quanto riguarda l'anno 2022, cinque delle dieci iniziative registrate hanno già completato senza successo la fase di raccolta delle dichiarazioni di sostegno⁸⁰⁷, altre due sono state ritirate, mentre solo una ha completato con successo il periodo di raccolta delle firme e ha anche già ricevuto una risposta ufficiale dalla Commissione. Le altre due iniziative sono ancora in questa fase della procedura, quindi non siamo ancora in grado di fornire dati statistici definitivi. Per quanto riguarda le iniziative registrate nel 2023, non è ancora possibile estrarre dati sull'esito delle loro campagne, poiché sono ancora tutte nel periodo di raccolta delle firme. Sebbene sia ancora troppo presto per trarre conclusioni generali sull'impatto della riforma alla luce dei dati sopra riportati, le prospettive sono davvero demoralizzanti.

Poiché il sito web della Commissione si è pubblicato i dati sul numero e sull'origine delle firme raccolte dalle iniziative registrate nel quadro del nuovo Regolamento 2019/788, abbiamo utilizzato questi dati per classificare, in base al numero di firme raccolte, le 21 iniziative registrate in questo periodo che hanno già completato la loro campagna di raccolta firme. Abbiamo anche voluto analizzare quali Stati membri avessero le percentuali più alte e più basse di partecipazione a queste iniziative. Il primo grafico prodotto mostra i seguenti risultati:

⁸⁰⁵ Queste erano le iniziative "*Civil society initiative for a ban on biometric mass surveillance practices*" [ECI(2021)000001], registrata il 7/1/2021; "*Civil Servant Exchange Program (CSEP)*" [ECI(2021)000002], registrata il 21/4/2021, che è riuscito a raccogliere soltanto 1.643 firme; "*Green Garden Roof Tops*" [ECI(2021)000003], registrata il 21/4/2021, che ha avuto anche un successo molto limitato con 3.197 firme; "*Ban Fossil Fuel Advertising and Sponsorships*" [ECI(2021)000004], registrata il 16/6/2021; "*European EcoScore*" [ECI(2021)000005], registrata el 30/6/2021, che ha raccolto 7.722 dichiarazioni di sostegno; "*ReturnthePlastics: A Citizen's Initiative to implement an EU-wide deposit-system to recycle plastic bottles*" [ECI(2021)000007], registrata il 13/8/2021, non ha raggiunto la soglia richiesta, con solo 5.961 firme raccolte; "*Ensuring Common Commercial Policy conformity with EU Treaties and compliance with international law*" [ECI(2021)000008], registrata il 4/9/2021; "*Stop (((5G))) - Stay Connected but Protected*" [ECI(2021)000009], registrata el 7/10/2021; "*Call to Action – Environmental protection in all policies*" [ECI(2021)000010], registrata il 27/10/2021, che è riuscito a ottenere il sostegno solo di 2.498 cittadini europei; e "*Green VAT - An EU Green VAT to stimulate sustainable and eco-friendly products and services*" [ECI(2021)000011], registrata il 14/12/2021, che ha ricevuto la modesta cifra di 4.379 dichiarazioni di sostegno.

⁸⁰⁶ L'ICE "*SAVE CRUELTY FREE COSMETICS - COMMIT TO A EUROPE WITHOUT ANIMAL TESTING*" [ECI(2021)000006]. Su questa iniziativa si rimanda alla sezione 2.4.3 del capitolo III.

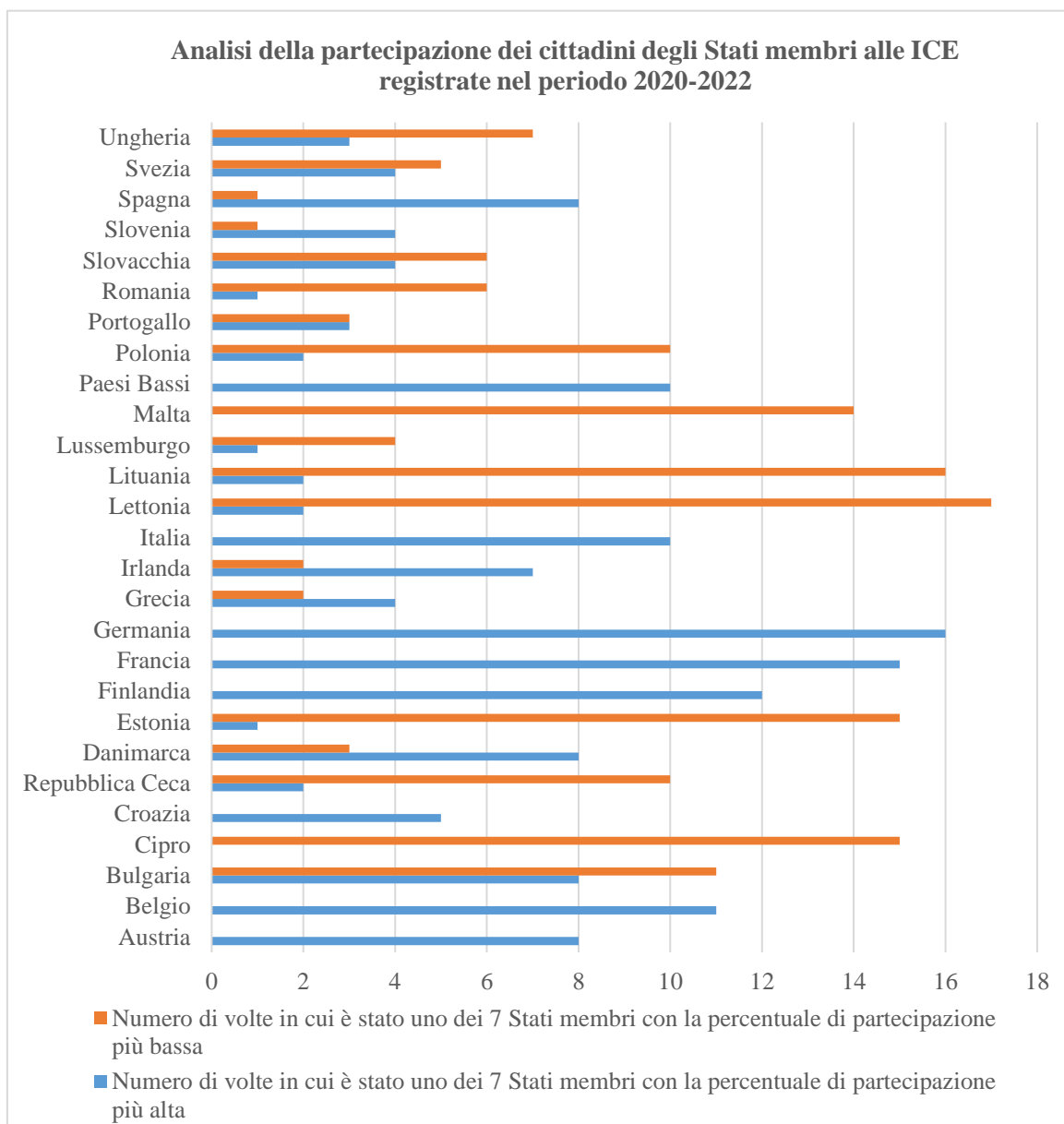
⁸⁰⁷ Queste erano le iniziative "*Win It On The Pitch*" [ECI(2022)000001], registrata il 2/2/2022, che è riuscito a ottenere solo 3.594 firme; "*End The Slaughter Age*" [ECI(2022)000003], registrata il 27/4/2022, che ha avuto un discreto successo con 867.946 dichiarazioni di sostegno ottenute; "*Good Clothes, Fair Pay*" [ECI(2022)000004], registrata l'1/6/2022, che è stato sostenuto da 216. 100 cittadini europei; e "*Focus on Specific Learning Disabilities on EU Level*" [ECI(2022)000008], registrata il 28/9/2022, che ha raccolto solo 1.318 dichiarazioni di sostegno.



Fonte: Elaborazione propria basata su dati ottenuti dalla pagina web
https://europa.eu/citizens-initiative/_es

Come si può vedere, delle ventuno iniziative registrate tra il 1° gennaio 2020 e il 31 dicembre 2022 che hanno concluso il periodo di raccolta firme senza essere ritirate dai loro organizzatori, nove (42,9%) non hanno raccolto nemmeno 10.000 firme. Altre tre (14,3%) hanno raccolto tra le 10.000 e le 100.000 firme; cinque (23,8%) hanno raccolto tra le 100.000 e le 500.000 firme; una (4,8%) ha raccolto tra le 500.000 e il milione di firme; e tre (il restante 14,3%) hanno raccolto più di un milione di firme. Ne consegue, a nostro avviso, che più della metà delle iniziative registrate in questo periodo non hanno dato luogo a un dibattito veramente significativo sul loro tema, dato il numero esiguo di dichiarazioni di sostegno ricevute. Anche se è importante ricordare che la stragrande maggioranza di queste iniziative è stata costretta a svolgere tutta o parte della propria campagna di raccolta firme durante la pandemia COVID-19 o negli anni immediatamente successivi, il che ha aggiunto una significativa difficoltà aggiuntiva al già complesso processo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno. Per questo motivo, riteniamo che le conclusioni raggiunte da questi dati sull'efficacia dell'ICE dopo la riforma del suo quadro normativo –che saranno presentate nel prossimo capitolo di questo lavoro– non possano essere considerate definitive o conclusive, ma debbano essere contrapposte a quelle tratte dai dati ottenuti nei successivi anni di vita di questo strumento partecipativo.

Per quanto riguarda il secondo grafico, i risultati sarebbero i seguenti:



Fonte: Elaborazione propria basata su dati ottenuti dalla pagina web https://europa.eu/citizens-initiative/_es

Come si evince dal grafico precedente, i Paesi con i tassi di partecipazione più bassi alle 21 iniziative citate sono stati la Lettonia (17 volte) e la Lituania (16 volte), seguiti da Estonia e Cipro (15 volte) e Malta (14 volte). Questo risultato potrebbe essere legato al fatto che, secondo i dati dell'Eurobarometro, i cittadini di Estonia, Cipro, Lettonia e Lituania sono –insieme a quelli della Repubblica Ceca e della Grecia– i meno propensi a sentire che la loro voce conta nell'UE⁸⁰⁸. Inoltre, i cittadini lituani, lettoni,

⁸⁰⁸ Secondo i risultati del sondaggio *Eurobarometro del Parlamento europeo European Parliament's Eurobarometer "Democracy in action - One year before the European elections"*, già citato, solo un terzo

ciprioti ed estoni hanno riferito alcuni dei livelli più bassi di consapevolezza dell'esistenza del loro diritto a partecipare a una ICE⁸⁰⁹. Non sorprende quindi che i cittadini di questi Paesi non utilizzino spesso strumenti partecipativi come l'ICE per far sentire la propria voce nell'UE⁸¹⁰.

D'altra parte, secondo il grafico precedente, i Paesi che più spesso hanno ottenuto uno dei più alti tassi di partecipazione alle varie ICE analizzate sono stati la Germania (16 volte), la Francia (15 volte), la Finlandia (12 volte), il Belgio (11 volte) e l'Italia e i Paesi Bassi (entrambi 10 volte). Di questi sei Stati membri, i Paesi Bassi, la Germania e la Finlandia sarebbero tra i sette Paesi più d'accordo con la premessa che la loro voce conta nell'UE⁸¹¹. Inoltre, tutti e tre avrebbero percentuali piuttosto elevate di consapevolezza dell'esistenza dell'ICE tra i loro cittadini⁸¹². Pertanto, si potrebbe anche dedurre una certa correlazione –sebbene molto meno evidente– tra la sensazione di essere ascoltati nell'UE e la conoscenza dell'esistenza dell'ICE e il grado di partecipazione a queste iniziative. Tuttavia, questo non è il caso di tutti gli Stati citati: sia la Francia che l'Italia hanno ottenuto un punteggio relativamente basso ai due estremi, mentre il Belgio si colloca a metà strada⁸¹³.

Perché, allora, i cittadini di questi Paesi hanno spesso registrato uno dei più alti tassi di partecipazione alle varie iniziative analizzate? Riteniamo che la risposta risieda in ragioni puramente organizzative e strategiche. Come osserva SMITH, nell'articolare le strategie di raccolta delle firme per il raggiungimento delle soglie normative, gli organizzatori delle iniziative potevano scegliere tra due opzioni principali: concentrare i

della popolazione o meno ritiene che la propria voce sia presa in considerazione nell'UE in Estonia (16%), Grecia (24%), Cipro (25%), Lettonia (29%), Lituania (31%) e Repubblica Ceca (31%) (p. 163).

⁸⁰⁹ Secondo il *Flash Eurobarometer 528 - Report "Citizenship and democracy"*, citato sopra, meno della metà dei cittadini lituani (solo il 46%) è consapevole del proprio diritto a partecipare a un'ICE. Questa percentuale è leggermente più alta in Lettonia e Cipro (entrambi 54%) e in Estonia (57%) (p. 13).

⁸¹⁰ Sorprendentemente, però, i cittadini della Lituania (28%) e dell'Estonia (26%) sono stati gli unici di tutti gli Stati membri dell'UE a ritenere che la partecipazione a un'ICE sia uno dei tre modi migliori per garantire che la loro voce sia ascoltata dai responsabili delle decisioni a livello dell'UE, come rivelato dallo *Special Eurobarometer 500 - First Results "Future of Europe"*, 2021, disponibile all'indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2256> [ultima visita: 31/1/2024].

⁸¹¹ Secondo l'Eurobarometro del PE citato in precedenza, i Paesi in cui una percentuale maggiore di cittadini ritiene che la loro voce conti nell'UE sono Svezia (78%), Danimarca (75%), Paesi Bassi (71%), Ungheria (62%), Lussemburgo (61%), Germania (59%) e Finlandia (59%).

⁸¹² Secondo il già citato Flash Eurobarometro 528, questa percentuale sarebbe dell'84% in Finlandia, del 78% nei Paesi Bassi e del 73% in Germania, che è tra i sette Stati dell'UE con la percentuale più alta su questo punto, insieme ad Austria (81%), Lussemburgo (76%), Ungheria e Malta (entrambi 73%).

⁸¹³ Secondo i documenti citati, in Francia solo il 38% dei cittadini ritiene che la propria voce conti nell'UE, mentre in Italia la percentuale scende al 35%. In Belgio, la percentuale sale al 54%.

propri sforzi su un numero ridotto di Stati di medie o grandi dimensioni, dove è necessaria una percentuale minore di cittadini per raggiungere la soglia nazionale; oppure concentrarsi su Stati più piccoli, dove il numero minimo di firme richiesto è inferiore⁸¹⁴. Tra queste opzioni, l'esperienza sembra dimostrare che gli organizzatori hanno preferito concentrarsi sugli Stati membri con una popolazione numerosa per poter raccogliere il milione di dichiarazioni di sostegno e garantire così il raggiungimento della soglia in sette Stati membri. Francia e Italia sono, dopo la Germania, gli Stati membri con il maggior numero di abitanti⁸¹⁵, quindi non sorprende che gli organizzatori delle iniziative abbiano destinato maggiori risorse alle loro campagne in questi Paesi, in quanto il numero potenziale di firmatari è molto più alto che in altri Stati. Questo spiegherebbe anche perché Malta, pur avendo un livello medio di soddisfazione per il livello di ascolto dei suoi cittadini nell'UE e un alto livello di consapevolezza tra i cittadini dell'esistenza del diritto di presentare un'ICE⁸¹⁶, è tra i Paesi con i livelli più bassi di partecipazione alle ICE: essendo lo Stato membro meno popolato dell'UE (seguito da Lussemburgo, Cipro, Estonia, Lettonia, Slovenia e Lituania), gli organizzatori potrebbero non aver investito molte risorse nelle campagne in questo Paese.

2.4. Iniziative con risposta e follow-up: casi di studio

2.4.1. "Save bees and farmers ! Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment"

Questa iniziativa promuove una campagna per la protezione delle api e della salute umana, riflettendo ancora una volta la crescente preoccupazione dei cittadini europei per la tutela dell'ambiente, della salute pubblica e del benessere degli animali. A tal fine, invita la Commissione a proporre atti giuridici volti a eliminare gradualmente i pesticidi di sintesi entro il 2035, a ripristinare la biodiversità e a sostenere gli agricoltori nella

⁸¹⁴ SMITH, G.: "The European Citizens' Initiative: A New Institution...", op. cit., p. 282

⁸¹⁵ Secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica (INE): https://www.ine.es/prodyser/demografia_UE/bloc-1a.html?lang=es#:~:text=El%20Estado%20miembro%20m%C3%A1s%20poblado,8%20millones%2C%20el%209%20%25 [ultima visita: 31/1/2024].

⁸¹⁶ Così, secondo l'Eurobarometro del PE e l'Eurobarometro Flash 528, citati sopra, meno della metà dei cittadini maltesi (44%) non è d'accordo con la premessa che la loro voce conta nell'UE, mentre il 73% è consapevole dell'esistenza del diritto di presentare un'ICE, una delle percentuali più alte nell'UE.

transizione⁸¹⁷. Guidata da una solida rete di oltre 140 ONG ambientaliste, organizzazioni di agricoltori e apicoltori, fondazioni caritatevoli e istituzioni scientifiche sparse in tutta l'UE⁸¹⁸, questa ICE ha iniziato la sua campagna di firme dopo la sua registrazione nel settembre 2019. A causa dell'attuazione di misure temporanee adottate dalle istituzioni europee in risposta alla pandemia, il termine per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno a questa iniziativa è stato prorogato di due anni⁸¹⁹, il che ha indubbiamente facilitato il già complesso compito di raccogliere le firme necessarie per poter presentare l'ICE alla Commissione.

Alla fine, grazie al duro lavoro dei suoi organizzatori e dei suoi partner, e anche con un sostanzioso finanziamento finanziario⁸²⁰, l'iniziativa è riuscita a raccogliere un totale di 1.054.973 firme accreditate⁸²¹. Il 25 novembre 2022, poco più di un mese dopo la presentazione dell'ICE alla Commissione, gli organizzatori hanno incontrato il Vicepresidente della Commissione per i Valori e la Trasparenza e il Commissario per la Salute e la Sicurezza alimentare⁸²². L'audizione pubblica di questa iniziativa, organizzata dalle commissioni ENVI e AGRI in collaborazione con la commissione PETI, si è tenuta il 24 gennaio 2023⁸²³. In questa sede, organizzatori, esperti e membri delle istituzioni

⁸¹⁷ Sullo scopo e gli obiettivi dell'ICE, si veda la *Commission Decision (EU) 2019/1566, of 4 September 2019, on the proposed citizens' initiative entitled 'Save bees and farmers! Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment'*, pubblicata in GUUE L-241 del 19/9/2019.

⁸¹⁸ Come indicato nella pagina web di questa campagna ECI: <https://www.savebeesandfarmers.eu/eng/about-us/> [ultima visita: 21/10/2023].

⁸¹⁹ Inizialmente, il periodo di raccolta delle firme per l'iniziativa "Save bees and farmers !" doveva terminare il 30 giugno 2020. Tuttavia, in applicazione delle disposizioni del Regolamento (UE) 2020/1042, la Decisione di esecuzione (UE) 2020/2200 della Commissione ha prorogato tale termine al 30 giugno 2021 (art. 2). Successivamente, con la Decisione di esecuzione (UE) 2021/360, la Commissione ha ulteriormente prorogato tale scadenza al 30 settembre 2021 (art. 2).

⁸²⁰ Questa iniziativa ha ricevuto un sostegno finanziario di 282.858,84 euro da varie organizzazioni e individui: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000016_en [ultima visita: 25/10/2023].

⁸²¹ Grazie al forte sostegno della popolazione tedesca, questa iniziativa è riuscita a superare le soglie minime in undici dei ventisette Stati membri: Austria (22.949), Belgio (81.203), Danimarca (16.457), Francia (89.647), Germania (526.501), Ungheria (20.705), Lettonia (6.488), Lussemburgo (5.249), Paesi Bassi (97.593), Romania (24.829) e Spagna (43.947).

⁸²² Ciò si riflette nel comunicato stampa pubblicato sul sito web della Commissione: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX_22_7180 [ultima visita: 21/10/2023].

⁸²³ Ulteriori informazioni sull'audizione sono disponibili al seguente indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/save-bees-and-farmers-towards-a-bee-frie/product-details/20230123CHE11261> [ultima visita: 25/10/2023]. La registrazione dell'audizione è disponibile al seguente link: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/agri-envi-committee-meeting_20230124-1430-COMMITTEE-ENVI-AGRI [ultima visita: 25/10/2023].

europee hanno discusso ciascuno degli obiettivi dell'ICE. Il 16 marzo l'iniziativa è stata discussa anche in plenaria dal Parlamento europeo, offrendo un'ulteriore opportunità di scambio di opinioni sull'argomento, anche se non è stata adottata alcuna risoluzione⁸²⁴. Da parte sua, il 14 dicembre 2022 il CESE ha adottato un parere d'iniziativa su questa ICE, invitando la Commissione, a seguito delle valutazioni d'impatto, ad adottare misure aggiuntive per raggiungere gli ambiziosi obiettivi fissati dall'iniziativa in modo concreto e più efficace⁸²⁵.

Infine, il 4 aprile 2023, la Commissione ha adottato la comunicazione che espone le sue conclusioni giuridiche e politiche sull'iniziativa "Save bees and farmers!"⁸²⁶. Si trattava della prima comunicazione ufficiale su un'ICE dopo l'entrata in vigore del nuovo regolamento 2019/788 e rappresentava quindi un'occasione cruciale per dimostrare ai cittadini europei se la riforma normativa fosse stata accompagnata anche da un cambiamento nell'atteggiamento sprezzante e riluttante della Commissione verso questo strumento di partecipazione dei cittadini. Ma così non è stato. L'istituzione custode dei Trattati si è nuovamente rifiutata di proporre un atto legislativo che recepisce le richieste avanzate nell'ambito di questa iniziativa. Il suo ragionamento ruotava ancora una volta intorno all'adeguatezza dei piani d'azione esistenti per raggiungere gli obiettivi dell'ICE. Secondo la Commissione, infatti, le azioni intraprese nell'ambito del Patto Verde Europeo costituiscono una risposta esauriente alle richieste avanzate nel quadro di questa iniziativa⁸²⁷. Per questo motivo, piuttosto che proporre una nuova legislazione, la Commissione si è semplicemente impegnata a garantire l'adozione e la futura attuazione di queste misure e a mantenere un elevato livello di ambizione nelle sue future proposte in questo settore.

⁸²⁴ La registrazione del dibattito è disponibile al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=EN&playerStartTime=20230316-09:04:14&playerEndTime=20230316-10:50:02#> [ultima visita: 25/10/2023].

⁸²⁵ *Opinion of the European Economic and Social Committee "European Citizens Initiative – Save bees and farmers"*, relatore: Arnold Puech d'Alissac, di 14/12/2022.

⁸²⁶ *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) "Save bees and farmers! Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment* [C(2023) 2320 final], Bruxelles, 5/4/2023.

⁸²⁷ Come chiarisce la comunicazione, queste misure comprendono: la strategia Farm to Fork e le strategie per la biodiversità, adottate il 20 maggio 2020; la proposta di legge sul ripristino della natura, presentata il 22 giugno 2022; la proposta di regolamento sull'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, anch'essa presentata il 22 giugno 2022; la revisione dell'iniziativa dell'UE per gli impollinatori, presentata il 24 gennaio 2023; la revisione della politica agricola comune dell'UE 2023-2027.

2.4.2. "Stop al Finning - Stop the trade"

Questa iniziativa, sempre nell'ambito del benessere animale, mirava a bloccare il commercio –importazione, esportazione e transito– di pinne di squalo nell'UE, indipendentemente dal fatto che fossero state precedentemente rimosse o meno⁸²⁸. Dopo la registrazione dell'ICE, è iniziata la campagna di raccolta firme che, a causa di successive proroghe durante la pandemia da parte del COVID-19, è stata estesa a due anni⁸²⁹. Con il sostegno di 100 ONG e di innumerevoli partner e volontari⁸³⁰, l'iniziativa è riuscita a raccogliere un totale di 1.119.996 firme accreditate da tutti i 27 Stati membri⁸³¹. In questa occasione, il modesto sostegno finanziario non ha impedito all'ICE di ottenere un ampio sostegno da parte dei cittadini europei⁸³². Come per tutte le iniziative di successo, la Commissione ha invitato gli organizzatori a presentare le loro idee in modo più dettagliato. A tal fine, il 6 febbraio gli organizzatori dell'ICE hanno incontrato il Vicepresidente per i Valori e la Trasparenza e il Commissario per l'Ambiente, gli Oceani e la Pesca⁸³³. Il 27 marzo si è tenuta al Parlamento europeo un'audizione pubblica organizzata dalla Commissione per la pesca del Parlamento europeo (PECH), in associazione con le Commissioni ENVI e PETI, durante la quale gli organizzatori hanno avuto l'opportunità di presentare la loro iniziativa e di sottoporla a dibattito⁸³⁴. L'ICE è

⁸²⁸ Si veda la *Commission Decision (EU) 2019/2252, of 17 December 2019, on the proposed citizens' initiative entitled 'Stop Finning — Stop the trade'*, pubblicata in GUUE L-336 del 30/12/2019.

⁸²⁹ Inizialmente, il periodo di raccolta delle firme per l'iniziativa "Stop Finning - Stop the trade" doveva terminare il 1° gennaio 2021. Tuttavia, in applicazione delle disposizioni del Regolamento (UE) 2020/1042, la Decisione di esecuzione (UE) 2020/2200 della Commissione ha prorogato tale termine al 31 ottobre 2021 (art. 2). Successivamente, con la Decisione di esecuzione (UE) 2021/360, la Commissione ha ulteriormente prorogato tale scadenza fino al 1° gennaio 2022 (art. 2).

⁸³⁰ <https://stop-finning-eu.org/demand/> [ultima visita: 25/10/2023].

⁸³¹ L'ICE ha raggiunto la soglia minima di firme in 15 dei 27 Stati membri: Austria (28.423), Belgio (18.581), Croazia (9559), Danimarca (9.832), Francia (289.413), Germania (475.635), Grecia (16.777), Ungheria (21.715), Irlanda (9.029), Italia (70.688), Lussemburgo (4.527), Malta (5.000), Paesi Bassi (22.278), Portogallo (20.384), Spagna (57.713) e Germania (475.635).

⁸³² Questa iniziativa ha ricevuto un sostegno finanziario di soli 17.360,00 euro da varie organizzazioni, il che la rende l'ICE meno finanziata per raggiungere le soglie minime richieste dall'art. 11.4 TUE e dal Regolamento 2019/788: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2020/000001_en [ultima visita: 25/10/2023].

⁸³³ Come risulta dal comunicato stampa pubblicato sul sito web della Commissione: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_23_624 [ultima visita: 31/1/2024].

⁸³⁴ Ulteriori informazioni sull'audizione sono disponibili al seguente indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/public-hearing-on-european-citizens-init/product-details/20230321CHE11463> [ultima visita: 25/10/2023]. La registrazione dell'audizione è disponibile al

stata successivamente discussa nella plenaria del PE dell'11 maggio 2023, anche se non è stata adottata alcuna risoluzione in questa sessione plenaria.

La Commissione ha adottato la sua comunicazione finale in risposta a questa iniziativa il 5 luglio 2023⁸³⁵. In essa, il custode dei trattati ha nuovamente rifiutato di adottare l'atto giuridico richiesto dagli organizzatori. Si è invece limitata a impegnarsi a realizzare, entro la fine del 2023, una valutazione d'impatto sulle conseguenze ambientali, sociali ed economiche di un divieto di commercializzazione delle pinne di squalo nell'UE, nonché a esaminare i migliori strumenti giuridici per richiedere informazioni più dettagliate al fine di identificare le specie di squalo e i rispettivi prodotti al momento dell'importazione e dell'esportazione, per arrivare all'adozione di una decisione che entrerà in vigore al più tardi il 1° gennaio 2025⁸³⁶. Sebbene anche questa iniziativa non fosse in grado, da sola, di innescare il processo legislativo europeo, gli organizzatori erano fiduciosi che la valutazione della Commissione avrebbe fornito le prove empiriche necessarie per indurre la Commissione a proporre un atto giuridico per attuare tale divieto⁸³⁷. In caso affermativo, potrebbe esserci la possibilità che questa ICE porti alla proposta di un atto giuridico nel medio-lungo termine, come nel caso dell'ICE “*Right2Water*”.

2.4.3. "SAVE CRUELTY FREE COSMETICS - COMMIT TO A EUROPE WITHOUT ANIMAL TESTING"

Questa iniziativa, registrata nel giugno 2021, mirava a sollecitare la Commissione a compiere i seguenti tre passi: avviare una modifica legislativa per proteggere e rafforzare il divieto di sperimentazione animale per i cosmetici, in modo che non possa essere effettuata per qualsiasi scopo in qualsiasi momento; trasformare la legislazione europea sui prodotti chimici per abolire la sperimentazione animale; adottare una

seguente link: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/envi-pech-peti-committee-meeting_20230327-1500-COMMITTEE-PECH-ENVI-PETI [ultima visita: 25/10/2023].

⁸³⁵ *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) "Stop Finning - Stop the Trade"* [C(2023) 4489 final], Bruxelles, 5/7/2023.

⁸³⁶ Si vedano in particolare le pp. 7 e 13 della comunicazione citata.

⁸³⁷ Si veda la *Communication from StopFinningEU on the Commission's response to the European Citizens' Initiative (ECI) "Stop Finning - Stop the Trade"*, disponibile all'indirizzo: https://stop-finning-eu.org/wp-content/uploads/2023/07/StopFinningEU_reaction_EN.pdf [ultima visita: 13/9/2023].

proposta legislativa per eliminare gradualmente tutti i test sugli animali nell'UE entro la fine della legislatura in corso⁸³⁸. Con il budget di gran lunga maggiore tra tutte le iniziative finora presentate alla Commissione⁸³⁹, questa iniziativa è riuscita a raccogliere un totale di 1.217.916 firme accreditate⁸⁴⁰.

Come per tutte le iniziative di successo, la Commissione ha invitato gli organizzatori di questa ICE a presentare le loro idee in modo più approfondito a Bruxelles, così il 17 marzo 2023 gli organizzatori dell'ICE hanno incontrato il Vicepresidente della Commissione europea responsabile per i Valori e la Trasparenza e il Commissario europeo per il Mercato interno⁸⁴¹. In seguito, il 25 maggio 2023 si è tenuta l'audizione dell'ICE, organizzata dalla commissione ENVI in collaborazione con le commissioni AGR e PETI, presso il PE⁸⁴². L'audizione è stata suddivisa in tre panel, uno per ciascuno degli obiettivi perseguiti dall'iniziativa.

Il 25 luglio dello stesso anno, la Commissione ha adottato la comunicazione che espone le conclusioni giuridiche e politiche in relazione a questa iniziativa, nonché le misure che intende adottare in risposta ad essa⁸⁴³. In questa comunicazione, la Commissione ha dichiarato di condividere l'obiettivo dell'ETI di eliminare completamente la sperimentazione animale a fini normativi. Tuttavia, non concordava con gli organizzatori né sui mezzi né sul calendario per raggiungere questo obiettivo.

⁸³⁸ *Commission implementing Decision (EU) 2021/1136, of 30 June 2021, on the request for registration of the European citizens' initiative entitled 'SAVE CRUELTY-FREE COSMETICS – COMMIT TO A EUROPE WITHOUT ANIMAL TESTING', pursuant to Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council*, pubblicato nella GUUE L-246, 12/7/2021.

⁸³⁹ Questa iniziativa è stata sostenuta con un finanziamento di ben 2.160.614,83 euro, frutto del contributo multiplo di un ampio gruppo di organizzazioni: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000006_en [ultima visita: 11/3/2023].

⁸⁴⁰ L'iniziativa è riuscita a raggiungere le firme necessarie in ben ventuno dei ventisette Stati membri, diventando così la prima ICE a raggiungere la soglia in più di venti Stati membri: Austria (14.923); Belgio (21.804); Bulgaria (54.137); Croazia (11.925); Cechia (90.139); Danimarca (28.315); Finlandia (43.943); Francia (248.070); Germania (257.988); Ungheria (15.707); Irlanda (11.211); Italia (91.992); Lettonia (8.197); Malta (7.186); Paesi Bassi (40.695); Polonia (42.617); Portogallo (19.124); Romania (50.033); Slovacchia (33.118); Spagna (66.493); e Svezia (30.401).

⁸⁴¹ Si veda il seguente link: https://commission.europa.eu/european-citizens-initiative/meeting-organisers-save-cruelty-free-cosmetics-european-citizens-initiative-european-commission-2023-03-17_en [ultima visita: 25/10/2023].

⁸⁴² Ulteriori informazioni su questa udienza sono disponibili al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/eci-hearing-save-cruelty-free-cosmetics-/product-details/20230524ECI00141> [ultima visita: 25/10/2023].

⁸⁴³ *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) 'Save cruelty-free cosmetics – Commit to a Europe without animal testing'* [C(2023) 5041 final], Bruxelles, 25/7/2023.

Pertanto, in risposta alla proposta degli organizzatori, ha ritenuto, da un lato, che non si trattasse di un obiettivo raggiungibile a breve o medio termine, in quanto lo stato attuale della scienza non può offrire soluzioni adeguate che consentano una comprensione completa della salute, delle malattie o della biodiversità senza tutti i metodi animali. D'altra parte, una proposta legislativa non era il meccanismo appropriato per raggiungere questo obiettivo. Decide invece di proporre una tabella di marcia che incorpora diverse misure legislative e non legislative, applicabili a breve e lungo termine, volte a eliminare gradualmente la sperimentazione animale fino a raggiungere un quadro normativo che non preveda l'uso di animali in tutta la legislazione pertinente in materia di sostanze chimiche⁸⁴⁴, a dimostrazione di un serio impegno nei confronti degli obiettivi stabiliti nell'iniziativa, sebbene non venga stabilito un calendario concreto. Pertanto, pur non proponendo l'atto giuridico richiesto dagli organizzatori, questa decisione è, a nostro avviso, un chiaro esempio di come l'ICE abbia il potenziale per fungere da ponte tra i cittadini e le istituzioni europee, in modo che queste ultime tengano conto delle loro preoccupazioni quando prendono decisioni e formulano le politiche dell'UE.

2.4.4. Fur Free Europe

Con questa iniziativa, gli organizzatori hanno chiesto alla Commissione di intervenire per vietare due pratiche principali: l'allevamento e l'uccisione di animali al solo o principale scopo di produrre pellicce e l'immissione sul mercato dell'UE di pellicce di animali d'allevamento e di prodotti contenenti pellicce. La Commissione ha registrato

⁸⁴⁴ Le tappe principali di questa roadmap saranno: un'analisi graduale di ciascuno degli endpoint (eco)tossicologici al fine di definire le misure e le tappe necessarie per eliminare gradualmente la sperimentazione animale; il pieno coinvolgimento delle parti interessate nei workshop del 2023 e del 2024 in cui verrà discussa la tabella di marcia"; il rafforzamento della collaborazione tra agenzie e comitati di esperti, anche attraverso l'adozione, nella seconda metà del 2023, della proposta della Commissione sulla "razionalizzazione del lavoro scientifico e tecnico dell'UE sulle sostanze chimiche attraverso le agenzie dell'UE"; il miglioramento dell'accessibilità delle informazioni sui NEM, anche attraverso una proposta della Commissione, nella seconda metà del 2023, per un regolamento sui dati sulle sostanze chimiche che migliorerà l'accessibilità delle informazioni sulle sostanze chimiche; analisi dell'eventuale necessità e fattibilità di un comitato scientifico di esperti che fornisca consulenza sullo sviluppo di metodi non basati sugli animali e sulla loro adozione e utilizzo nel quadro normativo; analisi dei modi per migliorare le attività di comunicazione con i Paesi partner e le organizzazioni multilaterali non appartenenti all'UE, nonché per aumentare la visibilità delle agenzie dell'UE nelle pertinenti sedi internazionali (si veda punto 4 della decisione della Commissione).

l'ICE il 16 marzo 2022⁸⁴⁵, e due mesi dopo, gli organizzatori hanno iniziato la campagna di raccolta firme. Sostenuta da un budget consistente –secondo solo a quello dell'iniziativa SAVE CRUELTY FREE COSMETICS– e con il sostegno di oltre ottanta organizzazioni in tutta Europa, questa ICE è riuscita a raccogliere un totale di 1.502.319 firme accreditate in soli dieci mesi e mezzo⁸⁴⁶, diventando così l'iniziativa a favore degli animali di maggior successo mai presentata⁸⁴⁷..

Come previsto dalla procedura formale dell'ICE, il 12 ottobre 2023 il Parlamento europeo ha tenuto un'audizione pubblica –organizzata congiuntamente dalla Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO) e dalle Commissioni AGRI e PETI– in cui gli organizzatori dell'iniziativa hanno potuto presentare gli obiettivi e le ragioni dell'iniziativa e dialogare con gli eurodeputati e i rappresentanti della Commissione⁸⁴⁸. Una settimana dopo l'audizione, si è svolto un dibattito sull'ICE in plenaria del Parlamento europeo, in cui un gran numero di eurodeputati provenienti da tutto lo spettro politico ha invitato la Commissione a rispettare le richieste dell'iniziativa e a vietare gli allevamenti di animali da pelliccia.

Il 7 dicembre dello stesso anno, la Commissione europea ha pubblicato la sua risposta ufficiale all'iniziativa *Fur Free Europe*⁸⁴⁹. Sebbene la risposta menzioni un possibile futuro divieto di coltivazione e commercializzazione di pellicce d'allevamento sul mercato europeo, in linea con gli obiettivi perseguiti dagli organizzatori dell'ICE, la

⁸⁴⁵ *Commission implementing Decision (EU) 2022/482 of 16 March 2022 on the request for registration of the European citizens' initiative entitled 'Fur Free Europe' pursuant to Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council*, pubblicato nella GUUE L-98 del 25/3/2022..

⁸⁴⁶ Il periodo di raccolta delle firme per questa iniziativa è iniziato il 18 maggio 2022 e si è concluso, per decisione degli organizzatori, il 1° marzo 2023. La decisione di chiudere anticipatamente l'ICE è stata presa a causa del potenziale impatto che l'iniziativa potrebbe avere sulla revisione della legislazione dell'UE in materia di benessere degli animali, nell'ambito della strategia comunitaria "From Farm to Fork" (queste informazioni sono disponibili al seguente link: <https://www.eurogroupforanimals.org/news/european-citizens-made-it-clear-its-time-fur-free-europe> [ultima visita: 31/1/2023]).

⁸⁴⁷ L'ICE ha raggiunto la soglia minima di firme in diciotto dei ventisette Stati membri: Germania (518.534), Austria (25.136), Belgio (27.753), Bulgaria (71.444), Croazia (9.362), Repubblica Ceca (31.722), Danimarca (52.178), Slovacchia (34.946), Estonia (5.000), Finlandia (82.067), Francia (107.672), Grecia (16.713), Italia (5.000). 808, Finlandia (82.067), Francia (107.672), Grecia (16.713), Italia (83.164), Lettonia (64.162), Lituania (49.650), Paesi Bassi (41.122), Polonia (90.919), Slovacchia (34.946) e Svezia (101.645).

⁸⁴⁸ Ulteriori informazioni sull'audizione sono disponibili al seguente indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/fur-free-europe/product-details/20231005ECI00161> [ultima visita: 30/1/2024]. La registrazione dell'audizione è disponibile al seguente link: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/agri-imco-peti_20231012-0900-COMMITTEE-AGRI-IMCO-PETI [ultima visita: 30/1/2024].

⁸⁴⁹ *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) 'Fur Free Europe' (C/2023/1559)*, pubblicato nella GUUE il 21/12/2023.

Commissione europea ha nuovamente deciso di non presentare alcun atto legale per attuare tale divieto per il momento. Ha invece scelto di attendere una valutazione scientifica da parte dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), ritenendo necessario, prima di proporre qualsiasi misura legislativa, che venga effettuata una valutazione scientifica aggiornata per determinare se gli animali da pelliccia possano essere allevati in condizioni che garantiscano un livello sufficiente di benessere animale⁸⁵⁰. Tale relazione dovrà essere presentata, sotto forma di parere, entro marzo 2025. Sulla base di questo parere, in una seconda fase, la Commissione si è impegnata a valutare la necessità, la proporzionalità e la giustificazione dei divieti richiesti nell'ICE, nonché il loro impatto economico e sociale nell'UE. Sulla base della relazione scientifica dell'EFSA e della valutazione effettuata, la Commissione comunicherà, al più tardi entro marzo 2026, se ritiene opportuno proporre un divieto, dopo un periodo di transizione⁸⁵¹. Rimane quindi aperta la possibilità che questa iniziativa possa sfociare in una proposta di atto giuridico che porti a risultati legislativi, anche se non c'è un chiaro impegno politico, dato che l'eventuale presentazione della proposta è stata subordinata all'esito della valutazione d'impatto. In ogni caso, non si tratta di un'eventualità che si verificherà nemmeno a medio termine, ma bisognerà aspettare ancora qualche anno per vedere qualche risultato a livello normativo, come è successo con l'ICE *“Right2Water”*. Nel frattempo, la Commissione sta portando avanti diverse azioni in relazione al benessere, alla salute pubblica e all'impatto ambientale dell'allevamento di animali da pelliccia, come visite in loco agli allevamenti di animali da pelliccia negli Stati membri per esplorare i controlli sanitari esistenti o una valutazione d'impatto in vista di una possibile revisione del regolamento sull'etichettatura dei tessuti⁸⁵².

⁸⁵⁰ A sostegno della loro ICE, gli organizzatori di Fur Free Europe hanno prodotto un rapporto che fornisce prove scientifiche delle ragioni per vietare l'allevamento di animali da pelliccia e l'immissione di prodotti di pellicceria sul mercato europeo da una prospettiva di salute pubblica, legale, ambientale ed etica. Il rapporto è disponibile al seguente link: https://www.eurogroupforanimals.org/files/eurogroupforanimals/2022-10/Fur_Free_Europe_Master_Report.pdf / [ultima visita: 30/1/2024].

⁸⁵¹ Come indicato al punto 3.1 della decisione della Commissione.

⁸⁵² Come si legge nel comunicato stampa intitolato *“Questions and Answers on the European Citizens' Initiative “Fur Free Europe”*”: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_6254 [ultima visita: 31/1/2024].

CAPITOLO IV

**BILANCIO DELL'EFFICACIA DELL'INIZIATIVA DEI CITTADINI
EUROPEI COME STRUMENTO DI DEMOCRAZIA
PARTECIPATIVA: ICE AL BIVIO?**

1. BILANCIO DELL'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI COME STRUMENTO DI
INIZIATIVA LEGISLATIVA

Per alcuni studiosi, il successo dell'ICE come strumento di democrazia partecipativa dovrebbe essere misurato in termini di numero di iniziative che portano a un Libro Verde o a una proposta di atto giuridico da parte della Commissione⁸⁵³. In altre parole, la reale efficacia di questo strumento dipenderà dalla sua capacità di attivare la macchina legislativa di Bruxelles. Come si può dedurre dalle due analisi (giuridica ed empirica) svolte nelle sezioni precedenti, il potenziale dell'ICE in termini di iniziativa legislativa è piuttosto marginale e limitato⁸⁵⁴. Lo dimostra il fatto che, finora, delle dieci iniziative che hanno raggiunto il numero di firme richiesto e sulle quali la Commissione europea si è pronunciata esponendo le proprie conclusioni giuridiche e politiche (che, a loro volta, rappresentano solo il 10,7% delle iniziative registrate), nessuna di esse ha avuto conseguenze immediate e dirette a livello normativo e solo una –l'ICE "Right2Water"– ha avuto un impatto a livello legislativo nel medio-lungo termine, portando all'adozione di un atto giuridico che attua la maggior parte –ma non tutti, in quanto ignora l'obiettivo principale di riconoscere un diritto umano all'acqua potabile– degli obiettivi perseguiti dagli organizzatori. Questo nonostante il fatto che, come già

⁸⁵³ MONAGHAN, E.: "Assessing Participation and Democracy in the EU...", op. cit., p. 296.

⁸⁵⁴ A questo proposito, Alemanno ha sottolineato che l'esiguo numero di iniziative che hanno ricevuto una risposta formale da parte della Commissione dimostra che l'ICE "is a long way from the expectations, and very distant from creating a genuine bottom-up process of legislative initiative effectively capable of enabling EU citizens to participate in the Union's democratic life" (ALEMANNO, A.: *Towards a permanent citizens' participatory...*, op. cit., p. 41). Sulla limitata capacità dell'ICE di produrre risultati legislativi si sono espressi anche altri, tra cui, ESPALIÚ BERDUD, C.: "A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation...", op. cit., pp. 200-201; PALLADINO, R.: "Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica...", op. cit., p. 373; UNCETABARRENECHEA LARRABE, J.: "El reforzamiento de la participación ciudadana como dimensión clave en el futuro de la UE: una mirada al potencial de la Iniciativa Ciudadana Europea como factor de innovación y profundización democrática", *El futuro de la Unión Europea: Aportaciones a la Conferencia*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 106 e 164; o MURPHY, B.L. & ORGAN, J.: "Global Participatory Democracy...", op. cit., p. 1088.

detto, nella sua comunicazione formale in risposta a questa iniziativa la Commissione abbia inizialmente rifiutato di adottare una proposta di atto giuridico, impegnandosi solo ad adottare misure più "morbide" volte a valutare il quadro normativo esistente in questo campo. Pertanto, l'esperienza pratica dimostra che è possibile che un'ICE porti a risultati legislativi anche anni dopo la sua presentazione al custode dei trattati.

Per quanto riguarda le altre nove iniziative presentate alla Commissione, una di esse dovrebbe portare a una proposta di atto giuridico da parte della Commissione, anche se non l'ha ancora fatto: l'ICE "*End the Cage Age*". Nel 2021, in occasione della presentazione delle conclusioni su questa iniziativa, la Commissione si era impegnata a presentare una proposta di atto giuridico che vietasse l'uso delle gabbie per gli animali da allevamento, realizzando così gli obiettivi dell'iniziativa. Tuttavia, sotto la pressione delle grandi *lobby* e degli eurodeputati, è probabile che la Commissione si rimangi la promessa esplicita di presentare questa proposta entro il 2024. Sebbene gli organizzatori, i cittadini europei e le organizzazioni per il benessere degli animali chiedano alla Commissione di rispettare il calendario, la loro voce sembra essere stata messa in ombra dalla necessità di compiacere gli eurodeputati e i potenti lobbisti di Bruxelles. Questa esperienza fornisce un'altra importante indicazione sull'impatto legislativo dell'ICE: anche nei casi in cui un'iniziativa dei cittadini viene accolta positivamente dalla Commissione e viene inserita nell'agenda legislativa, questo strumento di partecipazione non ha un'influenza significativa sul calendario della Commissione.

In altri casi, la Commissione ha mostrato un atteggiamento poco reattivo e riluttante nell'adottare le proposte di atti giuridici richiesti dagli organizzatori, il che non aiuterebbe a decostruire l'immagine di questa istituzione come tecnocratica e distante dai cittadini. Questa riluttanza della Commissione è evidente, ad esempio, nel caso dell'ICE "*Minority Safepack*", dove la Commissione ha deciso di non presentare la proposta legislativa richiesta dagli organizzatori nonostante il sostegno di un'ampia maggioranza del PE. Dato che, in seguito al rifiuto di registrare l'ICE sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento 211/2011, la CGUE aveva esplicitamente affermato che la Commissione è competente a presentare una proposta di atto giuridico volta a rafforzare la protezione delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche, nella sua comunicazione finale la Commissione doveva evitare di basarsi sull'esistenza di ostacoli giuridici alla presentazione di proposte di atti giuridici in conformità con la richiesta degli organizzatori, se voleva giustificare il suo mancato

intervento. Per questo motivo, a nostro avviso, la Commissione ha deciso di basare l'intero ragionamento sull'opportunità di non proporre alcuna delle misure legislative richieste nell'ICE sulla sufficienza del quadro normativo dell'UE in materia. In questo modo, può rifiutare la presentazione delle proposte legislative previste dall'iniziativa per ragioni puramente politiche, anche se, da un punto di vista giuridico, tali misure sono in linea con il quadro normativo dell'UE. Sebbene questa argomentazione sia compatibile con l'ampio margine di discrezionalità di cui gode la Commissione in questo settore, essa mostra chiaramente una totale mancanza di volontà da parte di questa istituzione di attuare misure per raggiungere gli obiettivi dell'ICE, a nostro avviso perché tratta un tema tradizionalmente scomodo e delicato che è stato evitato nelle politiche dell'UE. Riflessioni simili possono essere fatte, a nostro avviso, in relazione alle iniziative "*One of Us*", "*Stop Vivisection*" o "*Ban glyphosate*". Come abbiamo visto, gli organizzatori di due di queste iniziative ("*Minority SafePack*" e "*One of Us*") hanno impugnato la decisione della Commissione davanti ai tribunali europei, ritenendo che la mancata adozione da parte della Commissione della proposta di atto giuridico richiesta rendesse inutile lo strumento dell'ICE. Tuttavia, sia la CGUE che la Corte di Giustizia hanno sottolineato la natura non vincolante dell'ICE e hanno rispettato pienamente l'ampio margine di discrezionalità della Commissione nel contesto di un'ICE, limitando le loro decisioni a un controllo formale del rispetto dell'obbligo di motivazione. La Commissione ha inoltre rifiutato espressamente la possibilità di proporre l'atto giuridico richiesto dall'ICE "*Save Cruelty Free Cosmetics*", ritenendo che tale atto legislativo non fosse il modo migliore per raggiungere l'obiettivo perseguito dagli organizzatori. Tuttavia, in questo caso, riteniamo che la Commissione abbia mostrato un atteggiamento piuttosto ricettivo nei confronti delle preoccupazioni degli organizzatori e abbia offerto una soluzione alternativa soddisfacente: una tabella di marcia che incorpora misure per raggiungere progressivamente gli obiettivi perseguiti dall'ICE.

Su questo punto, l'esperienza sembra confermare che, come avvertito da alcuni autori⁸⁵⁵, l'ICE ha un impatto reale in termini legislativi solo quando è in linea con le politiche già decise dalla Commissione e si inserisce nella sua agenda politica futura, e quindi non riesce a dare ai cittadini un ruolo attivo nella definizione delle politiche

⁸⁵⁵ GASCÓN MARCÉN, A.: "Gobernanza electrónica en la Unión Europea...", op. cit., pp. 37-38; o MARTÍN MARTÍNEZ, M.M.: "Balance y prospectiva de la iniciativa ciudadana...", op. cit., p. 846.

dell'UE⁸⁵⁶. In effetti, ciò è stato implicitamente riconosciuto dalla stessa Commissione nelle sue risposte ad alcune ICE presentate⁸⁵⁷. L'opportunità tecnica e politica della proposta avrebbe quindi la precedenza sulla volontà dei cittadini, per cui si potrebbe sostenere che l'ingresso dell'ICE non ha avuto alcuna influenza rilevante –né in termini giuridici né in termini politici– sul quasi-monopolio dell'iniziativa legislativa di cui dispone la Commissione europea⁸⁵⁸, e che l'ICE è ben lontana dal creare un processo di iniziativa legislativa veramente dal basso⁸⁵⁹. Ciò conferma la premessa sostenuta da LINDSETH: l'UE salvaguarderebbe sempre la sua natura decisionale "burocratica" impedendo la proliferazione di strumenti di partecipazione dei cittadini come l'ICE o, se ne consentisse l'esistenza, le istituzioni europee avrebbero il potere di controllarne il funzionamento garantendone gli effetti limitati⁸⁶⁰.

Tutto ciò influisce senza dubbio sull'efficacia dell'ICE come strumento di democrazia partecipativa. Come ha sottolineato CUESTA LÓPEZ, l'influenza dell'ICE sulla vita democratica dell'UE dipende in ultima analisi dall'atteggiamento delle istituzioni europee nei confronti delle ragionevoli richieste avanzate dai cittadini europei⁸⁶¹. Pertanto, il ridotto impatto dell'ICE in termini di iniziativa legislativa dovuto alla mancanza di reattività della Commissione è stato a lungo percepito come una delle principali debolezze di questo strumento di partecipazione dei cittadini⁸⁶², che ostacola

⁸⁵⁶ Contrariamente a questa posizione e molto più ottimista sull'efficacia dell'ICE, Luena López ha sottolineato che l'ICE è lo strumento europeo "más eficaz y útil" di partecipazione dei cittadini, in quanto "ofrece una posibilidad cierta de participación directa de los ciudadanos de la UE dentro de unos parámetros rigurosos de democracia participativa y de legislación inteligente" e "permite a los ciudadanos europeos involucrarse activamente en la formulación de las políticas de la Unión" (LUENA LÓPEZ, C.: "La participación ciudadana en la arquitectura institucional...", op. cit., pp. 8 e 10, rispettivamente).

⁸⁵⁷ Ad esempio, la risposta all'iniziativa "End the Cage Age" afferma esplicitamente che questa iniziativa "aligns with the Commission's deliberations for actions in this area" (cfr. la *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) "End the Cage Age"*, citata sopra, p. 15). Non sorprende quindi che questa sia stata l'unica iniziativa in cui la Commissione si è impegnata ad adottare una proposta legislativa che realizzasse gli obiettivi dell'ICE.

⁸⁵⁸ BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea en el contexto...*, cit., p. 328. Su questa linea, già nel 2016 questo autore avvertiva che "l'iniziativa dei cittadini non dovrebbe significare molto di più di un nuovo modo di incanalare gli interessi dei cittadini senza avere un impatto decisivo sull'ordine istituzionale su cui si basa l'UE" (BÁEZ LECHUGA, I.: "Disfunciones de la democracia directa...", op. cit., p. 154).

⁸⁵⁹ Come sostenuto da LONGO, E.: "The European Citizens' initiative: too much...", op. cit., p. 188.

⁸⁶⁰ LINDSETH, P.: *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the nation-state*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 10.

⁸⁶¹ CUESTA LOPEZ, V.: "A Preliminary Approach to the Regulation...", op. cit., p. 22.

⁸⁶² L'effetto limitato dell'ICE in termini di iniziativa legislativa è stato rilevato, tra gli altri, da BOUZA GARCÍA, L. & GREENWOOD, J.: "What is a Successful ECI?", op. cit., p. 165; KANDYLA, A. & GHERGHINA, S.: "What Triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative...", op. cit., p.

l'adempimento della sua funzione di politicizzazione⁸⁶³. A questo proposito, GLOGOWSKI e MAURER hanno avvertito che se l'istituzione custode dei Trattati non avesse adottato un atteggiamento costruttivo e reattivo nei confronti delle varie ICE, facilitando il loro ingresso nell'agenda legislativa, è probabile che coloro che desiderano realmente influenzare in modo efficace la definizione delle politiche dell'UE decidano di non utilizzare l'ICE⁸⁶⁴. Questo sembra essere il caso, visto il sottoutilizzo e il progressivo declino dell'uso di questo strumento. Infatti, secondo i risultati dello Speciale Eurobarometro 500 condotto alla fine del 2020, solo il 9% degli intervistati ha dichiarato che aderire a un'ICE è il modo migliore per far sentire la propria voce a livello europeo⁸⁶⁵. Questo ci porta a considerare confermata una delle ipotesi avanzate da KANDYLA e GHERGHINA sui fattori che innescano l'uso dell'ICE da parte dei cittadini europei: “*The more responsive an individual considers the EU to be, the more likely it is that she or he will intend to use the ECP*”⁸⁶⁶.

1223; VOGIATZIS, N.: “Between discretion and control: Reflections...”, op. cit., p. 262; PAROL, A.: “The European Citizens' Initiative Reform...”, op. cit., pp. 69-70; ROMITO, A.M.: “European citizens' initiative: new rules, new trend?”, *Union of Jurists of Romania. Law Review*, Vol. X, N° Especial, 2019, pp. 60-61; PÉREZ DE LAS HERAS, B.: “La participación ciudadana en el futuro de Europa: instrumentos y oportunidades para promover un espacio público europeo”, *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, Vol. 22, N° 45, 2020, p. 86; o ÅLANDER, M. & VON ONDARZA, N.: “The European Citizens' Initiative and its reform...”, op. cit., p. 281.

⁸⁶³ Nel suo lavoro sul valore dell'ICE, Salm ha presentato due diversi tipi ideali verso i quali la procedura ICE potrebbe svilupparsi. Il primo sarebbe il tipo ideale di funzione consultiva, concependola come uno strumento aggiuntivo di governance partecipativa che, al pari di altri strumenti come le consultazioni degli stakeholder o le audizioni, favorisce il dialogo tra gli attori della società civile e le istituzioni dell'UE. Per i secondi, invece, l'ICE svolgerebbe una funzione politicizzante, costringendo le istituzioni dell'UE a essere più reattive e a spiegare meglio le loro politiche ai cittadini dell'UE, fornendo così ai cittadini dell'UE e alla società civile organizzata un ulteriore strumento complementare alla democrazia rappresentativa per responsabilizzare le istituzioni dell'UE (SALM, C.: *The added value of the European Citizens' Initiative...*, op. cit., p. 97).

⁸⁶⁴ GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: “The European Citizens' Initiative – Chances...”, op. cit., p. 26

⁸⁶⁵ Una percentuale inferiore rispetto a quella ottenuta da altre opzioni come la partecipazione a consultazioni europee online (10%), la partecipazione a dibattiti su internet o attraverso i social network (10%), l'adesione o il sostegno a un'organizzazione della società civile o a una ONG (11%), lo sciopero (12%), l'adesione o il sostegno a un partito politico (12%), l'adesione a una manifestazione (14%), la partecipazione a eventi come dibattiti cittadini, assemblee di cittadini, ecc. (15%), la firma di una petizione (23%), il voto ad altre elezioni (26%) o il voto alle elezioni del PE (55%). Come emerge chiaramente da questi risultati, il voto alle elezioni rimane l'opzione preferita dai cittadini europei per far sentire la propria voce nell'UE. Cfr. *Special Eurobarometer 500 - First Results "Future of Europe"*, già citato, p. 31.

⁸⁶⁶ Come spiegano giustamente gli autori, nel caso dell'ICE, la dipendenza dell'impatto legislativo dal sostegno istituzionale rende l'efficacia esterna particolarmente rilevante per spiegare l'intenzione dei cittadini di utilizzarla. Pertanto, ci si può aspettare che i cittadini che trovano i responsabili politici dell'UE generalmente reattivi alle richieste dei cittadini considerino la loro partecipazione efficace (KANDYLA, A. & GHERGHINA, S.: “What Triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative...”, op. cit., p. 1228).

Il problema di fondo è che, come sottolinea giustamente KARATZIA, c'è una chiara discrepanza tra le aspettative dei cittadini dell'UE nei confronti dell'ICE, da un lato, e la capacità dell'ICE di produrre risultati legislativi, dall'altro⁸⁶⁷. Dato lo sforzo titanico richiesto per presentare un'iniziativa alla Commissione, è comprensibile che gli organizzatori che riescono in questa ardua procedura si aspettino un atteggiamento ricettivo da parte della Commissione quando si tratta di adottare proposte di atti giuridici richiesti nel quadro dell'ICE⁸⁶⁸. Poiché le aspettative sono molto alte, la mancanza di risultati concreti a livello legislativo –perfettamente accettabile dal punto di vista giuridico, data la natura non vincolante di questo strumento– non fa altro che generare frustrazione, impotenza e demotivazione tra i cittadini europei, che sentono che tutti i loro sforzi sono stati sprecati⁸⁶⁹. Questo non solo mina la credibilità dell'ICE, ma anche la credibilità stessa dell'ICE. Questo non solo mina la credibilità e l'immagine stessa dell'ICE⁸⁷⁰, ma ha anche un effetto controproducente: invece di favorire la vicinanza e l'avvicinamento tra i cittadini europei e l'UE, li allontana sempre di più⁸⁷¹.

⁸⁶⁷ KARATZIA, A.: “The European Citizens' Initiative and the EU Institutional Balance: On Realism and the Possibilities of Affecting EU lawmaking”, *Common Market Law Review*, N° 1, 2017, p. 177

⁸⁶⁸ Come sottolinea Russack: “[I]n the eyes of the Commission, the ECI is an agendasetting tool, serving to draw attention to certain issues (...). Citizens, however, have the expectation that they can effectively influence policymaking and change existing policy preferences” (RUSSACK, S.: “Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking”, op. cit., p. 21). A questo proposito, Pérez de las Heras avverte che “finché l'iniziativa dei cittadini continuerà a essere vista come uno strumento che compete con il potere di iniziativa legislativa della Commissione, l'impulso dei cittadini a proporre nuove leggi continuerà a essere considerato come un mero modo per limitare le prerogative della Commissione” (PÉREZ DE LAS HERAS, B.: “La participación ciudadana en el futuro de Europa...”, op. cit., p. 87).

⁸⁶⁹ Questo risultato era già stato anticipato da diversi autori. Tra questi, Gherghina e Groh hanno affermato che: “The simplest possible way in which the ECI can positively influence the attitude of citizens toward the EU is its success, that is, proposals end up in legislation or policies. On the contrary, if initiatives fail the ECI could have a demotivating effect and deepen the view that citizens’ voices do not count in the EU” (GHERGHINA, S. & GROH, A.: “A poor sales pitch? The European citizens’s...” op. cit., p. 375). Sulla stessa linea, MAIANI, F.: “Citizen participation and the Lisbon Treaty...”, op. cit., p. 12.

⁸⁷⁰ In questo senso, il CESE ha avvertito che “The significant technical, legal and bureaucratic difficulties encountered by promoters and the limited legislative impact of successful initiatives have undermined the credibility of the ECI tool” (*Opinion of the European Economic and Social Committee on The European Citizens’ Initiative*, citato sopra, punto 3.2).

⁸⁷¹ Questo aspetto è stato esplicitamente sottolineato dal Parlamento europeo nella risoluzione sul seguito dato all'ICE *Right2Water*, in cui si sottolinea che se la Commissione trascura le ICE di successo e ampiamente sostenute nel quadro del meccanismo democratico istituito dal Trattato di Lisbona, l'UE in quanto tale perderà credibilità agli occhi dei cittadini (p. 6, par. 11). In dottrina, le parole di Berg sono particolarmente esemplificative quando osserva che: Any Euroscepticism generated by the ECI comes from the Commission’s own actions that limit citizen participation and increase the gap to citizens, not by the ECI instrument itself” (BERG, C.: “Commission ignoring the ECI's positive potential for democracy”, in *EURACTIV*, 2016. Disponibile all'indirizzo: <https://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/opinion/commission-ignoring-the-eci-s-positive-potential-for-democracy/> [ultima visita:

Per non degradare l'ICE come strumento di democrazia partecipativa, è essenziale che la Commissione trovi un equilibrio tra la totale sottomissione all'ICE –che agisce come mero collegamento tra i cittadini e i legislatori europei– o il totale controllo di questo strumento –che si astiene sistematicamente dall'adottare una proposta di atto giuridico anche se l'ICE ha soddisfatto tutti i requisiti legali–⁸⁷². In questo senso, PAROL avverte giustamente che l'aumento dell'impatto dell'ICE in termini di risultati legislativi non dipende da eventuali modifiche del diritto primario o secondario dell'UE, ma da un cambiamento di atteggiamento da parte della Commissione⁸⁷³. A nostro avviso, una posizione equilibrata potrebbe essere quella adottata dalla Commissione quella adottata dalla Commissione nel caso delle iniziative "Stop Finning" e "Fur free Europe". In questi casi, la Commissione non ha chiuso la porta alla possibilità di presentare in futuro la proposta di atto giuridico richiesta dagli organizzatori. Tuttavia, ha subordinato l'esercizio della sua iniziativa legislativa ai risultati di varie valutazioni e relazioni di esperti sulla necessità, la proporzionalità e le potenziali conseguenze dell'adozione dell'atto giuridico proposto nell'ambito di queste iniziative. Pertanto, sebbene gli organizzatori di queste iniziative abbiano fornito relazioni con studi scientifici a sostegno della loro richiesta, sembra che la Commissione sia cauta quando si tratta di impegnarsi a includere nuove proposte nella sua agenda legislativa. Si tratta, d'altra parte, di una posizione logica, poiché il potere di iniziativa legislativa conferito a questa istituzione è subordinato al perseguimento degli interessi dell'UE. In ogni caso, riteniamo che il fatto che la Commissione sia ricettiva, almeno, a prendere in considerazione la possibilità di adottare le proposte di atti giuridici che hanno origine in un'ICE debba essere visto come un importante risultato per questo strumento di democrazia partecipativa.

25/10/2023]. Sulla stessa linea, Méndez e Méndez sottolineano che: “[I]n the EU set-up where democratic discontent has become increasingly profound, the absence or perceived absence of adequate follow-up to such initiatives is one of the perils of the ECI for the EU” (MENDEZ, F. & MENDEZ, M.: “The Promise and Perils of Direct Democracy...”, op. cit., p. 78). In questa linea, si veda anche VV.AA.: *The Treaty of Lisbon: A Second Look...*, op. cit., p. 133; GASCÓN MARCÉN, A.: "Gobernanza electrónica en la Unión Europea...", op. cit, pp. 38-40; BÉLIER, S.: "Fulfilling the promise of the ECI...", op. cit., p. 82; o SUÁREZ ANTÓN, O.: "Auge y declive de la iniciativa ciudadana...", op. cit.

⁸⁷² Come sostengono BARDAZZI, E. & CARAMASCHI, O.: *Italian and European Citizens' Initiatives...*, op. cit., p. 22.

⁸⁷³ PAROL, A.: "The European Citizens' Initiative Reform...", op. cit., pp. 67-68.

2. BILANCIO DELL'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI COME MECCANISMO DI DEFINIZIONE DELL'AGENDA

In teoria, come si evince dall'analisi della sua configurazione teorica nel diritto primario e secondario dell'UE, l'ICE offre ai cittadini un mezzo limitato per inserire le questioni di loro interesse nell'agenda politica della Commissione, nella misura in cui costituisce uno strumento *di agenda-setting*⁸⁷⁴. Questo, in una certa misura, implica un grado di responsabilizzazione dei cittadini europei rispetto alla situazione precedente all'esistenza di questo strumento partecipativo⁸⁷⁵. Tuttavia, lo studio empirico condotto nella sezione IV del presente documento dimostra che l'ICE ha avuto e continua ad avere una capacità molto limitata di influenzare l'agenda politica della Commissione. Così, sebbene sia innegabile che l'ICE sia riuscita ad ampliare e diversificare la gamma di questioni esaminate e discusse dalle istituzioni europee⁸⁷⁶ –introducendo alcuni temi tradizionalmente esclusi dai dibattiti politici europei, come la tutela delle minoranze o gli embrioni umani–, questa capacità è attualmente molto limitata, dal momento che, come dimostra l'esperienza pratica nell'attuazione di questo strumento, pochissime iniziative riescono a superare i requisiti per essere discusse davanti alla Commissione e in un'audizione pubblica davanti al PE. Pertanto, sebbene l'ICE dovesse essere un potente strumento di definizione dell'agenda nelle mani dei cittadini, i risultati delle analisi condotte mostrano che si tratta di un meccanismo piuttosto inefficace per raggiungere questo obiettivo. Ciò è dovuto, a nostro avviso, a due ragioni principali: in primo luogo, la complessità intrinseca della procedura che un'ICE deve seguire per essere presentata alla Commissione; in secondo luogo, la mancanza di consapevolezza dell'esistenza e del funzionamento di questo strumento da parte dei cittadini europei. Per quanto riguarda il primo di questi aspetti, va ricordato che, per essere presentate alla Commissione, le iniziative registrate devono passare attraverso due fasi successive: in primo luogo, la richiesta di registrazione delle iniziative deve essere accettata; in secondo luogo, l'ICE deve ottenere almeno un milione di firme da almeno sette Stati membri entro un periodo

⁸⁷⁴ Per questo motivo, autori come Organ sostengono che la misura in cui questo strumento aumenta l'influenza diretta dei cittadini sull'agenda politica dell'UE dovrebbe essere una misura chiave per valutare il suo impatto democratico (ORGAN, J.: "Decommissioning Direct Democracy?...", op. cit., p. 245).

⁸⁷⁵ Come riconosciuto, tra gli altri, da SMITH, G.: "The European Citizens' Initiative: A New Institution...", op. cit., p. 289.

⁸⁷⁶ Questa è anche la posizione adottata da GREENWOOD, J.: "The European Citizens' Initiative: bringing the EU...", op. cit., p. 941.

di dodici mesi. Durante la vita di questo meccanismo partecipativo, entrambe le fasi sono diventate, in pratica, due forti barriere che minacciano l'efficacia dell'ICE come strumento di democrazia partecipativa.

Per quanto riguarda la fase di registrazione, va sottolineato che la mancata registrazione di una proposta di ICE incide sull'efficacia stessa del diritto dei cittadini di presentare un'ICE, rendendo questa fase fondamentale per valutare l'efficacia dello strumento. A questo proposito, l'analisi empirica ha dimostrato che nei primi tre anni di attuazione dell'ICE, la Commissione ha respinto un gran numero di richieste di registrazione. Come si evince dall'analisi empirica effettuata, nei primi tre anni di applicazione di questo strumento, la Commissione ha respinto un numero elevato di domande di registrazione. L'alto tasso di rifiuto delle domande di registrazione da parte della Commissione nel periodo 2012-2014 potrebbe essere spiegato da due ragioni principali. In primo luogo, a causa della mancanza di supporto istituzionale e di consulenza per aiutare gli organizzatori delle prime ICE a superare i requisiti nella fase di registrazione⁸⁷⁷. A questo proposito, il rapporto della Commissione AFCO sull'esperienza pratica dei primi tre anni dell'ICE già avvertiva che gli organizzatori spesso hanno difficoltà a redigere la loro proposta di ICE o a individuare una base giuridica per essa⁸⁷⁸, il che non sorprende se si considera la scarsa conoscenza del cittadino europeo medio sul regime di competenze dell'UE⁸⁷⁹. Era quindi prevedibile che una certa percentuale di proposte di ICE non rispettasse alcune delle condizioni per la registrazione, in particolare quella prevista dall'art. 4(2)(b) del Regolamento 211/2011. Tuttavia, a nostro avviso, non è stato questo il motivo principale alla base di queste cifre deludenti, ma piuttosto l'approccio troppo rigido inizialmente adottato dalla Commissione nell'effettuare il controllo di ammissibilità legale delle iniziative proposte, che ha

⁸⁷⁷ Come ha giustamente osservato Organ, la fornitura formale di consulenza legale avrebbe potuto contribuire a ridurre il numero di ICE che non sono state registrate perché non hanno superato il test di ammissibilità legale (ORGAN, J.: *Direct Democracy In and Between the EU and UK...*, op. cit., p. 76).

⁸⁷⁸ ANGLMAYER, I.: *The European Citizens' Initiative: the experience...*, op. cit., p. 10.

⁸⁷⁹ In questo senso, Smith ha giustamente sottolineato che “[t]he average citizen is unlikely to be cognisant of the nature of the separation of powers with the Union, nor in fact the differentiation of powers between the institutions of the Union and Member States” (SMITH, G.: “The European Citizens’ Initiative: A New Institution...”, op. cit., p. 283).

trasformato la fase di registrazione in un vero e proprio ostacolo al successo dell'ICE come strumento di partecipazione civica⁸⁸⁰.

Naturalmente, un'applicazione e un'interpretazione rigorosa dei suddetti requisiti da parte della Commissione comporterà un minor numero di iniziative registrate. Questo, a sua volta, avrà un impatto negativo sul potenziale dell'ICE come strumento di partecipazione politica, poiché il rifiuto della richiesta di registrazione di un'iniziativa limiterebbe i due principali benefici democratici di questo strumento: la possibilità per i cittadini di avviare dibattiti pubblici transnazionali su questioni politiche dell'UE e l'opportunità per i cittadini di influenzare direttamente la definizione dell'agenda europea⁸⁸¹. Nelle parole di TENREIRO, “[t]he rejection, on the basis of purely legal grounds, of initiatives with a clear European political dimension results in practice in avoiding what could have been interesting European debates with potentially positive outcomes”⁸⁸². Questa conseguenza indesiderata si scontra con gli obiettivi stessi dell'ICE, che non sono altro che quelli di incoraggiare i cittadini a partecipare al progetto europeo e di rendere l'UE più accessibile per loro⁸⁸³. Ne consegue che, per rispettare lo scopo stesso di questo strumento, la Commissione dovrebbe interpretare e applicare i requisiti di ammissibilità giuridica in modo da garantire un facile accesso all'ICE⁸⁸⁴. In altre parole, il modo più favorevole alla registrazione delle iniziative, altrimenti l'efficacia di questo strumento nell'avviare dibattiti pubblici all'interno della società civile europea, così come nel portare all'attenzione delle istituzioni europee questioni che interessano i cittadini

⁸⁸⁰ A questo proposito, lo studio del 2014 del European Citizen Action Service (ECAS) –intitolato *The ECI Registration: Falling at the First Hurdle? Analysis of the registration requirements and the “subject matters” of the rejected ECIs*– sulle iniziative respinte ha suggerito che, in alcuni casi, la Commissione ha commesso un errore nella sua decisione di rifiutare la registrazione perché il test di ammissibilità legale è stato applicato in modo troppo rigoroso/restrittivo (ad esempio perché l'ICE proposta identificava correttamente una base giuridica nei trattati e l'oggetto dell'iniziativa rientrava nell'ambito di competenza dell'UE) (si veda in particolare pag. 12). Disponibile all'indirizzo: https://www.democracy-international.org/sites/default/files/PDF/eci_report_ecas_2014.pdf [ultima visita: 25/10/2023]. Su questo tema, si veda anche ANGLMAYER, I.: *The European Citizens' Initiative: the experience...*, op. cit., p. 13.

⁸⁸¹ ORGAN, J.: “Reform ECI Registration and Expand Public Debate...”, op. cit., p. 97.

⁸⁸² TENREIRO, M.: “Citizens' Initiative: What's next?”, op. cit., p. 85.

⁸⁸³ STUE del 24 settembre 2019, Romania/Commissione (T-391/17), par. 85; e del 12 maggio 2021, Moerenhout e altri/Commissione (T-789/19), par. 27, 47 e 48; o SCGUE del 7 marzo 2019, causa Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P), par. 53; e del 20 gennaio 2022, causa Romania/Commissione (C-899/19 P), par. 44.

⁸⁸⁴ SCGUE del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione (C-589/15 P), par. 49; del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P), par. 53 e 64; o del 20 gennaio 2022, Romania/Commissione (C-899/19 P), par. 44; o STUE del 24 settembre 2019, Romania/Commissione (T-391/17), par. 39.

europei e che sono trascurate o ignorate dai governi nazionali, sarebbe compromessa. Ciò è particolarmente importante nell'interpretazione e nell'applicazione di quelle condizioni che, utilizzando una formulazione generica, ambigua o indeterminata, sembrano dare alla Commissione un ampio margine di discrezionalità nel rifiutare la registrazione di un'ICE. Questo è in particolare il caso del requisito contenuto nell'articolo 6, paragrafo 3, lettera c), del regolamento 2019/788 [articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento 211/2011].

Tuttavia, durante i primi tre anni di vita dell'ICE, la Commissione ha applicato in modo molto rigoroso le condizioni da soddisfare affinché un'iniziativa fosse considerata idonea alla registrazione –in particolare la condizione contenuta nell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del Regolamento 211/2011⁸⁸⁵– ed è stato pesantemente criticato per questo, oltre che per la mancanza di motivazione e di pedagogia nel suo ragionamento⁸⁸⁶. È vero che, nella stragrande maggioranza dei casi, la decisione della Commissione di respingere la registrazione di una determinata ICE era pienamente giustificata, poiché le iniziative in questione esulavano chiaramente dalla sfera di competenza della Commissione. Tuttavia, è anche vero che, in alcuni casi, la Commissione è stata troppo severa nell'applicare le condizioni di ammissibilità di cui all'art. 4(2) del Regolamento 211/2011⁸⁸⁷. Ad esempio, nel rifiutare la registrazione dell'ICE "*STOP TTIP*", la Commissione ha adottato una concezione molto ristretta della nozione di "atto giuridico", che sarebbe stata successivamente respinta dal Tribunale. Inoltre, pur ritenendo che alcuni degli atti richiesti potessero rientrare singolarmente nella sua competenza a presentare una proposta di atto giuridico, la Commissione ha rifiutato la registrazione dell'ICE "*Minority SafePack*" nella sua interezza in quanto il regolamento non prevedeva

⁸⁸⁵ In dottrina, si vedano, tra gli altri: ORGAN, J.: "Decommissioning Direct Democracy?", op. cit., pp. 442-443; KARATZIA, A.: "The European Citizens' Initiative in Practice...", pp. 511 e segg; *id.* KARATZIA, A.: "Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives...", op. cit., pp. 148 e 153; o MASTENBROEK, E. & DE WAELE, H.: "Fulfilling High Hopes?...", op. cit., p. 85.

⁸⁸⁶ Si veda, ad esempio, la relazione di SALM, C.: *The added value of the European Citizens' Initiative...*, op. cit. In effetti, l'Avvocato generale Mengozzi ha sottolineato la necessità che la Commissione dimostri, nelle sue decisioni di rifiuto della registrazione, "grandi doti pedagogiche, giacché gli autori di tali proposte non sono necessariamente esperti di lungo corso del diritto dell'Unione" [cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, presentate il 7 marzo 2017 nella causa Anagnostakis/Commissione (C-589/15 P), al paragrafo 24].

⁸⁸⁷ Come sottolinea Uncetabarrenechea –giustamente, a nostro avviso– un'interpretazione così restrittiva da parte della Commissione sarebbe dovuta alla sfiducia di lunga data della Commissione nei confronti dell'ICE, data la potenziale minaccia che tale meccanismo di partecipazione rappresentava per il suo quasi-monopolio dell'iniziativa legislativa (UNCETABARRENECHEA LARRABE, J.: "El reforzamiento de la participación ciudadana...", op. cit. p. 164).

espressamente la registrazione di una o più parti di un'iniziativa proposta. Tuttavia, questa sentenza ha fatto sì che la Commissione riconsiderasse la sua lettura iniziale del regolamento sulle ICE, che l'aveva portata a escludere in toto la registrazione di un'ICE quando una delle sue parti non soddisfaceva i criteri di ammissibilità legale.

È vero che il rifiuto della domanda di registrazione è stato utilizzato da alcuni attivisti come cornice per la raccolta di firme non ufficiali per portare il tema dell'iniziativa nella sfera pubblica⁸⁸⁸. Ma se la Commissione continuava a buttare via con questa facilità lo sforzo investito dagli organizzatori nella preparazione dell'ICE, era prevedibile che i cittadini avrebbero smesso di usare l'ICE. Ma se la Commissione continuava a gettare via con tale facilità lo sforzo investito dagli organizzatori nella preparazione dell'ICE, era prevedibile che i cittadini avrebbero smesso di usare l'ICE⁸⁸⁹. In effetti, ostacolando in questo modo l'attuazione dell'ICE, la Commissione conferma – intenzionalmente o meno – quella che MARTÍN MARTÍNEZ chiama “la retórica de la burocracia y el despotismo ilustrado 2.0 practicado desde Bruselas (todo para los ciudadanos europeos, pero sin ellos)”⁸⁹⁰. Questa situazione inverte l'effetto desiderato dell'ICE sui cittadini e, lungi dall'avvicinarli, li allontana sempre di più dall'UE⁸⁹¹. Basti pensare a due fattori che riflettono chiaramente la frustrazione e la disaffezione di organizzatori e cittadini dopo questi primi tre anni di attuazione dell'ICE: in primo luogo, la presentazione da parte degli organizzatori di sei ricorsi di annullamento presso il Tribunale contro molte di queste decisioni di rigetto; in secondo luogo, il forte calo del numero di domande di registrazione presentate alla Commissione durante il quarto e il quinto anno di attuazione del Regolamento 211/2011 (2015-2016). Se la situazione non si fosse ribaltata, l'abbandono e il conseguente abbandono dell'ICE come strumento di democrazia partecipativa da parte dei cittadini europei sarebbero stati imminenti.

Nel tentativo di fermare quella che sembrava essere la "campana a morto" di questo nuovo strumento, diverse voci hanno esortato la Commissione a riconsiderare il

⁸⁸⁸ Come GREENWOOD, J.: "The European Citizens' Initiative: bringing...", op. cit., p. 942.

⁸⁸⁹ In questo senso, Conrad ha avvertito fin dall'inizio che se molte iniziative fossero state respinte per motivi formali, "l'ICE potrebbe portare a una maggiore frustrazione nei confronti dell'UE come sistema politico, piuttosto che a una sua comprensione illuminata" (CONRAD, M.: "The European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 14).

⁸⁹⁰ MARTÍN MARTÍNEZ, M.M.: "Balance y prospectiva de la iniciativa ciudadana...", op. cit., p. 843.

⁸⁹¹ TRZASKOWSKI, R.: "The European Citizens' Initiative: a victory for democracy or a marketing trick?", *European View*, Vol. 9, 2010, p. 265.

suo rigido approccio al giudizio di ammissibilità legale⁸⁹². Sembrava esserci un ampio consenso sul fatto che, per non svalutare l'ICE come strumento di partecipazione dei cittadini al progetto dell'UE, era imperativo che la Commissione adottasse un approccio molto meno restrittivo nella fase di registrazione. Inoltre, la Commissione è stata invitata a fornire una motivazione più solida, coerente e comprensibile per i cittadini⁸⁹³, poiché il ME aveva ritenuto che la motivazione utilizzata dalla Commissione per giustificare il rigetto della domanda di registrazione delle iniziative fosse incompleta o inadeguata⁸⁹⁴. In effetti, basta dare un'occhiata alle prime decisioni di rigetto di una richiesta di registrazione per rendersi conto che la motivazione della Commissione era troppo scarna e superficiale: si limitava essenzialmente ad enunciare gli obiettivi dell'ICE proposta e a sottolineare l'assenza di una base giuridica che conferisse alla Commissione la competenza legislativa necessaria per raggiungere tali obiettivi, cosicché l'iniziativa non soddisfaceva la condizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del Regolamento 211/2011⁸⁹⁵.

In questo punto, di particolare importanza è il significativo corpus giurisprudenziale generato dalle Corti europee a seguito dell'esito dei ricorsi contro le decisioni della Commissione. Nel decidere questi ricorsi, il Tribunale e la CGUE hanno avuto l'opportunità di chiarire gli aspetti sia procedurali che sostanziali del test di ammissibilità legale per l'ICE. Così, diversi organizzatori hanno quindi deciso di impugnare la decisione della Commissione di respingere la registrazione dell'iniziativa proposta, sostenendo che tale decisione si basava su un errore di diritto nell'applicazione dell'art. 4.2.b) del Regolamento 211/2011. Ad esempio, nelle cause *Anagnostakis/Commissione*⁸⁹⁶, *Costantini e altri/Commissione*⁸⁹⁷, *Izsák e Dabis/Commissione*⁸⁹⁸ e *HB e altri/Commissione*⁸⁹⁹, gli organizzatori ritenevano che

⁸⁹² ATHANASIADOU, N.: "The European Citizens' Initiative...", op. cit., p. 256. Come sottolinea l'autore, l'approccio della Commissione nell'applicare le condizioni da soddisfare per la registrazione di un'ICE ha contribuito a limitare l'impatto di questo strumento di democrazia partecipativa (*ibidem*, p. 154).

⁸⁹³ ME, *Decision in case OI/9/2013/TN*, 4/3/20215

⁸⁹⁴ ECAS, *The ECI Registration: Falling at the First Hurdle?...*, op. cit., p. 12.

⁸⁹⁵ I seguenti sono chiari esempi di tali decisioni: C(2012)3688 final, Bruselas, 30 May 2012; C(2012)3689 final, Bruselas, 30 May 2012; C(2012)6289 final, Bruselas, 6 September 2012; o C(2012)6290 final, 6 September 2012.

⁸⁹⁶ STUE del 30 settembre 2015, *Anagnostakis c. Commissione* (T-450/12).

⁸⁹⁷ STUE del 19 aprile 2016, *Costantini e altri/Commissione* (T-44/14).

⁸⁹⁸ STUE del 10 maggio 2016, *Izsák e Dabis/Commissione* (T-529/13).

⁸⁹⁹ STUE del 5 aprile 2017, *HB e altri/Commissione* (T-361/14).

esistessero basi giuridiche nei Trattati che avrebbero consentito alla Commissione di presentare una proposta di atto giuridico per raggiungere l'obiettivo perseguito dall'ICE e che, pertanto, la decisione della Commissione di rifiutare la registrazione della loro iniziativa sulla base dell'art. 4.2.b) del Regolamento 211/2011 era errata dal punto di vista giuridico. In tutti questi casi, l'interpretazione del Tribunale della portata delle disposizioni del Trattato invocate dagli organizzatori ha sostenuto l'interpretazione adottata dalla Commissione per giustificare la sua decisione di non registrare l'ICE, ritenendo che, contrariamente a quanto sostenuto dagli organizzatori, esse non fornissero una base giuridica per raggiungere gli obiettivi perseguiti dall'ICE⁹⁰⁰. In modo ancora più preoccupante, in tutte queste sentenze il Tribunale ha insistito sul fatto che spettava agli organizzatori dimostrare in modo sufficiente sia gli elementi di fatto adottati sia che l'ICE proposta potesse rientrare nella base giuridica proposta per l'adozione di un atto giuridico che ne realizzasse gli obiettivi⁹⁰¹. Questo è problematico per un'ovvia ragione: come già detto, la maggior parte degli organizzatori non sono esperti di diritto e non conoscono le complessità delle questioni relative alla sfera di competenza della Commissione, per cui la scelta delle basi giuridiche che propongono a sostegno della loro iniziativa è spesso basata su aspettative piuttosto che su una conoscenza approfondita della materia. Se, per registrare la loro iniziativa, gli organizzatori dovessero essere in grado di dimostrare con precisione che l'atto giuridico richiesto nella loro proposta rientra nella competenza della Commissione, l'ICE non diventerebbe più uno strumento accessibile per i comuni cittadini, che finirebbero per scegliere di non utilizzarlo, con il risultato di un clamoroso fallimento di questo strumento di partecipazione. Fortunatamente, questa linea giurisprudenziale è stata ribaltata dalla CGUE nella sentenza *Izsák e Dabis/Commissione*⁹⁰². In questa sentenza, la CGUE ha ritenuto che la CGUE avesse commesso un errore di diritto ritenendo che la questione se la misura proposta nel contesto di un'ICE rientri nella competenza della Commissione a presentare una proposta di atto giuridico "costituisce, a prima vista, non una questione di fatto o di valutazione

⁹⁰⁰ Un'analisi della giurisprudenza del TFUE nella risoluzione di questi ricorsi è disponibile su INGLESE, M.: "Recent Trends in European Citizens' Initiatives: The General Court Case Law and the Commission's Practice", *European Public Law*, Vol. 24, N° 2, pp. 338-353. Secondo l'autore, nelle decisioni contestate la Commissione era stata troppo "istituzionale" o "non favorevole ai cittadini", adottando una posizione restrittiva, poi confermata dalla CGUE (p. 361).

⁹⁰¹ Si veda par. 57 della STUE del 30 settembre 2015, *Anagnostakis/Commissione* (T-450/12); par. 54 della CGUE del 19 aprile 2016, *Costantini e altri/Commissione* (T-44/14); par. 80, 81 e 85 della CGUE del 10 maggio 2016, *Izsák e Dabis/Commissione* (T-529/13); e par. 29 della CGUE del 5 maggio 2016, *Izsák e Dabis/Commissione* (T-529/13).

⁹⁰² SCGUE del 7 marzo 2019, *Izsák e Dabis/Commissione* (C-420/16 P), par. 60-62.

delle prove soggetta, come tale, alle norme in materia di onere probatorio, bensì, essenzialmente, una questione di interpretazione e di applicazione delle disposizioni dei trattati in questione" ⁹⁰³. Non spetta quindi alla Commissione verificare se gli organizzatori forniscano la prova di tutti gli elementi di fatto invocati, né se la motivazione alla base della proposta e delle misure proposte sia sufficiente, ma deve limitarsi a esaminare, ai fini della verifica del rispetto delle condizioni per la registrazione dell'ICE, se tali misure previste in astratto possano essere adottate sulla base dei Trattati. Concependo la fase di registrazione in modo così lassista e poco esigente, la CGUE cerca di salvaguardare l'essenza dell'ICE, che è proprio quella di promuovere il dialogo transnazionale sui temi oggetto delle iniziative. D'altra parte, come abbiamo visto, queste sentenze hanno aperto la strada all'attuazione pratica della possibilità di registrare parzialmente un'ICE, anche se il Regolamento del 2011 non faceva riferimento *expressis verbis* a questa possibilità. Inoltre, hanno rafforzato il requisito di una motivazione sufficiente nelle decisioni di rifiuto della registrazione di un'ICE⁹⁰⁴.

Ciò che è certo è che, in una seconda fase (dal 2015 fino all'abrogazione del Regolamento 211/2011), la Commissione sembra aver iniziato a interpretare e applicare le condizioni da soddisfare per la registrazione delle ICE in modo più flessibile, con una conseguente significativa diminuzione della percentuale di domande di registrazione respinte⁹⁰⁵ e una corrispondente diminuzione del numero di ricorsi presentati al Tribunale su questo tema⁹⁰⁶. Sembra che le pressioni esercitate sulla Commissione europea affinché riorienta il suo approccio alla valutazione delle domande di registrazione delle ICE siano state utili. Questo, insieme ai consigli forniti dalle istituzioni europee agli organizzatori nella preparazione delle loro iniziative, ha portato a una significativa diminuzione del numero di domande di registrazione respinte. Negli ultimi due anni, infatti, nessuna delle 21 iniziative proposte è stata respinta. Inoltre, sebbene vi sia stato un generale miglioramento nella qualità delle motivazioni delle decisioni di rigetto della registrazione di una particolare ECI, vi è un certo margine di miglioramento –soprattutto per quanto riguarda l'approfondimento e la completezza delle motivazioni⁹⁰⁷– come dimostrano le

⁹⁰³ Par. 61 della sentenza citata.

⁹⁰⁴ FERNÁNDEZ LE GAL, A.: "El nuevo reglamento regulador de la iniciativa...", op. cit., pp. 291 y 292.

⁹⁰⁵ Su questo tema, si veda in particolare KARATZIA, A.: "Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives...", op. cit., pp. 148 e segg.

⁹⁰⁶ MARTÍN MARTÍNEZ, M.M.: "Balance y prospectiva de la iniciativa ciudadana...", op. cit., p. 847.

⁹⁰⁷ Infatti, la stessa Commissione ha espressamente riconosciuto che le motivazioni delle sue decisioni di rifiuto della registrazione di un'ICE sono concise, sebbene il tribunale abbia chiarito che tale concisione

relativamente recenti pronunce del Tribunale sull'annullamento di alcune decisioni della Commissione di rigetto della registrazione di ECI proposte⁹⁰⁸. Pertanto, sembra che la fase di registrazione non costituisca attualmente un ostacolo che incide significativamente sull'efficacia dell'ICE come strumento di democrazia partecipativa⁹⁰⁹. Tuttavia, sarebbe auspicabile affrontare la mancanza di protezione giuridica per gli organizzatori dell'ICE quando le decisioni favorevoli alla registrazione vengono impugnate dagli Stati membri davanti ai tribunali europei⁹¹⁰, dal momento che, in base alle norme attuali⁹¹¹, il comitato organizzatore non può intervenire in queste procedure anche se ha un interesse legittimo⁹¹².

Passiamo ora al secondo dei requisiti citati, che sarebbe, come già detto, il raggiungimento della soglia di firme stabilita dal diritto primario e secondario dell'UE. Infatti, per ottenere una risposta formale da parte dell'ICE, ogni ICE deve ottenere almeno un milione di dichiarazioni di sostegno da almeno sette Stati membri entro 12 mesi. Un requisito che, da un punto di vista strettamente teorico, non è a priori sproporzionato o eccessivamente impegnativo, in particolare se confrontato con quelli richiesti negli ordinamenti giuridici nazionali per strumenti partecipativi equivalenti all'ICE. Tuttavia, come si evince anche dall'analisi empirica del capitolo precedente, questa fase del processo si è trasformata nella pratica in un filtro severo che condanna al fallimento la

non implica di per sé una violazione dell'obbligo di motivazione, purché le ragioni del rifiuto della registrazione siano chiaramente indicate [cfr. STUE del 9 giugno 2021, Iniziativa "Derecho de la UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas"/Commissione (T-611/19), par.28].

⁹⁰⁸ È il caso, ad esempio, della STUE del 12 maggio 2021, della causa Moerenhout e altri/Commissione (T-789/19), della *Commission Decision (EU) 2019/1567 of 4 September 2019 on the proposed citizens' initiative entitled 'Ensuring Common Commercial Policy conformity with EU Treaties and compliance with international law*, a causa dell'inadeguatezza della motivazione fornita dalla Commissione.

⁹⁰⁹ Come ha sottolineato Teglas, nei primi anni di attuazione del Regolamento 211/2011, l'elevato numero di domande di registrazione respinte ha reso questa fase della procedura ECI un ostacolo fondamentale nel quadro normativo allora in vigore [TEGLAS, P.: *The European Citizens' Initiative – (Un)successful Tool of Deliberative Democracy; Present State and Future Perspectives*, ECAS Knowledge Centre Collection, 2015, p. 12].

⁹¹⁰ Questo deficit di tutela giuridica è stato evidenziato da BERG, C. & HIEBER, T.: *The Reform of the European Citizens' Initiative...*, op. cit., pp. 11-12.

⁹¹¹ L'articolo 40 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea esclude in modo chiaro e preciso l'intervento di persone fisiche e giuridiche nelle cause tra Stati membri, tra istituzioni dell'Unione o tra Stati membri, da un lato, e istituzioni dell'UE, dall'altro.

⁹¹² Ciò ha impedito, ad esempio, agli organizzatori dell'ICE "*Minority SafePack*" di intervenire nel procedimento tra la Romania e la Commissione nel contesto della contestazione da parte della Romania della decisione favorevole alla registrazione dell'iniziativa, in quanto la domanda di intervento è stata respinta in quanto inammissibile [si veda la ordinanza del vicepresidente della Corte del 5 settembre 2018, *Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe/ Romania e Commissione (C-717/17 P(I))*].

stragrande maggioranza delle iniziative promosse dai diversi gruppi di organizzatori e, a nostro avviso, mina completamente l'efficacia di questo strumento di partecipazione come meccanismo di *agenda-setting*. Riflettiamo ora sulle ragioni che possono aver portato a questo risultato.

L'impulso logico a giustificare la difficoltà degli organizzatori a raccogliere la soglia di firme richiesta è quello di addurre, in primo luogo, ragioni eminentemente organizzative e logistiche. Come spiega giustamente ILLUECA BALLESTER, la difficoltà di ottenere dichiarazioni di sostegno aumenta esponenzialmente quanto più grande è la popolazione e quanto più grande è il territorio in cui devono essere raccolte, poiché aumenta anche la complicazione dell'organizzazione e del mantenimento della campagna di informazione e delle infrastrutture necessarie per la raccolta delle firme⁹¹³. Per convincere più di un milione di persone in almeno sette Stati membri a sostenere una determinata iniziativa, è necessario condurre massicce campagne di sensibilizzazione e comunicazione in tutta l'UE⁹¹⁴, come dimostrano i risultati dell'analisi empirica delle uniche sei ICE valide. Dover operare sul territorio di 27 Paesi, dover utilizzare diverse lingue (23 lingue ufficiali) per comunicare con i firmatari e avere a che fare con diversi sistemi giuridici, rappresenta un chiaro svantaggio dell'ICE rispetto alle iniziative dei cittadini condotte a livello nazionale. In questo contesto, si può affermare che il successo del processo di raccolta delle firme dipende in larga misura da due elementi: da un lato, l'accessibilità e l'efficacia dello strumento elettronico per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno; dall'altro, l'esistenza di forti risorse organizzative e di finanziamenti sufficienti a sostenerlo⁹¹⁵.

Per quanto riguarda il primo di questi elementi, sebbene l'ICE non sia solo uno strumento di partecipazione online⁹¹⁶, l'esistenza di un sistema di raccolta delle firme online accessibile e di facile utilizzo è un elemento chiave per il successo di qualsiasi ICE. Come già menzionato, durante i primi anni di funzionamento dell'ICE ai sensi del Regolamento 211/2011, gli organizzatori hanno dovuto affrontare numerosi ritardi e

⁹¹³ ILLUECA BALLESTER, J.E.: "La iniciativa ciudadana europea...", op. cit.

⁹¹⁴ CĂRĂUȘAN, M.: "The European Citizens' Initiative – Participatory...", op. cit., p. 23.

⁹¹⁵ A questo proposito, si veda DEHOUSSE, F.: "The european citizens' initiative: next...", op. cit., p. 13.

⁹¹⁶ In effetti, alcune delle poche iniziative che sono riuscite a ottenere il sostegno richiesto dall'art. 11(4) TUE hanno raccolto un'alta percentuale di queste dichiarazioni di sostegno su carta. È il caso, ad esempio, dell'ICE "One of us" (circa il 70% su carta e il 30% online) o di "Stop Vivisection" (circa il 40% su carta e il 60% online).

problemi tecnici nella creazione dei loro sistemi individuali di raccolta online. A questi ostacoli si sono aggiunti possibili guasti tecnici o difficoltà nell'utilizzo dei singoli sistemi online, che possono comportare la perdita di dichiarazioni di sostegno e, nel peggiore dei casi, vanificare il successo della campagna di raccolta firme⁹¹⁷. Tuttavia, in seguito all'entrata in vigore del Regolamento 2019/788, gli organizzatori hanno avuto la possibilità di utilizzare –e l'obbligo di utilizzare a partire dal 1° gennaio 2023– il sistema centrale di raccolta online sviluppato dalla Commissione. Questo sistema, pur soffrendo di alcune difficoltà tecniche e intoppi⁹¹⁸, è stato oggetto di continui miglioramenti e fornisce un supporto solido, accessibile e adeguato agli organizzatori per effettuare la raccolta online delle firme necessarie⁹¹⁹. Dal punto di vista dei firmatari, si tratta di una piattaforma molto intuitiva e facile da usare⁹²⁰. Pertanto, non sembra che l'accessibilità e l'efficienza dello strumento elettronico per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno sia attualmente la ragione della bassa percentuale di iniziative che completano con successo il processo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno. Tuttavia, riteniamo che la decisione di eliminare la possibilità di utilizzare sistemi individuali di raccolta online possa non essere stata la soluzione migliore per promuovere l'efficacia dell'ICE come strumento di partecipazione dei cittadini. Infatti, due delle cinque iniziative registrate nel periodo transitorio concesso dal Regolamento 2019/788 che sono riuscite a raggiungere la soglia di un milione di firme non hanno utilizzato il sistema centrale, ma il software OpenECI offerto dalle organizzazioni della società civile⁹²¹, il che dimostra, a nostro avviso, che

⁹¹⁷ Ad esempio, gli organizzatori dell'ICE “*Right2Water*” hanno ammesso un guasto nel loro sistema di raccolta online che ha causato la perdita di decine di migliaia di firme (come spiegato sul sito web dell'iniziativa: <https://right2water.eu/about> [ultima visita 25/10/2023]). In questo caso, tuttavia, l'ICE è riuscita comunque a raccogliere oltre un milione di firme da più di sette Stati membri.

⁹¹⁸ Ad esempio, il 18 febbraio 2023, il sistema centrale di raccolta online ha subito un guasto tecnico che ne ha impedito il corretto funzionamento. Per compensare il danno subito, è stata fissata una nuova data (il giorno successivo alla scadenza per la raccolta delle firme in base alla loro data di registrazione) per tutte le iniziative che erano interessate dall'indisponibilità del sistema in quel giorno. Ciò ha riguardato le iniziative “*End The Slaughter Age*” [ECI(2022)000003]; “*Protect the EU’s Rural Heritage, Food Security and Supply*” [ECI(2022)000007]; e “*Focus on Specific Learning Disabilities on EU Level*” [ECI(2022)000008].

⁹¹⁹ Alcuni dei principali miglioramenti introdotti nel sistema centrale di raccolta online sono elencati nel *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788...*, citato sopra, p. 9. Lo stesso rapporto rileva anche l'alto livello di soddisfazione dei cittadini che hanno utilizzato il sistema (*ibidem*, p. 10).

⁹²⁰ Per firmare un'ICE dalla Spagna, il sistema centrale di raccolta online della Commissione offre due alternative: compilare un questionario di identificazione (comprendente nazionalità, nome e cognome, carta d'identità e una dichiarazione di aver letto i termini e le condizioni dell'ICE e di non aver fornito il supporto più di una volta) oppure utilizzare il certificato elettronico, nel qual caso non sono necessari altri requisiti.

⁹²¹ Queste erano le ICE “*Save bees and farmers ! Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment*” [ECI(2019)000016] e “*Fur Free Europe*” [ECI(2022)000002], come indicato nel *Report from*

anche la personalizzazione della piattaforma di raccolta delle firme gioca un ruolo decisivo nel raggiungimento delle firme necessarie per la presentazione di un'ICE alla Commissione.

A seguito del secondo elemento menzionato sopra, è chiaro che, come nel caso dei sistemi nazionali con strumenti di partecipazione equivalenti, il successo di un'iniziativa dei cittadini dipenderà in larga misura dal sostegno finanziario e organizzativo a disposizione degli organizzatori. Ciò è particolarmente vero nel caso dell'ICE, poiché il numero di requisiti per presentare un'ICE alla Commissione rende il processo di raccolta delle firme una procedura estremamente impegnativa e costosa per i cittadini che decidono di lanciare un'iniziativa, a causa delle barriere linguistiche, delle differenze culturali, della distanza fisica e della dimensione transfrontaliera del progetto. L'adempimento dei requisiti formali della legislazione secondaria richiede quindi necessariamente capacità organizzative ed esperienza, oltre a un budget considerevole⁹²². Tuttavia, sebbene la gestione di qualsiasi ICE necessiti di un sostegno finanziario⁹²³, sia il Regolamento 211/2011 che il Regolamento 2019/788 tacciono sulla questione del finanziamento pubblico agli organizzatori⁹²⁴. In effetti, sebbene siano stati avanzati suggerimenti in tal senso⁹²⁵, il regolamento ICE non prevede alcun tipo di sostegno

the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788..., citato già, p. 12.

⁹²² Ciò è stato riconosciuto anche dalla Commissione Affari Costituzionali del PE nella sua *Relazione sull'attuazione dei regolamenti sull'iniziativa dei cittadini europei...* (2022/2206(INI), già citato, p. 4. Come sottolineano Abellán López e Pardo Beneyto, ciò rende il bilancio di una determinata ICE un fattore determinante per il suo successo o il suo fallimento (ABELLÁN LÓPEZ, M.A. & PARDO BENEYTO, G.: "Right2water and One of us: dos casos...", op. cit., p. 191). Nello stesso senso, HIEBER, T.: *Die Europäische Bürgerinitiative...*, op. cit., p. 102.

⁹²³ A questo proposito, l'esperienza ha dimostrato che le iniziative con un budget eccessivamente modesto o limitato hanno serie difficoltà a ottenere il sostegno dei cittadini europei, e nella maggior parte dei casi non raggiungono nemmeno le 10.000 firme raccolte. Per fare qualche esempio, questo è il caso, tra le altre, delle seguenti iniziative: "Civil Servant Exchange Program (CSEP)" [ECI(2021)000002] (1.643 firme), "Green Garden Roof Tops" [ECI(2021)000003] (3.197 firme), "Win It On The Pitch" [ECI(2022)000001] (3.594 firme) o "Focus on Specific Learning Disabilities on EU Level" [ECI(2022)000008] (1.318 firme), per la quale sono state raccolte 1.318 firme), per le quali non sono disponibili contenuti relativi alle loro fonti di sostegno e finanziamento, da cui si evince che non hanno ricevuto alcun sostegno superiore a 500 euro per sponsor.

⁹²⁴ All'interno della dottrina ci sono state voci sorprese o critiche nei confronti di questa decisione: tra gli altri, BOUZA GARCIA, L.: *The Significance of the European Citizens' Initiative...*, op. cit., p. 12. Infatti, Meyer aveva riconosciuto che, affinché l'ICE possa adempiere alla sua missione di strumento di democrazia partecipativa, ogni iniziativa popolare registrata dovrebbe ricevere risorse strutturali di base dall'UE (MEYER, M.: "Questions & Answers about the new...", op. cit., p. 27).

⁹²⁵ Ad esempio, nella sua relazione sull'attuazione del nuovo regolamento, il PE ha evidenziato la necessità di un sostegno finanziario per l'organizzazione di iniziative che raggiungano il minimo richiesto di un

finanziario o rimborso da parte della Commissione per le iniziative di successo o per quelle che superano determinate soglie –a differenza di alcune iniziative nazionali, come quella spagnola⁹²⁶–. Di conseguenza, la (mancanza di) finanziamenti istituzionali è diventata una delle principali sfide affrontate dagli organizzatori che hanno deciso di registrare un'ICE.

Data l'impossibilità di ottenere finanziamenti dalle istituzioni europee, è molto difficile che, senza il supporto di intermediari e aggregatori con capacità organizzative e risorse finanziarie ben sviluppate (come ONG, sindacati, partiti politici o gruppi di pressione), i comuni cittadini siano in grado di organizzare e gestire una campagna di raccolta di dichiarazioni di sostegno che risponda con successo ai requisiti legali⁹²⁷. Ciò è dimostrato, in particolare, dal fatto che tutte le iniziative che sono riuscite a superare il requisito del milione di firme sono state sostenute da importanti organizzazioni. Ad esempio, due delle iniziative che recentemente sono riuscite a raggiungere la soglia di sostegno richiesta e sono state registrate ai sensi del nuovo Regolamento 2019/788 –“*Stop Finning*” e “*Save Cruelty Free Cosmetics*”–, hanno reclutato un centinaio di organizzazioni per portare avanti la campagna di raccolta firme⁹²⁸. Ne consegue, come sottolinea WEISSKIRCHER, che il ruolo di attori politici come sindacati, organizzazioni "pro-vita" o gruppi animalisti e ambientalisti è stato fondamentale per il successo delle

milione di firme [Report on the implementation of the Regulations on the European citizens' initiative (2022/2206(INI)), citato sopra, p. 5].

⁹²⁶ A seguito della modifica apportata dalla Legge organica 4/2006, del 26 maggio, l'art. 15 della Legge organica 3/1984 stabilisce attualmente che lo Stato "resarcirá a la Comisión Promotora de los gastos realizados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas cuando alcance su tramitación parlamentaria" (par. 1), soggetto a giustificazione delle spese da parte dei promotori e con un tetto massimo di 300.000 € soggetto a revisione annuale da parte degli organi direttivi delle camere parlamentari (par. 2).

⁹²⁷ DOUGAN “What are we to make of the Citizens’ Initiative?”, op. cit., p. 1853; VV.AA.: *The Treaty of Lisbon: A Second Look...*, op. cit., p. 131; DEHOUSSE, F.: “The european citizens’ initiative: next big thing...”, op. cit., p. 26; HRBEK, R.: “National and European Political Parties...”, op. cit., pp. 371-376; GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: “The European Citizens’ Initiative – Chances...”, op. cit., p. 24; WATSON, D.C.: “Transforming the European Citizens’ Initiative...”, op. cit., p. 3; GLOGOWSKI, P.: “European Citizens’ Initiative in Central and Eastern European Countries – The Bumpy Road of Participatory Democracy in the EU”, en *Studies in European Affairs*, N° 1, 2017, pp. 181 e 188; o DESCAMPS, C. & PLOTTKA, J.: “Hohe Erwartungen und großes Potenzial...”, op. cit., pp. 270-271. Da qui la richiesta di estendere alle persone giuridiche la possibilità di lanciare un'ICE: cfr. TENREIRO, M.: “Citizens’ Initiative: What’s next?”, op. cit., p. 85.

⁹²⁸ Come si evince dal blog del Forum europeo delle iniziative dei cittadini intitolato “*Massive civil society organisations' support proved crucial for an initiative's success, but how to ensure it?*”, disponibile all'indirizzo: https://europa.eu/citizens-initiative-forum/blog/massive-civil-society-organisations-support-proved-crucial-initiatives-success-how-ensure-it-0_en [ultima visita: 25/10/2023].

ICE presentate finora alla Commissione⁹²⁹. Questa situazione non è cambiata in seguito alla riforma del quadro normativo dell'ICE, che non prevede ancora un sostegno finanziario istituzionale per gli organizzatori delle iniziative, che devono quindi continuare a fare affidamento sul supporto di varie organizzazioni per portare avanti la loro iniziativa.

È vero che anche iniziative ben finanziate –in termini comparativi– e sostenute da grandi organizzazioni hanno talvolta avuto difficoltà a ottenere il milione di dichiarazioni di sostegno necessarie per presentare un'iniziativa alla Commissione⁹³⁰, il che dimostra la complessità di questo processo⁹³¹. Ma questo non ci impedisce di riconoscere che, come alcuni autori hanno avvertito fin dall'inizio, l'esperienza ha dimostrato che un'ICE può prosperare solo se ha il sostegno organizzativo e finanziario di organizzazioni formali che decidono di sostenerla, il che trasformerebbe questo strumento in un nuovo meccanismo di partecipazione al servizio delle organizzazioni della società civile, dei partiti politici e degli interessi commerciali meglio organizzati⁹³². Pertanto, sebbene l'ICE incarni l'idea di una concezione attiva della cittadinanza dell'UE e abbia come "volto visibile" i cittadini, in realtà questo è solo un miraggio, poiché, come accade nei sistemi politici

⁹²⁹ WEISSKIRCHER M.: "The European Citizens' Initiative: Mobilization...", op. cit., p. 798.

⁹³⁰ Ad esempio, l'iniziativa dei cittadini europei "*People4Soil: sign the citizens' initiative to save the soils of Europe!*" non è riuscita a raccogliere le firme nonostante un finanziamento di 100.000 euro e il sostegno di diverse organizzazioni. Nemmeno l'ICE "*Ban Fossil Fuel Advertising and Sponsorships*" [ECI(2021)000004], con un budget di oltre 166.000 euro e il sostegno della principale organizzazione ambientalista Greenpeace. Né l'ECI "*Fair Transport Europe – equal treatment for all transport workers*", che ha ricevuto 322.000 euro dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti. Ancora più eclatante è il caso dell'ICE "*End The Slaughter Age*" [ECI(2022)000003] che, pur disponendo di uno dei budget più generosi della storia dell'ICE –oltre 565.000 euro– e con il sostegno di importanti organizzazioni per la protezione degli animali, non ha raggiunto la soglia di firme richiesta.

⁹³¹ A questo proposito, Glogowski sottolinea che l'organizzazione di un'ICE è un processo molto complesso, che richiede non solo un budget adeguato ma anche grande determinazione, capacità organizzativa e, soprattutto, pazienza (GLOGOWSKI, P.: "European Citizens' Initiative in Central...", op. cit., p. 180).

⁹³² A questo proposito, tra gli altri, BILBAO UBILLOS, "La iniziativa ciudadana europea...", op. cit., p. 83; MAIANI, F. "Citizen Participation and the Lisbon Treaty...", op. cit., p. 15; HIERLEMANN, D. & WOHLFARTH, A.: "A revolution in disguise...", op. cit., p. 4; ORGAN, J.: *Direct Democracy In and Between the EU and UK...*, op. cit., pp. 78-79; SMITH, G.: "The European Citizens' Initiative: A New Institution...", op. cit., p. 286; BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea...*, op. cit., pp. 323-324; RUSSACK, S.: "Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking", op. cit., pp. 15-16; AICHHOLZER, G. & ROSE, G.: "Experience with Digital Tools...", op. cit., p. 120; o ROSE, G., VAN KEULEN, I. & AICHHOLZER, G.: "Chapter 9. Formal Agenda-Setting (European Level)", op. cit., p. 210.

nazionali con gli strumenti di iniziativa popolare⁹³³, in pratica i gruppi di interesse organizzati sono gli attori principali del suo lancio e della sua campagna⁹³⁴.

L'impossibilità per i privati cittadini di lanciare e gestire da soli un'ICE di successo mina l'accessibilità di questo strumento e lo trasforma in uno strumento di partecipazione al servizio di cittadini "privilegiati" o di interessi organizzati, invece di servire –come dovrebbe– i cittadini comuni⁹³⁵. Per non condizionare l'uso di questo strumento, i cittadini dovrebbero essere in grado di sostenere i costi finanziari della registrazione della loro iniziativa e dell'ottenimento delle firme⁹³⁶. Per questo motivo, sosteniamo tutte quelle proposte e raccomandazioni che mirano a chiedere alle istituzioni europee di fornire un adeguato sostegno finanziario agli organizzatori delle iniziative, non soggetto a un criterio discrezionale, al fine di promuovere e incoraggiare le campagne di raccolta firme⁹³⁷. Riteniamo inoltre che i parlamentari europei debbano assumere un ruolo più attivo nella promozione delle ICE, soprattutto nel caso di quelle iniziative che, non avendo l'appoggio

⁹³³ Come sottolineato da HRBEK, R.: “Die Europäische Bürgerinitiative...”, op. cit., p. 44.

⁹³⁴ Come avvertono, tra gli altri, TOSUN, J., BÉLAND, D. & PAPADOPOULOS, Y.: “The impact of direct democracy on policy change...”, op. cit., p. 327; ROSE, G., VAN KEULEN, I. & AICHHOLZER, G.: “Chapter 9. Formal Agenda-Setting (European Level)”, op. cit., pp. 210-211; SMITH, G.: “The European Citizens’ Initiative: A New Institution...”, op. cit., p. 286; o, dello stesso autore, “Designing democratic innovations at the European level...”, op. cit., p. 213. Sulla stessa linea, García Bouza sottolinea che “la complejidad de organizar una recogida de firmas a nivel paneuropeo convierte a estas organizaciones en actores casi imprescindibles para el éxito de las campañas” (BOUZA GARCÍA, L.: *Democracia participativa, sociedad civil...*, op. cit., p. 22). Smith nota anche che “it is organised interests that will be most significantly empowered through the process rather than citizens” (SMITH, G.: “The European Citizens’ Initiative: A New Institution...”, op. cit., p. 289).

⁹³⁵ A questo proposito, Raffenne sottolinea che gli unici cittadini in grado di lanciare un'ICE di successo sono quelli che dispongono di capitali sufficienti, che hanno esperienza della vita europea e che hanno una propria rete di contatti (RAFFENNE, C.: “The European Citizens’ Initiative: the Influence...”, op. cit., pp. 160-161).

⁹³⁶ MASTENBROEK, E. & DE WAELE, H.: “Fulfilling High Hopes? The Legitimacy...”, op. cit., p. 81.

⁹³⁷ In questo senso, diversi autori si sono espressi a favore di un sostegno finanziario agli organizzatori delle iniziative: tra gli altri, ANGLMAYER, I.: *The European Citizens' Initiative: the experience...*, op. cit., p. 11; MORARU, A.: “European Union Democratic Governance...”, op. cit., p. 161; CUESTA LOPEZ, V.: “The Lisbon Treaty’s Provisions on Democratic Principles...”, op. cit., p. 137; SUÁREZ ANTÓN, O.: “Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea...”, op. cit.; o MAURER, A. & VOGEL, S.: *Die Europäische Bürgerinitiative...*, op. cit., p. 6. All'interno della stessa architettura istituzionale dell'UE, il CESE ha inoltre ribadito l'opportunità di stabilire un certo livello di sostegno finanziario per le iniziative che rispondono a determinati requisiti, ad esempio, nella *Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘Proposal for a Regulation... [COM(2010) 119 final — 2010/0074 (COD)] (2011/C 44/34)*, ya citada, apdo. 3.11.1; o nella *Opinion of the European Economic and Social Committee on The European Citizens’ Initiative (review) (2016/C 389/05)*, citata sopra, apdo. 1.6.3. Nella stessa ottica, il Comitato AFCO del PE ha recentemente sottolineato la necessità di un sostegno finanziario per l'organizzazione delle iniziative nel suo *Report on the implementation of the Regulations on the European citizens’ initiative (2022/2206(INI))*, citato sopra, p. 10, conclusione 10.

di potenti interessi organizzati e una forte rete di contatti, hanno possibilità di successo molto più limitate.

Ma questa non è l'unica ragione per cui è stato così difficile per gli organizzatori raccogliere il milione di firme. Come già osservato, il basso tasso di successo dell'ICE nella raccolta delle firme potrebbe anche essere spiegato dalla mancanza di interesse e di conoscenza da parte dei cittadini del funzionamento, e persino dell'esistenza stessa, di questo strumento⁹³⁸. Secondo il sondaggio *Flash Eurobarometer 485*, condotto nel luglio 2020, solo tre quarti degli intervistati (75%) erano a conoscenza del fatto che, in quanto cittadini europei, avevano il diritto di partecipare a un'ICE⁹³⁹. Sebbene questa possa sembrare una cifra elevata, è significativamente inferiore alla percentuale offerta da altri diritti derivanti dalla cittadinanza europea, come il diritto di presentare una denuncia alla Commissione, al PE o al Mediatore europeo (89%) o il diritto di risiedere, a determinate condizioni, in qualsiasi Stato membro dell'UE (85%)⁹⁴⁰. D'altra parte, la conoscenza dell'esistenza della legge non equivale necessariamente alla conoscenza dell'ICE stessa o alla comprensione del suo funzionamento. Lo dimostrano, ad esempio, i risultati di un sondaggio condotto da YouGov nel 2021, da cui è emerso che solo l'1,4% dei cittadini tedeschi, il 3,4% dei cittadini italiani, il 4,1% dei cittadini portoghesi e l'1,5% dei cittadini finlandesi –ovvero il 2,4% dei cittadini di questi quattro Paesi– sono a conoscenza dello strumento dell'ICE e sanno di cosa si tratta⁹⁴¹. Dopo quasi dieci anni di attuazione dello

⁹³⁸ Lo dimostra il rapporto della Commissione AFCO sull'attuazione pratica dell'ICE nei suoi primi tre anni di vita: *The European Citizens' Initiative: the experience...*, op. cit. In dottrina, lo studio sul campo di Moraru mostra che tutti gli organizzatori intervistati lamentavano il fatto che il cittadino medio non sapesse cosa fosse un'ICE, il che costringeva i membri del team di raccolta firme a spiegare cosa fosse lo strumento e in cosa consistesse prima di sollecitare il sostegno per la propria iniziativa, diminuendo così le possibilità di successo nella raccolta di consensi (MORARU, A.: "European Union Democratic Governance...", op. cit., p. 155). La stessa conclusione è raggiunta da Kandyla e Gherghina sulla base dei risultati del loro studio empirico: *What Triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative ...*, op. cit., p. 1234. Su questo tema si pronuncia anche, tra l'altro, GONZÁLEZ CADENAS, D.: "Facing Democratic Crisis in the EU...", op. cit., p. 126.

⁹³⁹ *Flash Eurobarometer 485. Report "European Union Citizenship and Democracy"*, 2020, p. 28. Disponibile all'indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2260> [ultima visita: 31/1/2024]. Una percentuale che difficilmente sarebbe cambiata rispetto a quella ottenuta nei sondaggi del 2012, dove il 73% dei cittadini europei sapeva già di avere il diritto di partecipare a un'ICE (*Flash Eurobarometer 365. Report "European Union Citizenship"*, 2013, pp. 5, 27 e 32. Disponibile all'indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2971> [ultima visita: 31/1/2024]).

⁹⁴⁰ *Summary Flash Eurobarometer 485. Report European Union Citizenship and Democracy*, 2020, p. 27. Disponibile all'indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/214273/Eurobarometer%20Report%20Summary%20_%20EU%20Citizenship%20&%20Democracy%20-%20July%202020.pdf [ultima visita: 25/10/2023].

⁹⁴¹ I dati utilizzati si basano su un sondaggio online condotto da YouGov Deutschland GmbH con 5.094 intervistati tra il 28 aprile 2021 e il 4 maggio 2021 in Germania (n= 2.057), Italia (n= 1.034), Finlandia (n=

strumento e circa novanta campagne di raccolta firme effettuate finora, questa cifra sembra particolarmente bassa e sembra confermare che questo strumento non ha raggiunto l'obiettivo di ampliare l'impegno civico negli affari dell'UE⁹⁴². La necessità di promuovere la consapevolezza e la comprensione di questo strumento è necessaria non solo per incoraggiarne l'uso, ma anche per rendere i cittadini consapevoli di disporre di meccanismi di partecipazione che consentono loro di assumere un ruolo più attivo nel processo decisionale e politico europeo⁹⁴³.

Alla luce di quanto detto, non si può che confermare che, nonostante tutto l'entusiasmo iniziale per la sua incorporazione nel Trattato di Lisbona e la sua attuazione attraverso il Regolamento 211/2011, l'ICE è passata “[v]irtually unnoticed by the mass media and the wider public”⁹⁴⁴. Questa situazione, a sua volta, ha aggiunto ulteriore complessità al già arduo lavoro svolto dagli organizzatori dell'ICE: non solo hanno dovuto convincere i cittadini europei dei meriti della loro iniziativa, ma hanno anche dovuto dedicare ulteriori sforzi per spiegare loro le nozioni generali di base su questo strumento⁹⁴⁵. A questo proposito, lo studio sul campo di MORARU ha rilevato che tutti gli organizzatori intervistati lamentavano il fatto che il cittadino medio non sapesse cosa fosse un'ICE, costringendo i membri del team di raccolta firme a spiegare cosa fosse e in cosa consistesse prima di sollecitare il sostegno per la propria iniziativa, diminuendo così le possibilità di successo nella raccolta di consensi⁹⁴⁶. Non solo le istituzioni europee, ma anche i media sono stati ritenuti responsabili della mancanza di consapevolezza e di interesse dei cittadini europei nei confronti dell'ICE⁹⁴⁷, per non aver dato sufficiente

1.002) e Portogallo (n= 1.001). I risultati sono stati ponderati e sono rappresentativi della popolazione di ciascun Paese di età superiore ai 18 anni. / POLICY PAPER ON EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVES (ECIs) Known, Inclusive and not to Waste, p. 4: https://europa.eu/citizens-initiative-forum/blog/europe-should-be-above-all-union-citizens-not-just-states-and-markets_es [ultima visita:25/10/2023].

⁹⁴² ÅLANDER, M. & VON ONDARZA, N.: “The European Citizens’ Initiative and its...”, op. cit., p. 289.

⁹⁴³ Come avvertono BORÓNSKA-HRYNIEWIECKA, K. & MONAGHAN, E.: “The European Citizens’ Initiative as Democratic...”, op. cit., p. 46.

⁹⁴⁴ CONRAD, M & KNAUT, A.: "Introduction: The ECI at Three - More Constraints than Opportunities?, *Bridging the Gap?...*, op. cit., p. 10.

⁹⁴⁵ In questo senso, GLOGOWSKI, P.: *The European Citizens’ Initiative: A New Model...*, op. cit., p. 153; o VAN DEN BERGE, J.: "Water and Sanitation are a Human Right!...", op. cit., p. 20.

⁹⁴⁶ MORARU, A.: “European Union Democratic Governance...”, op. cit., p. 155. La stessa conclusione è stata raggiunta da Kandyła e Gherghina sulla base dei risultati del loro studio empirico: KANDYLA, A. & GHERGHINA, S.: "What Triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative ...", op. cit., p. 1234. Su questo tema si pronuncia anche, tra gli altri, GONZÁLEZ CADENAS, D.: “Facing Democratic Crisis in the EU...”, cit., p. 126.

⁹⁴⁷ La limitata copertura mediatica dell'ICE, come istituzione in sé, è stata evidenziata, tra gli altri, da ANGLMAYER, I.: *The European Citizens' Initiative: the experience...*, op. cit., p. 9; KANDYLA, A. &

copertura all'ICE e per non aver promosso le varie iniziative individuali lanciate⁹⁴⁸. E il fatto è che, sebbene sia indiscutibile che l'interesse dei media per un'ICE non sia un fattore assolutamente essenziale per il suo successo⁹⁴⁹, è vero che i media possono contribuire in modo significativo alla visibilità e alla consapevolezza di un'iniziativa, il che dovrebbe facilitare e accelerare il processo di raccolta delle firme. Con una nota di ottimismo, HIERLEMANN e WOHLFARTH avevano previsto che i media europei avrebbero riportato le iniziative in corso, se non altro perché la loro forma semplice è così diversa dall'intricata rete di questioni e processi decisionali di Bruxelles⁹⁵⁰. L'esperienza, al contrario, ha dimostrato che il coinvolgimento dei media –sia europei che nazionali– nella diffusione e nella promozione dell'ICE come strumento di partecipazione e delle iniziative concrete intraprese è stato piuttosto debole⁹⁵¹.

Da qui l'importanza sottolineata dagli accademici⁹⁵² nonché dalle istituzioni europee⁹⁵³ e dai suoi membri⁹⁵⁴, di adottare misure sia a livello europeo che nazionale per aumentare la conoscenza e la comprensione di questo nuovo strumento, soprattutto in quegli Stati che, non avendo una figura equivalente a livello nazionale, non hanno

GHERGHINA, S.: "What Triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative ...", op. cit., p. 1234; o ROSE, G., VAN KEULEN, I. & AICHHOLZER, G.: "Chapter 9. Formal Agenda-Setting...", op. cit., p. 213.

⁹⁴⁸ In particolare, il responsabile della campagna "One of us" dell'ICE ha sottolineato le difficoltà derivanti dalla mancanza di promozione dell'iniziativa da parte dei media tradizionali (DEL PINO, A.: "One of us", op. cit., p. 25).

⁹⁴⁹ Un chiaro esempio del fatto che un'ICE non ha bisogno di copertura mediatica per avere successo è il caso dell'ICE "One of us", che è riuscita a raggiungere la soglia minima di firme richiesta con una risonanza pubblica e mediatica sorprendentemente bassa [CONRAD, M.: "The ECI's Contribution to the Emergence of a European Public Sphere", *Bridging the Gap?*..., op. cit., p. 77, nota 57].

⁹⁵⁰ HIERLEMANN, D. & WOHLFARTH, A.: "A revolution in disguise...", op. cit., p. 2.

⁹⁵¹ A questo proposito, la relazione della Commissione sull'attuazione del regolamento 2019/788 mostra che, se da un lato l'acquisizione di visibilità nei vari media nazionali e dell'UE è stato uno dei fattori che hanno aiutato gli organizzatori intervistati nelle loro campagne di raccolta firme, dall'altro una delle principali sfide affrontate da questi organizzatori è stata proprio quella di attirare l'interesse dei media [Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788..., citato sopra, pp. 11-12].

⁹⁵² Tra gli altri, MORGESE, G.: "Principio e strumenti della democrazia partecipativa...", op. cit., p. 59.

⁹⁵³ Ad esempio, il CESE, nel *Opinion on The European Citizens' Initiative (review)* (2016/C 389/05), già citato, ha sottolineato l'opportunità di "providing the public with more information and raising awareness of the ECI mechanism through ad hoc campaigns, enabling citizens' committees to inform signatories about the results achieved and, above all, through greater commitment by the Commission to publicising the follow-up to successful initiatives" (punto 1.6.1).

⁹⁵⁴ Tra gli altri, LAMASSOURE, A.: "Revising the ECI Regulation", op. cit., p. 78; TENREIRO, M.: "Citizens' Initiative: What's next?", op. cit., p. 88; o MALOSSE, H.: "Initiatives for Change", *An ECI That Works!*..., op. cit., p. 90.

familiarità con questo tipo di strumento di democrazia partecipativa ⁹⁵⁵. La disinformazione del pubblico sull'ICE è stata quindi una delle principali sfide che il legislatore europeo ha dovuto affrontare nel processo di revisione del suo quadro normativo. Tra le misure concrete proposte vi erano spot televisivi, pubblicità sul sito web o opuscoli esplicativi inviati a tutte le famiglie dell'UE per informare i cittadini su questo nuovo strumento di partecipazione⁹⁵⁶. Non ha senso rivedere gli aspetti procedurali di questo strumento per renderlo un canale praticabile per la partecipazione attiva al processo decisionale dell'UE se, dopo tutto, i cittadini continuano a non sapere dell'esistenza di questo strumento o non conoscono il suo funzionamento.

Per contrastare questa mancanza di consapevolezza, l'attuale Regolamento 2019/788 impone alla Commissione, in collaborazione con il PE, l'obbligo di informare il pubblico sull'esistenza, gli obiettivi e il funzionamento dell'ICE attraverso attività di comunicazione e campagne di informazione⁹⁵⁷. In adempimento di tale obbligo, la Commissione ha adottato numerose misure per pubblicizzare l'ICE e promuovere la consapevolezza dell'esistenza, del funzionamento e della portata di questo strumento di partecipazione pubblica. In particolare, la realizzazione di due webinar ("*Support tools for organisers of a European Citizens' Initiative*" nel 2020 e "*The ECI step by step*" nel 2021) in cui gli esperti spiegano ai cittadini europei le basi dell'ICE e la sua procedura, nonché gli strumenti a disposizione degli organizzatori per portare avanti un'iniziativa⁹⁵⁸. Degna di nota è anche la creazione di un corso online ("*Essential Skills for European Citizens' Initiative Organisers*"), che offre agli utenti l'opportunità di apprendere il processo e la pratica dello sviluppo di un'ICE in un ambiente online interattivo⁹⁵⁹. Tuttavia, sembra che questo non sia stato in grado di arrestare il costante calo del numero

⁹⁵⁵ Alcuni deputati hanno infatti criticato il fatto che, dopo l'entrata in vigore del regolamento 211/2011, l'UE non abbia investito un solo centesimo per promuovere questo strumento pionieristico: BÉLIER, S.: "Fulfilling the promise of the ECI...", op. cit., p. 81.

⁹⁵⁶ ANGLMAYER, I.: *L'iniziativa dei cittadini europei: l'esperienza...*, op. cit., pp. 9 e 10.

⁹⁵⁷ Art. 18 del Regolamento 2019/788.

⁹⁵⁸ Link al webinar "*Support tools for organisers of a European Citizens' Initiative*" (2020): https://citizens-initiative-forum.europa.eu/learn/webinar/webinar-support-tools-organisers-european-citizens-initiative-2020_en [ultima visita: 25/10/2023].

Link al webinar "*The ECI step by step*" (2021): https://citizens-initiative-forum.europa.eu/learn/webinar/webinar-eci-step-step-2021_en [ultima visita: 25/10/2023].

⁹⁵⁹ È possibile accedere a questo corso tramite il seguente link: <https://academy.europa.eu/courses/essential-skills-for-european-citizens-initiative-organisers> [ultima visita: 25/10/2023].

di richieste di registrazione negli ultimi anni, e le istituzioni dovranno continuare a fare affidamento su questo tipo di misure di pubblicità e promozione. In questa direzione, molte delle raccomandazioni formulate dal PE nella sua recente relazione sull'attuazione dei regolamenti ICE propongono misure per incoraggiare il sostegno e la pubblicità dell'ICE (come il lancio di ampie campagne informative multilingue sull'ICE, la promozione sui social media, l'inclusione nei programmi e nei curricula educativi o la promozione su piattaforme pertinenti a livello nazionale)⁹⁶⁰. Da parte sua, il CESE, in quanto sostenitore dei diritti di partecipazione conferiti ai cittadini europei e della voce della società civile, ha assunto un ruolo proattivo nella promozione dell'ICE mettendo a disposizione gratuitamente infrastrutture di supporto come sale riunioni, organizzando seminari informativi sull'ICE e, dal 2012, organizzando una conferenza annuale a Bruxelles ("*the ECI Day*"), che costituisce un punto di incontro aperto e gratuito per le parti interessate per valutare lo stato di attuazione e l'efficacia dell'ICE⁹⁶¹. Nel 2020 ha inoltre aggiornato il "*European Democracy Passport*", che comprende un manuale dettagliato sull'ICE⁹⁶².

L'esperienza dei prossimi anni rivelerà se tutte queste misure porteranno a una ripresa dell'uso e del successo dell'ICE, o se la cattiva immagine che l'ICE sembra aver acquisito porterà i cittadini ad abbandonarla. Per il momento, tuttavia, la relazione della Commissione ha dimostrato che la scarsa conoscenza dell'ICE da parte dei cittadini europei rimane una delle principali sfide che gli organizzatori devono affrontare nella fase di raccolta delle dichiarazioni di sostegno⁹⁶³. Ciò emerge anche dal recente Flash Eurobarometer 528, pubblicato nel dicembre 2023, che mostra dati ancora più scoraggianti rispetto all'Eurobarometro 2020: solo il 64% dei cittadini intervistati era a conoscenza del proprio diritto di partecipare a un'ICE, una percentuale significativamente più bassa rispetto ad altri diritti specifici conferiti dalla cittadinanza dell'UE, in particolare il diritto di presentare un reclamo alla Commissione europea, al PE o al ME (84%)⁹⁶⁴.

⁹⁶⁰ Si veda la *Report on the implementation of the Regulations on the European citizens' initiative* (2022/2206(INI), citata sopra, pp. 11 e 12, raccomandazioni 18, 20 e 21).

⁹⁶¹ Ulteriori informazioni su questa conferenza sono disponibili al seguente link: <https://www.eesc.europa.eu/en/initiatives/european-citizens-initiative/eci-day> [ultima visita: 31/1/2024].

⁹⁶² Il passaporto è disponibile al seguente link: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/european-democracy-passport#downloads> [ultima visita: 31/1/2024].

⁹⁶³ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788...*, citato sopra, p. 7.

⁹⁶⁴ Il 28% degli intervistati, invece, non sa se ha il diritto di partecipare a un'ICE, mentre l'8% è convinto di non averlo. La consapevolezza di questo diritto di partecipazione varia da poco più dell'80% in Austria

3. BILANCIO DELL'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI COME STRUMENTO PER PROMUOVERE I DIBATTITI PUBBLICI A LIVELLO EUROPEO

Sebbene a livello giuridico-teorico l'ICE sia stata configurata come un meccanismo di "*agenda-setting*", l'applicazione pratica di questo strumento durante i suoi undici anni di vita dimostra che la sua vera natura è molto più modesta: si tratta di uno strumento il cui vero valore aggiunto –anche nel caso di iniziative fallite– risiede nella sua capacità di promuovere il dibattito pubblico transnazionale su questioni di rilevanza generale per i cittadini europei, nonché di rendere visibili le questioni di interesse per i cittadini dell'UE e di attirare l'attenzione delle istituzioni su di esse, contribuendo così alla formazione di una sfera pubblica europea⁹⁶⁵. L'ICE comporta quindi un processo di comunicazione transnazionale che inizia con la costituzione del comitato organizzatore che, come abbiamo visto, è composto da almeno sette persone fisiche residenti in almeno sette Stati membri diversi. Successivamente, la comunicazione transnazionale sarà necessaria per pianificare e realizzare le attività necessarie a raccogliere il numero di firme richiesto e, in ultima analisi, per creare un clima di opinione favorevole al successo dell'iniziativa⁹⁶⁶. Infatti, la raccolta di un milione di firme in almeno sette Stati membri dell'UE difficilmente sarebbe possibile senza un ampio dibattito transnazionale della società civile sul tema dell'iniziativa. Poiché il processo di campagna per l'iniziativa prevede numerose conversazioni per ottenere il sostegno richiesto, questo strumento facilita la discussione pubblica di questioni politiche a livello europeo, in modo che i cittadini di diversi Stati membri discutano simultaneamente degli stessi temi. Così, come

(81%) e Finlandia (84%) a meno del 50% in Romania (49%), Croazia (48%), Lituania (46%) e Svezia (39%). Cfr. *Flash Eurobarometer 528 - Report "Citizenship and democracy"*, 2023, pp. 3, 11-13 e 50. Disponibile all'indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2971> [ultima visita: 31/1/2024].

⁹⁶⁵ Ciò è stato riconosciuto dalla stessa CGUE, quando ha dichiarato che il valore aggiunto dell'ICE "risiede non già nella certezza del suo esito, bensì nelle possibilità e nelle opportunità che esso crea per i cittadini dell'Unione di dar vita a un dibattito politico in seno alle istituzioni di quest'ultima" [SCGUE del 19 dicembre 2019, Puppink e altri/Commissione (C-418/18 P), par. 70]. Anche in dottrina si sono levate diverse voci in tal senso: tra queste, ROMITO, A.M.: "European citizens' initiative: new rules...", op. cit., p. 65; RUSSACK, S.: "Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking", op. cit., p. 22; ROSE, G., VAN KEULEN, I. & AICHHOLZER, G.: "Chapter 9. Formal Agenda-Setting...", op. cit., p. 215; GREENWOOD, J.: "The European Citizens' Initiative: bringing...", op. cit., p. 945; o o TUOKKO, K. & GREENWOOD, J.: "Despite teething problems, the ECI stimulates European-wide debates", EPIN Commentary, N° 37, 2017, p. 1.

⁹⁶⁶ HRBEK, R.: "Die Europäische Bürgerinitiative...", op. cit., p. 46.

ha dimostrato l'analisi empirica della sezione precedente, grazie all'ICE si sono svolti dibattiti transnazionali su temi per i quali i cittadini europei condividono interessi e preoccupazioni comuni (come la protezione dell'ambiente, il benessere degli animali, l'istruzione, la fame, la povertà, i diritti degli immigrati e dei rifugiati, la regolamentazione del vaping o la necessità di un reddito di base incondizionato). E anche su questioni controverse o dibattute che spesso vengono deliberatamente ignorate dalle istituzioni europee (come la legalizzazione della cannabis, la protezione degli embrioni umani o la tutela di alcune minoranze). Consentendo l'introduzione di nuovi temi nell'arena deliberativa europea, l'ICE non solo pluralizza e aumenta la gamma di questioni portate all'attenzione delle istituzioni europee, ma contribuisce anche a migliorare il livello di democrazia di questo sistema politico⁹⁶⁷. In questo contesto, data la difficoltà di soddisfare i requisiti di una democrazia deliberativa di massa in uno spazio comunicativo composto da 24 lingue ufficiali, non c'è dubbio che il contributo delle istituzioni europee –prima il CESE e poi la Commissione– nel fornire agli organizzatori un servizio di traduzione per le loro iniziative abbia contribuito a superare i problemi posti dal regime multilingue dell'UE, creando così uno spazio comunicativo plurale e praticabile.

Grazie a queste pratiche, le opinioni escono dalla sfera privata e vengono diffuse sotto forma di dibattiti collettivi di dimensione sovranazionale, in cui i media digitali (come Internet e i social network) svolgono un ruolo fondamentale⁹⁶⁸. Nel corso della discussione, coloro che vi partecipano espongono le proprie idee e le opinioni si trasformano in affermazioni razionali e consensuali (opinione pubblica). In questo modo, questo strumento partecipativo rende possibile che il processo di formazione dell'opinione pubblica e della volontà dei cittadini trascenda i confini dello Stato come i processi decisionali nel senso del concetto di sfera pubblica di Habermas⁹⁶⁹. L'ICE favorisce quindi la creazione di uno spazio discorsivo transnazionale che consiste in un

⁹⁶⁷ Come sottolineato, tra gli altri, da GREENWOOD, J. & TUOKKO, K.: "The European Citizens' Initiative: the territorial extension...", op. cit., p. 170; e MURPHY, B.L. & ORGAN, J.: "Global Participatory Democracy...", op. cit., pp. 1087-1088.

⁹⁶⁸ A questo proposito, Raffenne avverte giustamente che l'ICE dipende fortemente da questi strumenti digitali per costruire la sfera pubblica europea, per cui la sua esistenza non sarebbe stata possibile prima dell'era digitale (RAFFENNE, C.: "The European Citizens' Initiative: the Influence...", op. cit., p. 160). Sul ruolo di Internet nell'ICE, si veda tra l'altro, CARRARA, S.: "Towards e-ECIs? European Participation by Online Pan-European Mobilization", in *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, N° 3, 2012, pp. 352-369.

⁹⁶⁹ Secondo Descamps e Plotka, ciò fornirebbe –almeno su base teorica– prove per confutare la tesi del deficit di legittimità dell'UE dovuto alla mancanza di una sfera pubblica (DESCAMPS, C. & PLOTKA, J.: "Hohe Erwartungen und großes Potenzial...", op. cit., p. 272).

processo continuo di comunicazione, scambio di conoscenze e opinioni e produzione di discorsi, costituito da reti transnazionali di attori provenienti da contesti culturali, sociali, linguistici e istituzionali diversi⁹⁷⁰, europeizzando i dibattiti che prima si svolgevano a livello nazionale. In questo modo, l'ICE ha reso possibile, come giustamente sottolinea FERNÁNDEZ LE GAL, che "problemas nacionales cobren trascendencia europea"⁹⁷¹. È il caso, ad esempio, dell'iniziativa dell'ICE "*Wake up Europe! Taking action to safeguard the European democratic project*", che ha condannato le misure antidemocratiche e xenofobe adottate dal governo ungherese⁹⁷². In Spagna sono state tentate anche due iniziative per dare rilievo a livello europeo a due questioni molto controverse a livello nazionale: la corrida e il movimento independentista della Catalogna, anche se nessuna di queste iniziative ha superato la fase di registrazione⁹⁷³. Tuttavia, l'esperienza dimostra che le iniziative proposte tendono generalmente a trattare questioni che hanno una dimensione europea piuttosto che puramente regionale⁹⁷⁴, come quelle relative all'ambiente, alla protezione degli animali, alle questioni energetiche, all'istruzione, all'immigrazione o alla democrazia dell'UE. Allo stesso modo, l'ICE permette di presentare i problemi europei a livello nazionale e di attirare l'attenzione su questioni paneuropee. Infatti, molti degli organizzatori mirano non solo a influenzare la legislazione dell'UE, ma anche quella nazionale e locale⁹⁷⁵. E alcune iniziative hanno avuto successo, ottenendo un notevole impatto a livello nazionale in alcuni Stati. Ad esempio, l'ICE Right2Water ha avuto un forte impatto politico in Grecia, dove gli attivisti

⁹⁷⁰ Su questo tema, KNAUT, A.: "Rethinking the imaginary of the public sphere: Transnational discursive spaces & the ECI", *Bridging the Gap?*..., op. cit., pp. 47–63.

⁹⁷¹ FERNÁNDEZ LE GAL, A.: "La contribución de la iniciativa ciudadana europea...", op. cit., p. 37.

⁹⁷² Ulteriori informazioni su questa iniziativa sono disponibili al seguente link: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2015/000005_en [ultima visita: 31/1/2024].

⁹⁷³ "*Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión*", rifiutata nel 2012; e "*DERECHO DE LA UNIÓN, DERECHOS DE LAS MINORÍAS Y DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS*", rifiutata nel 2019. In entrambi i casi, la Commissione ha rifiutato la loro registrazione per l'assenza di una base giuridica nei trattati che le conferissero la competenza di adottare un atto giuridico in materia.

⁹⁷⁴ Come avverte giustamente BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea...*, op. cit., p. 317.

⁹⁷⁵ In questa direzione, ad esempio, gli organizzatori dell'ECI "*Stop (((5G)))) - Stay Connected but Protected*" [ECI(2021)000009]: <https://signstop5g.eu/en/campaign/history-and-background> [ultima visita: 31/1/2024].

hanno organizzato un referendum contro la privatizzazione dell'azienda idrica di Salonicco, e in Slovenia, dove la Costituzione è stata adattata dopo l'ICE⁹⁷⁶.

D'altra parte, fornendo un supporto istituzionale per l'identificazione e l'ulteriore discussione dei problemi e degli interessi comuni ai cittadini dell'UE –al di là delle forti differenze geografiche, culturali, sociali e linguistiche tra gli Stati membri– questo strumento di partecipazione dei cittadini contribuirebbe anche, a nostro avviso, a consolidare la cittadinanza dell'UE e a forgiare quella "identità collettiva" necessaria per la formazione di un *demos* a livello europeo⁹⁷⁷.⁹⁷⁸ In questo senso, concordiamo con MASTENBROEK e DE WAELE quando sottolineano che il *modus operandi* dell'ICE consente di radicare il dialogo e la solidarietà transnazionali, contribuendo alla creazione di un senso di comunità collettiva⁹⁷⁹. Inoltre, sembra che l'ICE venga utilizzata anche per cercare di rafforzare la cittadinanza dell'UE come base giuridica su cui costruire ulteriormente un *demos* europeo. Come si può notare dall'analisi empirica del capitolo precedente, diverse ICE affrontano questioni legate allo status di cittadino europeo. È questo il caso delle iniziative “*I'm Going European*”⁹⁸⁰, “*VOTERS WITHOUT BORDERS*”⁹⁸¹ –che persegue obiettivi simili a quelli dell'iniziativa “*Let me vote*”⁹⁸²–

⁹⁷⁶ Come sottolineano VAN DEN BERGE, J., BOELEN, R. & VOS, J.: “How the European Citizens' Initiative ‘Water...’”, op. cit., p. 57.

⁹⁷⁷ Secondo Risse, quindi, il processo di identificazione dei problemi comuni ai cittadini dell'UE favorisce lo sviluppo di una forma tenue o inclusiva di identità europea [RISSE, T.: “Auf dem Weg zu einer europäischen Kommunikationsgemeinschaft: theoretische Überlegungen und empirische Evidenz“, *Europäische Öffentlichkeit* / FRANZIUS, C. & PREUß, U. K. (eds.), Nomos, Baden-Baden, 2004, citato in CONRAD, M.: “The Missing Link in EU Democracy?...”, op. cit., p. 221]. Nella stessa ottica, Trenz sottolinea che il discorso pubblico sui problemi comuni “*does not therefore endow an existing political community with an identity, it rather constitutes the very ‘public and its problems’*” (TRENZ, H-J.: “In Search of the Popular Subject: Identity Formation...”, op. cit., p. 98).

⁹⁷⁸ Su questa linea, Buguera Amave sottolinea che per realizzare un concetto veramente inclusivo di “cittadinanza europea” è necessario articolare efficaci “strumenti di partecipazione politica basati su dinamiche transnazionali subordinate a condizioni strutturali di partecipazione che trascendono la sfera nazionale, come l'ICE” (BURGUERA AMEAVE, L.: “Identidad política y participación...”, op. cit., p. 394).

⁹⁷⁹ MASTENBROEK, E. & DE WAELE, H.: “Fulfilling High Hopes?...”, op. cit., p. 89.

⁹⁸⁰ La recente ECI “*I'm Going European: An ECI to Connect your National and European Citizenship*” [ECI(2023)000010] invita la Commissione a proporre un atto giuridico europeo che obblighi gli Stati membri a introdurre il diritto di tutti i bambini all'educazione alla cittadinanza europea e ai valori dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto e ad adottare misure per promuovere l'educazione civica alla cittadinanza dell'UE.

⁹⁸¹ L'ICE “*VOTERS WITHOUT BORDERS, Full Political Rights for EU Citizens*” [ECI(2020)000002] aveva, tra i suoi obiettivi, quello di chiedere alla Commissione una riforma della legislazione sui diritti esistenti dei cittadini europei, al fine di estenderli alle elezioni regionali e nazionali e ai referendum.

⁹⁸² Questa iniziativa è stata lanciata e registrata per la prima volta nel 2012 [ECI(2012)000006], ma è stata ritirata dagli organizzatori e rilanciata e registrata nuovamente nel 2013 [ECI(2013)000003]. Il suo obiettivo era quello di garantire ai cittadini dell'UE che risiedono in uno Stato membro di cui non sono

"*Permanent European Union Citizenship*"⁹⁸³ e "*EU Citizenship for Europeans*"⁹⁸⁴, queste ultime due lanciate durante il processo di uscita del Regno Unito dall'UE. A questo punto, sembrerebbe che l'ICE stia effettivamente raggiungendo il suo obiettivo di consolidare la cittadinanza dell'UE, dal momento che i comuni cittadini hanno deciso di scegliere questo strumento come canale discorsivo per trasmettere alle istituzioni europee la loro concezione di "cittadinanza europea" come concetto completamente svincolato dalla nazionalità. Tuttavia, è innegabile che il destino fallimentare di queste iniziative fino ad oggi ha in gran parte vanificato il raggiungimento di questo obiettivo.

D'altra parte, l'ICE crea uno spazio di comunicazione paneuropeo non solo a livello orizzontale tra i membri della società civile, ma anche a livello verticale tra questi e le istituzioni europee, aprendo un canale di comunicazione e dialogo tra i due che prima non esisteva. Grazie all'ICE, gli organizzatori di iniziative di successo possono discutere e sollevare direttamente le loro preoccupazioni non solo con la Commissione, ma anche con il Parlamento europeo nel quadro delle audizioni pubbliche organizzate in base alla legislazione di attuazione dell'ICE. In questo modo, l'ICE offre ai cittadini europei una reale opportunità di discutere direttamente con le autorità europee, contribuendo così alla legittimazione democratica delle politiche dell'UE. Queste relazioni di comunicazione verticale e le possibilità di dialogo diretto tra istituzioni e cittadini offerte dall'ICE sono –almeno in teoria– uno dei principali contributi e innovazioni di questo strumento, che si differenzia quindi dalle precedenti forme di partecipazione all'UE basate sul dialogo tra élite e organizzazioni rappresentative di interessi come "rappresentante imperfetto" della società civile⁹⁸⁵. Tuttavia, in questa dimensione verticale, l'efficacia dell'ICE come meccanismo di deliberazione democratica è molto più limitata, poiché, come abbiamo visto, sono pochissime le iniziative presentate e discusse davanti alle istituzioni europee.

cittadini il diritto di voto in tutte le elezioni politiche nel loro Paese di residenza alle stesse condizioni dei cittadini dell'UE.

⁹⁸³ L'ICE "*Permanent European Union Citizenship*" [ECI(2018)000003] ha invitato la Commissione a proporre misure per evitare il rischio di perdita collettiva della cittadinanza dell'UE e dei diritti che ne derivano da parte dei cittadini britannici, e a garantire a tutti i cittadini dell'UE che, una volta acquisito, questo status e i diritti acquisiti con esso saranno permanenti.

⁹⁸⁴ L'ICE "*EU Citizenship for Europeans: United in Diversity in Spite of jus soli and jus sanguinis*" [ECI(2017)000003] mirava a chiedere alla Commissione e al PE di adottare un regolamento e/o una decisione che permettesse ai cittadini del Regno Unito di mantenere la cittadinanza dell'UE indipendentemente dai negoziati sulla Brexit.

⁹⁸⁵ GREENWOOD, J. & TUOKKO, K.: "The European Citizens' Initiative: the territorial..."; op. cit., p. 169.

Tutto ciò ci porta a ritenere confermata l'ipotesi che l'introduzione dell'ICE abbia contribuito alla costruzione e al consolidamento di una sfera pubblica europea, sebbene vi siano ancora ampi margini di miglioramento in termini di qualità del dibattito. Una valutazione dell'efficacia dell'ICE basata su questa concezione darebbe, secondo diversi osservatori, risultati chiaramente positivi, poiché è indiscutibile che questo strumento ha creato un'opportunità senza precedenti per i comuni cittadini di introdurre diverse questioni –anche quelle di natura più controversa– nell'arena deliberativa europea, dando loro visibilità e articolando un dibattito transfrontaliero intorno ad esse⁹⁸⁶. Pertanto, per coloro che, in linea con i postulati di base della teoria della democrazia deliberativa, ritengono che ciò che è importante per considerare legittime le decisioni delle istituzioni europee non è che la decisione finale possa essere formalmente attribuita alla volontà dei cittadini, ma che coloro che lo desiderano abbiano la possibilità di esprimere le proprie opinioni⁹⁸⁷, l'ICE può essere considerata uno strumento molto efficace per rafforzare la qualità democratica dell'UE⁹⁸⁸.

Ciononostante, riteniamo opportuno fare alcune osservazioni. A nostro avviso, c'è ancora molto margine di miglioramento in termini di visibilità, rappresentatività e qualità del dibattito⁹⁸⁹, sia a livello orizzontale che verticale. Da un lato, come è già stato sottolineato in diverse occasioni, questo strumento è, ancora oggi, uno strumento

⁹⁸⁶ A questo proposito, la relazione della Commissione sull'attuazione del regolamento 2019/788 ha mostrato che gli organizzatori delle ICE hanno individuato, tra i principali risultati delle loro iniziative, la sensibilizzazione alla causa di preoccupazione e l'avvio di un dibattito sul tema dell'ICE [*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788...*, già citato, p. 24].

⁹⁸⁷ Questa è la posizione adottata, tra gli altri, da DEHOUSSE, R.: "The Legitimacy of the European Governance...", op. cit., p. 26; CUESTA LOPEZ, V.: "The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles...", op. cit., p. 128; o, del mismo autor, "Prospects for Participatory Democracy in the Supranational Constitutionalism of the European Union", *Direct Democracy in Europe* / PÁLLINGER, Z., T. KAUFMANN, B., MARXER, W. & SCHILLER, T. (eds.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007, p. 200. Con una posizione antagonista, Lodge e Sarikakis si rendono conto che, se nella pratica l'ICE non spinge per programmi reattivi e risultati politici responsabili, la sfera pubblica europea rimarrà un'illusione, un'aspirazione e suscettibile di manipolazione da parte di coloro che non condividono i valori dell'UE (LODGE, J. e SARIKAKIS, K.: "Citizens in 'an ever-closer union'?...", op. cit., p. 178).

⁹⁸⁸ In questa direzione, Cuesta López sottolinea che diverse teorie politiche sulla democratizzazione della politica europea, come quella cosmopolita o quella deliberativa, sarebbero soddisfatte dell'ICE come mezzo per contrastare il deficit democratico dell'Unione (CUESTA LÓPEZ, V.: "Designing the first transnational citizen...", op. cit., p. 30).

⁹⁸⁹ Per Moraru, quindi, ciò che aumenta realmente la legittimità democratica di un sistema politico dal punto di vista dei postulati deliberativi non è l'aumento del numero di partecipanti o del numero di questioni dibattute, ma la qualità e la rappresentatività di questi dibattiti (MORARU, A.: "European Union Democratic Governance: Case Study...", op. cit., p. 158).

sconosciuto per gran parte dei cittadini europei. Questa mancanza di conoscenza ha senza dubbio un impatto negativo sulla portata e sulla rappresentatività dei dibattiti che si svolgono nell'ambito di un'ICE. A questo proposito, una parte della letteratura è del parere che, ad eccezione delle ICE che hanno ottenuto un sostegno sufficiente per essere presentate alla Commissione, il dibattito e l'impatto della maggior parte delle iniziative registrate è stato relativamente limitato⁹⁹⁰. Il nostro studio empirico ha sostenuto questa posizione. È vero che dieci iniziative sono riuscite a raggiungere la soglia di un milione di firme e che ci sono state diverse iniziative che, anche senza soddisfare questo requisito, hanno attirato un numero significativo di dichiarazioni di sostegno, generando un ampio dibattito sul loro argomento in tutta l'UE o nei singoli Stati membri⁹⁹¹. In diverse occasioni, inoltre, le questioni introdotte nell'arena deliberativa europea attraverso un'ICE hanno continuato a essere oggetto di dibattito transnazionale anche dopo la conclusione della procedura formale dell'iniziativa⁹⁹². Tuttavia, la nostra ricerca mostra che un'alta percentuale delle iniziative registrate negli anni 2020-2022 che hanno concluso il periodo di raccolta firme senza essere ritirate dai loro organizzatori (circa il 43%) non è riuscita a raccogliere nemmeno diecimila firme, il che, a nostro avviso, è una chiara prova della

⁹⁹⁰ In questo senso, la stessa Commissione europea si pronuncia nel secondo *Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011...*, già citato, p. 2.

⁹⁹¹ Ciò è stato espressamente dichiarato dalla Commissione europea nel *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788...*, citato sopra, p. 6. Ad esempio, l'iniziativa “*End The Slaughter Age*” [ECI(2022)000003] –che mirava a chiedere alla Commissione di proporre una nuova legislazione per facilitare la transizione dai prodotti ottenuti attraverso l'allevamento, la macellazione e la caccia ai prodotti cruelty-free– ha raccolto un totale di 867.946 firme accreditate. La campagna ECI “*Eat ORIGINAL! Unmask your food*” [ECI(2018)000006] è riuscita a raccogliere più di un milione di firme, anche se molte di esse non hanno superato il processo di verifica e certificazione, per cui alla fine l'ICE non ha potuto essere presentata alla Commissione. Analogamente, la “*Mum, Dad & Kids - European Citizens' Initiative to protect Marriage and Family*” [ECI(2015)000006] ha raccolto oltre 650.000 firme (<https://www.elfac.org/mum-dad-kids-ended-its-collection-of-signatures/> [ultima visita 31/1/2024]). Con un successo leggermente più modesto, le iniziative “*Start Unconditional Basic Incomes (UBI) throughout the EU*” [ECI(2020)000003], “*Right to Cure*” [ECI(2020)000005], “*Ban Fossil Fuel Advertising and Sponsorships*” [ECI(2021)000004] e “*Ensuring Common Commercial Policy conformity with EU Treaties and compliance with international law*” [ECI(2021)000008] hanno raccolto più di 250.000 firme. 250.000 firme, mentre l'iniziativa “*Good Clothes, Fair Pay*” [ECI(2022)000004] ha raccolto 216.100 firme. Il significativo sostegno a queste iniziative dimostra che, sebbene non abbiano raggiunto le soglie richieste, sono riuscite a focalizzare e dare visibilità alle questioni in gioco e a generare un dibattito transnazionale a livello europeo.

⁹⁹² Come sottolineano Tuokko e Greenwood, oltre alle tre iniziative di successo, molte delle ICE lanciate nel periodo 2012-2015 hanno continuato a sostenere le questioni sollevate anche dopo la fine del periodo ufficiale delle ICE. È il caso, tra le altre, delle iniziative “*End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights*” [ECI(2013)000002], “*European Initiative for Media Pluralism*” [ECI(2013)000007] o “*My voice against nuclear power*” [registrazione rifiutata] (TUOKKO, K. & GREENWOOD, J.: “Despite teething problems...”, op. cit., p. 2). Alcune di esse hanno addirittura portato, anni dopo, all'avvio di nuove iniziative sullo stesso tema, come le iniziative “*Start Unconditional Basic Incomes (UBI) throughout the EU*” [ECI(2013)000001], “*Weed like to talk*” [ECI(2013)000008] o “*European Free Vaping Initiative*” [ECI(2013)000009].

portata limitata del dibattito intorno a quasi la metà delle iniziative registrate, che non sembrano aver suscitato un vero interesse da parte del pubblico europeo tale da portare a un dibattito significativo sulla questione.

Come ha sottolineato la stessa Commissione, ciò può essere attribuito a diverse cause che si rafforzano a vicenda, come l'attrattiva pubblica e la natura dell'argomento, il livello di preparazione e gestione della campagna di raccolta e la perseveranza e la dedizione che gli organizzatori dell'ICE devono mantenere per un lungo periodo di tempo⁹⁹³. E il fatto è che, come sottolinea giustamente WUNDER, la scelta di un tema forte è uno degli elementi più rilevanti per il successo di una campagna di raccolta firme dell'ICE, insieme a una buona strategia di comunicazione⁹⁹⁴. Il potenziale di mobilitazione dell'oggetto dell'iniziativa è quindi un elemento cruciale per il successo di un'ICE⁹⁹⁵. Non ha senso disporre di un'infrastruttura sufficiente per portare avanti una campagna di firme internazionale se l'iniziativa è costruita su una causa poco attraente per i potenziali firmatari. Tuttavia, è chiaro che non un tema qualsiasi sarà in grado di catturare l'interesse di un milione di cittadini europei. Dalla letteratura scientifica si possono trarre almeno tre note o caratteristiche che un tema dell'ICE dovrebbe avere per attirare le necessarie dichiarazioni di sostegno: generalità, urgenza e impatto emotivo⁹⁹⁶. Gli organizzatori devono quindi essere particolarmente attenti, prudenti e ponderati nella scelta del tema dell'ICE che intendono promuovere: devono scegliere un argomento che, da un lato, sia abbastanza urgente e scioccante da catturare l'attenzione dei cittadini dell'UE, ma che, allo stesso tempo, rimanga attuale e non perda rilevanza nel corso dei 12 mesi di raccolta delle firme⁹⁹⁷.

⁹⁹³ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788...*, citato sopra., p. 10.

⁹⁹⁴ WUNDER, C.: *Communication and Campaigning in European Citizens' Initiatives*, Center for European Integration Studies, Discussion Paper C224, 2014, p. 16.

⁹⁹⁵ In tal senso, Bouza García sottolinea che l'efficacia dell'ICE dipenderà da "la capacidad de los promotores de construir una causa lo suficientemente movilizadora para un sector del público" (BOUZA GARCÍA, L.: *Democracia participativa, sociedad civil...*, op. cit., p. 31).

⁹⁹⁶ WUNDER, C.: *Communication and Campaigning...*, op. cit., pp. 11-15. In relazione all'ultimo dei fattori citati, l'autore osserva che, nelle campagne politiche in generale, le emozioni occupano un posto molto più cruciale della conoscenza o della ragione, poiché modificano il modo in cui il ricevente interpreta le nuove informazioni (*ibidem*, p. 11).

⁹⁹⁷ Su questa difficoltà si sono espressi, tra gli altri, PETRARU, R.A.: "Considerations regarding the Regulation on the Citizens' Initiative", *Jurnalul de Studii Juridice*, Vol. 6, N° 1-2, 2011, p. 72; o TOSUN, J. & SCHAUB, S.: "Constructing policy narratives for transnational...", op. cit., pp. 344-364.

A questo proposito, colpisce la natura unicamente controversa dei temi affrontati dalle ICE che hanno ottenuto la soglia di firme necessaria per essere presentate alla Commissione. Infatti, le iniziative hanno affrontato temi altamente controversi e sensibili, con grande rilevanza e forti movimenti nazionali, come il diritto all'acqua e ai servizi igienici ("*Right2water*"), l'aborto ("*One of Us*"), la messa al bando del glifosato ("*Ban glyphosate*") o la protezione delle minoranze ("*Minority SafePack*"). Questo potrebbe portarci a sostenere, in linea con BÁEZ LECHUGA, che maggiore è il grado di conflittualità dell'ICE, maggiore è l'interesse generato tra i cittadini europei e i rappresentanti delle istituzioni europee⁹⁹⁸. In particolare, va notato che le iniziative per il benessere e la protezione degli animali hanno un notevole tasso di successo nel raggiungere la soglia richiesta di firme, come dimostrano le iniziative "*Stop Vivisection*" (sulla sperimentazione animale), "*End the Cage Age*" (sull'uso delle gabbie per gli animali da allevamento), "*Stop Finning*" (sul commercio delle pinne di squalo), "*Save bees and farmers!*" (sull'uso di pesticidi sintetici in agricoltura), "*Save Cruelty Free Cosmetics*" (sui test dei cosmetici sugli animali) e "*Fur Free Europe*" (sulla coltivazione e commercializzazione delle pellicce). L'esperienza pratica sembra quindi confermare che le iniziative che scatenano una risposta emotiva da parte dei cittadini europei hanno maggiori probabilità di raggiungere il milione di dichiarazioni di sostegno rispetto ad altre legate a questioni economiche, costituzionali, procedurali o elettorali, dato che nessuna delle iniziative di questo tipo –nonostante rappresentino un volume considerevole del numero totale di iniziative lanciate, come riportato nel capitolo precedente– è riuscita a raccogliere un sostegno sufficiente per essere presentata alla Commissione. Alla luce di quanto sopra, concordiamo con BÁEZ LECHUGA che uno dei principali problemi alla base del sottoutilizzo e del limitato successo dell'ICE come strumento di partecipazione non è dovuto tanto a ragioni tecniche, organizzative o legali, quanto piuttosto a questioni di cultura politica e natura umana⁹⁹⁹. Poiché non esiste ancora una vera e propria "cultura politica europea"¹⁰⁰⁰, i cittadini tendono a essere coinvolti solo nei dibattiti su questioni che, per motivi emotivi, hanno un impatto su di loro.

⁹⁹⁸ BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea...*, op. cit., p. 328.

⁹⁹⁹ BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea...*, op. cit., p. 333.

¹⁰⁰⁰ Come sottolinea l'autore, la costruzione di questa "cultura politica europea", necessaria per la piena democratizzazione delle strutture istituzionali dell'UE, è un lavoro di generazioni, poiché comporta un profondo cambiamento nella mentalità dei cittadini (PORRAS RAMÍREZ, J.M.: "La arquitectura institucional de la Unión Europea: consideraciones críticas tras su reforma en el Tratado de Lisboa", *Revista de Estudios Políticos*, N° 156, 2012, p. 134).

D'altra parte, per quanto riguarda la dimensione verticale del dibattito, l'efficacia dell'ICE come meccanismo di deliberazione democratica è molto più limitata. Questo perché, da un lato, come abbiamo visto, sono pochissime le iniziative che vengono presentate e discusse davanti alle istituzioni europee, quindi le opportunità di dialogo sono piuttosto limitate. E, d'altra parte, se l'ICE deve rappresentare una nuova opportunità per la democrazia deliberativa, il dialogo tra i promotori dell'iniziativa e le istituzioni europee deve essere continuo, non eccezionale. Tuttavia, nella procedura ICE, il dialogo con le istituzioni europee avviene solo in momenti specifici delle fasi finali della procedura. Due punti meritano una considerazione particolare: la procedura di audizione pubblica e le risposte formali della Commissione all'ICE. Ad esempio, sebbene l'audizione parlamentare dell'iniziativa "*Stop Vivisection*" abbia generato un vivace dibattito pubblico e scientifico e sia stata oggetto di un'ampia copertura mediatica, gli organizzatori hanno avuto un tempo piuttosto limitato per presentare l'iniziativa ed esporre le proprie opinioni¹⁰⁰¹. Inoltre, i relatori dell'ICE "*One of Us*" si sono detti insoddisfatti del poco tempo a disposizione per presentare le loro argomentazioni all'audizione e anche del fatto che la rappresentanza degli eurodeputati fosse piuttosto parziale, in quanto la maggior parte apparteneva a gruppi parlamentari che si erano apertamente opposti alla loro iniziativa, dando loro la sensazione di essere interrogati piuttosto che ascoltati¹⁰⁰². Da parte loro, gli organizzatori dell'ICE "*Minority SafePack*" si sono lamentati di aver potuto incontrare solo una volta i membri della Commissione, senza che la Commissione proponesse ulteriori incontri, pur avendo incontrato in più occasioni gli organizzatori di altre iniziative di successo¹⁰⁰³. Inoltre, come discusso nel capitolo precedente, molti degli organizzatori delle iniziative che, dopo molti sforzi, sono riuscite a essere presentate alla Commissione europea sono rimasti molto delusi, frustrati e insoddisfatti della risposta formale offerta da questa istituzione. Così, anche quando le iniziative raggiungono un milione di firme, sembra esserci un certo consenso tra gli

¹⁰⁰¹ Come nota Menache, su tre ore e mezza di udienza, agli organizzatori dell'ECI è stata data la parola solo per trentaquattro minuti (MENACHE, A.: "The European Citizens' Stop Vivisection Initiative and the Revision of Directive 2010/63/EU", *Alternatives to Laboratory Animals*, Vol. 44, N° 4, 2016, p. 386).

¹⁰⁰² Come affermano BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, K. & MONAGHAN, E.: "The European Citizens' Initiative as Democratic...", op. cit., p. 51.

¹⁰⁰³ Infatti, gli organizzatori di questa ICE hanno percepito questa come una differenza di trattamento ingiustificata, che hanno contestato davanti al Tribunale, ma questa argomentazione è stata respinta dalla Corte [si veda par. 32-41 della sentenza del 9 novembre 2022, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissione* (T-158/21)].

organizzatori delle ICE presentate alla Commissione sull'assenza di un dibattito reale, significativo e fruttuoso tra loro e le istituzioni europee¹⁰⁰⁴.

4. RIFLESSIONI FINALI

Come dimostrano i bilanci sopra riportati, l'efficacia dell'ICE in termini legislativi o di capacità di influenzare l'agenda politica dell'UE è stata, e rimane anche dopo la riforma, molto limitata. D'altro canto, l'efficacia dell'ICE in termini di potenziale per contribuire alla formazione e al consolidamento di una sfera pubblica europea e di un demos europeo è molto più positiva –anche se ancora modesta– se valutata in termini di potenziale per contribuire alla formazione e al consolidamento di una sfera pubblica europea e di un demos europeo. Tuttavia, come ci ricorda giustamente MARTÍN MARTÍNEZ, dobbiamo tenere presente che l'ICE “no fue diseñada como la panacea para acabar con el déficit democrático y la ausencia de implicación ciudadana en la integración europea, pero tampoco como una simple medida de reactivación del debate público”¹⁰⁰⁵. La procedura per l'organizzazione e la gestione di un'ICE è eccessivamente costosa e impegnativa rispetto agli effetti giuridici di questo strumento, anche quando vengono raggiunte le soglie richieste dalle norme¹⁰⁰⁶. Se i cittadini continuano a ritenere che il rapporto sforzo richiesto/impatto atteso non sia proporzionato, è chiaro che non opereranno per l'ICE quando vorranno far sentire la loro voce a livello europeo, ma cercheranno altri metodi più equilibrati¹⁰⁰⁷. Ciò sarà particolarmente vero per gli organizzatori effettivi e

¹⁰⁰⁴ Questo è stato riconosciuto in un'intervista da uno degli organizzatori di un'ICE, che ha detto che quando li ha incontrati, i membri della Commissione e le altre parti interessate hanno risposto in modo molto cortese, attento e formale, ma che non c'è stato tempo per una discussione reale e significativa (WEISSKIRCHER M.: “The European Citizens’ Initiative: Mobilization...”, op. cit., p. 807). In questo senso, nella dottrina, ci sono state diverse voci pessimiste, come quella di Raffenne, che ha ritenuto improbabile che l'ICE creasse opportunità per un vero dialogo tra l'UE e i cittadini comuni (RAFFENNE, C.: “The European Citizens’ Initiative: the Influence...”, op. cit., p. 164).

¹⁰⁰⁵ MARTÍN MARTÍNEZ, M.M.: “Balance y prospectiva de la iniciativa ciudadana...”, op. cit., p. 843.

¹⁰⁰⁶ Ciò è stato espressamente riconosciuto dallo stesso PE nel suo *Report on the implementation of the Regulations on the European citizens’ initiative* (2022/2206(INI), citato sopra, p. 5. Questo squilibrio è stato evidenziato anche dalla dottrina. Ad esempio, Berg e Hieber sottolineano giustamente: “Organisers must go through a tedious and resource-intensive procedure, while the European Citizens’ Initiative has hardly any significant legal effect” (BERG, C. & HIEBER, T.: *The Reform of the European Citizens’ Initiative...*”, op. cit., pp. 6-7).

¹⁰⁰⁷ A questo proposito, Suárez Antón sottolinea che la “falta de correlación entre el empeño que requiere su puesta en funcionamiento y lo incierto del resultado que cabe obtener” è uno dei motivi che ha portato alla perdita di interesse per l'ICE (SUÁREZ ANTÓN, O.: “Auge y declive de la iniciativa ciudadana

potenziali delle iniziative, poiché i costi dell'organizzazione di un'ICE sono sostanzialmente superiori a quelli del semplice sostegno. Questo divario "costi/benefici"¹⁰⁰⁸ è il principale problema alla base dell'ICE come strumento per colmare il divario tra i cittadini e le istituzioni dell'UE e potrebbe trasformare questo strumento in un alleato –piuttosto che in un nemico– dell'euroscetticismo¹⁰⁰⁹.

Su questa base, appare chiaro che l'ICE non potrà mai raggiungere il suo pieno potenziale come strumento di democrazia partecipativa se le procedure e i requisiti, da un lato, e la natura dello strumento, dall'altro, non saranno proporzionati. Durante la procedura di riforma del quadro normativo dell'ICE, il legislatore europeo ha optato, da un punto di vista puramente procedurale, per cercare di alleggerire in qualche misura il pesante onere legale, tecnico, organizzativo e burocratico insito nell'uso dell'ICE, per cercare di renderlo uno strumento più equilibrato di partecipazione dei cittadini. È vero che, come abbiamo avuto modo di analizzare, la riforma del quadro normativo dell'ICE attraverso il Regolamento 2019/788 è riuscita a porre rimedio ad alcuni dei numerosi ostacoli legali e procedurali rilevati durante l'attuazione del Regolamento 211/2011. Tuttavia, questa riforma non affronta il dibattito sostanziale sulla natura giuridica, le funzioni e l'impatto dell'ICE¹⁰¹⁰. Un dibattito che è rimasto nell'aria dall'inserimento di questo strumento nel Trattato di Lisbona e che, a nostro avviso, è essenziale per raggiungere il massimo potenziale di democratizzazione di questo strumento.

Nell'ambito di questo dibattito, in vista della revisione del Regolamento 211/2011, è stato proposto che la Commissione sia vincolata da una chiara proposta legislativa in caso di successo dell'ICE¹⁰¹¹. Alla fine, però, questa proposta non ha avuto successo, per

europea...”, op. cit.; e , dello stesso autore, “¿Una nueva oportunidad para la Iniciativa Ciudadana Europea?”, *L'Opinió* , N° 35, 2017, p. 2, disponibile in: https://fcampalans.cat/opinio_detall.php?idact=1345&tipus=#1 [ultima visita: 31/1/2024]).

¹⁰⁰⁸ Come già sottolineato da Bouza e del Rio, il numero di ICE e il loro grado di successo saranno legati ai costi dell'organizzazione di un'ICE rispetto ai benefici che essa offre in termini di influenza sul processo decisionale (BOUZA GARCIA, L. & DEL RIO VILLAR, S.: “The ECI as a Democratic Innovation...”, op. cit., p. 318).

¹⁰⁰⁹ In effetti, questa "mancanza di economicità" dell'ICE è stata indicata come uno dei principali difetti di questo strumento da uno dei ricercatori intervistati da Rose, Van Keulen e Aichholzer, sostenendo che queste iniziative richiedono grandi investimenti, anche in termini di organizzazione, per ricompense relativamente basse in termini di certezza dell'impatto (ROSE, G., VAN KEULEN, I. & AICHHOLZER, G.: “Chapter 9. Formal Agenda-Setting...”, op. cit., p. 213).

¹⁰¹⁰ A questo proposito, Salm osserva che “*the proposal does still not clarify the function and direction the ECI shall ultimately take*” (SALM, C.: *The added value of the European Citizens...*, op. cit., p. 11).

¹⁰¹¹ BÉLIER, S.: “Fulfilling the promise of the ECI...”, op. cit., p. 82.

cui *de jure* un tale obbligo non esiste né può essere richiesto. Questo a sua volta porta a un nuovo dibattito: fino a che punto un tale "follow-up automatico" sarebbe compatibile con il diritto di iniziativa legislativa conferito alla Commissione dai Trattati? Per il Tribunale, la risposta è chiara: obbligare la Commissione ad adottare misure specifiche nel contesto di un'ICE sarebbe contrario al quasi-monopolio dell'iniziativa legislativa della Commissione e al notevole margine di discrezionalità di cui essa gode nell'esercizio di tale iniziativa¹⁰¹². La stessa Commissione europea, com'è prevedibile, è convinta che questo monitoraggio automatico non solo violerebbe il suo diritto quasi esclusivo di iniziativa, il nucleo del suo potere istituzionale, ma violerebbe anche il suo dovere di garantire il rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà nel processo legislativo e di effettuare valutazioni d'impatto¹⁰¹³. Concordiamo infatti sul fatto che l'eventuale configurazione dell'ICE come strumento giuridicamente vincolante per la Commissione, in modo che essa sia giuridicamente obbligata a dare seguito alle iniziative che hanno avuto successo, sarebbe –a meno di una riforma dei Trattati che riformi profondamente il sistema istituzionale dell'UE– inconciliabile con il potere discrezionale e indipendente della Commissione di proporre atti giuridici (*ex art. 17.1 e 3 TUE*)¹⁰¹⁴ e quindi anche incompatibile con il principio dell'equilibrio istituzionale dell'UE.

Nonostante ciò, alcuni sostengono che vi sia una certa aspettativa di "auto-obbligo" da parte della Commissione di agire su iniziative di successo¹⁰¹⁵. A questo proposito, alcuni osservatori hanno sostenuto che l'effettivo raggiungimento degli obiettivi dell'ICE richiede che la Commissione sia più proattiva nel suo ruolo di "giudice" delle ICE che le vengono sottoposte. A tal fine, dovrebbe iniziare ad aumentare la sua ricettività e il suo impegno nei confronti di quelle iniziative che, pur godendo del sostegno di almeno un milione di cittadini europei, propongono misure che non trovano facilmente

¹⁰¹² Come osservato in STUE del 23 aprile 2018, caso *One of Us* e altri/Commissione (T-561/14), par. 115.

¹⁰¹³ RUSSACK, S.: "Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking", op. cit., p. 21.

¹⁰¹⁴ Questa è anche la direzione intrapresa da PALLADINO, R.: "Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica...", op. cit., p. 375. Tuttavia, c'è chi propone la creazione di un nuovo strumento di partecipazione, un'ICE più ambiziosa, che, sebbene soggetta a requisiti più severi, sarebbe vincolante per la Commissione, ponendo così fine al quasi-monopolio della Commissione nel proporre un atto giuridico. Questa proposta si trova in UNCETABARRENECHEA LARRABE, J.: "El reforzamiento de la participación ciudadana...", op. cit. p. 166.

¹⁰¹⁵ BÖTTGER, K. & PLOTTKA, J.: "The ECI – An Overview of Opportunities...", op. cit., p. 20. In linea con questa posizione, Dehousse e Coussens ritengono che "[a]lthough this clause does leave the Commission's monopoly of initiative intact, it is doubtful that the Commission could discard such initiatives" (DEHOUSSE, F. & COUSSENS, W.: "The Convention's draft Constitutional Treaty: old wine in a new bottle?", *Studia Diplomatica*, Vol. 56, N° 1-2, 2003, p. 26).

spazio nella sua agenda normativa in materia¹⁰¹⁶. Inoltre, è stato suggerito che sarebbe opportuno che la Commissione iniziasse a prestare attenzione a quelle ICE che, pur non avendo avuto successo, potrebbero essere interessanti per promuovere l'interesse generale dell'UE¹⁰¹⁷. Alcuni autori hanno inoltre suggerito che la Commissione dovrebbe essere incoraggiata politicamente a conferire alle iniziative di successo una forza vincolante *de facto*. In altre parole, dovrebbe sentirsi politicamente obbligata a proporre misure d'azione dell'UE in risposta alle ICE che le vengono validamente sottoposte, anche quando sono palesemente contrarie alla sua agenda politica¹⁰¹⁸. Un tale impegno rafforzerebbe senza dubbio la legittimità dell'ICE come strumento di democrazia partecipativa, migliorerebbe la sua immagine danneggiata agli occhi dei cittadini europei e ridurrebbe il divario tra i cittadini e le istituzioni europee.

Un altro modo per rafforzare l'efficacia dell'ICE come strumento di democrazia partecipativa sarebbe quello di aumentare il coinvolgimento del PE. A questo proposito, riteniamo che sarebbe auspicabile che il PE adottasse come prassi normale una risoluzione per ogni iniziativa di successo, sollecitando la Commissione ad adottare l'atto giuridico in essa proposto. Potrebbe anche iniziare ad applicare questa prassi per quelle iniziative che, pur non avendo raggiunto queste soglie, ritiene possano avere un impatto positivo sulle politiche dell'UE. In questo modo, non solo si rafforzerebbe la legittimità

¹⁰¹⁶ In effetti, diversi autori hanno sostenuto che la Commissione dovrebbe considerare le ICE di successo come qualcosa di difficile da respingere, o almeno considerarle in modo serio, attento e trasparente: KARAZTIA, A.: "The European Citizen's Initiative...", op. cit., p. 208; o PAROL, A.: "The European Citizens' Initiative Reform...", op. cit., p. 82.

¹⁰¹⁷ In questo senso, il consigliere speciale del Presidente della Commissione europea, Luc Van den Brande, sottolinea che: "The European Commission should start to deal with unsuccessful but interesting ECIs, while giving serious ECIs, successful ones in particular, a chance to become partners in the vertical dialogue" (VAN DEN BRANDE, L.: *Reaching out to eu citizens: a new opportunity 'About us, with us, for us'*, Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017, p. 22).

¹⁰¹⁸ BOUZA GARCÍA, L.: "How Could the New Article 11 TEU...", op. cit., pp. 274 e 275. Analogamente, Vogiatzis ritiene che questo sarebbe un modo plausibile per aumentare la politicizzazione e la rilevanza dell'ICE (VOGIATZIS, N.: "Between discretion and control: Reflections...", op. cit., p. 269). Sulla stessa linea, Martín Martínez ritiene che se la Commissione fosse coerente con l'obbligo di giustificare tutte le sue decisioni secondo i principi di *favorevolezza* e di equilibrio istituzionale, sarebbe logico che attuasse tutte le iniziative che le vengono sottoposte senza snaturare né il loro contenuto originale né la loro storia legislativa, come se si trattasse di una procedura completamente regolamentata (MARTÍN MARTÍNEZ, M.M.: "Balance y perspectiva de la iniciativa ciudadana europea...", op. cit., p. 862). Per la Commissione, l'unico modo per massimizzare il potenziale democratico dell'ICE e renderlo significativo all'interno dei vincoli dei Trattati sarebbe quello di presentare, in deroga al suo quasi-monopolio dell'iniziativa legislativa, una proposta di atto giuridico in risposta a tutte le iniziative che riceve, anche se non rientrano nella sua agenda politica, purché non siano in contrasto con i valori dell'UE, con gli obiettivi del Trattato e rientrino nel quadro delle sue competenze (BOUZA GARCÍA, L.: *Democracia participativa, sociedad civil...*, op. cit., pp. 26 e 27).

democratica del PE, ma anche, come sottolinea URIARTE SÁNCHEZ, l'ICE riceverebbe un doppio rinforzo di legittimità: i milioni di euro e l'approvazione dell'organo di rappresentanza dei cittadini¹⁰¹⁹. Infine, potrebbe essere opportuno rafforzare l'influenza dei parlamenti nazionali sull'ICE, coinvolgendoli nei dibattiti sulle varie iniziative e invitandoli alle audizioni delle iniziative di successo davanti al PE. Come spiega BOUCHER, se è vero che i parlamenti nazionali non fanno parte del potere legislativo a livello europeo, i governi nazionali che dovrebbero controllare hanno un potere significativo attraverso il Consiglio, per cui gli organi rappresentativi nazionali potrebbero fare pressione sui loro esecutivi –e questi, a loro volta, sul Consiglio - per garantire che le iniziative di successo ricevano il seguito che meritano¹⁰²⁰.

¹⁰¹⁹ URIARTE SÁNCHEZ, C.: “Contribución española a la ciudadanía europea: la iniciativa ciudadana europea”, en *Treinta años de España en la Unión Europea: el camino de un proyecto histórico* / NASARRE, E. & ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.), Marcial Pons, 2015, p. 349.

¹⁰²⁰ BOUCHER, S., et. al.: *Six Ideas for Rejuvenating European Democracy*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2019, pp. 13-14

CONCLUSIONI SULL'EFFICACIA DELL'ICE COME STRUMENTO DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

I. In termini di inclusività, l'ICE può essere considerata meno inclusiva di altri meccanismi di partecipazione dei cittadini previsti dai Trattati, come il diritto di presentare una petizione al PE o il diritto di presentare una denuncia al ME. Così, mentre questi due strumenti consentono ai cittadini residenti in uno Stato membro di rivolgersi alle istituzioni dell'UE indipendentemente dalla loro nazionalità, l'ICE può essere utilizzata solo dai cittadini europei, cioè da coloro che hanno la cittadinanza di uno degli Stati membri dell'UE. Inoltre, a differenza di questi altri strumenti di partecipazione, l'ICE può essere organizzata e sostenuta solo da persone fisiche, ma non da persone giuridiche, sebbene questa esclusione sia coerente con la natura dell'ICE come strumento di partecipazione al servizio dei cittadini comuni. Inoltre, secondo le regole attuali, per organizzare o sostenere validamente un'ICE questi cittadini devono avere l'età sufficiente per votare alle elezioni europee, che nella maggior parte degli Stati membri è di 18 anni. La riforma del quadro normativo non ha modificato nessuno di questi aspetti. Come proposta de lege ferenda, per promuovere l'inclusività di questo strumento e rafforzarne il potenziale democratizzante, riteniamo che sarebbe opportuno estendere il diritto sancito dall'art. 11.4 TUE alle persone fisiche residenti in uno qualsiasi degli Stati membri, soprattutto se si tiene conto della natura giuridicamente non vincolante di questo strumento e dei suoi effetti limitati sull'agenda politica delle istituzioni europee. Con questi stessi obiettivi, oltre all'opportunità di garantire una regolamentazione omogenea di questo strumento in tutti gli Stati membri, riteniamo opportuno ridurre a 16 anni l'età minima per organizzare e sostenere un'ICE.

II. Per quanto riguarda l'accessibilità dell'ICE, possiamo concludere che la riforma del quadro normativo dell'ICE ha avuto un impatto chiaramente positivo, anche se c'è ancora margine di miglioramento. Come emerge dall'analisi della procedura stabilita dal Regolamento 211/2011 e dalla sua successiva attuazione pratica, il primo regolamento sull'ICE rendeva l'ICE macchinosa e difficile da usare, e ha incontrato molti problemi legali, tecnici e organizzativi durante la sua attuazione pratica. Alcuni di questi ostacoli potevano essere superati senza dover riformare il regolamento ICE. Ad esempio, quando il CESE ha deciso di fornire agli organizzatori un aiuto gratuito per la traduzione delle loro iniziative; quando la Commissione ha implementato e offerto loro un software di

hosting gratuito e permanente per la creazione dei loro sistemi di raccolta online; o quando, in seguito all'intervento dei tribunali europei, la Commissione ha iniziato a consentire nella pratica la registrazione parziale delle ICE a determinate condizioni. Il coinvolgimento e l'impegno delle istituzioni europee per superare le carenze riscontrate nell'attuazione del Regolamento 211/2011 hanno certamente contribuito a rendere l'ICE uno strumento più efficace e accessibile per i cittadini, ma non sono stati sufficienti a risolvere tutti i problemi legali, tecnici e burocratici emersi durante l'attuazione di questo strumento, né a far sì che raggiungesse il suo pieno potenziale di democratizzazione.

III. La riforma del quadro normativo dell'ICE risolve a livello teorico molte delle questioni giuridiche emerse durante l'attuazione del Regolamento 211/2011. Queste includono, tra le altre, le disposizioni sulla responsabilità degli organizzatori; la possibilità di costituire il comitato organizzatore come persona giuridica; la creazione di una piattaforma collaborativa online; l'istituzione e la gestione di un sistema centrale di raccolta online; la semplificazione dei dati personali richiesti ai firmatari; la possibilità per gli organizzatori di fissare la data di inizio della raccolta delle firme; la traduzione gratuita delle iniziative in tutte le lingue ufficiali; le audizioni organizzate dal PE per le iniziative di successo. Inoltre, sebbene non espressamente menzionata nel Regolamento 2019/788, la possibilità incorporata nel Regolamento del PE che consente a questa istituzione rappresentativa di sostenere un'ICE di successo agendo in conformità con il 225 TFUE è a nostro avviso un passo nella giusta direzione. Tuttavia, a nostro avviso, queste modifiche de lege lata, pur rappresentando un passo significativo verso una migliore configurazione dell'ICE come strumento di democrazia partecipativa, non sono sufficienti a renderla uno strumento accessibile e di facile utilizzo, né hanno raggiunto il suo pieno potenziale in termini di democratizzazione dell'UE. Ciò è confermato, a nostro avviso, dalla continua e progressiva diminuzione del numero di proposte di iniziativa presentate alla Commissione a partire dal 2020 e dalla bassa percentuale di iniziative che da allora hanno raccolto il numero di firme necessario per essere presentate alla Commissione.

IV. Per quanto riguarda la tutela giurisdizionale dell'ICE, riteniamo che sia possibile osservare un marcato contrasto tra, da un lato, le decisioni che si pronunciano su ricorsi di annullamento contro le decisioni di registrazione di un'ICE e, dall'altro, le decisioni che si pronunciano su ricorsi presentati contro le risposte formali della Commissione a iniziative presentate con successo. Nel primo caso, le decisioni del Tribunale e della

CGUE finora adottate testimoniano l'intenzione dei tribunali europei di favorire e incoraggiare la registrazione delle iniziative proposte, in linea con il principio del "favor participationis". In questa direzione, entrambi i tribunali hanno optato per un'interpretazione ampia del concetto di "atto giuridico", nonché per un'interpretazione e un'applicazione restrittiva e flessibile dei criteri di inammissibilità delle richieste di registrazione contenuti nei regolamenti dell'ICE. In particolare, hanno interpretato in modo molto permissivo il requisito secondo cui la proposta di IEC non deve esulare palesemente dalla sfera di competenza della Commissione, cercando di far rientrare le proposte presentate dagli organizzatori –a volte in modo un po' forzato e sulla base di un elevato grado di astrazione (come nel caso dell'ICE "Minority SafePack")– in una delle basi giuridiche che attribuiscono alla Commissione la competenza per l'adozione di atti giuridici ai fini dell'attuazione dei Trattati. D'altra parte, nel decidere sui ricorsi presentati dagli organizzatori contro le risposte formali della Commissione a iniziative di successo, sembra che l'obiettivo primario di questi tribunali non sia stato quello di cercare di garantire l'efficacia dell'ICE come strumento in grado di influenzare le politiche europee, ma piuttosto di garantire e rispettare l'ampio margine di discrezionalità della Commissione in questo settore. Pertanto, nell'esaminare tali casi, i tribunali si sono limitati a un controllo superficiale e strettamente formale del rispetto dell'obbligo di motivazione, interpretando tale obbligo in modo ampio (in particolare per quanto riguarda l'obbligo di esporre separatamente le conclusioni giuridiche e politiche relative a un'ICE). Questa dicotomia all'interno del corpus giurisprudenziale europeo deriverebbe non solo dalla diversa natura delle due fasi per quanto riguarda l'ambito del controllo giurisdizionale, ma anche dal fatto che, per la CGUE e la Corte di Giustizia, il valore aggiunto dell'ICE non risiede nella certezza del suo esito, in quanto non è uno strumento giuridicamente vincolante, ma nelle opportunità che crea per i cittadini europei di partecipare al dibattito politico in seno alle istituzioni dell'UE. È quindi coerente che, attraverso le loro risoluzioni, abbiano cercato di non impedire o ostacolare la registrazione delle –già rare– proposte d'iniziativa presentate, poiché ciò priverebbe questo strumento del suo effetto utile, mentre consentire alla Commissione un significativo margine di apprezzamento nell'esercizio del suo potere d'iniziativa legislativa non pregiudicherebbe questo obiettivo.

V. L'esperienza nell'attuazione pratica dell'ICE mostra che quasi tutte le domande di registrazione respinte si sono verificate nei primi quattro anni di funzionamento dell'ICE.

Durante questo periodo, è emerso chiaramente che la Commissione ha adottato una posizione molto rigida nel verificare la conformità ai requisiti di ammissibilità legale stabiliti dall'art. 4(2) del Regolamento 211/2011, posizione che è stata criticata sia dal ME che dagli stessi tribunali europei. Questa raffica di critiche ha portato a un cambiamento nell'atteggiamento della Commissione in questa fase verso una posizione molto più flessibile, che a sua volta ha portato a una riduzione molto significativa del numero di domande di registrazione respinte a partire dal 2016. Questo fattore, insieme all'introduzione –prima per via giurisprudenziale, poi per via legislativa– della possibilità di registrare parzialmente un'iniziativa, nonché all'inserimento, nel nuovo regolamento 2019/788, dell'obbligo da parte della Commissione di dare agli organizzatori la possibilità di riformulare la loro iniziativa se il suo oggetto non rientra nella sfera di competenza di questa istituzione, come previsto dall'art. 11.4 del TFUE, hanno contribuito in modo significativo a migliorare l'accessibilità di questo strumento e la sua capacità di contribuire alla creazione di uno spazio europeo di deliberazione democratica. La Commissione, nel suo ruolo di facilitatore e guida istituzionale dell'ICE, ha anche fornito consulenza agli organizzatori effettivi e potenziali nella preparazione delle iniziative. Questo ha portato a una percentuale minima di domande di registrazione respinte durante il periodo di applicazione del Regolamento 2019/788 (solo una delle trentaquattro iniziative proposte negli ultimi quattro anni ha visto respinta la sua domanda di registrazione). Pertanto, per quanto riguarda questa fase della procedura, non riteniamo necessario avanzare proposte per migliorare il funzionamento dell'ICE, anche se potrebbe essere consigliabile modificare lo Statuto della CGUE per consentire agli organizzatori di intervenire nei procedimenti tra la Commissione e gli Stati membri che contestano le decisioni a favore della registrazione della loro iniziativa, in quanto ciò contribuirebbe a rafforzare la tutela giudiziaria degli organizzatori in questa fase.

VI. D'altra parte, i dati dell'analisi dell'esperienza pratica nell'uso dell'ICE mostrano che la grande maggioranza delle iniziative lanciate dai cittadini europei non raggiunge la soglia di firme richiesta dai trattati e dal diritto derivato dell'UE. Così, delle 72 iniziative registrate dal 2012 che hanno completato questa fase della procedura senza essere ritirate dagli organizzatori, solo 10 sono riuscite finora a raggiungere queste soglie (13,9%), mentre le altre 60 (83,3%) hanno visto vanificata la loro campagna di raccolta delle dichiarazioni di sostegno. Da queste statistiche si può concludere che questa fase della procedura è, di fatto, un potente setaccio che riduce al minimo il numero di iniziative che

possono essere discusse e valutate dalle istituzioni europee. Le difficoltà insite in questa fase della procedura non sono, a nostro avviso, dovute principalmente a questioni legali che possono essere risolte da una proposta de lege ferenda. A questo proposito, riteniamo che il criterio quantitativo e di dispersione geografica (un milione di firme provenienti da almeno sette Stati membri) sia un requisito proporzionato e coerente con la natura transnazionale dello strumento e non ne ostacoli le possibilità di successo. Lo stesso si può dire del criterio temporale (il termine di dodici mesi), che consideriamo anch'esso proporzionato e ragionevole in termini comparativi, se prendiamo come riferimento le scadenze stabilite nelle legislazioni nazionali che prevedono strumenti di iniziativa popolare simili. Sebbene un'estensione di questo termine a diciotto mesi, in linea con alcune delle proposte avanzate, potrebbe portare a un miglioramento dei risultati, riteniamo che tale miglioramento non sarebbe significativo.

VII. Uno dei motivi principali per cui la maggior parte delle iniziative registrate non supera la fase di raccolta delle firme è l'enorme costo associato a questa fase della procedura. Questo è un ostacolo importante per i cittadini europei che non riescono a organizzare e gestire da soli un'iniziativa di questo tipo, costringendoli a cercare il sostegno di gruppi di interesse organizzati. Pertanto, a seguito di una ricerca sull'applicazione pratica di questo strumento, possiamo confermare l'ipotesi avanzata da alcuni autori secondo cui, sebbene i singoli cittadini siano il volto visibile dell'ICE, sono in realtà i gruppi d'interesse organizzati a essere gli attori principali del suo lancio e della sua campagna, come avviene nei sistemi politici nazionali con meccanismi partecipativi equivalenti. Ciò è dimostrato dal fatto che, come emerge dallo studio empirico, nessuna delle dieci iniziative presentate alla Commissione è stata finanziata esclusivamente da singoli individui, ma tutte sono state sostenute organizzativamente e finanziariamente da più organizzazioni. Questa situazione persiste anche dopo la riforma del quadro normativo per questo strumento, che non fornisce ancora un sostegno finanziario istituzionale per aiutare gli organizzatori a sostenere gli enormi costi di gestione e organizzazione di un'ICE. Pertanto, come confermato dall'esperienza pratica durante il periodo del Regolamento 2019/788, gli organizzatori dipendono ancora dal supporto di diverse organizzazioni per la gestione delle loro iniziative. Questa necessità di affidarsi necessariamente al sostegno di gruppi di interesse organizzati mina, a nostro avviso, l'accessibilità dell'ICE e la sua legittimità come strumento al servizio dei cittadini comuni. Per non condizionare l'uso di questo strumento a favore di cittadini o gruppi di interesse

"privilegiati", i cittadini comuni dovrebbero essere in grado di sostenere i costi finanziari della registrazione della loro iniziativa e della raccolta delle dichiarazioni di sostegno necessarie per presentarla alla Commissione. Per questo motivo, come proposta de lege ferenda, riteniamo che sarebbe opportuno includere nella legislazione di attuazione dell'ICE una disposizione che riconosca e fornisca un sostegno finanziario per i costi di organizzazione e gestione delle ICE. La concessione di tale sostegno non dovrebbe essere discrezionale, ma subordinata al soddisfacimento di alcuni requisiti oggettivi, ad esempio che l'iniziativa sia stata formalmente registrata e/o abbia raggiunto una soglia ragionevole di firme. A nostro avviso, una simile disposizione non solo non sarebbe incompatibile con l'indipendenza dell'ICE dalle istituzioni europee, ma contribuirebbe anche a migliorare notevolmente l'accessibilità e l'efficacia di questo strumento. Tuttavia, è probabile che anche se le istituzioni europee fornissero un sostegno finanziario, gli organizzatori continuerebbero a fare affidamento sul supporto di intermediari e aggregatori per le loro campagne di raccolta firme, poiché i comuni cittadini non dispongono normalmente delle risorse organizzative e strutturali necessarie –in particolare di una solida rete di contatti– per poter raggiungere con successo le soglie di firme richieste a livello normativo. Tuttavia, ciò rafforzerebbe la natura dell'ICE come strumento al servizio dei cittadini europei piuttosto che dei grandi gruppi di interesse organizzati.

VIII. Un'altra ragione importante che, a nostro avviso, condanna al fallimento la stragrande maggioranza delle iniziative che tentano di raccogliere le firme richieste dai Trattati e dalla legislazione di attuazione dell'ICE è la profonda mancanza di conoscenza tra i cittadini europei dell'esistenza, del funzionamento e della portata di questo strumento di partecipazione. Da un lato, recenti indagini hanno dimostrato che una percentuale significativa di cittadini europei non è a conoscenza dell'esistenza dell'ICE e che questo strumento è molto meno conosciuto di altri diritti di partecipazione dei cittadini, come il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo o il diritto di presentare una denuncia al ME. D'altra parte, i cittadini che sono consapevoli dell'esistenza di questo strumento sembrano avere un'idea sbagliata della sua reale portata: i cittadini che partecipano all'organizzazione o al sostegno di un'ICE si aspettano effettivamente di avere un'influenza decisiva sui processi decisionali dell'UE e, in particolare, si aspettano che la Commissione ascolti la loro voce e adotti la proposta di atto giuridico richiesta quando l'iniziativa soddisfa tutti i requisiti legali per essere presentata alla Commissione. Quando

ciò non accade, si crea un divario tra le aspettative e i risultati, con conseguente senso di frustrazione, delusione e disimpegno da parte dei cittadini europei. In questo modo, l'ICE, invece di ridurre il divario tra i cittadini e le istituzioni europee, li allontana sempre di più, diventando così un alleato dell'euroscetticismo. L'unica soluzione per invertire questa situazione sarebbe, a nostro avviso, un'adeguata promozione, pubblicità ed educazione dell'ICE presso i cittadini dell'UE. Anche se attualmente le istituzioni europee sembrano lavorare seriamente in questa direzione, questo lavoro non sembra ancora aver dato i suoi frutti, come dimostra il progressivo calo del numero di richieste di registrazione e la crescente percentuale di iniziative fallite. Da ciò si deduce che il sottoutilizzo dell'ICE e lo scarso successo delle iniziative lanciate potrebbero non essere dovuti tanto a questioni tecniche, organizzative o procedurali, quanto a questioni di cultura politica e natura umana.

IX. L'efficacia dell'ICE in termini di capacità di attivare la macchina legislativa di Bruxelles è stata estremamente limitata e marginale da quando lo strumento è stato lanciato nel 2012. Come dimostra l'esperienza pratica nell'utilizzo dell'ICE, nessuna delle dieci iniziative sottoposte alla valutazione politica e giuridica della Commissione ha portato a risultati legislativi diretti e immediati e, finora, solo una di esse (l'ICE "*Right2Water*", che è stata la prima iniziativa sottoposta alla Commissione) ha portato all'adozione nel medio-lungo termine di un atto giuridico che implementa la maggior parte dei suoi obiettivi. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, la Commissione respinge apertamente la richiesta di proporre un atto giuridico che attui gli obiettivi dell'ICE, senza che la riforma legislativa abbia segnato una svolta in tal senso, dimostrando così che la leadership burocratica dell'UE a Bruxelles supera la voce di oltre un milione di cittadini europei. Per giustificare la sua decisione, la Commissione ricorre solitamente alle stesse due argomentazioni: o ritiene che il quadro normativo esistente in questo settore sia sufficiente per raggiungere gli obiettivi perseguiti dall'iniziativa, per cui non è necessario proporre nuovi atti giuridici; oppure ritiene che la proposta di un atto giuridico non sia l'opzione migliore per raggiungere questi obiettivi e, invece, sceglie di proporre altre misure alternative che non richiedono l'attivazione della macchina legislativa di Bruxelles. Queste argomentazioni, basate su motivi tecnici o politici, non sono soggette al controllo dei tribunali europei, costringendo gli organizzatori a rassegnarsi con frustrazione e delusione alla risposta negativa offerta dall'istituzione custode dei Trattati. Con il suo atteggiamento sospettoso e poco reattivo nei confronti delle proposte che le

sono state presentate nel quadro di un'ICE giuridicamente accettabile, la Commissione ignora la volontà e la voce di oltre un milione di cittadini europei, banalizzando l'importanza di questo strumento di democrazia e approfondendo ulteriormente il divario tra i cittadini dell'UE. Quando ciò accade, il senso di *empowerment* di cui i cittadini europei potrebbero godere disponendo di uno strumento che dà loro la possibilità di inserire questioni nell'agenda politica delle istituzioni sarebbe, a nostro avviso, completamente offuscato o annullato dalla frustrazione e dalla delusione che questi stessi cittadini provano quando, dopo tutti i loro sforzi, i loro contributi vengono scartati o ignorati dai responsabili delle decisioni. Per questo è importante che, anche nelle decisioni in cui la Commissione decide di non proporre alcun atto giuridico nell'ambito di un'ICE, la risposta della Commissione agli organizzatori trasmetta una reale sensibilità e un autentico impegno nei confronti delle preoccupazioni degli organizzatori –come si evince, ad esempio, dalla risposta all'ICE “*SAVE CRUELTY FREE COSMETICS*”– in modo che gli organizzatori sentano che la loro voce è stata ascoltata. Altrimenti, questo strumento fallirà miseramente nel tentativo di colmare il divario tra i cittadini e le istituzioni europee.

X. In linea con quanto sopra, i casi di studio analizzati in questa ricerca in relazione alle iniziative di successo che hanno ricevuto una risposta formale dalla Commissione dimostrano, a nostro avviso, che questo strumento di partecipazione dei cittadini esercita un'influenza significativa a livello legislativo solo quando è allineato con le politiche precedentemente determinate dalla Commissione e può quindi essere inquadrato nella sua futura agenda politica. Questo è stato in particolare il caso dell'ICE "*End the Cage*", il cui obiettivo –porre fine all'ingabbiamento degli animali da allevamento– era in linea con le delibere della Commissione per l'azione in questo settore, come la Commissione stessa ha riconosciuto. Tuttavia, anche in questo caso, sono emersi i limiti dell'ICE come strumento di partecipazione pubblica, in quanto la Commissione non ha mantenuto l'impegno di presentare una proposta di iniziativa che realizzasse l'obiettivo dell'iniziativa entro l'ultimo quadrimestre del 2023. D'altra parte, nel caso di iniziative i cui obiettivi erano in contrasto con la direzione delle iniziative politiche dell'UE, la Commissione si è apertamente rifiutata di proporre l'adozione di un atto giuridico. L'ICE "*One of Us*" è il caso più evidente, in quanto metteva in discussione il finanziamento dell'UE alla ricerca sulle cellule staminali embrionali, il che ha portato la Commissione a opporsi fermamente a qualsiasi richiesta dell'iniziativa. Da parte sua, "*Stop Vivisection*" voleva un divieto

quasi immediato della sperimentazione animale, mentre l'attuale legislazione dell'UE prevede un lungo periodo di utilizzo ridotto o ridotto. Un altro esempio potrebbe essere l'ICE "*Ban glyphosate*", che mirava a vietare l'uso dell'erbicida più comune al mondo, per il quale la Commissione è riuscita a far approvare una proroga di cinque anni nel 2017. Sulla base di quanto detto, possiamo concludere che l'ICE non ha alcuna influenza per cambiare o riorientare le linee politiche europee, né esercita pressioni significative per accelerare o dare energia all'azione delle istituzioni europee nel quadro di queste politiche. Sarà la Commissione –influenzata dalle grandi *lobby* e dalle altre istituzioni europee– a stabilire la direzione e il ritmo delle politiche europee, non i cittadini europei. Questo ci porta a concludere che l'ICE ha avuto finora un'efficacia molto limitata in termini di capacità di migliorare l'influenza dei cittadini europei sulla formulazione e sulla programmazione delle politiche dell'UE. In questo contesto, possiamo notare che, nei suoi primi anni di esistenza, l'ICE non ha avuto l'influenza necessaria per cambiare o riorientare le linee politiche europee, né ha esercitato pressioni significative per accelerare o dare energia all'azione delle istituzioni europee nel quadro di queste politiche. Nell'ultimo anno, sembra esserci stato un gradito aumento della ricettività della Commissione a prendere almeno in considerazione la possibilità di proporre l'atto giuridico proposto dagli organizzatori. In ogni caso, resta il fatto che sarà la Commissione –influenzata dalle grandi *lobby* e dalle altre istituzioni europee– a stabilire la direzione e il ritmo delle politiche dell'UE, e non i cittadini europei. Questo ci porta a concludere che finora l'ICE ha avuto un'efficacia molto limitata in termini di capacità di rafforzare l'influenza dei cittadini europei sulla formulazione e sulla programmazione delle politiche dell'UE, anche se la situazione potrebbe cambiare nei prossimi anni se la Commissione continuerà ad essere più aperta e reattiva nei confronti delle ICE che le vengono sottoposte e più attenta alle preoccupazioni dei cittadini europei che sono alla base di tali iniziative.

XI. L'ICE agisce come un vero e proprio catalizzatore per la formazione dell'opinione pubblica, della volontà e del dibattito a livello europeo, contribuendo così alla costruzione e al consolidamento di una sfera pubblica europea e di un senso di identità collettiva o *demos* europeo. Questo, a nostro avviso, sarebbe l'unico effetto reale dell'ICE sulla legittimità democratica dell'UE alla luce della sua attuale progettazione e attuazione. In questo modo, l'ICE ha permesso ai cittadini europei di identificare problemi comuni tra loro e di lanciarli per la discussione e il dibattito in uno spazio discorsivo transnazionale,

consentendo l'introduzione di nuove questioni nell'arena deliberativa europea e ponendo l'accento su questioni che mancavano all'attenzione delle istituzioni europee. Inoltre, ha permesso a questioni fino ad allora di rilevanza puramente nazionale di superare i confini nazionali e, viceversa, a questioni e preoccupazioni europee di permeare le sfere nazionali e locali dei vari Stati membri. Tuttavia, anche in questo caso non si può ritenere che l'ICE abbia raggiunto il suo pieno potenziale, poiché c'è ancora un notevole margine di miglioramento in termini di visibilità, rappresentatività e qualità del dibattito. Anche l'alto livello di ignoranza dell'esistenza dell'ICE da parte dell'opinione pubblica è un fattore chiave. Anche la generale mancanza di consapevolezza da parte del pubblico dell'esistenza dell'ICE è un fattore chiave qui. Inoltre, sembra essere diffusa la percezione che gli unici dibattiti veramente qualificati nel contesto di un'ICE siano quelli che si sono svolti in relazione alle poche iniziative che sono riuscite a raggiungere la soglia di firme necessaria per essere presentate alla Commissione, in particolare se alla fine sono state respinte dalla Commissione, come è accaduto, ad esempio, con l'ICE *Minority SafePack*. In tutti gli altri casi, il dibattito è generalmente di portata molto limitata. Ciò emerge chiaramente dall'analisi empirica condotta, che ha mostrato che più della metà delle iniziative registrate durante il periodo di validità del Regolamento 2019/788 non ha raggiunto nemmeno le 10.000 firme, ovvero nemmeno un decimo della soglia richiesta per la presentazione di un'ICE alla Commissione. Inoltre, sembra che il dibattito non si stia svolgendo in modo simmetrico in tutta l'UE, ma differisca da uno Stato membro all'altro. A questo proposito, la nostra ricerca sembra dimostrare che gli organizzatori delle iniziative, per soddisfare i criteri di dispersione geografica richiesti dalle norme sull'ICE, tendono a concentrare le loro limitate risorse sulle campagne di raccolta firme negli Stati più popolati. Così, i cittadini di Stati grandi –in termini di popolazione– come Germania, Italia e Francia sono tra i più propensi a partecipare al campione di iniziative in esame, mentre i cittadini di Stati più piccoli (ad esempio Malta, Cipro, Estonia) sono i meno propensi a sostenere un'ICE. Inoltre, abbiamo riscontrato una correlazione tra la sensazione di essere ascoltati nell'UE e il grado di partecipazione a queste iniziative: gli Stati i cui cittadini sono più d'accordo con la premessa che la loro voce conta nell'UE (come Germania, Finlandia o Paesi Bassi) sono i più propensi a partecipare sostenendo un'ICE, mentre gli Stati i cui cittadini non si sentono ascoltati nell'UE (come Lettonia, Lituania, Estonia e Cipro) hanno i tassi di partecipazione più bassi. Da quanto sopra esposto si evince che i dibattiti transnazionali nel contesto di un'ICE hanno maggiori

probabilità di coinvolgere i cittadini di Stati con una popolazione più numerosa o in cui i cittadini hanno un alto grado di percezione che la propria voce sia ascoltata nell'UE.

XII. Inoltre, per quanto riguarda la dimensione verticale di questo dibattito, gli organizzatori delle iniziative lamentano l'assenza di una vera comunicazione e di uno scambio di idee e opinioni tra loro e le istituzioni europee. Così, gli incontri con i membri della Commissione e le audizioni davanti al Parlamento europeo appaiono come semplici formalità, piuttosto che come vere e proprie opportunità per i cittadini di partecipare ai processi decisionali europei. A questo proposito, diversi gruppi di organizzatori di iniziative di successo hanno espresso le loro lamentele per non sentirsi ascoltati dalle istituzioni europee. In relazione alla procedura di audizione pubblica davanti al PE, hanno criticato, ad esempio, il limitato tempo di parola a disposizione degli organizzatori per difendere la loro iniziativa, nonché la composizione parziale del PE durante l'audizione, con un alto numero di membri appartenenti a partiti politici apertamente contrari agli obiettivi dell'iniziativa in discussione. Per quanto riguarda gli incontri con la Commissione, alcuni organizzatori hanno espresso la loro insoddisfazione per la mancanza di profondità e rilevanza delle discussioni con i membri della Commissione, nonché per la disparità di opportunità di incontri aggiuntivi. Ciò limita l'efficacia dell'ICE come strumento di democrazia deliberativa e quindi riduce ulteriormente il suo potenziale contributo alla riduzione del deficit democratico dell'UE. È quindi essenziale che le istituzioni europee cerchino di impegnarsi più attivamente con le preoccupazioni sollevate dai cittadini europei attraverso le loro iniziative. Ad esempio, sarebbe auspicabile che il PE adottasse come prassi normale una risoluzione che solleciti la Commissione a raggiungere gli obiettivi delle iniziative che raggiungono le soglie previste dalla normativa, e anche di quelle che, pur non raggiungendo le soglie, si ritiene abbiano un impatto positivo sulle politiche dell'UE, il che a sua volta rafforzerebbe la legittimità democratica di questo organo rappresentativo. Inoltre, potrebbe essere auspicabile rafforzare l'influenza dei parlamenti nazionali sull'ICE, coinvolgendoli nei dibattiti sulle varie iniziative e invitandoli alle audizioni delle iniziative di successo davanti al PE, in quanto potrebbero esercitare pressioni sui loro esecutivi per garantire che le iniziative di successo abbiano un seguito adeguato attraverso il Consiglio. Per quanto riguarda la Commissione, essa potrebbe organizzare un maggior numero di incontri tra i suoi membri e gli organizzatori di un'ICE prima di adottare una risposta formale. Questo favorirebbe la percezione tra gli organizzatori che, dopo tutti i loro sforzi,

hanno almeno avuto l'opportunità di impegnarsi in un dialogo significativo sul tema della loro iniziativa che ha il potenziale di influenzare realmente il processo decisionale, indipendentemente dalla risposta finale della Commissione.

XIII. Dalla ricerca effettuata, concludiamo che il vero problema di fondo dell'ICE come strumento di democrazia partecipativa è la mancanza di proporzionalità nel rapporto "costi/benefici". La procedura per organizzare un'ICE di successo è estremamente complessa e costosa, mentre i suoi effetti come strumento di partecipazione dei cittadini sono più simbolici che reali. Se i cittadini ritengono che il rapporto tra sforzo richiesto e impatto atteso non sia proporzionato, è logico che non utilizzeranno l'ICE quando vorranno far sentire la propria voce ed esercitare un'influenza significativa sui processi decisionali europei, ma ricorreranno ad altri mezzi più equilibrati. E, come dimostra il progressivo abbandono di questo strumento, sembra che ciò stia accadendo. Su questa base, è chiaro che l'ICE non potrà mai raggiungere il suo pieno potenziale come meccanismo di democrazia partecipativa, a meno che non si riesca a stabilire un rapporto equo tra, da un lato, e la natura di questo strumento, dall'altro. Da un punto di vista giuridico, questo obiettivo potrebbe essere raggiunto in due modi: da un punto di vista sostanziale, rendendo l'ICE uno strumento giuridicamente vincolante; oppure, da un punto di vista puramente procedurale, alleggerendo il pesante onere tecnico, organizzativo e burocratico inerente all'uso dell'ICE in modo proporzionato alla natura di questo strumento partecipativo. Dato che la prima di queste opzioni richiederebbe una riforma dell'intera architettura dell'UE per essere compatibile con il principio dell'equilibrio istituzionale, riteniamo che la seconda alternativa sia più fattibile e realistica. È vero che, con la riforma del quadro normativo sull'ICE, il legislatore europeo ha cercato di ridurre in qualche misura i pesanti requisiti legali, tecnici, organizzativi e burocratici associati all'uso di questo strumento. Tuttavia, le modifiche e le innovazioni incorporate nel nuovo regolamento, pur rappresentando un passo nella giusta direzione, non sono sufficienti, a nostro avviso, a rendere lo strumento dell'ICE uno strumento proporzionato. A questo proposito, riteniamo che le misure delineate nelle precedenti conclusioni (consentire ai residenti degli Stati membri di partecipare alle ICE indipendentemente dalla loro nazionalità, abbassare l'età per partecipare a un'ICE a 16 anni, aumentare il termine per la raccolta delle firme, concedere un sostegno finanziario istituzionale agli organizzatori) o altre, come l'allentamento dei requisiti per la creazione di un comitato organizzatore o l'abbassamento delle soglie di firme richieste, potrebbero

contribuire in modo significativo a rendere questo strumento di partecipazione dei cittadini un meccanismo più equilibrato e quindi più attraente per i cittadini europei. Tuttavia, questi cambiamenti saranno di scarsa utilità se non saranno accompagnati da un atteggiamento aperto e ricettivo da parte delle istituzioni europee –in particolare della Commissione– che rifletta un cambiamento nella cultura politica dell'UE e un maggiore rispetto e preoccupazione per le norme democratiche.

BIBLIOGRAFIA

ARTICOLI DI RIVISTE, LIBRI E CAPITOLI DI LIBRI

- ABELLÁN LÓPEZ, M.A. & PARDO BENEYTO, G.: “Right2water y One of us: dos casos de éxito de la iniciativa ciudadana europea”, *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción* / MARCO MARCO, J.J. & NICASIO VAREA, B. (Coords.), Asociación Valenciana de Politólogos (AVAPOL), Valencia, 2015, pp. 179-199.
- ABELS, G.: “Citizen Involvement in Public Policy-making: Does it Improve Democratic Legitimacy and Accountability? The Case of pTA”, *Interdisciplinary Information Sciences*, Vol. 13, Nº 1, 2007, pp. 103–116.
- AGUILERA DE PRAT, C. R.: “¿Existe un "demos" europeo? una propuesta normativa”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 125, 2004, pp. 157-179.
- AICHHOLZER, G. & ROSE, G.: “Experience with Digital Tools in Different Types of e-Participation”, *European E-Democracy in Practice* / HENNEN, L., VAN KEULEN, I., KORTHAGEN, I., AICHHOLZER, G., LINDNER, R. & ØJVIND NIELSEN, R. (Eds.), Springer Open, 2020, Suiza, pp. 93-140.
- ÅLANDER, M. & VON ONDARZA, N.: “The European Citizens’ Initiative and its reform. Truly unique or the same old story?”, *Deliberative Democracy in the EU. Countering Populism with Participation and Debate* / BLOCKMANS, S. & RUSSACK, S. (Eds.), CEPS,(Brussels) - Rowman & Littlefield International (London), 2020, pp. 281-296.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. & GUINEA LLORENTE, M.: *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- ALEMANNNO, A.: “Europe’s Democracy Challenge: Citizen Participation in and Beyond Elections”, *German Law Journal*, Vol. 21, Nº 1, 2020, pp. 35–40.
- ALEMANNNO, A.: *Strengthening the role and impact of petitions as an instrument of participatory democracy*, Study Requested by the PETI committee, Bruselas, 2021.
- ALEMANNNO, A.: *Towards a permanent citizens' participatory mechanism in the EU*, Study Requested by the AFCO Committee, Bruselas, 2022.

- ALLEGRI, G.: “Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell'unione europea: prime riflessioni”, *federalismi.it*, N° 23, 2010.
- ALLEGRI, G.: “Il regolamento ue riguardante “l’iniziativa dei cittadini”. Note introduttive”, *federalismi.it*, N° 7, 2011.
- ALOISIO, S., GRIMALDI, G., MORELLI, U. & PADOA-SCHIOPPA, A.: “The European Citizens’ Initiative: Challenges and Perspectives”, *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty* / MATARAZZO, R. (ed.), Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2011, pp. 65-150.
- ANGLMAYER, I.: *The European Citizens' Initiative: the experience of the first three years - European Implementation Assessment*, European Parliamentary Research Service, Bruselas, 2015.
- ARAGÓN REYES, M.: “La iniciativa legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 16, 1986, pp. 287-314.
- ASTARLOA VILLENA, F.: “La iniciativa legislativa popular en España”, *Teoría y realidad constitucional*, N° 10-11, 2002-2003, pp. 273-322.
- ASTOLA MADARIAGA, J.: “De la legitimidad democrática de la Unión Europea y de la legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución europea”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 15, 2005, pp. 201-234.
- ATHANASIADOU, N.: “The European Citizens’ Initiative: Lost in admissibility?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 26, N°2, 2019, pp. 251–270.
- ATHANASIADOU, N.: "Chapter 15. The European Citizens’ Initiative in Times of Brexit", *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges* / CAMBIEN, N., KOCHENOV, D. y MUIR, E. (Eds.), Brill Nijhoff, Nijhoff Studies in European Union Law, Vol. 16, Leiden/Boston, 2020, pp. 387–410.
- AUER, A.: “European Citizens' Initiative: Article I-46.4 Draft Convention”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 1, N° 1, 2005, pp. 79-86.
- BÁEZ LECHUGA, I.: “Disfunciones de la democracia directa en la Unión Europea: corporativismo y ausencia de ciudadanía. El caso particular de la Iniciativa Ciudadana Europea”, *Revista de derecho UNED*, N° 18, 2016, pp. 151-189.
- BÁEZ LECHUGA, I.: *Análisis jurídico-político de la iniciativa ciudadana europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo: posibles efectos dinamizadores de*

la democracia a partir de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2016.

- BAISNÉE, O.: "The European Public Sphere Does Not Exist (At Least It's Worth Wondering...)", *European Journal of Communication*, Vol. 22, Nº 4, 2007, pp. 493-503.
- BALDOLI, R.: "“Thence We Came Forth to Rebehold the Stars”: A First Assessment of the European Citizens’ Initiative”, *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 1, 2013, pp. 82-86.
- BALLESTEROS, M. & FIORENTINI, S.: *Towards a Revision of the European Citizens’ Initiative?*, European Parliament, Luxembourg, 2015.
- BALLESTEROS, M., CANETTA, E. & ZACIU, A.: *European Citizens’ Initiative – First lessons of implementation*, document requested by the Committee on Petitions and by the Committee on Constitutional Affairs, Bruselas, 2015.
- BALLS, M.: “The European Citizens’ Stop Vivisection Initiative”, *Altern Lab Anim.*, Vol. 43, Nº 3, 2015, pp. 147–150.
- BARDAZZI, E. & CARAMASCHI, O.: *Italian and European Citizens’ Initiatives: challenges and opportunities*, Working Paper Series, Luiss School of Government, Italy, 2017.
- BARTOLONI, M.E.: "Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell’UE è una premessa necessaria?", *I Post di AISDUE*, Sezione “Convegni annuali e interinali” n. 3, 2019, pp. 32-47.
- BEETHAM, D. & LORD, C.: “Legitimacy and the European Union”, *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship /* NENTWICH, M. y WEALE, A. (Eds.), Routledge, Nueva York, 1998, pp. 15-33.
- BELLIDO BARRIONUEVO, M.: “La iniciativa ciudadana europea: una oportunidad para los ciudadanos y las instituciones europeas”, *Revista Española de Derecho Europeo*, Nº 51, 2014, pp. 45-78.
- BERG, C., CARLINE, P., WALLIS, D., LEINEN, J. & KAUFMANN, B. (eds): *The Initiative for Europe Handbook 2008. The guide to transnational democracy in Europe*, Initiative & Referendum Institute Europe (IRI), Bruselas, 2007.
- BERG, C. & HIEBER, T.: *The Reform of the European Citizens’ Initiative. Bringing the ECI back on track in 2022*, Commissioned by THE LEFT in the European Parliament, Bruxelles, 2022.

- BERG, C. & THOMSON, J. (eds.): *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative* / BERG, C. & THOMSON, J. (eds.), The ECI Campaign, 2014.
- BIELER, A.: "Fighting for public water: the first successful European Citizens' Initiative, «Water and Sanitation are a Human Right», *Interface*, Vol. 9, N° 1, pp. 300-326.
- BIGLINO CAMPOS, M.P.: "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año nº 7, N° 19, 1987, pp. 75-130.
- BIGNAMI, F.E.: "The Democratic Deficit in European Community Rulemaking: A Call for Notice and Comment in Comitology", *Harvard International Law Journal*, Vol. 40, N° 2, 1999, pp. 451-515.
- BINDERKRANTZ, A. S., & RASMUSSEN, A.: "Comparing the domestic and the EU lobbying context: Perceived agendasetting influence in the multi-level system of the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, N° 4, pp. 552-569.
- BOELENS, R. & VOS, J.: "How the European Citizens' Initiative 'Water and Sanitation is a Human Right!' Changed EU Discourse on Water Services Provision", *Utrecht Law Review*, Vol. 16, N°2, 2020, pp. 48-59.
- BOIXAREU CARRERA, A.: "Los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y otros aspectos de democracia directa", *Cuadernos Europeos de Deusto*, N° 40, 2009, pp. 43-50.
- BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, K. y MONAGHAN, E.: "The European Citizens' Initiative as Democratic Legitimacy-Enhancing Tool: Toward a Broader Conceptualization", *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance. Building a European Demos* / PÉREZ DE LAS HERAS, B. (Ed.), Palgrave Macmillan, 2017, pp. 41-63.
- BOUCHER, S., et. al.: *Six Ideas for Rejuvenating European Democracy*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2019.
- BOUZA GARCÍA, L.: "New Rules, New Players? The ECI as a Source of Competition and Contention in the European Public Sphere", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, N° 3, 2012, pp. 337-351.
- BOUZA GARCIA, L.: *The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy*, International IDEA, Strömsborg, 2013.
- BOUZA GARCIA, L. & DEL RIO VILLAR, S.: "The ECI as a Democratic Innovation: Analysing Its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in

European Civil Society”, *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, N° 3, 2012, pp. 312-24.

BOUZA GARCÍA, L., CUESTA LOPEZ, V., MINCHEVA, E. & SZELIGOWSKA, D.: *The European Citizens’ Initiative - A First Assessment*, papers prepared for the Workshop organised by the European General Studies’ Programme of the College of Europe Bruges, 25 January 2011, Cahiers de recherche politique de Bruges, N° 24, 2012.

BURGUERA AMEAVE, L.: “Identidad política y participación: la iniciativa ciudadana europea”, *Estudios De Deusto*, Vol. 62, N° 2, 2014, pp. 391-403.

CABELLO FERNÁNDEZ, M.D.: *Democracia directa e iniciativa legislativa popular*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

CADEDDU, S.: "The Proceedings of the European Ombudsman", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68, N° 1, 2004, pp. 161-180.

CĂRĂUȘAN, M.: “The European Citizens’ Initiative – Participatory Democracy in the European Union”, *6th Edition of the International Conference on European Integration - Realities and Perspectives*, Legal Sciences, 2011, pp. 19-26.

CARRARA, S.: “Towards e-ECIs? European Participation by Online Pan-European Mobilization”, *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, N° 3, 2012, pp. 352-369.

CASTANO, E.: “European Identity”, *Transnational Identities: Becoming European in the EU* / HERRMANN, R.K., RISSE, T. & BREWER, M.B. (eds.), Rowman & Littlefield, 2004, pp. 40-58.

CEDERMAN, L-E.: “Nationalism and Bounded Integration: What it Would Take to Construct a European Demos”, *European Journal of International Relations*, Vol. 7, N° 2, 2001, pp. 139-174.

CEDERMAN, L-E. & KRAUS, P.A.: “Transnational Communication and the European Demos”, *Digital Formations: IT and New Architectures in the Global Realm* / LATHAM, R. y SASSEN, S. (Eds.), NJ: Princeton University Press, Princeton, 2005, pp. 283-311.

CIDONCHA MARTÍN, A.: “La Comisión”, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* / LÓPEZ CASTILLO, A. (dir.), Vol. 1, Tomo 1, 2020, pp. 403-454.

CONRAD, M.: "The Missing Link in EU Democracy? Why a Transnational Public Sphere Matters", *Icelandic Review of Politics & Administration*, Vol. 6, N° 2, pp. 207-228.

- CONRAD, M.: "The European Citizens' Initiative. Transnational Democracy in the EU at last?", *Icelandic Review of Politics & Administration*, Vol. 7, Nº 1, 2011, pp. 5-22.
- CONRAD, M.: "A Small-States Perspective on the European Citizens' Initiative", *Icelandic Review of Politics & Administration*, Vol. 9, Nº 2, 2013, pp. 301-322.
- COSTA LOBO, M. & MCMANUS, I.: "The EU between technocratic and democratic legitimacy", *The Technocratic Challenge to Democracy* / BERTSOU, E. & CARAMANI, D. (eds.), Routledge, Londres, 2020, pp. 199-215.
- COTINO HUESO, L.: "El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2011: Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos", *Revista de Derecho Político*, Nº 81, 2011, pp. 323-378.
- CUESTA LOPEZ, V.: "Designing the first transnational citizen initiative", *The European Constitution Bringing in the People. Contributions on "The options and limits of direct democracy in the European integration process"* / FILLIEZ, F. & KAUFMANN, B. (eds.), Initiative & Referendum Institute Europe, Amsterdam and Presence Switzerland, Bern, 2004, pp. 30-33.
- CUESTA LOPEZ, V.: "Prospects for Participatory Democracy in the Supranational Constitutionalism of the European Union", *Direct Democracy in Europe* / PÁLLINGER, Z., T. KAUFMANN, B., MARXER, W. y SCHILLER, T. (Eds.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007, pp. 199-206.
- CUESTA LOPEZ, V.: "The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy", *European Public Law*, Vol. 16, Nº 1 2010, pp. 123-138.
- CUESTA LOPEZ, V.: "A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, Nº 3, 2012, pp. 257-269.
- DAHL, R.: *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.
- DAHL, R.A.: "Can international organizations be democratic? A skeptic's view", *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2009.
- DALTON, R. J., CAIN, B. E. & SCARROW, S. E.: "Democratic Publics and Democratic Institutions", *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies* / CAIN, B. E., DALTON, R. J. & SCARROW, S. E. (eds), Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 250-275.
- DE BEUS, J.: "Quasi-National European Identity and European Democracy", *Law and Philosophy*, Vol. 20, Nº 3, pp. 283-311.

- DE BÚRCA, G.: "The Quest for Legitimacy in the European Union", *The Modern Law Review*, Vol. 59, N° 3, 1996, pp. 349-376.
- DE CLERCK-SACHSSE, J.: "Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, N° 3, 2012, pp. 299-311.
- DE WITTE, B., et. al.: *Legislating After Lisbon: New Opportunities for the European Parliament: a Study Prepared in the Framework of the European Union Democracy Observatory for the Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament*, European Union Democracy Observatory, Florence, 2010.
- DECKER, F.: "Governance Beyond the Nation-state. Reflections on the Democratic Deficit of the European Union" *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, 2002, pp. 256-72.
- DEHOUSSE, R.: *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, EUI Working Paper RSC, N° 98/11, 1998.
- DEHOUSSE, R.: "The Legitimacy of the European Governance: The Need for a Process-Based Approach", *Cahiers Européens de Sciences Po*, N° 1, 2001.
- DEHOUSSE, F.: "The european citizens' initiative: next big thing or new false good idea?", *Egmont Paper 59*, Academia Press, 2013.
- DEHOUSSE, F. & COUSSENS, W.: "The Convention's draft Constitutional Treaty: old wine in a new bottle?", *Studia Diplomatica*, Vol. 56, N° 1-2, 2003, pp. 5-74.
- DESCAMPS, C. & PLOTTKA, J.: "Hohe Erwartungen und großes Potenzial – die Reform der Europäischen Bürgerinitiative kann Einiges erreichen", *Von Government zu Governance. Direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen* / ALBER, E. y ZWILLING, C. (eds.), Nomos, Baden-Baden 2021, pp. 259-285.
- DI MAIO, C. & TOMÁS LÓPEZ, A.: "La ciudadanía europea ante el reto de la unidad política ¿mero estatuto de libertades o motor para una sólida integración de la Unión Europea?", *Revista Derecho del Estado*, N°. 40, 2018, pp. 181-208.
- DIACONU, N.: "European Citizens Initiative - The Basic Element of European Participation Democracy", *Jurnalul de Studii Juridice*, Vol. 13, N° 1-2, 2018, pp. 27-36.
- DOUGAN, M.: "The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?", *European law review*, N° 6, 2003, pp. 763-793.

- DOUGAN, M.: “What are we to make of the citizens’ initiative?”, *Common Market Law Review*, Vol. 48, Nº 6, 2011, pp. 1807-1848.
- DRAETTA, U.: “I principi democratici dell’Unione europea nel Trattato di Lisbona”, *Il Federalista*, Nº 2, 2008, pp. 108-123.
- DUMONT, H. & FATIN-ROUGE STEFANINI, M.: “L’initiative citoyenne européenne à la lumière du droit constitutionnel comparé”, *L’initiative citoyenne européenne / DUBOUT, E., MARTUCCI, F. & PICOD, F. (eds.), Bruylant, 2019, pp. 43-86.*
- EFLER, M.: *European Citizens’ Initiative. Legal options for implementation below the constitutional level*, GUE/NGLL, Democracy International, 2006.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “La ciudadanía y los derechos fundamentales en la Unión Europea”, *Instituciones de la Unión Europea / ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, 3ª Ed, pp. 97-115.*
- ESPALIÚ BERDUD, C.: “A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation of European Law through the European Citizens’ Initiative and its Scope in International Law”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº 54, 2016, pp. 181-202.
- ESPALIÚ BERDUD, C.: “Impulsar la participación de los ciudadanos como factor de legitimidad en el proyecto de la integración europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº 60, 2019, pp. 157-185.
- FERNÁNDEZ LE GAL, A.: “La contribución de la iniciativa ciudadana europea a la vida democrática de la Unión: régimen jurídico y aplicación práctica”, *Revista General de Derecho Constitucional*, Nº. 26, 2018.
- FERNÁNDEZ LE GAL, A.: “El nuevo reglamento regulador de la iniciativa ciudadana europea: un instrumento de participación de la ciudadanía europea poco conocido y de gran potencial democrático e integrador”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº 51, 2020.
- FOLLESDAL, A.: “The Legitimacy Deficits of the European Union”, *Journal of Political Philosophy*, Vol. 14, Nº 4, 2006, pp. 441-468.
- FOLLESDAL, A. & HIX, S.: “Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, Nº 3, 2006, pp. 533–562.
- FREIXES SANJUÁN, T. & POPTCHEVA, E-M.: “Iniciativa legislativa popular: estudio comparativo de la situación legal en los estados miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE”, *Pliegos de Yuste: revista de cultura y pensamiento europeos*, Nº 9-10, 2009, pp. 37-46.

- GASCÓN MARCÉN, A.: “Gobernanza electrónica en la Unión Europea: posibilidades a disposición de los ciudadanos para influir en la legislación y políticas europeas”, *¿Cómo poner en práctica el gobierno abierto?* / GALINDO AYUDA, F. (coord.), 2019, pp. 33-50.
- GEISSEL, B.: "Impacts of democratic innovations in Europe: Findings and desiderata", *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* / NEWTON, K. & GEISSEL, B. (eds.), Routledge, New York, 2012, pp. 163-183.
- GERSTENMEYER, C. & PLOTTKA, J.: “Die aktuelle Reform als letzte Chance zur Rettung der Europäischen Bürgerinitiative?”, *Integration*, Vol. 41, Nº 1, 2018, pp. 26-48.
- GHERGHINA, S. & GROH, A.: "A poor sales pitch? The European citizens' initiative and attitudes toward the EU in Germany and the UK", *European Politics and Society*, Vol. 17, Nº 3, 2016, pp. 373-387
- GLOGOWSKI, P.: “European Citizens’ Initiative in Central and Eastern European Countries – The Bumpy Road of Participatory Democracy in the EU”, *Studies in European Affairs*, Nº 1, 2017, pp. 177-192.
- GŁOGOWSKI, P.: *The European Citizens’ Initiative: A New Model of Democracy in the European Union?*, Instytut Politologii / Uniwersytet Wrocławski, 2021.
- GLOGOWSKI, P. & MAURER, A.: “The European Citizens' Initiative - Chances, Constraints and Limits”, *Political Science Series*, Institut für Höhere Studien (IHS), Nº 134, 2013.
- GOODHART, M.: “Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy”, *Perspectives on Politics*, Vol. 5, Nº 3, 2007, pp. 567-584.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: “La "iniciativa ciudadana" en la Unión Europea”, *Panorama social*, Nº 17, 2013, pp. 59-70.
- GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: "Artículo 43. El Defensor del Pueblo Europeo", *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo* / MANGAS MARTÍN, A. (Dir.), Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pp. 700-711.
- GONZALEZ CADENAS, D.: “Facing Democratic Crisis in the EU: The New European Citizens' Initiative Regulation”, *Global Journal of Comparative Law*, Vol. 9, Nº 1, 2020, pp. 117-[ii].

- GREENWOOD, J. & TUOKKO, K.: “The European Citizens’ Initiative: the territorial extension of a European political public sphere?”, *European Politics and Society*, Vol. 18, N° 2, 2017, pp. 166-181.
- GREENWOOD, J.: "The European Citizens’ Initiative and EU Civil Society Organisations", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, N° 3, 2012, pp. 325-336.
- GREENWOOD, J.: “The European Citizens’ Initiative: bringing the EU closer to its citizens?”, *Comparative European Politics*, Vol. 17, 2019, pp. 940–956.
- GRIMM, D.: "Does Europe Need a Constitution?", *European Law Journal*, Vol. 1, N° 3, 1995, pp. 282-302.
- GRIMM, D.: *The Constitution of European Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- GUILD, E.: “The legal framework of citizenship of the European Union”, *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, Routledge, Londres, 1996, pp. 30-54.
- HABERMAS, J.: “Why Europe needs a Constitution”, *New Left Review*, Vol. II, 2001, pp. 5-26.
- HABERMAS, J.: *La constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012.
- HABERMAS, J.: “Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible”, *European Law Journal*, Vol. 21, N° 4, 2015, pp. 546–557.
- HARLOW, C.: *Citizen Access to Political Power in the European Union*, European University Institute, Working Paper RSC, N° 2, 1999.
- HIEBER, T.: *Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon*, Mohr Siebeck, Tubinga, 2014.
- HIERLEMANN, D. & WOHLFARTH, A.: “A Revolution in Disguise: The European Citizens’ Initiative”, *Spotlight Europe 2010/07*, Bertelsmann Stichtung, 2010.
- HILPOLD, P.: “Article 20 [Union Citizenship]”, *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary* / BLANKE, H.-J. y MANGIAMELI, S. (Eds.), Springer Commentaries on International and European Law, Suiza, 2021, pp. 489-515.
- HIRST, P.: *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press, Cambridge, 1994.

- HIX, S.: "Elections, parties and institutional design: A comparative perspective on European Union democracy", *West European Politics*, Vol. 21, N° 3, 1998, pp. 19-52.
- HOFMANN, H.C.H.: "The developing role of the European Ombudsman", *Accountability in the EU: The Role of the European Ombudsman* / HOFMANN, H.C.H. y ZILLER, J. (Eds.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017, pp. 1-27.
- HOOGHE, L.: "Images of Europe: How Commission Officials Conceive their Institution's Role in the EU", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, N°1, 2011, pp. 88-111.
- HORETH, M.: "No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance", *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, N° 2, 1999, pp. 249-268.
- HRBEK, R.: "National and European Political Parties and the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, N° 3, 2012, pp. 370-384.
- HRBEK, R.: "Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem", *Integration*, Vol. 35, N° 1, 2012, pp. 35-50.
- HRISTOVA-VALTCHEVA, K.: "European Citizens' Initiative: Is a Bottom Up Process Possible?", *Citizens' Europe? Reflections on the Implications of the Lisbon Treaty* / KOLAROVA, R. & HRISTOVA-VALTCHEVA, K. (eds), Bulgarian European Community Studies Association - Trans-European Policy Studies Association, Sofia. 2008, pp. 106-117.
- HURRELMANN, A.: "European Democracy, the 'Permissive Consensus' and the Collapse of the EU Constitution", *European Law Journal*, Vol. 13, N° 3, May 2007, pp. 343-359.
- HURRELMANN, A. & DEBARDELEBEN, J.: "Democratic dilemmas in EU multilevel governance: Untangling the Gordian knot", *European Political Science Review*, Vol. 1, N° 2, 2009, pp. 229-247.
- IANNÌ, A.: "The European Citizens' Initiative in Light of the European Debt Crisis. A Gateway Between International Law and the EU Legal System", *European papers: a journal on law and integration*, Vol. 3, N° 3, 2018, pp. 1159-1178.
- ILLUECA BALLESTER, J.E.: "La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa sui generis en proceso de revisión", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, N° 32, 2019.

- INGLESE, M.: "Recent Trends in European Citizens' Initiatives: The General Court Case Law and the Commission's Practice", *European Public Law*, Vol. 24, N° 2, pp. 335-364.
- INGLESE, M.: "Positioning Efler in the Current Narrative of European Citizens' Initiatives", *European Papers*, Vol. 2, N° 2, 2017, pp. 749-758.
- INGRAVALLO, I.: "Brevi note sull'iniziativa legislativa dei cittadini europei", *Comunità internazionale*, Vol. 65, N° 2, 2010, pp. 251-260.
- INGRAVALLO, I.: "L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni da lisbona: luci e ombre", *Osservatorio Europeo*, N° 2, 2017 pp. 241-253.
- INGRAVALLO, I.: "L'iniziativa dei cittadini europei: un bilancio insoddisfacente", *Sud in Europa*, Anno XVIII - Bari, 2017, pp. 5-8.
- JENSEN, T.: "The Democratic Deficit of the European Union", *Living Reviews in Democracy*, Vol. 1, 2009.
- JARRY, J-P.: *The European Parliament and the establishment of a European Ombudsman: Twenty years of debate, 1974-1995*, European Parliamentary Research Service, Luxemburgo, 2015.
- JOLLY, M.: "A Demos for the European Union?", *Politics*, Vol. 25, N° 1, 2005, pp. 12-18.
- JONES, N. & MARSDEN, H.: "Associative Democracy", *International Encyclopedia of Civil Society* / ANHEIER, H.K. y TOEPLER, S. (Eds.), Springer, Heidelberg, 2010, pp. 47-53.
- KACZYŃSKI, P.M.: "The European Citizens' Initiative: A Proper Response from the Commission", *CEPS*, Brussels, January 2010.
- KANDYLA, A. & GHERGHINA, S.: "What Triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative: The Role of Benefits, Values and Efficacy", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, N° 6, 2018, pp. 1223-1239.
- KARATZIA, A.: "The European Citizens' Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns", *European Law Review*, Vol. 40, N° 4, 2015, pp. 509-530.
- KARATZIA, A.: *The European Citizens' Initiative: A laboratory for citizens' participation in EU law-making*, PhD Dissertation, Dr. Theodore Konstadinides & Dr. Jane Marriott (supervisors).
- KARATZIA, A.: "The European Citizens' Initiative and the EU Institutional Balance: On Realism and the Possibilities of Affecting EU Lawmaking", *Common Market Law Review*, Vol. 54, N° 1, 2017, pp. 177-208.

- KARATZIA, A.: “Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives: The Evolution of the Legal Admissibility Test”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 20, 2019, pp. 147-178.
- KAUFMANN, B.: “Prospects for Transnational Direct Democracy—Exploring the New European Approach to Citizens’ Power beyond the Nation-State”, *Direct Democracy in Europe* / PÁLLINGER, Z.T., KAUFMANN, B., MARXER, W. & SCHILLER, T. (eds.), Springer, 2007, pp. 143-162.
- KAUFMANN B.: *The European Citizens’ Initiative Pocket Guide*, Green European Foundation, Bruselas, 2012.
- KAUFMANN, B.: “Transnational ‘Babystep’: The European Citizens’ Initiative”, *Citizens’ Initiatives in Europe Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens* / SETÄLÄ, M. & SCHILLER, T. (eds.), Palgrave Macmillan, New York, 2012, pp. 228-242.
- KAUFMANN, B., *et. al*: *Manual de la iniciativa ciudadana europea: guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional*, Green European Foundation, Luxembourg, 2010.
- KAVRAKOVA, A.: "Revising the ECI: How to make it ‘fit for purpose’", en *EURACTIV.COM*, 2017. Accesible en: <https://www.euractiv.com/section/politics/opinion/revising-the-eci-how-to-make-it-fit-for-purpose/>
- KAVRAKOVA, A.: Participation of European citizens in the EU legislative procedure, en *ERA Forum*, Vol. 2, Nº 2, 2021, pp. 295–310.
- KENTMEN-CIN, C.: "Explaining willingness to use the European Citizens’ Initiative: Political cynicism, anti-EU attitudes and voting weight of member states", *Comparative European Politics*, Vol. 12, Nº 3, pp. 301–318.
- KIES, R., & NANZ, P.: “Introduction”, *Is Europe listening to us? Success and failure of EU citizen consultations* / KIES, R. & NANZ, P. (Eds.), Ashgate, Farnham, 2013, pp. 1–16.
- KÖCHLER, H.: “The European Constitution and the imperatives of transnational democracy”, *Singapore Year Book of International Law and Contributors*, Vol. 9, 2005, pp. 87-101.
- KOHLER-KOCH, B.: “Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy”, *Journal of European Integration*, Vol. 34, Nº7, 2012, pp. 809-824.
- KOHLER-KOCH, B.: “Civil Society and Democracy in the EU. High Expectations Under Empirical Scrutiny”, *De-Mystification of Participatory Democracy: EU-*

Governance and Civil Society / KOHLER-KOCH, B. y QUITTKAT, C. (eds.), Oxford University Press, 2013, pp. 1-17.

KOHLER-KOCH, B. & QUITTKAT, C.: *De-mystification of Participatory Democracy: EU Governance and Civil Society*, Oxford University Press, Londres, 2013.

KOHLER-KOCH, B. & RITTBERGER, B. (eds), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham, Rowman-Littlefield, 2007.

KOTANIDIS, S.: *The European Ombudsman. Reflections on the role and its potential*, European Parliamentary Research Service, 2018.

KUMM, M.: "To be an european citizen: constitutional patriotism and the treaty establishing a Constitution for Europe", *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 74, 2005, pp. 9-62.

KUTAY, A.: "Limits of Participatory Democracy in European Governance", *European Law Journal*, Vol. 21, N° 6, pp. 803-818.

LACROIX, J.: "For a European Constitutional Patriotism", *Political Studies*, Vol. 50, 2002, pp. 944–958.

LENAERTS, K. & DESOMER, M.: "New Models of Constitution-making in Europe: The Quest for Legitimacy", *Common Market Law Review*, Vol. 39, N° 6, 2002, pp. 1217-1253.

LINDBERG, L.N. & SCHEINGOLD, S.A.: *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Prentice-Hall, EE.UU., 1970.

LINDNER, R. & AICHHOLZER, G.: "E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends", *European E-Democracy in Practice* / HENNEN, L., VAN KEULEN, I., KORTHAGEN, I., AICHHOLZER, G., LINDNER, R. & ØJVIND NIELSEN, R. (Eds.), Springer Open, 2020, Suiza, pp. 11-45.

LIRONI, E.: *Potential and Challenges of EParticipation in the European Union*, European Parliament Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Union, 2016.

LLORENTE PÉREZ, A.: "La iniciativa Ciudadana Europea como alternativa democrática de la Unión Europea", *Unión Europea Aranzadi*, N° 6, 2015, pp. 63-70.

LODGE, J. y SARIKAKIS, K.: "Citizens in 'an ever-closer union'? The long path to a public sphere in the EU", *International Journal of Media & Cultural Politics*, Vol. 9, N° 2, pp. 165–181.

- LONGO, E.: “The European Citizens’ initiative: too much democracy for EU polity?”, *German Law Journal*, Vol. 20, Nº 2, 2019, pp. 181–200.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F.: “Una idea constitucional de la Europa de los ciudadanos», *Revista de Estudios Políticos*, Nº 119, 2003, pp. 505-520.
- LUENA LÓPEZ, C.: “La participación ciudadana en la arquitectura institucional de la Unión Europea”, *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel* / SIERRA RODRÍGUEZ, J., REVIRIEGO PICÓN, F. y TUDELA ARANDA, J. (Eds.), Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2022. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0104>.
- MAAS, W.: “The Origins, Evolution, and Political Objectives of EU Citizenship”, *German Law Journal*, Vol. 15, Nº 5, pp. 797-819.
- MAGALHÃES SILVA, M. M., RESENDE ALVES, D. & JOÃO FERREIRA, M.: “The value of new technologies in participatory democracy. The case of the European citizens’ initiative”, *Doxa Comunicación*, Nº 28, 2019, pp. 37-53.
- MAGNETTE, P.: “Democracy in the EU: Why and how to combine representation and participation?”, *Civil society and legitimate European governance* / SMISMANS, S. (ed.), Edward Elgar, Cheltenham, 2006.
- MAIANI, F.: “Citizen participation and the Lisbon Treaty : A legal perspective”, *Studies in Public Policy* Nº 484, 2011.
- MAKIMOV PALLOTTA, O.: “‘A Rabbit Remains a Rabbit’? L’ultima parola della Corte di giustizia sull’iniziativa dei cittadini europei “One of Us” (nota a Puppinck e a. c. Commissione europea, causa C-418/18 P) (The Last Word of the Court of Justice on the European Citizens' Initiative 'One of Us' (Note to Puppinck and Others c. European Commission, Case C-418/18 P))”, *Osservatorio costituzionale*, 2020.
- MAJONE, G.: “Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards”, *European Law Journal*, Vol. 4, Nº 1, 1998, pp. 5-28.
- MAJONE, G.: “In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union”, *European Law Journal*, Vol. 4, Nº 1, 2002, pp. 5-28.
- MAKINEN, K.: “Scales of participation and multi-scalar citizenship in EU participatory governance”, *EPC: Politics and Space*, Vol. 39, Nº 5, 2021, pp. 1011–1029.
- MALLAINA GARCÍA, C.: *Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva*, Estudios de progreso, Fundación Alternativas, Nº 45/2009.
- MANGAS MARTÍN, A.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid, Technos, 2008.

- MANGAS MARTÍN, A.: "Artículo 44. Derecho de petición", *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo* / MANGAS MARTÍN, A. (Dir.), Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pp. 712-717.
- MANGAS MARTÍN, A. & LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 10ª Ed., 2020.
- MARCHETTI, M.C.: "L'iniziativa dei cittadini europei (Ice). Un anno di monitoraggio", *La cittadinanza europea*, N° 1, 2014, pp. 93-109.
- MARTÍN MARTÍNEZ, M.M.: "Balance y prospectiva de la iniciativa ciudadana europea en la intersección entre la vieja y la nueva Europa", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año n° 24, N° 67, 2020, pp. 833-872.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A.: *La iniciativa ciudadana europea: profundizando en la democracia*, Fundación Ideas, 2012.
- MASTENBROEK, E. & DE WAELE, H.: "Fulfilling High Hopes? The Legitimacy Potential of the European Citizens' Initiative", *Open Political Science*, N° 1, 2018, pp. 75–92.
- MAURER, A. & VOGEL, S.: *Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen*, SWP-Studie, Berlino, 2009.
- MENACHE, A.: "The European Citizens' Stop Vivisection Initiative and the Revision of Directive 2010/63/EU", *Alternatives to Laboratory Animals*, Vol. 44, N° 4, 2016, pp. 383–390.
- MENDES, J.: "Participation and the Role of Law after Lisbon: A Legal View on Article 11 TEU", *Common Market Law Review*, Vol. 48, N° 6, 2011, pp. 1849 – 1877.
- MENDEZ, F. & MENDEZ, M.: "The Promise and Perils of Direct Democracy for the European Union", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 19, 2017, pp. 48–85.
- MENÉNDEZ, A.J.: "The European Democratic Challenge: The Forging of a Supranational Volonté Générale", *European Law Journal*, Vol. 15, N° 3, 2009, pp. 277–308.
- MEYER, J.: "Questions & Answers about the new citizens' right", *The European Constitution Bringing in the People. Contributions on "The options and limits of direct democracy in the European integration process"* / FILLIEZ, F. & KAUFMANN, B. (eds.), Initiative & Referendum Institute Europe, Amsterdam and Presence Switzerland, Bern, 2004, pp. 26-29.

- MONAGHAN, E.: "Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, N° 3, 2012, pp. 285-298.
- MORARU, A.: "European Union Democratic Governance: Case Study of the European Citizens' Initiative", *Europolity*, Vol. 10, N° 2, 2016, pp. 137-168.
- MORAVCSIK, A.: "In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N°, 2002, pp. 603-624.
- MORGESE, G.: "Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea", *Le nuove frontiere della cittadinanza europea* / TRIGGIANI, E. (a cura di), Caducci Editore, Bari, 2011, pp. 37-60.
- MORVIDUCCI, C.: "Article 24 [Participative Rights]", *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary* / BLANKE, H.-J. y MANGIAMELI, S. (Eds.), Springer Commentaries on International and European Law, Suiza, 2021, pp. 573-593.
- MURPHY, B.L. & ORGAN, J.: "Global Participatory Democracy through a UN World Citizens' Initiative? Mapping the Theoretical and Institutional Terrain", *German Law Journal*, Vol. 24, N° 7, 2023, pp. 1079–1098.
- NÄSSTRÖM, S.: "What Globalization Overshadows", *Political Theory*, Vol. 31, N° 6, 2003, pp. 808-834.
- NENTWICH, M.: "Citizens' participation in EU politics Towards a more participatory democracy?", relazione presentata alla *Fourth Biennial International ECSA Conference 1995*.
- NENTWICH, M.: "Opportunity structures for citizens' participation: the case of the European Union", *European Integration Online Papers*, Vol. 0, N° 1, 1996.
- NEUNREITHER, K.: "The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments", *Government and Opposition*, Vol. 29, N° 3, 1994, pp. 299-314.
- ORGAN, J.: "Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals", *European Constitutional Law Review*, Vol. 10, 2014, pp. 422–443.
- ORGAN, J.: *Direct Democracy In and Between the EU and UK: a legal Analysis of the European Citizens' Initiative and the European Union Act 2011*, PhD Thesis, 2015.

- ORGAN, J.: "EU citizen participation, openness and the European Citizens Initiative: The TTIP legacy", *Common Market Law Review*, Vol. 54, N° 6, 2017, pp. 1713-1747.
- PALLADINO, R.: "Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica. Considerazioni in vista della Conferenza sul Futuro dell'Europa", en *Ordine internazionale e diritti umani*, N° 1, 2021, pp. 363-384.
- PAROL, A.: "The European Citizens' Initiative Reform: Does It Matter?", *Review of European and Comparative Law*, Vol. 40, 2020, p. 67-90.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B.: "La participación ciudadana en el futuro de Europa: instrumentos y oportunidades para promover un espacio público europeo", *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, Vol. 22, N° 45, 2020, pp. 81-102.
- PETRESCU, O-M.: "The European Citizens' Initiative: a useful instrument for society and for citizens?", *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 41 N° 3, 2014, pp. 993-1015.
- PETRESCU, O-M.: "Strengthening the Idea of "By Citizens, for Citizens" in the Context of the European Citizens' Initiative - Brief Analysis of Initiatives", en *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 14, N° 2, 2014, pp. 5-28.
- PICHLER, J.W.: *Civil Dialogue and Participatory Democracy in the Practice of the European Union Institutions*, European Economic and Social Committee, Bruxelles, 2015.
- POLI, E.: "An EU-wide referendum: Potential threat or tool of empowerment?", en *Deliberative Democracy in the EU. Countering Populism with Participation and Debate* / BLOCKMANS, S. & RUSSACK, S. (eds.), CEPS-Rowman & Littlefield International, Bruselas-Londres, 2020, pp. 269-280.
- POLLAK, J.: "Contested Meanings of Representation", *Comparative European Politics*, Vol. 5, 2007, pp. 87-103 .
- PONZANO, P., HERMANIN, C. & CORONA, D.: *The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?*, Working Paper, Studies & Research 2012/89, Notre Europe, 2012.
- PORRAS RAMÍREZ, J.M.: "La arquitectura institucional de la Unión Europea: consideraciones críticas tras su reforma en el Tratado de Lisboa", *Revista de Estudios Políticos*, N° 156, 2012, pp. 125-166.
- RAFFENNE, C.: "The European Citizens' Initiative: the Influence of Anglo-American Governance Ideology on Recent EU Institutional Reforms", *Democracy, Participation and Contestation: Civil society, governance and the future of liberal*

- democracy* / AVRIL, E. & NEEM, E. (eds.), Routledge, New York, 2016, pp. 154-166.
- RIBERI, M.: "Citizenship, migrations and national sovereignty in Europe", *Citizenship: Past, Present and Future Perspectives* / FLORES, M. (Ed.), Novinka, Nueva York, 2017, pp. 19-51.
- RIQUELME VÁZQUEZ, P.: "What kind of participatory instrument is the ECI?", *European Citizens' Initiative: A Tool for Engagement and Active Citizenship. Workbook ECI from A to Z* / PACHECO, Y.V. y LOPES, D. (Eds.), Universitätsverlag Göttingen, 2023, pp. 21-28.
- RITTBERGER, B.: *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- ROMITO, A.M.: "European citizens' initiative: new rules, new trend?", *eUnion of Jurists of Romania. Law Review*, Vol. X, N° Speciale 1, 2019, pp. 55-66.
- ROSE, G., VAN KEULEN, I. y AICHHOLZER, G.: "Chapter 9. Formal Agenda-Setting (European Level)", *European E-Democracy in Practice* / HENNEN, L., VAN KEULEN IRIS KORTHAGEN, I., AICHHOLZER, G., LINDNER, R. y ØJVIND NIELSEN, R. (Eds.), Springer, Suiza, 2020, pp. 209-236.
- SALM, C.: *The added value of the European Citizens' Initiative (ECI), and its revision*, European Parliamentary Research Service, 2018.
- SANTINI, A.: *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, Editoriale scientifica, 2019.
- SAURON, J.L.: "The European Citizens' Initiative: not such a good idea", *Fondation Robert Schuman Policy Paper*, N° 192, 2011, pp. 1-8.
- SAURON, J.L.: "L'initiative citoyenne européenne: une fausse bonne idée?", *Question d'Europe*, N° 192, 2021.
- SAURUGGER, S.: "The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union", en *European Journal of Political Research*, Vol. 49, N° 4, 2010, pp. 471-495.
- SAWARD, M.: "Enacting citizenship and democracy in Europe", *Enacting European Citizenship* / ISIN, E.F. y SAWARD, M. (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 220-237.
- SCHARPF, F.W.: "Community and autonomy: multi-level policy-making in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 1, N° 2, 1994, pp. 219-242.

- SCHARPF, F.W.: "Democratic Policy in Europe", *European Law Journal*, Vol. 2, N° 2, 1996, pp. 136-155.
- ŠEFČOVIČ, M.: "Treaty of Lisbon: Implementation and Citizens' Initiative", *Foro de la Nueva Economía*, Madrid, 31/5/2010 (SPEECH/10/274).
- SÉNÉ, T.: "Un modèle démocratique pour l'UE ? L'initiative citoyenne en question", *Nouvelle Europe*, 2011. Accesible en: <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1037>
- SHAW, J.: "The Interpretation of European Union Citizenship", *The Modern Law Review*, Vol. 61, N° 3, 1998, pp. 293-317.
- SIFFT, S., *et. al.*: "Segmented Europeanization: Exploring the Legitimacy of the European Union from a Public Discourse Perspective", *Journal Common Market Studies*, Vol. 45, N° 1, 200, pp. 127-55.
- SIMONCINI, A. & LONGO, E.: "Il primo scoglio del diritto di iniziativa dei cittadini europei", en *Osservatoriosullefonti.it*, N° 3, 2013.
- SMISMANS, S.: "The constitutional labelling of 'The democratic life of the EU': representative and participatory democracy", *Political Theory and the European Constitution*, Routledge, 2004, pp. 112-138.
- SMITH, A.D.: "National Identity and the Idea of European Unity", *International Affairs*, Vol. 68, N° 1, 1992, pp. 55-76.
- SMITH, G.: "The European Citizens' Initiative: A New Institution for Empowering Europe's Citizens?", en *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen* / DOUGAN, M., SHUIBHNE, N.N. & SPAVENTA, E. (eds.), Hart Publishing, 2012, pp. 277-290.
- SMITH, G.: "Designing democratic innovations at the European level: Lessons from the experiments", en *Is Europe listening to us? Success and failure of EU citizen consultations* / KIES, R. & NANZ, P. (Eds.), Ashgate, Farnham, 2013, pp. 201-216.
- SOUSA FERRO, M.: "Popular Legislative Initiative in the EU: Alea Iacta Est", *Yearbook of European Law*, Vol. 26, N°. 1, 2007, pp. 355-385.
- STARSKAYA, M. & ÇAGDAS, Ö.: "Analysis of the Online Collection Software provided by the European Commission for the European Citizens' Initiative", *Working Papers on Information Systems, Information Business and Operations*, N° 01/2012, Department für Informationsverarbeitung und Prozessmanagement, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna, 2012.
- STOLL, P-T.: "European Citizens' Initiative: Constitutional Framework", *European Citizens' Initiative: A Tool for Engagement and Active Citizenship. Workbook ECI*

from A to Z / PACHECO, Y.V. y LOPES, D. (Eds.), Universitätsverlag Göttingen, 2023, pp. 15-20.

STRATULAT, C. & EMMANOUILIDIS, J.: “The European Citizens’ Initiative: next step, implementation”, *European Policy Centre Commentary*, 2010. Accesible en: <https://www.epc.eu/en/Publications/The-European-Citizens-Initiat~1bfff8>

SUÁREZ ANTÓN, O.: *La Iniciativa Legislativa Popular. Análisis de la Iniciativa de Agenda en América Latina y la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Madrid, 2018.

SUÁREZ ANTÓN, O.: “El ser o no ser de la Iniciativa Ciudadana Europea”, *Sistema* 253, 2019, pp. 117-125.

SUÁREZ ANTÓN, O.: “Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea ¿guardar las apariencias o garantizar la participación?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, Nº. 69, 2019, pp. 49-83.

SUSHA, I. & GRÖNLUND, Å.: “Context clues for the stall of the Citizens’ Initiative: lessons for opening up e-participation development practice”, *Government Information Quarterly*, Vol. 31, Nº 3, 2014, pp. 454-465.

SZELIGOWSKA, D. & MINCHEVA, E.: “The European Citizens’ Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis”, *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 3, Nº 3, 2012, pp. 270-284.

TEGLAS, P.: *The European Citizens’ Initiative – (Un)successful Tool of Deliberative Democracy; Present State and Future Perspectives*, ECAS Knowledge Centre Collection, 2015.

THIEL, M. & PETRESCU, O.: “Institutional Instruments for Citizen Involvement and Participation: Their Impact on the EU’s Political Processes and Institutional Legitimacy”, *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance. Building a European Demos* / PÉREZ DE LAS HERAS, B. (Ed.), Palgrave Macmillan, 2017, pp. 9-39.

TOFAN, M.: "Purposes of an ECI", *European Citizens’ Initiative: A Tool for Engagement and Active Citizenship. Workbook ECI from A to Z* / PACHECO, Y.V. y LOPES, D. (Eds.), Universitätsverlag Göttingen, 2023, pp. 31-36.

TOSUN, J., BÉLAND, D. & PAPADOPOULOS, Y.: “The impact of direct democracy on policy change: insights from European citizens’ initiatives”, *Policy & Politics*, Vol 50, Nº 3, 2022, pp. 323–340.

- TOSUN, J. & SCHAUB, S.: “Constructing policy narratives for transnational mobilization: Insights from European Citizens’ Initiatives”, *European Policy Analysis*, Vol. 7, N° S2, pp. 344-364.
- TATRANSKÝ, T.: "European Citizenship Policy: Trying to Stimulate the Citizens' Sense of Belonging to the European Union", *Polish Sociological Review*, 2006, N° 156, 2006, pp. 489-503.
- TRENZ, H-J.: "In Search of the Popular Subject: Identity Formation, Constitutionmaking and the Democratic Consolidation of the EU", *European Review*, Vol. 18, N° 1, 2010, pp. 93–115.
- TRZASKOWSKI, R.: “The European Citizens’ Initiative: a victory for democracy or a marketing trick?”, *European View*, Vol. 9, 2010, pp. 263–266.
- TUOKKO, K. & GREENWOOD, J.: “Despite teething problems, the ECI stimulates European-wide debates”, *EPIN Commentary*, N° 37, 20 March 2017.
- UNCETABARRENECHEA LARRABE, J.: "El reforzamiento de la participación ciudadana como dimensión clave en el futuro de la UE: una mirada al potencial de la Iniciativa Ciudadana Europea como factor de innovación y profundización democrática", en *El futuro de la Unión Europea: Aportaciones a la Conferencia*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 103-182.
- URÍA, E.: “La Iniciativa Ciudadana Europea: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, en *Ciudadanía europea, democracia y participación* / BENEYTO PÉREZ, J.M^a. (Ed.), Aranzadi, Cizur Menor, 2023 [base de datos Aranzadi - (BIB 2023\481)].
- URIARTE SÁNCHEZ, C.: “Contribución española a la ciudadanía europea: la iniciativa ciudadana europea”, en *Treinta años de España en la Unión Europea: el camino de un proyecto histórico* / NASARRE, E. & ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.), Marcial Pons, 2015, pp. 337-349.
- VAN DE STEEG, M.: "Does a public sphere exist in the European Union? An analysis of the content of the debate on the Haider case", *European Journal of Political Research* , N° 45, 2006, pp. 609–634.
- VAN DE STEEG, M.: “Theoretical Reflections on the Public Sphere in the European Union. A Network of Communication or a Political Community?”, en *Mapping the European Public Sphere* / BEE, C. y BOZZINI, E. (Eds.) Routledge, Londres, 2010, pp. 31-46.
- VAN DEN BRANDE, L.: *Reaching out to eu citizens: a new opportunity 'About us, with us, for us'*, Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

- VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B.: “La Iniciativa Ciudadana Europea: un instrumento democrático en progresiva consolidación”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº. 43, 2017, pp. 153-200.
- VENTURA, L.: *The European Citizenship Initiative (ECI): a new democratic tool?*, TEPSA BRIEF, 2010.
- VINTRÓ I CASTELLS, J. & BILBAO UBILLOS, J.M.: *Participación ciudadana y procedimiento legislativo de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- VIÑUALES FERREIRO, S.: “La reforma de la iniciativa ciudadana europea: un nuevo impulso para la participación democrática en Europa”, en *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel* / SIERRA RODRÍGUEZ, J., REVIRIEGO PICÓN, F. y TUDELA ARANDA, J. (Eds.), Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2022. Accesible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0105>
- VOGIATZIS, N.: "Is the european citizens' initiative a serious threat for the community method?", *European Journal of Legal Studies*, Vol. 6, Nº 1, 2013, pp. 91-107.
- VOGIATZIS, N.: "Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process", *European Law Journal*, Vol. 23, Nº 3-4, 2017, pp. 250-271.
- VOGIATZIS, N.: "The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament", *Yearbook of European Law*, Nº 40, 2021, pp. 82-110.
- VON BOGDANDY, A.: “The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9–12 EU Treaty for International Organizations”, *The European Journal of International Law*, Vol. 23 Nº 2, pp. 315–334.
- VV.AA.: *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*, Joint CEPS, EGMONT and EPC Study, 2010.
- VV.AA.: *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative* / CONRAD, M., KNAUT, A. & BTTGER, K. (eds), Nomos, Baden-Baden, 2016.
- WARD, D.: *The European Union democratic deficit and the public sphere. An evaluation of EU media policy*, The Press, Amsterdam, 2002.
- WARLEIGH, A.: *Democracy in the European Union*, SAGE Publications, Londres, 2003.
- WARREN, M.E.: “Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory”, *Activating the Citizen: Dilemmas of*

Participation in Europe and Canada / DEBARDELEBENJON, J. & PAMMETT, H. (Eds.), Springer, 2009, pp. 17-40.

WEILER, J.H.H.: "Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision", *European Law Journal*, Vol. 1, N° 3, 1995, pp. 219-258.

WEILER, J.H.H., ULRICH, R. & MAYER, F.C.: "European democracy and its critique", *West European Politics*, Vol. 18, N° 3, 1995, pp. 4-39.

WEILER, J.H.H.: *Representation of interests, participatory democracy and lawmaking in the European Union: which role and which rules for the social partners?*, Jean Monnet Working Paper N° 15, Annalisa Reale, 2003.

WEISSKIRCHER, M.: "The European Citizens' Initiative: Mobilization Strategies and Consequences", *Political Studies*, Vol. 68, N° 3, 2020, pp. 797-815.

WESSELS, B.: "The Public Sphere and the European Information Society", *Mapping the European Public Sphere* / BEE, C. y BOZZINI, E. (Eds.) Routledge, Londres, 2010, pp. 47-61.

WUNDER, C.: *Communication and Campaigning in European Citizens Initiatives*, Centre for European Integration Studies, Bonn, 2014.

YILMAZ-EREN, E.: "European Citizens' Initiative: a participatory instrument to strengthen european general public for the protection of environment", *Marmara Journal of European Studies*, Vol. 29, N° 2, pp. 155-180.

ZEEGERS, N.: "Civil Society Organizations' Participation in the EU and its challenges for Democratic Representation", *Politics and Governance*, Vol. 4, N° 4, 2016, pp. 27-39.

ZICCHITTU, P.: "Un nuovo limite al diritto di iniziativa dei cittadini dell'Unione europea", *Quaderni costituzionali*, N° 1, 2016, pp. 133-135.

ZICCHITTU, P.: "La svolta politica dell'iniziativa dei cittadini europei", *Quaderni costituzionali*, Vol. 1, 2022, pp. 180-183.

ZÜRN, M.: "Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions", *European Journal of International Relations*, Vol. 6, N° 2, 2000, pp. 147-302.

DOCUMENTI DELLE ISTITUZIONI EUROPEE E GIURISPRUDENZA

COMMISSIONE EUROPEA:

- *White Paper on a European Communication Policy* [COM(2006) 35 final], Bruxelles, 1/2/2006.
- *Green Paper on a European Citizens' Initiative* [COM(2009)622 final], Bruxelles, 11/11/2009.
- *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* {SEC(2010) 370} [COM(2010) 119 final - 2010/0074 (COD)], Bruxelles, 31/3/2010.
- *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative. Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* {COM(2010) 119 final} [SEC(2010) 370], Bruxelles, 31/3/2010.
- *Commission Decision C(2012)3867 final*, Bruxelles, 30/5/2012.
- *Commission Decision C(2012)3687 final*, Bruxelles, 30/5/2012.
- *Commission Decision C(2012)3688 final*, Bruxelles, 30/5/ 2012.
- *Commission Decision C(2012)3689 final*, Bruxelles, 30/5/2012.
- *Commission Decision C(2012)6288 final*, Bruxelles, 6/9/2012.
- *Commission Decision C(2012)6289 final*, Bruxelles, 6/9/2012.
- *Commission Decision C(2012)6290 final*, Bruxelles, 6/9/2012.
- *Commission Decision C(2012) 5222 final*, Bruxelles, 17/9//2012.
- *Commission Decision C(2013)373 final*, Bruxelles, 21/1/2013.
- *Commission Decision C(2013)4757 final*, Bruxelles, 18/7/2013.
- *Commission Decision C(2013)4974 final*, Bruxelles, 25/7/2013.
- *Commission Decision C(2013) 5969 final*, Bruxelles, 13/9/2013.
- *Commission Decision C(2013) 7612 final*, Bruxelles, 5/11/2013.
- *Commission Decision C(2013) 7645 final*, Bruxelles, 6/11/2013.
- *Commission Decision C(2013) 7385 final*, Bruxelles, 29/10/2013.
- *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative 'Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe'* [C(2021) 171 final], Bruxelles, 14/1/2021.
- *Commission Decision C(2014)436 final*, Bruxelles, 23/1/ 2014.
- *Commission Decision C(2014)437 final*, Bruxelles, 23/1/2014.

- *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative "Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!"* [COM(2014) 177 final], Bruxelles, 19/3/2014.
- *Commission Decision C(2014) 2119 final*, Bruxelles, 26/3/2014.
- *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative "One of us"* [COM(2014) 355 final], Bruxelles, 28/5/2014.
- *Commission Decision C(2014) 5763 final*, Bruxelles, 5/8/2014.
- *Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative* [COM(2015) 145 final], Bruxelles, 31/3/2015.
- *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative (the European Citizens' Initiative)* [9832/15 - INST 200], Bruxelles, 11/6/2015.
- *Commission Decision C(2017)90*, Bruxelles, 25/01/2017.
- *Commission Decision (EU, Euratom) 2017/46*, Bruxelles, 10/1/2017.
- *Commission Decision (EU) 2017/599*, Bruxelles, 22/3/2017.
- *Commission Decision C(2017) 2000 final*. Bruxelles, 22/3/2017.
- *Commission Decision (EU) 2017/652*, Bruxelles, 29/3/2017.
- *Commission Decision (EU) 2017/1254*, Bruxelles, 4/7/2017.
- *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, in accordance with Article 58 of Directive 2010/63/EU on the protection of animals used for scientific purposes* [COM(2017) 631 final], Bruxelles, 8/11/2017.
- *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative "Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides"* [C(2017) 8414 final], Estrasburgo, 12/12/2017.
- *Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative* [COM(2018) 157 final], Bruxelles, 28/3/2018.
- *Commission Decision (EU) 2018/517*, Bruxelles, 21/3/2018.
- *Commission Decision (EU) 2018/1905*, Bruxelles, 28/11/2018.
- *Commission Decision (EU) 2018/1471*, Bruxelles, 19/9/2018.
- *Commission Decision (EU) 2018/1905*, Bruxelles, 28/11/2018.
- *Commission Decision (EU) 2019/569*, Bruxelles, 3/4/2019.
- *Commission Decision (EU) 2019/1268*, Bruxelles, 3/7/2019.

- *Commission Decision (EU) 2019/722*, Bruxelles, 30/4/2019.
- *Commission Decision (EU) 2019/1182*, Bruxelles, 3/7/2019.
- *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2010/63/EU on the protection of animals used for scientific purposes in the Member States of the European Union {SWD(2020) 15 final} [COM(2020) 15 final]*, Bruxelles, 5/2/2020.
- EUROPEAN COMMISSION, “*The european citizens’ initiative: guidelines and recommendations for practical implementation*”, 4/8/2020.
- *Commission Implementing Decision (EU) 2021/2314*, Bruxelles, 14/12/2021.
- *Commission implementing Decision (EU) 2021/1136*, Bruxelles, 30/6/2021.
- *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) "End the Cage Age"* [C(2021) 4747 final], Bruxelles, 30/6/2021.
- *Commission implementing Decision (EU) 2022/482*, Bruxelles, 25/3/2022.
- *Communication from the Commission on the European Citizens’ Initiative (ECI) “Save bees and farmers! Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment* [C(2023) 2320 final], Bruxelles, 5/4/2023.
- *Commission Implementing Decision (EU) 2023/1160*, Bruxelles, 31/5/2023.
- *Communication from the Commission on the European Citizens’ Initiative (ECI) ‘Save cruelty-free cosmetics – Commit to a Europe without animal testing’* [C(2023) 5041 final], Bruxelles, 25/7/2023.
- *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) "Stop Finning - Stop the Trade"* [C(2023) 4489 final], Bruxelles, 5/7/2023.
- *Communication from the Commission on the European Citizens’ Initiative (ECI) ‘Save cruelty-free cosmetics – Commit to a Europe without animal testing’* [C(2023) 5041 final], Bruxelles, 25/7/2023.
- *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788 on the European citizens’ initiative* [COM(2023) 787 final], Bruxelles, 6/12/2023.
- *Communication from the Commission on the European Citizens’ Initiative (ECI) ‘Fur Free Europe’* (C/2023/1559), 7/12/2023.

PARLAMENTO EUROPEO:

- *Report of the Committee on Institutional Affairs on the regulations and conditions governing the performance of the European Ombudsman's duties (A3-0298/92),* relatrice: Rosy Bindi, 14/10/1992.
- *European Parliament resolution of 7/5/2009 requesting the Commission to submit a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the implementation of the citizens' initiative (2008/2169(INI)) (2010/C 212 E/14).*
- *European Parliament resolution of 28 October 2015 on the European Citizens' Initiative (2014/2257(INI)) (2017/C 355/03) (2014/2257(INI)) (2017/C 355/03)*
- *European Parliament resolution of 9 March 2022 on engaging with citizens: the right to petition, the right to refer to the European Ombudsman and the European Citizens' Initiative (2020/2275(INI)) [P9_TA(2022)0066].*
- *Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (95/376/CE, Euratom, CECA).*
- *Decision of the European Parliament of 12 July 1995 appointing the Ombudsman of the European Union (95/376/CE, Euratom, CECA).*
- *European Parliament legislative resolution of 15 December 2010 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative (COM(2010)0119 - C7-0089/2010 - 2010/0074(COD)) (2012/C 169 E/44) [P7_TA(2010)0480].*
- *European Parliament legislative resolution of 12 March 2019 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative (COM(2017)0482 - C8-0308/2017 - 2017/0220(COD)) [P8_TA(2019)0153].*
- *AFCO, Report requesting the Commission to submit a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the implementation of the citizens' initiative (2008/2169(INI)) [A6-0043/20093.2.2009], relatore: Sylvia-Yvonne Kaufmann, de 3/2/2009.*
- *AFCO, Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative (COM(2010)0119 - C7-0089/2010 - 2010/0074(COD)) [2010/0074(COD)], relatori: Zita Gurmai e Alain Lamassoure, 28/10/2010.*

- AFCO, *Report on the implementation of the Regulations on the European citizens' initiative* (2022/2206(INI) [A9-0182/2023], ponente: Loránt Vincze, de 10/5/2023.
- *Opinion of the Committee on Petitions for the Committee on Constitutional Affairs on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* (COM(2010)0119 - C7-0089/2010 - 2010/0074(COD)), relatori: Gerald Häfner e Diana Wallis, 23/11/2010.
- AFCO, *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative* (COM(2010)0119 - C7-0089/2010 - 2010/0074(COD)), 2/12/2010.

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO:

- *Opinion of the European Economic and Social Committee on 'The implementation of the Lisbon Treaty: participatory democracy and the citizens' initiative (Article 11)' (own-initiative opinion) – (2010/C 354/10),* relatrice: Anne-Marie Sigmund, pubblicato nella GUUE C-354, 28/12/2010.
- *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Citizens' Initiative' [COM(2010) 119 final — 2010/0074 (COD)] (2011/C 44/34).*
- *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Citizens' Initiative' [COM(2010) 119 definitivo - 2010/0074 (COD)] (2011/C 44/34),* relatore generale: Anne-Marie Sigmund.
- *Opinion of the European Economic and Social Committee on The European Citizens' Initiative (review) (2016/C 389/05),* relatore: Antonio Longo, Bruxelles, 13/7/2016
- *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative' (COM(2017) 0482 final - 2017/0220 (COD)),* pubblicato in GUUE C-237 del 6/7/2018.
- *Opinion of the European Economic and Social Committee "European Citizens Initiative – Save bees and farmers",* relatore: Arnold Puech d'Alissac, 14/12/2022.

COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI:

- *Opinion of the Committee of the Regions on the ‘European Citizens’ Initiative’* (2010/C 267/12), pubblicato nella GUUE C-267, 1/10/2010.
- *Opinion of the European Committee of the Regions — European Citizens’ Initiative* (2015/C 423/01), Bruxelles, 13/10/2015
- *Opinion of the European Committee of the Regions — European Citizens’ Initiative* (2018/C 247/10).

GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI:

- *Opinion of the European Data Protection Supervisor on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens’ initiative* (2010/C 323/01), pubblicato nella GUUE C-323, 30/11/2010.

MEDIATORE EUROPEO:

- *Contribution to the public consultation on the European Citizens’ Initiative*, Strasburgo, 29/1/2010.
- *"The European Ombudsman. Report for the year 1995"*, Strasburgo, 22/4/1996.
- *“The European Citizens’ Initiative: the Ombudsman is ready to help, if problems arise”*, N° 5/2012, 21/3/2012.
- *Decision in case 1609/2016/JAS*, 18/4/2017.
- *Decision in case 1086/2017/PMC*, 4/10/2017.
- *Decision in case 1609/2016/JAS on the European Commission’s response and follow-up to the European Citizens’ Initiative “Stop Vivisection”*, 18/4/2017.
- *DPE, Decision in case OI/9/2013/TN*, 4/3/20215.
- *Decision in case 1609/2016/JAS*, 18/4/2017.

GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA E DEL TRIBUNALE:

- SCGCE del 20 settembre 2001, causa Grzelczyk (C-184/99).
- SCGUE del 6 maggio 2008, Parlamento/Consiglio (C-133/06).
- SCGUE del 9 dicembre 2014, Schönberger/Parlamento (C-261/13 P).
- SCGUE del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione (C-409/13).
- SCGUE del 28 luglio 2016, Consiglio/Commissione (C-660/13).
- SCGUE del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione (C-589/15 P).

- SCGUE del 5 settembre 2018, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe contro Romania e Commissione (C-717/17 P(I)).
- SCGUE del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P).
- SCGUE del 19 dicembre 2019, Puppinck e altri/Commissione (C-418/18 P).
- SCGUE del 20 gennaio 2022, Romania/Commissione (C-899/19 P).
- STUE del 22 maggio 1990, Parlamento/Consiglio (C-70/88).
- STUE del 7 luglio 1992, Micheletti and Others/Delegación del Gobierno en Cantabria (C-369/90).
- STUE del 6 maggio 2008, Parlamento/Consiglio (C-133/06).
- STUE del 30 settembre 2015, Anagnostakis c. Commissione (T-450/12).
- STUE del 19 aprile 2016, Costantini e altri/Commissione (T-44/14).
- STUE del 10 maggio 2016, Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13).
- STUE del 3 febbraio 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissione (T-646/13).
- STUE del 23 aprile 2018, One of us e altri/Commissione (T-561/14).
- STUE del 24 settembre 2019, Romania/Commissione (T-391/17).
- STUE del 12 maggio 2021, Moerenhout e altri/Commissione (T-789/19).
- STUE del 9 giugno 2021, Iniziativa «Derecho de la UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas»/Commissione (T-611/19).

EUROBATROMETRI:

- *European Parliament's Eurobarometer "Democracy in action - One year before the European elections"* [EB 99.1], 2023.
- *Flash Eurobarometer 365. Report "European Union Citizenship"*, 2013.
- *Standard Eurobarometer 100 - European citizenship*, 2023.
- *Summary Flash Eurobarometer 485 – Report European Union Citizenship and Democracy*, 2020.
- *Special Eurobarometer 533 – Report “Attitudes of Europeans towards Animal Welfare”*, 2023.
- *Special Eurobarometer 538 - Report "Climate Change"*, 2023.
- *Standard Eurobarometer 86 - European Citizenship Report*, 2016.
- *Standard Eurobarometer 83 - European Citizenship Report*, 2015.
- *Standard Eurobarometer 79 - European Citizenship Report*, 2013.
- *Standard Eurobarometer 78 - European Citizenship Report*, 2012.