



10 ANNI DAL TRATTATO DI LISBONA  
17 GIUGNO 2020

L'iniziativa dei cittadini europei a dieci  
anni dal Trattato di Lisbona: tra  
consolidate criticità e inesplorate  
prospettive

di Marco Inglese

Ricercatore di Diritto dell'Unione europea  
Università di Parma

# L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni dal Trattato di Lisbona: tra consolidate criticità e inesplorate prospettive \*

di Marco Inglese

Ricercatore di Diritto dell'Unione europea  
Università di Parma

**Abstract [It]:** Il presente contributo intende esaminare l'iniziativa dei cittadini europei (ICE) attraverso la giurisprudenza del Tribunale e della Corte di giustizia confluita nel recente regolamento 2019/788. Sebbene quest'ultimo abbia apportato alcune significative novità, rimane ancora irrisolto il nodo delle azioni che la Commissione è chiamata a compiere all'esito di un ICE di successo. Nonostante le persistenti incertezze, l'ICE si configura quindi come uno strumento dalle potenzialità ancora inesprese.

**Abstract [En]:** This paper wishes to assess the European Citizens' Initiative (ECI) through the case law of the General Court and the Court of Justice flowed into the recent Regulation 2019/788. Despite it has been bringing some relevant novelties, the Commission's role and actions after a successful ECI is still unexplored. Despite a persistent uncertainty, ECI can be deemed as an instrument whose potentialities are not yet fully appreciated.

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Le tre fasi di una iniziativa dei cittadini europei. 3. Dal regolamento 2011/211 al regolamento 2019/788. 4. Questioni irrisolte: le conclusioni giuridiche e politiche della Commissione. 5. Osservazioni conclusive e prospettive future.

## 1. Introduzione

Introdotta dal Trattato di Lisbona dopo un ampio dibattito intercorso nella Convenzione sul futuro dell'Europa<sup>1</sup>, l'iniziativa dei cittadini europei (ICE) è uno strumento di democrazia partecipativa<sup>2</sup> dalle potenzialità ancora inesplorate, se non addirittura neglette<sup>3</sup>, avente lo scopo precipuo di alleviare il perenne deficit democratico di cui l'Unione europea si ritiene affetta<sup>4</sup>. Novità assoluta nel panorama istituzionale e politico di quest'ultima ma non del tutto estranea alle esperienze nazionali – seppure con

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> V. CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in *European Public Law*, n. 1/2010; F. FERRARO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, n. 3-4/2011.

<sup>2</sup> *Amplius*, C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Napoli, 2016, pp. 117-133.

<sup>3</sup> M. DOUGAN, *What Are We to Make of the Citizens' Initiative?*, in *Common Market Law Review*, n. 6/2011; P. PONZANO, *L'iniziativa dei cittadini europei: teoria e pratica*, in R. MASTROIANNI – A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015, pp. 49-56. Più in generale, v. anche A. KUTAY, *Limits of Participatory Democracy in European Governance*, in *European Law Journal*, n. 6/2015.

<sup>4</sup> N. LEVRAT, *L'iniziativa cittadina europea: una risposta al deficit democratico?*, in *Cahier de droit européen*, n. 1/2011; G. SMITH, *The European Citizens' Initiative: a New Institution for Empowering European Citizens?*, in M. DOUGAN – N. NIC SHUIBHNE – E. SPAVENTA (a cura di), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizenship*, Londra, p. 277 - 295. Per una lettura dell'ICE come strumento contro i populismi si rimanda a E. LONGO, *The European Citizens' Initiative: Too Much Democracy for EU Polity?*, in *German Law Journal*, n. 2/2019.

profili largamente divergenti<sup>5</sup> – nelle intenzioni del Trattato, l'ICE si configura come un mezzo per consentire la partecipazione degli individui al processo decisionale dell'Unione europea, introducendo un corpo intermedio, per l'appunto, un milione di cittadini, e legittimandolo a « invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali [essi] ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati » (art. 11, par. 3, TUE)<sup>6</sup>. La norma in parola rimanda poi all'art. 24 TFUE per l'adozione, secondo la procedura legislativa ordinaria, delle « disposizioni relative alle procedure e condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini [...] incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire ». L'art. 24 TFUE è quindi la base giuridica per il regolamento 2011/211<sup>7</sup>, ora abrogato dal regolamento 2019/788<sup>8</sup> (regolamento ICE): promulgato il 17 aprile 2019, sarà applicabile a decorrere dall'1 gennaio 2020 (art. 28 regolamento ICE). Esso scandisce le tre fasi in cui si articola un'ICE: 1) la costituzione del gruppo di organizzatori e la registrazione; 2) la raccolta delle dichiarazioni di sostegno; 3) la presentazione delle conclusioni giuridiche e politiche della Commissione. Occorre rilevare, in prima battuta, che le tre fasi sono necessariamente consequenziali: per poter iniziare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno è necessario che il gruppo di organizzatori si sia costituito (art. 5 regolamento ICE) e che la Commissione abbia registrato l'ICE. Come si avrà modo di approfondire nel paragrafo successivo, finora questa fase ha mostrato le maggiori criticità e ha originato un nutrito contenzioso di fronte al Tribunale poiché la Commissione registra l'ICE se « nessuna parte dell'iniziativa esula manifestamente dalla [sua] competenza di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati » (art. 6, par. 3, let. c) regolamento ICE). Ad ogni modo, assumendo che la Commissione la registri, il gruppo di organizzatori ha poi dodici mesi di tempo per raccogliere almeno un milione di dichiarazioni di sostegno, rispettando i requisiti tecnici e procedurali dell'Allegato I del regolamento ICE<sup>9</sup>. Essi attengono essenzialmente al numero di dichiarazioni da raccogliersi in ciascuno Stato membro, all'età minima del dichiarante e al computo della sua dichiarazione nello Stato membro di

<sup>5</sup> M. SOUSA FERRO, *Popular Legislative Initiative in the EU: Alea Iacta Est*, in *Yearbook of European Law*, n.1/2007. Più di recente, anche in Italia sono in fase di discussione proposte di modifica della Costituzione volte a un rafforzamento della democrazia rappresentativa tramite cc.dd. referendum propositivi; sul punto si veda I. A. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *Federalismi.it*, n.10/2019.

<sup>6</sup> J. MENDES, *Participation and the Role of Law After Lisbon: A Legal View on Article 11 TFEU*, in *Common Market Law Review*, n. 2011, p. 1849 ss.; A. VON BOGDANDY, *The European Lesson for International Democracy: the Significance of Articles 9-12 EU Treaty for International Organizations*, in *European Journal of International Law*, n. 2/2012.

<sup>7</sup> Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini, in *GUUE L 65/2011*, p. 1 ss.

<sup>8</sup> Regolamento (UE) n. 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, in *GUUE L 130/2019*, p. 55 ss.

<sup>9</sup> Si segnala, da l'ultimo, la promulgazione del Regolamento di esecuzione 2019/1799 della Commissione del 22 ottobre 2019 che fissa le specifiche tecniche per i sistemi individuali di raccolta elettronica a norma del regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, in *GUUE L 274/2019*, p. 3 ss.

cittadinanza ovvero in quella di residenza. Supponendo che almeno un milione di dichiarazioni siano raccolte in almeno un quarto degli Stati membri (art. 3, par.1, regolamento ICE), il gruppo di organizzatori presenterà l'ICE in un'audizione pubblica davanti al Parlamento europeo, cui partecipa anche la Commissione. Essa, poi, ha l'obbligo di adottare una comunicazione con la quale definisce le sue « conclusioni giuridiche e politiche relative all'iniziativa, l'azione che intende intraprendere e i suoi motivi per intervenire o meno » (art. 15, par. 2, regolamento ICE).

Il quadro normativo sinora presentato prevede, dunque, una rigorosa procedura amministrativa, gestita direttamente dalla Commissione, la quale, a sua volta, è tenuta al rispetto dell'obbligo di motivazione (art. 296 TFUE) e, più in generale, a garantire il diritto a una buona amministrazione (art. 41 della Carta).

A questo punto, è opportuno dare anche contezza del fenomeno in esame. Nel periodo di riferimento 2012-2019, ossia nella vigenza dell'ormai abrogato regolamento 2011/211, sono state presentate 92 ICE. Di esse, 68 sono state registrate, 25 sono state rigettate e 4 hanno avuto successo. Tra le 68 registrate, 24 non sono riuscite a raccogliere il numero minimo di dichiarazioni di sostegno<sup>10</sup>. A livello giurisprudenziale, invece, si contano ormai sette sentenze del Tribunale, di cui quattro sono state impugnate davanti alla Corte di giustizia<sup>11</sup>. Le maggiori criticità si rinvengono nelle pieghe di questi dati, tanto è vero che, come affermato dall'Avvocato generale Mengozzi, l'ICE è « uno strumento fondamentale per la democrazia partecipativa europea la cui applicazione può rivelarsi delicata<sup>12</sup> ». Non è quindi una coincidenza che a distanza di soli sette anni dall'entrata in vigore del regolamento 2011/211 la Commissione, previa ampie consultazioni interistituzionali e con la società civile, tenuto anche conto di una indagine *ex officio* promossa dal Mediatore europeo<sup>13</sup>, si sia adoperata per novellare il regolamento ICE.

Il presente contributo si inserisce in un ampio e diversificato dibattito dottrinale che, nel corso del settennato di riferimento, si è arricchito di interventi che hanno evidenziato gli elementi fondanti e le tre

---

<sup>10</sup> Elaborazione e fonte dei dati a cura di The ECI Campaign, [www.citizens-initiative.eu](http://www.citizens-initiative.eu), tramite contatto email avvenuto il 5 e il 26 giugno 2019. I dati sono stati integrati con le ultime 4 ICE presentate, di cui tre registrate e una rifiutata, v. [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-3456\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-3456_it.htm) (ultimo accesso: 29 luglio 2019). Per un'analisi politologica di questi dati v. F. MENDEZ – R. ZWICKI – D. KUBLER, *Taking Stock of the European Citizens' Initiative: Democratic Potential and Possible Institutional Trajectory*, in D. LEVI-FAUR – F. VAN WARDEN (a cura di), *Democratic Empowerment in the European Union*, Cheltenham, 2018, pp. 63-84.

<sup>11</sup> Sia consentito il rinvio a M. INGLESE, *Recent Trends in European Citizens' Initiatives: the General Court Case Law and the Commission's Practice*, in *European Public Law*, n. 2/2018.

<sup>12</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi presentate il 7 marzo 2017, causa C-589/15 P *Alexios Anagnostakis c. Commissione europea*, punto 1. Per maggiori dettagli, v. A. KARATZIA, *The European Citizens' Initiative and Greek Debt Relief: Anagnostakis*, in *Common Market Law Review*, n. 4/2019.

<sup>13</sup> Mediatore eur., 4 marzo 2015, caso OI/9/2013/TN, *The Proper Functioning of the European Citizens' Initiative (ECI) Procedure and the Commission's Role and Responsibility in This Regard*.

fasi dell'ICE, del regolamento 2011/211, della giurisprudenza del Tribunale e della Corte di giustizia, del principio di democrazia, dell'obbligo di motivazione e del diritto a una buona amministrazione.

Alla luce delle suesposte considerazioni, questo scritto intende fornire un quadro d'insieme del regolamento ICE per saggiarne l'apporto al rafforzamento della democrazia partecipativa nell'Unione europea. A questo scopo, man mano che saranno esaminati gli aspetti di divergenza e convergenza tra il regolamento 2011/211 e il regolamento ICE, la giurisprudenza del Tribunale e della Corte di giustizia sarà utilizzata per verificare quali suggerimenti siano stati accolti e quali invece respinti nel nuovo atto normativo. Pertanto, si sosterrà che, nonostante alcuni aspetti siano ancora da testare attraverso la prassi applicativa, il regolamento ICE contribuisce a migliorare la gestione amministrativa facilitando il completamento delle prime due fasi. La terza, tuttavia, rimane immutata ed è lì che ancora si annidano i problemi più persistenti. Nelle osservazioni conclusive ci si soffermerà sul concetto di "ICE di successo" per comprendere se, in una accezione restrittiva, debba considerarsi come tale quella che abbia completato le tre fasi della procedura o se, in un'accezione estensiva, quella che invece abbia spinto la Commissione a proporre un atto legislativo secondo gli obiettivi del gruppo di organizzatori, ipotesi, finora, mai verificatasi.

## **2. Le tre fasi di una iniziativa dei cittadini europei**

Il ciclo di un'ICE si articola in tre fasi concatenate: 1) la costituzione del gruppo di organizzatori e la registrazione; 2) la raccolta delle dichiarazioni di sostegno; 3) il c.d. *follow-up*, quando la Commissione è chiamata a esprimere il proprio parere politico e giuridico sul contenuto e sullo scopo dell'ICE.

La prima fase, che inizia con la costituzione di un gruppo di organizzatori composto da almeno sette persone fisiche residenti in almeno sette Stati membri diversi (art. 5, par. 1-2, regolamento ICE), ha per obiettivo la registrazione di un'ICE ed è quindi prodromica alle successive. Sembra dunque superfluo ribadire che qualora un'ICE non fosse registrata, le altre due fasi non possano essere avviate. Comunque, è proprio nella prima fase che si ritrovano le maggiori incertezze applicative che, come si vedrà meglio nell'analisi della giurisprudenza del Tribunale e della Corte, hanno portato alle modifiche più profonde del regolamento 2011/211.

A tal proposito, sono previste tre ipotesi specifiche di diniego della registrazione da parte della Commissione: i) se un'ICE è presentata in modo manifestamente ingiurioso ovvero ha un contenuto inutile o vessatorio; ii) se un'ICE è contraria ai valori dell'Unione di cui all'art. 2 TUE ovvero ai diritti fondamentali sanciti dalla Carta; iii) se, come già anticipato nel paragrafo 1, la Commissione non è competente a proporre un atto legislativo per l'applicazione del Trattato nella materia specificatamente indicata dal gruppo di organizzatori (art. 6 par. 3, regolamento ICE). Dunque, la Commissione gode della

più ampia discrezionalità; discrezionalità che non ha mancato di esercitare anche in modo spregiudicato e spesso al limite delle proprie prerogative di istituzione portatrice del più generale interesse dell'Unione europea. I punti sub i) e ii) non hanno destato attenzione finora e non sembra, almeno considerando lo stadio del dibattito attuale e la prassi più recente, che possano destarne nell'immediato futuro. Certo, ci si potrebbe sbizzarrire con congetture fantasiose, quali, per esempio, invitare la Commissione a proporre un atto legislativo per discriminare i cittadini sulla base della nazionalità ma non sembra che tali ipotesi, meramente di scuola, possano essere seriamente prese in considerazione da un gruppo di organizzatori. È nella situazione sub iii), invece, che si sono verificate le insidie maggiori per il gruppo di organizzatori nella misura in cui la Commissione ha rifiutato di registrare talune ICE in quanto ne ha ritenuto l'oggetto manifestamente al di là della propria competenza a proporre un atto legislativo ai fini dell'attuazione dei Trattati<sup>14</sup>. Su questi aspetti si ritornerà nel prosieguo della trattazione.

La seconda fase, di converso, non desta particolari preoccupazioni. Peraltro, l'unico aspetto che evidenziava difficoltà interpretative durante la vigenza del regolamento 2011/211, ossia la determinazione del *dies a quo* per l'avvio della raccolta delle dichiarazioni di sostegno, è stato efficacemente risolto, conferendo al gruppo di organizzatori il diritto di fissarlo entro sei mesi dalla data di registrazione (art. 8, par. 1, regolamento ICE). In questo modo si salvaguarda la possibilità di pianificare i passi successivi, considerando che la campagna a favore della raccolta delle dichiarazioni di sostegno avrà necessariamente carattere transfrontaliero. Alcune perplessità rimanevano invece rispetto alla piattaforma digitale da utilizzare a tale scopo, un aspetto evidenziato sia in letteratura<sup>15</sup> sia da parte del Mediatore<sup>16</sup>. L'art. 10 del regolamento ICE pone in capo alla Commissione l'obbligo di creare, gestire e mantenere un sistema centralizzato di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno. Tuttavia, il gruppo di organizzatori può decidere se beneficiarne o meno; in questa seconda ipotesi, approntandone uno proprio (art. 11 regolamento ICE).

La terza fase attiene alla valutazione politica e giuridica delle azioni da intraprendere – o meno – da parte della Commissione. In questa sede occorre sottolineare, ma lo si vedrà meglio nel paragrafo 4, che qui si

---

<sup>14</sup> N. ATHANASIADOU, *The European Citizens' Initiative: Lost in Admissibility?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 2/2019; A. KARATZIA, *The European Citizens' Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns*, in *Eur. Law Rev.*, n.4/2015; A. KARATZIA, *Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives: the Evolution of the Legal Admissibility Test*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, n. 1/2019; J. ORGAN, *Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-making on the Legal Admissibility of European Citizens' Initiative Proposal*, in *European Constitutional Law Review*, n. 3/2014.

<sup>15</sup> N. RODEAN, *E – ICE Strumento partecipativo elettronico nel panorama costituzionale europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.5/2014. V. anche Commissione europea. *D3.2 Final Report Assessment of ICT impacts of the Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative*, 2015.

<sup>16</sup> Mediatore eur., 12 dicembre 2014, caso 2071//2013/EIS, *Rifiuto di prorogare la scadenza per la raccolta di firme a sostegno di un'iniziativa dei cittadini europei contro la vivisezione*.

annida il cuore legislativo e istituzionale dell'ICE<sup>17</sup>: finora, delle appena quattro che hanno avuto successo, solo in una, seppur frammentariamente, la Commissione ha accolto alcune delle istanze del gruppo di organizzatori. Infatti, con l'ICE Right2Water<sup>18</sup> la Commissione era stata invitata a proporre un atto legislativo – basato sugli artt. 14, 209 e 210 TFUE – per promuovere il diritto fondamentale all'acqua potabile<sup>19</sup> e ai servizi igienico sanitari; inoltre, le si chiedeva di escludere l'approvvigionamento di acqua potabile dal completamento del mercato interno. Se in un primo momento la Commissione si era timidamente impegnata a monitorare sia la legislazione dell'Unione europea sia le misure di trasposizione da parte degli Stati membri<sup>20</sup>, più di recente essa ha attuato azioni ben più incisive. In primo luogo, nella proposta di revisione della direttiva sull'acqua potabile è chiaramente affermato che «la proposta è quindi il seguito diretto dell'iniziativa dei cittadini europei “Right2Water”»<sup>21</sup>. In secondo luogo, si segnala anche l'inserimento di un esplicito diritto all'accesso ai servizi essenziali e all'acqua nel c.d. Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>22</sup>.

Questa breve panoramica ha esposto le tre fasi amministrative di un'ICE al fine di comprenderne gli interessi sottesi: da un lato, quindi, quello del gruppo di organizzatori a registrare e raccogliere le dichiarazioni di sostegno per garantire il successo di un'ICE; dall'altro lato, quello della Commissione quale istituzione designata a perseguire l'interesse generale dell'Unione e depositaria di un c.d. quasi monopolio di iniziativa legislativa. È dunque inevitabile che il contrasto tra questi due interessi contrapposti generi un aspro contenzioso, focalizzato dapprima sulla fase di registrazione e, in seconda battuta, sul *follow-up*.

Il Tribunale e la Corte in sede di impugnazione hanno avuto modo di esaminare la prima e la terza fase del ciclo di un'ICE attraverso una giurisprudenza particolarmente attenta all'obbligo di motivazione, al diritto a una buona amministrazione e all'equilibrio istituzionale. È quindi su questi aspetti che occorre insistere per comprendere le ragioni che hanno portato alla recente promulgazione del regolamento ICE. Prima di analizzare le pronunce più importanti e verificare come alcune di esse abbiano ispirato il

---

<sup>17</sup> A. KARATZIA, *The European Citizens' Initiative and the EU Institutional Balance: on Realism and the Possibilities of Affecting EU Lawmaking*, in *Common Market Law Review*, n. 1/2017; N. VOGIATZIS, *Between Discretion and Control: Reflections on the Institutional Position of the Commission within the European Citizen's Initiative Process*, in *European Law Journal*, n. 3-4/2017.

<sup>18</sup> Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!, [ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003/it?lg=it](http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003/it?lg=it). Per un commento, v. R. PALLADINO, *Iniziativa legislativa dei cittadini dell'Unione europea e democrazia partecipativa: a proposito dell'iniziativa Right2Water*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3/2014.

<sup>19</sup> In materia, *amplius*, v. A. DI MARCO, *Il diritto dell'acqua. Principi internazionali e regolamentazione dell'Unione europea*, Napoli, 2018.

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione relativa all'iniziativa dei cittadini europei “Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!”, COM(2014) 177 final.

<sup>21</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (rifusione) (COM2017) 753 final – 2017/0332(COD), a p. 1.

<sup>22</sup> Raccomandazione della Commissione sul pilastro europeo dei diritti sociali C(2017) 2600 final, p. 9.

contenuto del regolamento ICE, si impone una precisazione ulteriore sull'origine delle controversie che hanno visto fronteggiarsi i gruppi di organizzatori e la Commissione.

L'elemento comune è sempre un difetto di motivazione, sebbene declinato in maniera differente a seconda della fase dell'ICE coinvolta. In altre parole, nella prima si lamenta un ragionamento così lacunoso e inintelligibile al punto da rendere irragionevoli i motivi che portano al diniego di registrazione. Nella terza, invece, il difetto di motivazione attiene all'inestricabilità delle ragioni politiche e giuridiche che impongono di (non) dare seguito legislativo a un'ICE di successo, ossia che avesse completato le prime due fasi. Peraltro, non è superfluo aggiungere che i gruppi di organizzatori non si sono rivolti al Tribunale per le ipotesi di cattiva amministrazione nella fase di raccolta delle dichiarazioni di sostegno ma al Mediatore europeo<sup>23</sup>. Sembra quindi assodato che il nucleo del contenzioso tra i gruppi di organizzatori e la Commissione attenga sostanzialmente all'obbligo di motivazione e abbia, dunque, un carattere squisitamente amministrativo<sup>24</sup>.

Il Tribunale ha ripetutamente e coerentemente affermato che laddove la Commissione rifiuti la registrazione di un'ICE, l'istituzione è sottoposta a un obbligo di motivazione particolarmente gravoso nella misura in cui sia necessario spiegare dettagliatamente e accuratamente le ragioni in virtù delle quali l'oggetto dell'ICE non rientri nella sua competenza a proporre un atto giuridico per l'attuazione dei Trattati<sup>25</sup>. Adempiere in maniera puntuale – o, se si vuole, soddisfacente – a un siffatto obbligo risulta effettivamente impegnativo poiché i gruppi di organizzatori non sono composti da specialisti del diritto dell'Unione, pertanto potrebbero non essere preparati ai tecnicismi insiti nelle competenze funzionali attribuite a un'istituzione.

Alla luce delle susposte considerazioni, potrebbe essere interessante leggere in filigrana l'iter logico-giuridico seguito dal Tribunale. In altre parole, la Commissione è sì tenuta ad adempiere al proprio obbligo di motivazione – tanto più gravoso trattandosi di diniego – ma è aggiuntivamente richiesto di approfondire un maggiore sforzo di intellegibilità del proprio ragionamento, in modo da caricarlo di persuasività. Ciò facendo, da un lato i gruppi di organizzatori potrebbe non sentirsi schiacciati da argomentazioni squisitamente tecnico-giuridiche che non hanno i mezzi per comprendere; dall'altro, si potrebbe anche pensare che una tale carica di convincimento, sommata a una più semplice redazione delle decisioni di diniego, potrebbe in ultima analisi evitare la presentazione di ricorsi di annullamento.

---

<sup>23</sup> Mediatore eur., cit. nota 13.

<sup>24</sup> In questo senso, limitatamente all'ICE, v. M. BALLESTREROS, S. FIORENTINI, *Towards a Revision of the European Citizens' Initiative?*, Study for the PETI Committee, 2015, PE 519.240, pp. 17-21. Ulteriori indicazioni sono contenute anche in Mediatore eur., decisione del 4 marzo 2015, caso OI/9/2013/TN, *Decision of the European Ombudsman closing her own initiative inquiry concerning the European Commission*.

<sup>25</sup> Trib. 19 aprile 2016, T-44/14, *Bruno Costantini e a. c. Commissione europea*; Trib. 10 maggio 2016, T-529/13, *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione europea*; Trib. 5 aprile 2017, T-361/14, *HB e a. c. Commissione europea*.

L'accettazione di un obbligo di motivazione aggravato, se portata alle estreme conseguenze, potrebbe comunque comportare una potenziale inversione dell'onere della prova. Se, infatti, *rebus sic stantibus*, la Commissione rifiuta la registrazione difettando la propria competenza, in sede di giudizio di fronte al Tribunale il gruppo di organizzatori è chiamato a confutare questa affermazione. Incarico improbo considerando che, da un punto di vista istituzionale, è solo la Commissione a poter decidere l'*an* e il *quomodo* dell'esercizio della propria competenza funzionale. Per tali motivi la Corte ha annullato, in sede di impugnazione<sup>26</sup>, la sentenza del Tribunale<sup>27</sup> che aveva confermato la legittimità del diniego di registrazione di un'ICE<sup>28</sup> avente ad oggetto un rafforzamento della politica di coesione sociale e territoriale nelle regioni che, per le proprie caratteristiche etniche e linguistiche, erano differenti da quelle circostanti.

È dunque partendo dalle osservazioni sulle molteplici sfaccettature dell'obbligo di motivazione che si possono esaminare i punti nodali della giurisprudenza per verificare se, ed eventualmente come, essa sia stata trasfusa all'interno del regolamento ICE. Si possono quindi individuare: i) pronunce che interpretano la competenza della Commissione; ii) pronunce che interpretano il concetto di atto legislativo; iii) pronunce che, rimanendo su un piano più strettamente amministrativo, si concentrano su come la Commissione debba adempiere correttamente al proprio obbligo di motivazione su aspetti specifici, quali, ad esempio, l'identificazione della base giuridica più idonea al fine di proporre un atto legislativo.

Rispetto al primo punto, nell'ormai nota sentenza *Anagnostakis*<sup>29</sup>, il Tribunale prima e la Corte poi respingono, adottando le medesime argomentazioni, la richiesta di annullamento del diniego di registrazione di una ICE<sup>30</sup> volta a inserire, da parte della Commissione, lo stato di necessità nel diritto dell'Unione europea quale presupposto per consentire alla Grecia di non pagare il proprio debito pubblico agli investitori. Sinteticamente, entrambi i giudici statuiscono che la Commissione non ha alcuna competenza in materia. Invece, in *Minority SafePack* i giudici sanciscono che se la motivazione del diniego di registrazione non è sufficientemente sviluppata e se l'ICE<sup>31</sup> può essere scomposta in più proposte indipendenti è possibile annullare il diniego perché, sostanzialmente, alcune parti sono oggetto di

<sup>26</sup> Corte giust. 7 marzo 2019, C-420/16 P, *Balázs-Árpád Izák e Attila Dabis c. Commissione europea*.

<sup>27</sup> Trib. 10 maggio 2016, T-529/13, *Balázs-Árpád Izák e Attila Dabis c. Commissione europea*.

<sup>28</sup> Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la sostenibilità delle culture regionali, Data di registrazione: 07/05/2019.

<sup>29</sup> Trib. 30 settembre 2015, T-450/12, *Alexios Anagnostakis c. Commissione europea*; Corte giust., C-589/15 P, *Alexios Anagnostakis c. Commissione europea*.

<sup>30</sup> ONE MILLION SIGNATURES FOR "A EUROPE OF SOLIDARITY", data del rifiuto: 06/09/2012.

<sup>31</sup> *Minority SafePack* – Un milione di firme per la diversità in Europa, data di registrazione: 03/04/2017.

competenza della Commissione e altre no, di conseguenza essa avrebbe dovuto indicarle in maniera puntuale.

Rispetto al secondo punto, in *Efler*<sup>32</sup> il Tribunale ha dovuto affrontare l'interpretazione di «atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati» (art. 11, par. 3, TUE). L'ICE *Stop TTIP* aveva l'obiettivo di persuadere la Commissione a chiedere al Consiglio di ritirare la decisione con cui esso conferiva il mandato a negoziare il TTIP. In proposito, è opportuno svolgere due osservazioni liminari. In primo luogo, se, come noto, la Commissione mantiene anche la discrezionalità sul ritiro di una proposta legislativa<sup>33</sup>, da ciò non discende automaticamente che essa possa chiedere a un'altra istituzione il ritiro di un atto. In secondo luogo, è altrettanto pacifico che la nozione di atto giuridico è stata costruita dalla giurisprudenza della Corte in maniera differenziata, distinguendo tra quegli atti definitivi che possono esplicare effetti giuridici vincolanti nei confronti di terzi<sup>34</sup> e quelli che invece ne sono sprovvisti; in questa seconda categoria rientrano gli atti endo-procedurali quali, ad esempio, quelli relativi all'avvio di una procedura di infrazione<sup>35</sup> e al parere motivato della Commissione<sup>36</sup>. Di conseguenza, un atto siffatto è sottratto al controllo di legittimità da parte della Corte nella misura in cui esso non abbia effetti vincolanti. D'altro canto, nel caso in esame, la decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a negoziare il TTIP si configura sì come un atto endo-procedurale ma al tempo stesso fissa la posizione di un'istituzione nei confronti di un'altra, proiettando effetti giuridici vincolanti solo nei confronti di quest'ultima. In altre parole, sebbene sia ben possibile attaccare un atto di tal genere, rimane dubbia la possibilità di poter invitare la Commissione a chiedere al Consiglio il ritiro della decisione, se non altro perché, stando a un'interpretazione letterale dell'art. 11, par. 3, TUE non si vede come questa possa contribuire all'attuazione dei Trattati. Ciononostante, il Tribunale non ha avuto esitazioni in merito e ha annullato la decisione della Commissione di non registrare l'ICE in questione<sup>37</sup>.

Rispetto al terzo punto, in *Costantini*<sup>38</sup> il Tribunale afferma che il gruppo di organizzatori può ben indicare anche le basi giuridiche da utilizzare per la proposta legislativa della Commissione ma quest'ultima non deve essere vincolata da tale suggerimento. Anzi, deve spingersi a valutare tutte le possibilità offerte dal Trattato, compreso l'utilizzo dell'art. 352 TFUE.

<sup>32</sup> Trib. 10 maggio 2017, T-754/14, *Michael Efler e a. c. Commissione europea*.

<sup>33</sup> Corte giust. 14 aprile 2015, C-409/13, *Consiglio dell'Unione europea c. Commissione europea*.

<sup>34</sup> Corte giust. 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento europeo*.

<sup>35</sup> Corte giust. 23 maggio 1990, C-72/90, *Asia Motor France c. Commissione delle Comunità europee*; Corte giust. 12 giugno 1992, C-29/92, *Asia Motor France SA e altri c. Commissione delle Comunità europee*.

<sup>36</sup> Corte giust. 27 maggio 1981, cause riunite 142 e 143/80, *Amministrazione delle finanze dello Stato contro Essevi SpA e impresa Carlo Salengo*.

<sup>37</sup> Per una disamina più approfondita del caso in esame si rimanda a J. ORGAN, *EU Citizen Participation, Openness and the European Citizens' Initiative: the TTIP Legacy*, in *Comm. Market Law Rev.*, n. 6/2017.

<sup>38</sup> Trib. 19 aprile 2016, T-44/14, *Bruno Costantini e a. c. Commissione europea*.

In definitiva, le pronunce del Tribunale e della Corte in sede di impugnazione si caratterizzano per un approccio attento, da un lato alla correttezza, formale e sostanziale della procedura amministrativa di registrazione, con particolare meticolosità sull'obbligo di motivazione e sulla competenza della Commissione. Dall'altro lato, come si vedrà meglio nel paragrafo 4, dette pronunce preparano le novità del regolamento ICE, soprattutto per quel che riguarda la possibilità di una registrazione parziale, ossia solo per le parti che non esulano manifestamente dalla competenza della Commissione.

### 3. Dal regolamento 2011/211 al regolamento 2019/788

La giurisprudenza esaminata nel paragrafo precedente conferma la signoria della Commissione sulle tre fasi di una ICE; parallelamente, viene a più riprese in rilievo l'obbligo di motivazione e, contestualmente, il diritto a una buona amministrazione. Tuttavia, ciò evidentemente non basta a garantire il pieno dispiegamento della democrazia partecipativa nell'Unione europea. Il processo che ha portato alla revisione del regolamento 2011/211 è stato avviato a settembre 2017 ed è terminato con l'adozione del regolamento ICE ad aprile 2019. In questo arco temporale, la Commissione ha cercato di coinvolgere più attori possibile, con particolare attenzione alla società civile, raccogliendo le testimonianze di coloro i quali si sono confrontati con le strettoie amministrative di una ICE. Da un lato, quindi, si trovano le raccomandazioni e i pareri di carattere istituzionale; dall'altro, quelli provenienti dalla società civile.

Nel rapporto sull'applicazione del regolamento 2011/211, la Commissione – oltre a fornire una prima mappatura dei dati disponibile, significativamente afferma che i sistemi di registrazione, raccolta di firme e *follow-up* sono “operativ[i]”<sup>39</sup>. Partendo da questi presupposti, è quindi opportuno analizzare il dialogo intercorso nelle more della procedura legislativa ordinaria che ha portato all'adozione del regolamento ICE.

Innanzitutto, occorre sottolineare che alla stregua della giurisprudenza del Tribunale, la Commissione aveva già mostrato disponibilità a prevedere una registrazione parziale<sup>40</sup>. Invece, il Comitato economico e sociale si è soffermato sulla possibilità offerta al comitato organizzatore di iniziare la raccolta delle dichiarazioni di supporto a decorrere da una data da quest'ultimo scelta<sup>41</sup> e, non più, come disponeva l'art. 5 del regolamento 2011/211, a partire dalla registrazione. Inoltre, è rimarcata con forza la necessità di dare piena continuità alle ICE di successo, coinvolgendo attivamente il Parlamento.

---

<sup>39</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Relazione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini, p. 14.

<sup>40</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei. COM/2017/0482 final – 2017/0220 (COD)

<sup>41</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei» [COM(2017) 0482 final — 2017/0220 (COD)] EESC 2017/05659 GU C 237 del 6.7.2018, pagg. 74–80.

Il Comitato delle Regioni propone che la Commissione “trasmett[a] la richiesta di registrazione a un comitato indipendente di 7 membri, composto di giuristi, esponenti del mondo accademico e rappresentanti della società civile europea. Essi hanno il compito di esaminare la ricevibilità della richiesta di registrazione e possono ascoltare il gruppo di organizzatori. Tale comitato invia una decisione motivata alla Commissione, la quale adotta così tale decisione.”<sup>42</sup> Oltre a ciò, il Comitato delle Regioni suggerisce di innalzare a 18 mesi il termine per la raccolta delle dichiarazioni di supporto. Nessuna delle due sollecitazioni sarà accolta nella versione finale del regolamento ICE, sebbene per motivi differenti. La prima, probabilmente, perché avrebbe potuto comportare un aggravio delle procedure e dilatato, in caso di esito positivo, i tempi per la registrazione. Inoltre, ci si potrebbe anche interrogare sulla natura di questo organo e sull’impugnabilità di una decisione di diniego, al fine quindi di garantire un ricorso giurisdizionale pieno ed effettivo al gruppo di organizzatori. La seconda probabilmente è stata scartata per garantire la speditezza dell’intera ICE che, come si è già avuto di esporre, risulta già gravata da notevoli passaggi procedurali. Infine, significativamente, il Comitato delle Regioni avrebbe voluto l’intervento del solo Parlamento nella fase dell’audizione, come simbolo di saldatura democratica tra l’istituzione eletta dai cittadini e un’iniziativa da essi propugnata. Anche questo suggerimento non è stato accolto, così la Commissione rimane assoluta sovrana in materia. Efficacemente, il Comitato delle Regioni afferma che manca un approccio politico poiché la Commissione si trova in aperto conflitto d’interesse: da un lato, è l’istituzione che gode del monopolio di iniziativa legislativa; dall’altro lato, è chiamata a valutare sulle proposte provenienti dai cittadini.

Nel dialogo intercorso tra Parlamento e Consiglio, invece, si segnala soprattutto la posizione del primo. Esso, innanzitutto, “valuta positivamente l’[ICE] in quanto primo strumento di democrazia partecipativa transnazionale”<sup>43</sup> per poi prendere atto che i problemi più profondi riguardano, come già ampiamente testimoniato dagli organizzatori e dal Mediatore, la fase di registrazione. Pertanto, la risoluzione del Parlamento “invita la Commissione a valutare la possibilità di registrare solo parte di un’iniziativa nel caso in cui l’ICE non rientri interamente nelle sue competenze; la invita a dare agli organizzatori, al momento della registrazione, un’indicazione su quale parte potrebbe essere registrata, riconoscendo che il dialogo e il coordinamento con gli organizzatori dell’ICE sono essenziali durante l’intera durata del processo, e le chiede di informare il Parlamento europeo della sua decisione riguardo alla registrazione dell’ICE; la invita inoltre a studiare delle modalità per deferire all’autorità competente, a livello nazionale o regionale, le

---

<sup>42</sup> Parere del Comitato europeo delle regioni sull’iniziativa dei cittadini europei COR 2017/04989 GU C 247 del 13.7.2018, pagg. 62–70, p. 64.

<sup>43</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 2015 sull’iniziativa dei cittadini europei, (2014/2257(INI)), par. 1.

iniziative o le parti di iniziative che non rientrano nell'ambito delle sue competenze”<sup>44</sup>. Anche il Parlamento, dunque, è cosciente che si debba fare qualcosa in più per superare il conflitto di interessi tra la Commissione e il gruppo di organizzatori.

Per quanto riguarda gli input ricevuti dalla società civile, si segnalano le seguenti prese di posizione. In primo luogo, i Trans Europe Experts<sup>45</sup> affermano che, in caso di rifiuto la Commissione debba essere tenuta a rispettare un obbligo di motivazione più incisivo e, allo stesso tempo, esaminare autonomamente anche le basi giuridiche non indicate dal gruppo di organizzatori. In secondo luogo, essi suggeriscono di espandere la nozione di atto giuridico. In terzo luogo, sulla falsa riga del Comitato delle Regioni, di istituire un comitato di saggi. Democracy international<sup>46</sup> consiglia di predisporre una piattaforma più semplice da usare sia per i cittadini sia per il gruppo di organizzatori e di far determinare a quest’ultimo la data di decorrenza della raccolta delle dichiarazioni di sostegno. Più audacemente, viene suggerito anche di poter registrare ICE volte a modificare il Trattato e che, raccolte 200.000 dichiarazioni di sostegno entro sei mesi, il Parlamento dovrebbe già organizzare un primo incontro. Karatzia<sup>47</sup> suggerisce anche di coinvolgere gruppi di interessi contrari all’obiettivo dell’ICE nella fase di dialogo tra il gruppo di organizzatori e il Parlamento e che la piattaforma messa a disposizione dalla Commissione potrebbe essere uno strumento di discussione anche tra le istituzioni e il gruppo di organizzatori.

In definitiva, ciò che emerge dall’analisi dei lavori preparatori e dall’intervento di attori della società civile è l’invito alle istituzioni dell’Unione europea a rendere le ICE più flessibili, più attente alle esigenze della democrazia partecipativa e, in definitiva, a un superamento di quel conflitto di interessi intercorrente tra la Commissione e i gruppi di organizzatori, come acutamente riportato dal Comitato delle Regioni. In termini normativi, ciò si traduce con l’introduzione di norme volte a rendere possibile la registrazione parziale di un’ICE e a sollecitare un ruolo maggiormente proattivo da parte del Parlamento. Per quel che riguarda, invece, l’obbligo di motivazione aggravata, ciò si estrinseca essenzialmente in una aumentata intellegibilità delle decisioni della Commissioni, senza per ciò solo tradursi in una norma apposita.

Il regolamento ICE non stravolge l’impianto originario del previgente regolamento 2011/211 né, tantomeno, la concezione dell’ICE come strumento di democrazia partecipativa. Infatti, il primo considerando afferma chiaramente che « l’ [ICE] dovrebbe essere presa in considerazione nel contesto di altri mezzi » quali il diritto di petizione e di ricorso al Mediatore. Tuttavia, non si comprende come l’ICE

---

<sup>44</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 2015 sull’iniziativa dei cittadini europei, (2014/2257(INI)), par. 16.

<sup>45</sup> L. CLEMENT-WILZ – B. FAUVARQUE-COSSON – S. DE LA ROSA, *Réponse de Trans Europe Experts (TEE) à la consultation publique sur l’initiative citoyenne européenne*.

<sup>46</sup> D. VANCIC, *Position Paper for the Revision of the Regulation of the European Citizens’ Initiative*, Democracy International, 2017.

<sup>47</sup> A. KARATZIA, *Reconsidering the Follow-Up Stage of the European Citizens’ Initiative. Position Paper for the Public Consultation on the European Citizens’ Initiative*, 2017.

possa essere equiparata ai due strumenti in parola, dal momento che il primo avvia un dialogo con il Parlamento su una qualunque materia mentre il secondo è invece finalizzato a indagare – ed eventualmente terminare – casi di cattiva amministrazione. Inoltre, il quinto considerando descrive in maniera limitata, se non addirittura insoddisfacente, l'impatto dell'ICE nella misura in cui essa sia utile « come strumento per promuovere il dibattito ». Ciononostante, grande attenzione è rivolta alla possibilità che gli Stati membri possano consentire anche ai sedicenni di poter prestare la propria dichiarazione di supporto a un'ICE (art. 2). Sembra quindi, da un lato, che il legislatore si sia posto il problema di limitare l'operatività di un'ICE mentre, dall'altro lato, di espanderne la platea di potenziali interessati, garantendo quindi la più ampia partecipazione possibile. Peraltro, mentre durante la vigenza del regolamento 2011/211 ci si domandava se le manifestazioni di supporto espresse dai cittadini dell'Unione europea residenti in uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza andassero conteggiate nel primo o nel secondo, adesso il regolamento ICE prevede espressamente che « il firmatario è conteggiato nello Stato membro di cui è cittadino, indipendentemente dal luogo in cui ha firmato la dichiarazione di sostegno » (art. 3, par. 2).

Quindi, mentre nelle intenzioni del legislatore l'ICE viene considerata come strumento sussidiario rispetto agli altri modi di legiferare e, segnatamente rispetto alla procedura legislativa ordinaria, rimane la questione di fondo che i gruppi di organizzatori devono essere facilitati in tutte e tre le fasi di un'ICE. Pertanto, l'intero art. 4 del regolamento ICE è dedicato all'informazione e assistenza da parte della Commissione e degli Stati membri. A tal proposito, è infatti previsto che essa metta gratuitamente a disposizione una piattaforma collaborativa i cui costi siano a carico del bilancio dell'Unione europea. Sempre la Commissione traduce l'ICE in tutte le lingue ufficiali, lasciando al gruppo di organizzatori, se del caso, la traduzione in altre lingue aggiuntive. Ancora, gli Stati membri devono approntare uno o più punti di contatto per fornire informazioni e assistenza.

La novità di maggiore rilievo e di più incisivo impatto è senza dubbio la registrazione parziale di un'ICE, introdotta sulla scorta della sentenza *Minority SafePack*<sup>48</sup>. L'ICE, effettivamente, si articolava in 11 proposte di tenore e contenuto differente<sup>49</sup>; pertanto, il Tribunale dichiarava che il suo contenuto può essere

---

<sup>48</sup> Trib. 3 febbraio 2017, causa T-646/13, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe c. Commissione europea*.

<sup>49</sup> La proposta di ICE mira più specificamente all'adozione: di una raccomandazione del Consiglio «relativa alla protezione e alla promozione della diversità culturale e linguistica all'interno dell'Unione», sulla base degli articoli 167, paragrafo 5, secondo trattino, e 165, paragrafo 4, secondo trattino, TFUE [sezione 2.1]; di una proposta di decisione o di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla base degli articoli 167, paragrafo 5, primo trattino, e 165, paragrafo 4, primo trattino, TFUE, avente ad oggetto l'adeguamento dei «programmi di finanziamento al fine di facilitarne l'accesso alle piccole lingue regionali e minoritarie» [sezione 2.2]; di una proposta di decisione o di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, ai sensi degli articoli 167, paragrafo 5, primo trattino, e 165, paragrafo 4, primo trattino, TFUE, avente ad oggetto la creazione di un centro della diversità linguistica che rafforzerà la consapevolezza

idealmente sezionato, distinguendovi ciò che manifestamente rientra nella competenza della Commissione di proporre un atto legislativo da ciò che invece ne è escluso. Di conseguenza, la Commissione avrebbe dovuto motivare adeguatamente il rifiuto di registrazione, calibrandolo sulle caratteristiche di ognuno degli atti legislativi proposti dal gruppo di organizzatori. Se un tale risultato sembra in linea di principio condivisibile, dando quindi, *par ricochet*, al gruppo di organizzatori la concreta possibilità di conoscere l'iter logico giuridico del diniego opposto dalla Commissione, nella prassi applicativa rischia di scontrarsi con situazioni fattuali difficilmente superabili. Purtroppo, il Tribunale non fornisce elementi per comprendere come sezionare una ICE, sostanzialmente rimettendo alla Commissione il compito di determinare quale parte possa essere registrata e quale esclusa. In altri termini, la discrezionalità amministrativa della Commissione viene salvaguardata ma presentata come un meccanismo a salvaguardia della democraticità e della trasparenza del processo decisionale. Del resto, è in siffatti contesti che vengono a essere esaltati il diritto a una buona amministrazione ex art. 41 Carta e l'obbligo di leale collaborazione tra istituzioni e individui.

Il regolamento ICE dedica grande attenzione a questa possibilità, introdotta *ex novo* dall'art. 6, par. 3, let. c) a tenore del quale la Commissione registra l'iniziativa se « nessuna parte » della stessa esula manifestamente dalla competenza della Commissione. In tal caso, la Commissione è tenuta a informare

---

dell'importanza delle lingue regionali e minoritarie nonché promuoverà la diversità a tutti i livelli e che sarà essenzialmente finanziato dall'Unione [sezione 2.3]; di una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla base degli articoli 177 e 178 TFUE, avente ad oggetto l'adeguamento delle disposizioni comuni sui fondi regionali dell'Unione in modo tale che la protezione delle minoranze e la promozione della diversità culturale e linguistica siano ivi incluse quali obiettivi tematici [sezione 3.1]; di una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla base degli articoli 173, paragrafo 3, e 182, paragrafo 1, TFUE, avente ad oggetto la modifica del regolamento relativo al programma «Orizzonte 2020» al fine di migliorare la ricerca sul valore aggiunto che le minoranze nazionali e la diversità culturale e linguistica possono apportare nello sviluppo sociale ed economico nelle regioni dell'Unione [sezione 3.2]; di una proposta di direttiva, di regolamento o di decisione del Consiglio, sulla base degli articoli 20, paragrafo 2, e 25 TFUE, in vista del rafforzamento all'interno dell'Unione della posizione dei cittadini appartenenti a una minoranza nazionale allo scopo di garantire che le loro legittime preoccupazioni siano prese in considerazione al momento dell'elezione dei deputati al Parlamento europeo [sezione 4]; di proposte di efficaci misure di lotta contro le discriminazioni e di promozione della parità di trattamento, anche per quanto riguarda le minoranze nazionali, segnatamente mediante una revisione delle direttive del Consiglio esistenti in materia di parità di trattamento, sulla base dell'articolo 19, paragrafo 1, TFUE [sezione 5.1]; di proposte di modifica della normativa dell'Unione al fine di garantire la quasi parità di trattamento tra gli apolidi e i cittadini dell'Unione, sulla base dell'articolo 79, paragrafo 2, TFUE [sezione 5.2]; di una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla base dell'articolo 118 TFUE, al fine di introdurre un diritto d'autore uniforme che consenta di considerare l'insieme dell'Unione come un mercato interno in materia di diritti d'autore [sezione 6.1]; di una proposta di modifica della direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (GU 2010, L 95, pag. 1), allo scopo di garantire la libera prestazione di servizi e la ricezione di contenuti audiovisivi nelle regioni in cui risiedono minoranze nazionali, sulla base degli articoli 53, paragrafo 1, e 62 TFUE [sezione 6.2], e di una proposta di regolamento del Consiglio o della Commissione oppure di una proposta di decisione del Consiglio, in vista di un'esenzione per categoria dei progetti che promuovono le minoranze nazionali e la loro cultura, sulla base degli articoli 109, 108, paragrafo 4, o 107, paragrafo 3, lettera e), TFUE [sezione 7], *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe c. Commissione europea*, punto 25.

il gruppo di organizzatori che, a loro volta, potranno scegliere tra due opzioni. Essi potranno modificare l'ICE secondo le indicazioni della Commissione, al fine di renderla totalmente compatibile con le competenze della stessa ovvero potranno mantenerla inalterata oppure ritirarla. In realtà, queste opzioni non sono scevre da potenziali incongruenze. Innanzitutto, rimane complesso determinare quale parte, ed eventualmente in che misura, di un'ICE possa esulare manifestamente dalle competenze della Commissione. Questa valutazione rimarrebbe in capo al gruppo di organizzatori. Come esaminato nel caso *Minority Safepack* si tratterebbe, in prima battuta, di ICE particolarmente ambiziose, che mirano a chiedere alla Commissione non un singolo atto giuridico ma un ventaglio di provvedimenti differenti. In secondo luogo, non si vede perché un gruppo di organizzatori dovrebbe disattendere le indicazioni della Commissione lasciando inalterata l'ICE originaria, rischiando dunque di persistere in un errore che potrebbe compromettere la fase di registrazione, e di conseguenza, il successo stesso dell'ICE. Tanto è vero che il successivo art. 6, par. 4, del regolamento ICE prevede che la Commissione possa registrare parzialmente l'iniziativa se una sua parte « compresi i suoi obiettivi principali » non esuli manifestamente dalle sue competenze; altrimenti, essa può sempre rifiutarne la registrazione. Così facendo, comunque, persiste il problema di separarne gli obiettivi principali da quelli eventualmente (o meramente) accessori. Ancora più problematica è la disposizione di cui all'art. 6, par. 5, del regolamento ICE che prevede, in caso di registrazione parziale, la pubblicazione delle informazioni relative sull'ambito di applicazione dell'ICE registrata e che le dichiarazioni di sostegno sono raccolte solo per quest'ultimo. In altre parole, nelle intenzioni del legislatore il gruppo di organizzatori beneficia di un dialogo pieno e costante con la Commissione in merito alla struttura e agli obiettivi dell'ICE. Ciononostante, sembra insormontabile dal lato pratico la sensazione che così facendo il gruppo di organizzatori sia improbo, nella misura in cui sia loro attribuita la capacità di valutare se e come una determinata materia, ovvero porzioni di essa, possano rientrare nella competenza della Commissione. Inoltre, come già sostenuto in precedenza, continuano a non comprendersi i motivi per i quali si rifiuterebbe di seguire le indicazioni della Commissione rispetto alle parti che esulano manifestamente dalla sua competenza.

In conclusione, sebbene in dottrina si sia cercato di argomentare un superamento dei limiti applicativi del regolamento 2011/211 pur in assenza di una sua formale modifica<sup>50</sup>, le istituzioni hanno inteso portare il livello di democraticità a uno stadio successivo, garantendo che tutte le istanze di revisioni possano contribuire al buon funzionamento dell'ICE e, per estensione, a una maggior democraticità delle procedure istituzionali. Queste considerazioni sembrano valide – con le riserve sopra espresse – per quel

---

<sup>50</sup> A. DAMATO, *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1/2017; A. SANTINI, *Il nuovo regolamento sull'iniziativa dei cittadini europei: tra continuità e innovazione*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, pp. 621-634.

che riguarda la parte amministrativa, se non meramente gestionale dell'ICE. Tuttavia, come si vedrà meglio nel paragrafo seguente, nulla è stato fatto per scalfire la discrezionalità politica della Commissione di proporre o meno un atto legislativo nel senso voluto dal gruppo di organizzatori.

#### **4. Questioni irrisolte: le conclusioni giuridiche e politiche della Commissione**

Fin qui si è osservato che il regolamento ICE contribuisce a rendere la procedura di registrazione più flessibile e la raccolta delle dichiarazioni di sostegno più snella e agevole; nel far ciò, la discrezionalità della Commissione viene ulteriormente compressa. Essenzialmente, dunque, tali modifiche attengono quindi alle prime due fasi del ciclo di un'ICE.

Adesso, occorre invece interrogarsi sul ruolo della Commissione nella terza fase, quando essa è chiamata, secondo l'art. 15, par. 2, del regolamento ICE a definire con una comunicazione, entro sei mesi dalla conclusione della raccolta delle dichiarazioni di supporto, « le sue conclusioni giuridiche e politiche relative all'iniziativa, l'azione che intende eventualmente intraprendere e i suoi motivi per intervenire o meno ». In aggiunta, qualora la Commissione decidesse di intervenire, dovrebbe altresì comunicare il calendario per tali azioni. La norma in parola, rispetto all'art. 10, par. 1, let. c), del regolamento 2011/211 estende il termine entro il quale la Commissione è chiamata ad agire. Ciononostante, nulla viene detto nel merito; né può essere conferito valore aggiunto all'obbligo di motivazione, in quanto asse portante dell'azione amministrativa delle istituzioni dell'Unione. In tal senso, dunque, la discrezionalità della Commissione può ritenersi intatta, come del resto il Tribunale aveva già avuto modo di affermare nel caso *One of us*<sup>51</sup> laddove il gruppo di organizzatori aveva chiesto l'annullamento della comunicazione con la quale la Commissione decideva di non proporre alcuna azione legislativa per dar seguito all'ICE in oggetto.

Nella pronuncia adesso in commento, in primo luogo, il Tribunale conferma che la comunicazione della Commissione che conclude il ciclo di un'ICE è idonea a « produrre effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi dei ricorrenti, modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica<sup>52</sup> ». Del resto, così non potrebbe non essere dal momento che questa espone i motivi per i quali la Commissione non ha inteso adottare gli atti legislativi richiesti dal gruppo di organizzatori, definendo e cristallizzando dunque la propria posizione definitiva. Inoltre, gli effetti giuridici della comunicazione « oltrepassano la sfera interna della Commissione<sup>53</sup> ». A tal proposito, è stato anche osservato che detta impugnabilità discenda anche dagli oneri posti in capo al gruppo di organizzatori e alla Commissione stessa<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Trib. 23 aprile 2018, causa T-561/14, *European Citizens' Initiative One of Us e a. c. Commissione europea*.

<sup>52</sup> *European Citizens' Initiative One of Us e a. c. Commissione europea*, punto 77.

<sup>53</sup> *European Citizens' Initiative One of Us e a. c. Commissione europea*, punto 81.

<sup>54</sup> G. STROZZI – R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, ottava edizione, Torino 2019, p. 372.

Purtuttavia, il Tribunale non annullava la comunicazione e il gruppo di organizzatori impugnava la sentenza. Il caso è stato di recente deciso dalla Corte di giustizia ed è qui esaminato a partire dalle conclusioni dell'Avvocato generale Bobek.

Sinteticamente, egli afferma che « il non sottoporre a un controllo giurisdizionale il rifiuto della Commissione di presentare al legislatore dell'Unione una proposta di atto giuridico [...] comprometterebbe il conseguimento di tale obiettivo, in quanto il rischio di arbitrio da parte della Commissione dissuaderebbe da qualsiasi ricorso al meccanismo dell'ICE [...]»<sup>55</sup>. In conclusione, « l'intenzione del potere costituente dell'Unione di non conferire un potere d'iniziativa legislativa al meccanismo dell'ICE trova conferma nel considerando 1 del regolamento n. 211/2011 che assimila, in sostanza, il diritto conferito all'ICE a quello conferito al Parlamento, in forza dell'articolo 225 TFUE, e al Consiglio, in forza dell'articolo 241 TFUE. Orbene, una richiesta avanzata dal Parlamento o dal Consiglio non obbliga la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico »<sup>56</sup>.

In secondo luogo, è interessante rilevare la linea argomentativa portata avanti dai ricorrenti volta ad attaccare un possibile errore manifesto di valutazione da parte della Commissione. Rifacendosi alla sentenza *Brüstle*<sup>57</sup> nel quale la Corte aveva affermato che fin dalla fecondazione qualsiasi ovulo debba essere considerato embrione umano e che la direttiva 98/44 non disciplina l'utilizzo dell'embrione nella sperimentazione scientifica ma solo nella brevettabilità delle invenzioni biotecnologiche, la Commissione non è incorsa in un errore manifesto di valutazione dal momento che nulla si dice rispetto a eventuali finanziamenti alla ricerca che comportino la distruzione di un embrione.

L'Avvocato generale Bobek ha affermato che il nocciolo della questione attiene all'obbligo della Commissione di presentare una proposta legislativa « concreta »<sup>58</sup>. Seguendo l'argomentazione prodotta dal Tribunale, l'Avvocato generale Bobek inizialmente afferma che, seguendo un'interpretazione del Trattato, confortata dal senso equivalente in molte delle sue versioni linguistiche, la Commissione è semplicemente invitata a presentare un'iniziativa e detto invito non può automaticamente tradursi in un obbligo cogente. Facendo poi riferimento a un'interpretazione del regolamento 211/2011, l'Avvocato generale aggiunge che « se un'ICE andata a buon fine avesse carattere vincolante, ci si potrebbe chiedere se il legislatore sarebbe stato così aperto per quanto concerne le condizioni di registrazione che attualmente figurano all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento ICE. Tale articolo impone alla

---

<sup>55</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek presentate il 29 luglio 2019, C-418/18 P, *Puppinck e a. c. Commissione*, punto 93.

<sup>56</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek presentate il 29 luglio 2019, C-418/18 P, *Puppinck e a. c. Commissione*, punto 113.

<sup>57</sup> Corte giust. 18 ottobre 2011, causa C-34/10, *Oliver Brüstle c. Greenpeace eV*.

<sup>58</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek presentate il 29 luglio 2019, C-418/18 P, *Puppinck e a. c. Commissione*, punto 4.

Commissione l'obbligo di registrare un'ICE, a meno che non vi siano motivi "manifesti" per non farlo, il che potrebbe essere considerato un approccio del tipo «in dubio pro registrazione<sup>59</sup>». Inoltre, il fatto che la Commissione goda di un quasi monopolio di iniziativa è una manifestazione specifica del principio dell'equilibrio istituzionale, secondo cui, stando allo sviluppo dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, il potere di proporre atti legislativi non poteva che essere conferito a un'istituzione indipendente. In altre parole, secondo l'Avvocato generale, costruire un obbligo di proposta a partire da un'ICE di successo snaturerebbe il ruolo costituzionale della Commissione e, da ultimo, perfino la sua indipendenza. « se un'ICE che ha ricevuto il sostegno di più di un milione di cittadini obbligasse la Commissione a intraprendere un'iniziativa, la Commissione sarebbe effettivamente costretta a seguire le istruzioni di un numero (potenzialmente elevato, ma in termini di numeri totali probabilmente, comunque, ancora molto limitato) di cittadini dell'Unione<sup>60</sup> ». Peraltro, egli sottolinea che la Commissione sarebbe ugualmente obbligata anche ad ascoltare le altre parti eventualmente interessate, potenzialmente anche contrastanti con quanto proposto dall'ICE. Coerentemente, poi, l'Avvocato generale afferma che nel sistema costituzionale disegnato dai Trattati, anche quando la Commissione non propone un'ICE, essa adempie ben quattro funzioni fondamentali così individuate «i) la promozione del dibattito pubblico; ii) una maggiore visibilità per alcuni temi o preoccupazioni; iii) un accesso privilegiato alle istituzioni dell'Unione, che consente di esprimere tali preoccupazioni in modo efficace; iv) il diritto a una risposta istituzionale motivata che agevola il controllo pubblico e politico<sup>61</sup>». In conclusione, almeno per quel che interessa in questa sede, «lo specifico valore aggiunto dell'ICE non risiede necessariamente nella garanzia del risultato, bensì nei percorsi e nelle opportunità da essa creati<sup>62</sup>».

La Corte di giustizia<sup>63</sup> aderisce integralmente all'impostazione dell'Avvocato generale. Più nello specifico, essa conferma l'interpretazione letterale dell'art. 11, par. 4, TUE nella misura in cui la Commissione è solo invitata e non già obbligata a intraprendere le azioni scaturenti da un'ICE di successo. Di conseguenza, la promozione di un intervento legislativo è meramente facoltativa. Del resto, viene vigorosamente ribadito che il meccanismo dell'ICE è assimilabile al potere conferito al Parlamento e al Consiglio dagli artt. 225 e 241 TFUE di sollecitare una proposta legislativa, lasciando inalterata la discrezionalità della Commissione. Quindi, l'effetto utile di un'ICE di successo non è da riscontrarsi in

---

<sup>59</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek presentate il 29 luglio 2019, C-418/18 P, *Puppinck e a. c. Commissione*, punto 44.

<sup>60</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek presentate il 29 luglio 2019, C-418/18 P, *Puppinck e a. c. Commissione*, punto 51.

<sup>61</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek presentate il 29 luglio 2019, C-418/18 P, *Puppinck e a. c. Commissione*, punto 73.

<sup>62</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek presentate il 29 luglio 2019, C-418/18 P, *Puppinck e a. c. Commissione*, punto 78.

<sup>63</sup> Corte giust. 19 dicembre 2019, C-418/18 P, *Puppinck c. Commissione europea*.

un obbligo di proposta da parte della Commissione ma nelle azioni da porre in essere a suo carico, quali la pubblicazione e la ricezione del gruppo di organizzatori. In definitiva, “il valore aggiunto particolare [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 pubblico in seno alle istituzioni di quest’ultima senza dover attendere l’avvio di un procedimento legislativo”<sup>64</sup>.

L’importanza dei casi *One of us* e *Puppinck*, decisi, rispettivamente, dal Tribunale e dalla Corte, ai fini della ricostruzione degli obblighi della Commissione nella terza fase di un’ICE è quindi da ritrovarsi nell’aver definitivamente confermato che la comunicazione con la quale la Commissione decide di non intraprendere alcuna azione legislativa è impugnabile tramite un ricorso di annullamento. Infatti, detta comunicazione, nel cristallizzare la posizione dell’istituzione, incide sulla sfera giuridica dei ricorrenti e si configura come un atto definitivo poiché conclude l’intero ciclo di un’ICE. In secondo luogo, entrambe le sentenze confermano, se mai ce ne fosse ancora bisogno, l’assoluta discrezionalità della Commissione nel proporre o meno l’atto legislativo suggerito dal comitato promotore. A questo proposito, risulta interessante notare l’equiparazione *de facto* tra l’ICE e i meccanismi *ex artt. 225 e 241 TFUE*. Infatti, la prassi più recente sembra confermare la ritrosia della Commissione ad avallare le richieste del Parlamento, come già avvenuto in relazione alla promulgazione di un codice di condotta amministrativa<sup>65</sup>.

Le pronunce in commento permettono di scorgere il difficile equilibrio tra le legittime aspettative del gruppo di organizzatori e, *lato sensu*, anche di coloro i quali hanno dichiarato il proprio supporto, e quelle della Commissione in quanto istituzione portatrice dell’interesse generale dell’Unione europea e depositaria di un quasi monopolio di iniziativa legislativa.

Diverse ipotesi possono essere avanzate per cercare un punto di convergenza tra due interessi apparentemente inconciliabili e apertamente in conflitto. Se, in prima battuta, molte delle ICE fin qui presentate hanno avuto il merito di attirare l’attenzione – quasi a mo’ di strumento di *agenda setting* – per la Commissione su argomenti negletti ovvero meno mediaticamente esposti, è altrettanto vero che essa ha dimostrato una maggiore propensione ad agire solo in quelli più rilevanti. Per esempio, come già discusso nel paragrafo 2, l’istituzione ha fatto ampio riferimento all’ICE Right2Water nelle direttive in fase di proposizione.

L’art. 15, par.2, del regolamento ICE attribuisce alla Commissione un termine perentorio di 6 mesi per presentare la propria comunicazione, decorso il quale si potrebbe astrattamente ipotizzare, in caso di inerzia e previo sollecito da parte del gruppo di organizzatori un ricorso in carenza *ex art. 265 TFUE*.

---

<sup>64</sup> Corte giust. 19 dicembre 2019, C-418/18 P, *Puppinck c. Commissione europea*, punto 70.

<sup>65</sup> V. Follow up to the European Parliament resolution for an open, efficient and independent European Union administration, adopted by the Commission on 4 October 2016 e [www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/en-administrative-law.html?tab=Introduction](http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/en-administrative-law.html?tab=Introduction).

Comunque, ciò non significa che la Commissione, in un secondo momento e sulla base del mutamento delle condizioni giuridiche e fattuali, non possa procedere autonomamente, come già avvenuto. Allo stadio attuale, sembra che sia in questo momento di sintesi, squisitamente discrezionale, da trovarsi il giusto temperamento delle esigenze contrapposte. Ancora, al di là di questa osservazione, si potrebbe supporre la volontà di agire quando i temi proposti siano meno divisivi per l'opinione o possano già rientrare nell'agenda politica della Commissione. Si pensi, ad esempio, alla recente registrazione di un'ICE per i lavoratori delle piattaforme online che ben potrebbe collocarsi all'interno della più ampia strategia per il mercato unico digitale. Tuttavia, questa seconda lettura, per quanto funzionalmente orientata al raggiungimento dell'obiettivo di persuadere la Commissione ad agire, correrebbe il rischio di svuotare di significato l'intera ICE quale strumento di democrazia partecipativa. Né la Corte può fare molto altro se non garantire la regolarità delle procedure e l'adempimento dell'obbligo di motivazione. In altre parole, tutto è rimesso nelle mani della Commissione e nella sua sensibilità, prima politica e poi giuridica.

## 5. Osservazioni conclusive e prospettive future

Il panorama disegnato dal regolamento ICE è tratto in larga parte dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e dalla prassi della Commissione. Per quanto esso risolva alcuni dei problemi evidenziati – a partire innanzitutto, dalla data di raccolta delle dichiarazioni di supporto – non può ad ogni modo attenuare il conflitto di interessi tra le aspettative dei gruppi di organizzatori e le intenzioni dei redattori del Trattato e, soprattutto della Commissione. In altre parole, quando si può considerare una ICE conclusa con successo? Quando le tre fasi sono terminate o quando la Commissione ha effettivamente avviato una procedura legislativa nel senso voluto gruppo di organizzatori? Nella pagina web dedicata<sup>66</sup>, la Commissione indica come iniziative riuscite quelle che hanno concluso le tre fasi ma, finora, si è astenuta dal proporre ex novo un atto legislativo basato su una ICE. Mutuando un linguaggio di natura psicologica-economica, si tratta sostanzialmente di un *management of expectations* e della ricerca di un punto di equilibrio che possa soddisfare tutti gli attori coinvolti, senza snaturare né la struttura istituzionale e costituzionale disegnata dal Trattato di Lisbona né il ruolo della democrazia partecipativa nell'Unione europea.

Se è difficile stabilire il successo giuridico e politico di una ICE, quello partecipativo è invece fuor di dubbio. Dopo una fase iniziale di tentennamenti e rigetti, dove i numeri erano limitati dall'incertezza della prassi applicativa, sembra adesso potersi affermare che l'ICE riesca davvero a intercettare le istanze provenienti dalla società civile. Quantomeno, a livello numerico, sempre più ICE vengono proposte e

---

<sup>66</sup> V. <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>.

anche il numero delle registrazioni è in costante aumento. Se ciò sia in parte dovuto alla chiarezza delle nuove regole, a campagne di successo e a un maggiore coinvolgimento attivo da parte dei cittadini è difficile dirlo. Tuttavia, è ancora una volta innegabile che l'ICE stia svolgendo una funzione catalizzatrice nei confronti di temi sensibili, seppur non all'ordine del giorno dell'agenda della Commissione. Basti pensare alla recente ICE in materia di salario minimo per i lavoratori dell'economia collaborativa<sup>67</sup>, sul cambiamento climatico<sup>68</sup>, sullo stato di diritto<sup>69</sup> e l'elenco potrebbe continuare, ricomprendendo temi di attualità ma che non sempre riescono a fare breccia nella sensibilità legislativa della Commissione.

In altre parole, l'ICE si sta progressivamente affermando come uno strumento di democrazia partecipativa cui i cittadini fanno ricorso sempre più di sovente; di conseguenza, le istituzioni dovrebbero prenderne atto e provvedere a una sua valorizzazione. Vista l'ampiezza dei temi toccati non è più possibile confinare le valutazioni politiche e giuridiche della Commissione a una comunicazione – ancorché sapientemente redatta – nella quale si analizza lo stato dell'arte esistente e lo si ritiene sufficiente. Certo, di converso, non è auspicabile che per tutti i temi proposti si possa attivare una procedura legislativa ordinaria. Infatti, se alcuni sembrano per lo più peregrini, altri potrebbero davvero essere sfruttati per rinvigorire l'immagine di una Unione sempre più vicina ai propri cittadini. Ad esempio, è sotto gli occhi di tutti e di gran parte dell'opinione pubblica che lo stato di diritto è in crisi e che le risposte auspiccate (o auspicabili) tardano ad arrivare ma anche ad essere effettive. Parimenti, la rapida ascesa dell'economia collaborativa sta contribuendo alla ridefinizione dei rapporti di lavoro attraverso l'intermediazione delle c.d. piattaforme digitali. Se la Commissione ha registrato queste ICE aprendole alla firma, sarebbe lecito aspettarsi, in seguito alla raccolta delle dichiarazioni di supporto, un'azione visibile in materia.

L'ICE nasce quindi come uno strumento di partecipazione da parte dei cittadini ma nel tempo è stata vista come un'intrusione del monopolio di iniziativa legislativa da parte della Commissione. Il fatto che a soli sette anni dal regolamento 211/2011 sia stato emanato il regolamento ICE testimonia la necessità di un salto qualitativo in grado di permettere allo strumento in oggetto di adempiere alle proprie funzioni. Esse, sostanzialmente, rappresentano l'essenza democratica e partecipativa della cittadinanza

---

<sup>67</sup> #NewRightsNow - Rafforzare i diritti dei lavoratori "uberizzati", Numero di registrazione della Commissione: ECI(2019)000004. Data di registrazione: 01/04/2019. Decisione (UE) 2019/540 della Commissione del 26 marzo 2019 sulla proposta di iniziativa dei cittadini dal titolo # NewRightsNow - Rafforzare i diritti dei lavoratori "uberizzati".

<sup>68</sup> Una soluzione rapida, equa ed efficace ai cambiamenti climatici. Numero di registrazione della Commissione: ECI(2019)000006. Data di registrazione: 06/05/2019. Decisione (UE) 2019/719 del 30 aprile 2019 sulla proposta di iniziativa dei cittadini dal titolo "una soluzione rapida, equa ed efficace ai cambiamenti climatici".

<sup>69</sup> Rispetto dello stato di diritto all'interno dell'Unione europea, Numero di registrazione della Commissione: ECI(2019)000005. Data di registrazione: 08/04/2019. Decisione (UE) 2019/569 della Commissione del 3 aprile 2019 sulla proposta di iniziativa dei cittadini intitolata Rispetto dello stato di diritto all'interno dell'Unione europea

dell'Unione<sup>70</sup>, potendo quindi configurare addirittura la promozione e il supporto di un'ICE come uno dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione. Peraltro, ciò potrebbe essere anche visto come un possibile indicatore verso la creazione di una possibile democrazia transnazionale<sup>71</sup>, *rectius*, nel caso di specie, sovranazionale, dai potenziali vantaggi per l'ordinamento giuridico dell'Unione. Tanto più che un tentativo fallito in tal senso è stato la creazione di liste elettorali transnazionali, risoluzione non approvata dal Parlamento europeo<sup>72</sup>.

A questo proposito, il rapporto tra l'ICE e il Parlamento potrebbe essere rinvigorito a partire dal paradigma della cittadinanza. Se come esplicitamente affermato dall'Avvocato generale Jacobs nelle ormai storiche conclusioni nel caso *Konstantinidis* «civis europeus sum»<sup>73</sup>, il diritto di poter organizzare e supportare un'ICE ben potrebbe configurarsi come un diritto *ulteriore* derivante dalla cittadinanza dell'Unione. Ciò andrebbe necessariamente (ri)costruito in base ai rapporti con il Parlamento<sup>74</sup> e con il suo ruolo finora marginale nell'ICE, considerando che esso interviene solo nella terza fase. In proposito, è stato efficacemente osservato che il Parlamento dovrebbe essere più attivo, nella misura in cui esso sarà chiamato a garantire lo scambio di vedute tra gli interessi in gioco di ogni ICE che sia in grado di completare le tre fasi<sup>75</sup>.

Se nel 2015 la Commissione affermava che “è ancora troppo presto per valutare l'impatto a lungo termine dell'ICE sul processo legislativo e istituzionale dell'UE”<sup>76</sup> sembra che sia giunto il momento di coglierne le opportunità e le potenzialità, facendo in modo di creare una sinergia virtuosa tra i cittadini e le istituzioni.

---

<sup>70</sup> *Amplius*, A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, Napoli, 2019, pp. 223-224.

<sup>71</sup> Senza pretesa di esaustività su un tema mutevole e complesso, si vedano, da ultimo, E. DUBOUT, *Transnationaliser la démocratie?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 3/2019; J. HABERMAS, *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible*, in *European Law Journal*, n. 4/2015.

<sup>72</sup> Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla composizione del Parlamento europeo, (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)), 7 febbraio 2018.

<sup>73</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs presentate il 9 dicembre 1992, C-168/91, *Christos Konstantinidis c. Stadt Altensteig, Standesamt e Landratsamt Calw, Ordnungsamt*.

<sup>74</sup> A. IANNIELLO-SALICETTI, *Initiative citoyenne européenne et Parlement européen: un premier bilan*, in J. AUVRET-FINCK (a cura di), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne*, Larcier, 2013, pp. 163-180.

<sup>75</sup> A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, pp. 226-227.

<sup>76</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Relazione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini, p. 16.