

## Decisione della Mediatrice europea che conclude l'indagine sulla denuncia 2071/2013/EIS contro la Commissione europea

Decisione

**Caso 2071/2013/EIS - Aperto(a) il 02/12/2013 - Decisione del 12/12/2014 - Istituzione coinvolta** Commissione europea ( Cattiva amministrazione non riscontrata ) |

Il caso riguardava l'iniziativa dei cittadini europei (ECI) "Stop Vivisection". Dopo aver registrato l'iniziativa, gli organizzatori mettevano a punto un sistema digitale per la raccolta di dichiarazioni di sostegno. A tal fine chiedevano aiuto alla Commissione, che accettava di ospitare il sistema gratuitamente sui propri server a Lussemburgo, a condizione che fosse certificato dall'autorità nazionale pertinente. Non riuscendo a ottenere la certificazione richiesta in modo tempestivo, gli organizzatori chiedevano alla Commissione di prolungare il periodo di 12 mesi per la raccolta di firme online. La Commissione respingeva tale richiesta.

Poiché (i) la Commissione aveva fornito un sostegno concreto agli organizzatori; (ii) poiché durante l'indagine della Mediatrice era emerso, come confermato dalla Commissione, che gli organizzatori avevano ottenuto il numero di dichiarazioni di sostegno certificate necessario; dal momento che (iii) la Mediatrice sta esaminando gli aspetti procedurali sistemici concernenti il corretto funzionamento dell'ECI nell'ambito dell'indagine di propria iniziativa OI/9/2013/TN, la Mediatrice ha concluso che non vi fossero gli estremi di cattiva amministrazione nella condotta della Commissione e pertanto archiviava il caso.

### Antefatti della denuncia

1. Il denunciante, cittadino italiano, è un rappresentante del comitato di cittadini costituito per raccogliere firme a favore dell'iniziativa dei cittadini europei " *Stop Vivisection* ", che mira ad eliminare gradualmente gli esperimenti sugli animali [1] .

2. L'iniziativa dei cittadini europei (di seguito denominata "ECI") è uno strumento democratico creato dal trattato di Lisbona e sancito dall'articolo 11, paragrafo 4 del trattato sull'Unione europea. L'ECI, che consente ai cittadini di partecipare direttamente al processo legislativo a livello europeo, è un invito alla Commissione europea di proporre una legislazione su questioni in cui l'UE abbia la competenza di legiferare. Un'ECI deve essere sostenuta da almeno 1 000 000 di cittadini dell'UE, provenienti da almeno sette dei 28 Stati membri. È richiesto un numero



minimo di firmatari in ciascuno di questi sette Stati membri. Le norme e le procedure dettagliate che disciplinano l'ECI sono contenute nel regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini [2] (in appresso denominato il "regolamento").

3. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento, prima d'iniziare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno dei firmatari per una proposta di ECI, gli organizzatori sono tenuti a chiederne la registrazione alla Commissione, fornendo le informazioni indicate nell'allegato II del regolamento e, in particolare l'oggetto e gli obiettivi dell'iniziativa proposta. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento, le dichiarazioni di sostegno devono essere raccolte "dopo la data di registrazione della proposta d'iniziativa dei cittadini, per un periodo non superiore a 12 mesi". Ai sensi dell'articolo 8 del regolamento, dopo aver raccolto le necessarie dichiarazioni di sostegno dei firmatari, spetta alle autorità nazionali verificarle e certificarle. Purché siano state seguite tutte le pertinenti procedure e condizioni stabilite nel regolamento, ai sensi dell'articolo 9 del regolamento, gli organizzatori possono presentare l'iniziativa alla Commissione.

4. Alla registrazione dell'iniziativa il 22 giugno 2012, gli organizzatori di "Stop Vivisection" hanno lanciato la raccolta delle dichiarazioni di sostegno in forma cartacea e elettronica, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento. Hanno affrontato problemi tecnici al momento della creazione di un sistema di raccolta delle firme online che, a loro parere, ha messo a rischio il futuro dell'iniziativa stessa. Dal momento che gli organizzatori delle altre prime ECI erano in una situazione simile, la Commissione ha offerto di aiutare gli organizzatori e di ospitare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno online gratuitamente sui suoi server digitali a Lussemburgo. Tuttavia, al fine di utilizzare tale dispositivo, si è richiesto ai comitati ECI di ottenere una certificazione previa dei propri sistemi da parte delle autorità lussemburghesi. La Commissione ha inoltre indicato che sarebbero stati concessi altri 12 mesi agli organizzatori per raccogliere le dichiarazioni di sostegno a partire dal momento in cui l'ambiente di hosting messo a disposizione fosse operativo. Quest'offerta è stata comunicata e accettata dal comitato organizzatore di "Stop Vivisection" nel luglio 2012.

5. La Commissione, in base alle richieste degli organizzatori delle prime ECI, ha prorogato il termine per la raccolta delle firme fino al 1° novembre 2013 e ha notificato ai comitati competenti che avrebbe accettato tutte le dichiarazioni di sostegno a partire dal 1° novembre 2012. La soluzione ha dato a tutti i comitati ECI pari opportunità per raccogliere le firme per un periodo di 12 mesi completi.

6. Tuttavia, gli organizzatori di "Stop Vivisection" non hanno potuto ricevere la certificazione necessaria da parte delle autorità lussemburghesi fino alla fine di dicembre 2012. Hanno iniziato la raccolta online di firme il 24 dicembre 2012 e hanno quindi avuto a disposizione 10 mesi e qualche giorno anziché i 12 mesi completi.

7. A causa dei limiti di tempo, il 19 marzo 2013, i rappresentanti di "Stop Vivisection" e delle altre prime iniziative hanno inviato una lettera congiunta alla Commissione, chiedendo di posticipare la data di inizio per la raccolta delle firme (1° novembre 2012), dal momento che le iniziative in questione non hanno potuto ottenere la necessaria certificazione di audit da parte



delle autorità lussemburghesi entro un ragionevole periodo di tempo. A loro avviso, questo ha ridotto drasticamente il termine di 12 mesi a loro disposizione. I rappresentanti hanno chiesto alla Commissione di adeguare la data di inizio per la raccolta di firme " *in modo che corrisponda alla data del timbro sulla certificazione finale di audit* ".

**8.** Con lettera del 15 aprile 2013, la Commissione ha rifiutato di prorogare il termine. Ha sostenuto che l'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento mette in chiaro che la raccolta delle dichiarazioni di sostegno inizia il giorno della registrazione dell'iniziativa e non alla data di certificazione del sistema di registrazione online.

**9.** Nel settembre 2013, gli organizzatori di " *Stop Vivisection* " hanno ribadito la loro richiesta, questa volta individualmente, e hanno sostenuto che le autorità nazionali non hanno convalidato alcune delle firme, il che esulava dalla loro influenza e responsabilità. Hanno sottolineato inoltre che la raccolta online di firme è una componente chiave dell'ECI e che un'altra iniziativa aveva ottenuto 15 mesi per raccoglierle, contrariamente al tempo a disposizione per " *Stop Vivisection* ". Ciò era pertanto contrario al principio di parità di trattamento. Infine, la Commissione ha omesso di riconoscere che i problemi sono stati causati dallo sviluppo pionieristico del nuovo strumento, il che esulava dalla responsabilità del denunciante.

**10.** Nella sua risposta del 7 ottobre 2013, la Commissione ha spiegato che ha fatto tutto il possibile per aiutare le prime iniziative, tra cui " *Stop Vivisection* ", durante la fase pionieristica dell'ECI. Tale iniziativa è stata anche ospitata sul server della Commissione e il termine standard di 12 mesi era già stato prorogato a 16 mesi dalla data di registrazione dell'iniziativa. Qualsiasi ulteriore proroga sarebbe stata contraria alla logica generale del regolamento e, se la Commissione l'avesse concessa, sarebbe tenuta a concedere tale proroga anche in casi futuri. Essa ha inoltre sostenuto che (i) il regolamento non garantisce, in quanto tale, un periodo di raccolta completo di 12 mesi, e (ii) la stessa proroga del termine applicato a tutte le iniziative senza discriminazione. Gli organizzatori di " *Stop Vivisection* " non hanno concordato con questa argomentazione.

**11.** Il 29 ottobre 2013 il denunciante ha presentato al Mediatore europeo la denuncia in esame. La raccolta di firme per " *Stop Vivisection* ", sia in forma cartacea che elettronica, è stata chiusa tre giorni dopo, ossia il 1° novembre 2013.

### **L'indagine**

**12.** La Mediatrice ha avviato un'indagine sulla denuncia e ha individuato la seguente allegazione e richiesta:

(1) La Commissione ha erroneamente deciso di non prorogare ulteriormente il periodo di tempo a disposizione per la raccolta delle firme.

(2) La Commissione dovrebbe concedere più tempo per la raccolta delle firme.



13. Nel corso dell'indagine, la Mediatrice ha ricevuto il parere della Commissione sulla denuncia e, successivamente, ha dato al denunciante la possibilità di presentare osservazioni riguardo al parere della Commissione. Il denunciante non si è avvalso di questa opportunità. Nello svolgere l'indagine, la Mediatrice ha tenuto conto delle argomentazioni e dei pareri presentati dalle parti.

## **Allegazione secondo cui la Commissione avrebbe erroneamente deciso di non prorogare ulteriormente il periodo di tempo a disposizione per la raccolta delle firme e relativa richiesta**

### Argomenti presentati alla Mediatrice

14. A sostegno della sua allegazione, il denunciante ha sostenuto che:

(i) la Commissione non ha tenuto sufficientemente conto dello sviluppo pionieristico del nuovo strumento;

(ii) la Commissione non ha provveduto a garantire opportunamente che le prime iniziative ricevessero pari trattamento in termini di periodo a disposizione per la raccolta elettronica delle firme;

(iii) le autorità nazionali non hanno convalidato alcune firme, e tale mancata convalida esula dalla responsabilità del denunciante; nonché

(iv) contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, il denunciante ha raccolto la maggioranza delle firme per via elettronica.

15. Nel suo parere la Commissione ha spiegato che ha sviluppato, testato e messo a disposizione degli organizzatori gratuitamente un software con codice sorgente aperto per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno, che è conforme alle specifiche tecniche. Eventuali altri aspetti del processo di raccolta online, come ad esempio garantire l'installazione hardware appropriata del sistema di raccolta e la sua certificazione da parte delle autorità nazionali competenti, sarebbero rimaste di esclusiva responsabilità degli organizzatori. Dal momento che gli organizzatori delle prime ECI non riuscivano a trovare soluzioni ad un costo accessibile per attivare i sistemi di raccolta delle firme online, a causa degli standard elevati in materia di protezione dei dati e di una politica di conservazione rigorosa, la Commissione ha tentato di facilitare il modo più efficace e rapido per lanciare queste ECI. Al fine di soddisfare le loro esigenze, la Commissione ha offerto di ospitare i loro sistemi di raccolta online sui propri server a Lussemburgo fornendo anche la sua assistenza nel processo di certificazione con l'autorità lussemburghese competente. Inoltre, la Commissione ha sottolineato che a tutte le ECI registrate prima del 31 ottobre 2012 (data a partire dalla quale il servizio offerto dalla Commissione era considerato pienamente operativo) è stato concesso un periodo giusto ed



equo per la raccolta di firme online fino al 1° novembre 2013. Ciò al fine di dare agli organizzatori un periodo quanto più possibile vicino ai 12 mesi di raccolta online.

**16.** Date le circostanze eccezionali delle prime fasi di attuazione del regolamento e i problemi relativi al lancio delle prime ECI, la Commissione ha tuttavia espresso la sua buona volontà accettando le dichiarazioni di sostegno raccolte nel periodo di tempo supplementare (ossia quello compreso tra lo scadere del suddetto termine di 12 mesi e il 1° novembre 2013). Le firme sono successivamente verificate dalle autorità nazionali competenti. Tale processo, sul lungo periodo, è apparso problematico dal punto di vista giuridico per diversi Stati membri. Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, del regolamento, gli organizzatori distruggono tutte le dichiarazioni di sostegno e le eventuali loro copie entro e non oltre 18 mesi dalla data di registrazione della loro proposta di ECI ed è prevista una sola deroga nel caso di procedimenti giudiziari o amministrativi in corso relativi all'iniziativa.

**17.** Per quanto riguarda la questione della parità di trattamento delle ECI pertinenti, la Commissione ha respinto il parere del denunciante e ha spiegato che tutte le iniziative hanno goduto della stessa possibilità di concludere l'accordo di hosting con la Commissione ed eseguire la procedura di certificazione entro il 1° novembre 2012. Tutte le iniziative hanno avuto la possibilità di beneficiare dello stesso periodo di tempo per quanto riguarda la raccolta online. Ha aggiunto che il regolamento non garantisce agli organizzatori un intero periodo di 12 mesi per la raccolta online ma si limita a definire il periodo di raccolta come un periodo di 12 mesi che decorre dalla data di registrazione dell'iniziativa proposta. La Commissione ha sottolineato che il termine non inizia a decorrere dalla data in cui i sistemi di raccolta online degli organizzatori diventano pienamente operativi.

**18.** Per quanto attiene all'argomento del denunciante secondo cui alcune delle dichiarazioni di sostegno non sono state accettate dalle autorità nazionali competenti, la Commissione ha sottolineato che, da quanto le risulta, il processo di verifica da parte delle autorità nazionali competenti non era nemmeno iniziato quando la denuncia è stata presentata.

**19.** In conclusione, la Commissione ritiene di aver adottato un approccio molto vicino ai cittadini e proattivo nei confronti delle prime ECI sviluppando soluzioni costruttive nei limiti consentiti dalla legge al fine di dare piena attuazione al potenziale di questo strumento. La Commissione ha inoltre sottolineato che, secondo una comunicazione della stessa " *Stop Vivisection* " sul suo sito web, l'iniziativa aveva raccolto una quantità sufficiente di dichiarazioni di sostegno. La Commissione stava verificando le dichiarazioni quando ha presentato il suo parere.

## La valutazione della Mediatrice

**20.** L'ECI costituisce uno strumento specifico attraverso il quale i cittadini possono partecipare alla vita democratica dell'Unione e con il quale la Commissione può garantire che le sue decisioni sulle proposte legislative siano prese il più vicino possibile ai cittadini. È pertanto essenziale che la Commissione faccia il possibile per far funzionare lo strumento nella pratica e che miri pertanto a rafforzare la fiducia dei cittadini nella legittimità democratica delle Istituzioni



dell'UE.

**21.** La Mediatrice riconosce che la Commissione ha prorogato il termine iniziale per la raccolta delle firme per circa quattro mesi e, anzi, ha fornito un sostegno significativo agli organizzatori di " *Stop Vivisection* " ospitando la raccolta online di dichiarazioni di sostegno gratuitamente sui propri server digitali a Lussemburgo.

**22.** In tali circostanze, la Mediatrice ritiene ragionevole l'argomento della Commissione secondo cui concedere al denunciante una **ulteriore** proroga del periodo di tempo a disposizione per la raccolta delle firme non sarebbe stato in linea con il principio della parità di trattamento tra le diverse iniziative. Perciò la Mediatrice conclude che non si ravvisa alcun caso di cattiva amministrazione nella condotta della Commissione.

**23.** In ogni caso, il denunciante aveva in origine richiesto tempo supplementare per raccogliere le firme in modo da poter procedere ulteriormente. La Mediatrice osserva tuttavia che, nel frattempo, in base alle informazioni disponibili sul sito web dell'ECI " *Stop Vivisection* ", gli organizzatori di " *Stop Vivisection* " hanno raccolto un numero complessivo di 1 170 326 firme certificate e che, nonostante il rifiuto della Commissione di prorogare ulteriormente il termine di 12 mesi, l'iniziativa " *ha ricevuto l'approvazione della Commissione europea a procedere* " [3] . Ritiene pertanto che l'allegazione e la richiesta del denunciante siano diventate obsolete nel corso dell'indagine. Inoltre, la Mediatrice esamina attualmente questioni procedurali sistemiche relative al corretto funzionamento dello strumento ECI nel contesto dell'indagine di propria iniziativa OI/9/2013/TN [4] .

## Conclusione

In base all'indagine condotta in merito alla presente denuncia, la Mediatrice archivia il caso con la seguente conclusione:

**Non si ravvisa alcun caso di cattiva amministrazione nella condotta della Commissione.**

Il denunciante e la Commissione saranno informati della presente decisione.

Emily O'Reilly

Fatta a Strasburgo il 12 dicembre 2014

[1] "Stop Vivisection" mira principalmente a mutare il modo in cui è condotta la ricerca biomedica e tossicologica attualmente. Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo: <http://www.stopvivisection.eu/>.

[2] Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio



2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini, GU 2011 L 65, pag. 1.

[3] <http://www.stopvivisection.eu/en/content/why-stop-vivisection>

[4] Indagine di propria iniziativa OI/9/2013/TN sull'adeguato funzionamento della procedura dell'iniziativa dei cittadini europei (ECI) e sul ruolo e la responsabilità della Commissione a tale riguardo, disponibile all'indirizzo:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54609/html.bookmark>