

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini

COM(2010) 119 def. — 2010/0074 (COD)

(2011/C 44/34)

Relatrice generale: **Anne-Marie SIGMUND**

Il Consiglio e il Parlamento europeo, rispettivamente in data 27 aprile 2010 e 19 maggio 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304, primo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini

COM(2010) 119 definitivo — 2010/0074 (COD).

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 464a sessione plenaria dei giorni 14 e 15 luglio 2010 (seduta del 14 luglio), ha nominato relatrice generale Anne-Marie SIGMUND e ha adottato il seguente parere con 155 voti favorevoli, 4 voti contrari e nessuna astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore i principi fondamentali del regolamento proposto dalla Commissione, e in particolare l'approccio «trifasico» in esso adottato: registrazione formale della proposta d'iniziativa dei cittadini, verifica dell'ammissibilità del tema di tale proposta e valutazione politica.

1.2 Riguardo a questo processo il Comitato ritiene di dover svolgere un duplice ruolo: in primo luogo quello di «**catalizzatore**» delle nascenti iniziative dei cittadini, che consenta a questi ultimi di collegarsi tra loro ed eventualmente incontrarsi, ecc., e in secondo luogo quello di «**coadiuvatore istituzionale**», che aiuti la Commissione a valutare le iniziative coronate da successo elaborando pareri, organizzando audizioni, ecc. Inoltre, il Comitato parteciperà anche alle pertinenti campagne di informazione.

1.3 Il Comitato, tuttavia, propone di apportare alla proposta una serie di miglioramenti, tra i quali:

- il requisito di un esplicito riferimento della proposta d'iniziativa ai valori dell'Unione, sotto pena di rifiuto della registrazione,
- la rinuncia a richiedere uno degli svariati «numeri personali d'identità» all'atto della sottoscrizione di un'iniziativa,
- il riferimento al luogo di residenza come criterio di imputazione dei firmatari agli Stati membri,
- l'estensione del termine massimo per la raccolta delle firme da 12 a 18 mesi,
- lo sviluppo di software *open source* per la raccolta per via elettronica delle dichiarazioni di sostegno,
- la riduzione del numero minimo di Stati membri da 1/3 ad 1/4,

- la riduzione a 50 000 del numero minimo di firme richiesto ai fini dell'ammissibilità della proposta d'iniziativa dei cittadini,
- un riesame del regolamento dopo tre anni,
- l'instaurazione di una cooperazione interistituzionale.

2. Introduzione

2.1 Il Comitato accoglie con favore i principi fondamentali della proposta di regolamento presentata dalla Commissione in materia di iniziativa dei cittadini. Il presente parere integra quello adottato il 17 marzo 2010 sul tema *L'attuazione del Trattato di Lisbona: la democrazia partecipativa e l'iniziativa europea dei cittadini (articolo 11 TUE)*⁽¹⁾ e tratta soltanto dei punti riguardo ai quali il Comitato ritiene si debbano ancora apportare dei miglioramenti.

2.2 Il Comitato richiama l'attenzione in particolare sulle motivazioni indicate dalla Convenzione europea, che ha espressamente dichiarato di voler creare per i cittadini, nel quadro della «vita democratica dell'Unione», uno strumento di definizione dell'agenda politica paragonabile a quello di cui già dispongono il Parlamento europeo ed il Consiglio.

3. Modifiche auspiccate alla proposta di regolamento

3.1 Registrazione di una proposta d'iniziativa dei cittadini (articolo 4)

3.1.1 Un approccio in tre fasi

Il Comitato accoglie con grande favore l'approccio indicato dalla Commissione, che si articola in tre fasi:

- registrazione **formale** della proposta d'iniziativa dei cittadini,
- verifica **giuridica** dell'ammissibilità della proposta che abbia raccolto un numero minimo di firme, e
- valutazione **politica** dell'iniziativa coronata da successo.

⁽¹⁾ Non ancora pubblicato nella GU.

Effettuare, come proposto da diverse parti, la verifica di ammissibilità all'atto stesso della registrazione non sembra avere molto senso, poiché così facendo si ritarderebbe o addirittura impedirebbe l'avvio di determinate iniziative. Con la modalità proposta dalla Commissione, invece, quest'ultima non potrà essere criticata o financo censurata per la sua valutazione ex ante.

In proposito il Comitato sottolinea che l'iniziativa dei cittadini non è solo un elemento innovativo, transeuropeo e di democrazia diretta, ma rappresenta anche uno strumento di comunicazione assolutamente fondamentale per ravvivare il dibattito politico europeo. Solo così è possibile alimentare il discorso europeo con proposte e idee diverse, le quali altrimenti non raggiungerebbero mai la fase della raccolta delle firme, e ciò rappresenta già un valore in sé.

3.1.2 Informazioni necessarie per la registrazione

Il Comitato appoggia la proposta della Commissione nella parte relativa alle informazioni che è necessario fornire per registrare un'iniziativa dei cittadini (Allegato II). Ciò è infatti nell'interesse della maggiore trasparenza possibile e contribuisce quindi all'accettazione delle iniziative proposte. L'indicazione di una specifica base giuridica dovrebbe essere rimessa alla discrezionalità degli organizzatori, anziché essere obbligatoria.

3.1.3 Registrazione formale

Il Comitato reputa che l'assenza dei presupposti indicati dal regolamento proposto come motivi di rifiuto della registrazione («inopportunità» della proposta d'iniziativa perché «abusiva» o «non seria») non sia controllabile per via giudiziaria. I termini utilizzati, infatti, consentono un margine di interpretazione eccessivamente ampio.

Il Comitato propone quindi che, in sede di registrazione formale, ci si limiti a verificare per via amministrativa se essa:

- rispetta il criterio dell'«unità del tema», e dunque non cerca di includere in una sola proposta più istanze di diverso tipo,
- non contiene formulazioni denigratorie nei confronti di singole persone o di gruppi,
- non viola la Carta dei diritti fondamentali e i valori dell'Unione (articolo 2 TUE).

3.1.4 Ricorso giurisdizionale

In generale, si deve naturalmente garantire il diritto dei cittadini ad una buona amministrazione (articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali). Nel caso in cui la registrazione sia rifiutata, gli organizzatori potrebbero sporgere denuncia al Mediatore europeo e, in ultima istanza, potrebbero ovviamente proporre ricorso giurisdizionale.

Il Comitato è dell'avviso che, in un'ottica di trasparenza, questa possibilità di ricorso debba essere indicata espressamente almeno nella relazione introduttiva alla proposta di regolamento.

3.1.5 Controllo di sussidiarietà

Il Comitato reputa superfluo il collegamento, da più parti invocato, al principio di sussidiarietà. La Commissione procederà infatti in ogni caso a un controllo di sussidiarietà, qualora de-

cida di presentare una proposta legislativa in risposta ad un'iniziativa di cittadini.

3.2 Raccolta delle dichiarazioni di sostegno (articolo 5)

3.2.1 Numeri personali d'identità

Ad avviso del Comitato il numero dei dati personali richiesti nel modulo di dichiarazione di sostegno (Allegato III) è sproporzionato, il che rende senz'altro più difficile indurre i cittadini a sottoscrivere una proposta d'iniziativa. Il Comitato è quindi contrario all'obbligo di indicare nel modulo un «numero personale d'identità». È improbabile che un passante che si sia lasciato convincere ad aderire a una proposta d'iniziativa esibisca un documento di identità o ne conosca il numero a memoria. Il Comitato richiama inoltre l'attenzione sul parere negativo adottato in merito dal Garante europeo della protezione dei dati⁽²⁾.

Dato che non tutti gli Stati membri richiedono o anche solo prevedono un «numero personale d'identità» e che, a seconda dello Stato membro, vigono i più diversi documenti di identità⁽³⁾, l'obbligo di indicare tale numero si risolverebbe in un mosaico di dati diversi ma altrettanto «necessari», con il che verrebbe meno la parità di condizioni per la raccolta delle firme. Il principio della parità di trattamento dei cittadini europei verrebbe disatteso, quando invece l'obiettivo perseguito dev'essere l'adozione di una procedura uniforme.

Il Comitato è quindi dell'avviso che si debbano richiedere soltanto i dati necessari a verificare l'identità del firmatario, ossia nome, cognome, indirizzo, data di nascita e cittadinanza. A ciò basterebbe aggiungere la dichiarazione sull'onore del firmatario di aver sottoscritto l'iniziativa soltanto una volta.

3.2.2 Principio della residenza

In base al principio della residenza, in linea generale ogni cittadino dell'Unione dovrebbe essere conteggiato nello Stato in cui risiede, a prescindere dalla sua nazionalità. I cittadini dell'Unione che risiedono in un paese terzo vengono conteggiati nello Stato membro di cui hanno dichiarato di essere cittadini.

3.2.3 Termine massimo per la raccolta delle firme

Ad avviso del Comitato, il termine massimo di 12 mesi proposto dalla Commissione è troppo breve per portare a termine con successo un'iniziativa su scala europea. Esso ribadisce pertanto la sua richiesta di portarlo a 18 mesi.

3.3 Sistemi di raccolta per via elettronica (articolo 6)

Il CESE accoglie con grande favore il fatto che sia prevista la raccolta per via elettronica delle firme e, come la Commissione, ritiene che per garantire tale possibilità siano necessari lavori di preparazione molto accurati. Considerando che un sistema del genere per la raccolta delle firme in un processo di presentazione di un'iniziativa (che differisce dalle petizioni di massa, molto meno vincolanti dal punto di vista giuridico) rappresenta una novità assoluta sul piano mondiale, il Comitato chiede di verificare i seguenti aspetti:

⁽²⁾ Parere del 21 aprile 2010 in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini (fonte: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/>).

⁽³⁾ Orientamento generale su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa europea dei cittadini (10626/2/10 riv. 2).

- la Commissione deve promuovere lo sviluppo di software *open source* per la raccolta elettronica delle firme, mettendoli a disposizione del pubblico,
- i promotori delle iniziative devono poter far certificare tali software nello Stato membro in cui i dati rilevati vengono registrati grazie al sistema di raccolta per via elettronica,
- ulteriori dati di identificazione raccolti per via elettronica, ad esempio grazie a un'e-mail di conferma, dovrebbero poter consentire una perfetta verifica,
- cliccando su un'apposita casella, il firmatario confermerebbe di aver dichiarato soltanto una volta il suo sostegno all'iniziativa.

3.4 Numero minimo di firmatari per Stato membro (articolo 7)

3.4.1 Numero di Stati membri

Il CESE ribadisce la proposta, a suo tempo formulata, di portare a un quarto la soglia minima degli Stati membri. Per garantire l'equivalenza di Parlamento e cittadini, in questo caso occorre applicare lo stesso principio che vige per la creazione di partiti politici a livello europeo⁽⁴⁾. Infatti, non sarebbe giusto che un'iniziativa di cittadini europei incontrasse ostacoli maggiori rispetto alla registrazione di un partito politico europeo.

3.4.2 Numero di firmatari per Stato membro

Il Comitato accoglie con viva soddisfazione il sistema proposto (nell'Allegato I) riguardo al numero minimo di firmatari, basato su un criterio di proporzione decrescente rispetto alla popolazione. Conformemente al principio della residenza (cfr. punto 3.2.2.), anche le persone con doppia cittadinanza o i cittadini UE che vivono in uno Stato membro diverso dal proprio dovrebbero essere conteggiati nel paese in cui risultano residenti. Gli eventuali casi di doppia sottoscrizione dovrebbero in pratica rimanere entro limiti ristretti e quindi non compromettere la validità complessiva di questo strumento.

3.5 Decisione sull'ammissibilità di una proposta d'iniziativa dei cittadini (articolo 8)

3.5.1 Numero delle sottoscrizioni necessarie

Il CESE approva l'approccio trifasico proposto dalla Commissione. Giudica tuttavia troppo elevato il numero delle dichiarazioni di sostegno necessarie per la verifica dell'ammissibilità, fissato a 300 000 firme. Tale requisito rappresenta infatti un onere considerevole per gli organizzatori. E altrettanto grande sarebbe probabilmente la frustrazione delle migliaia di firmatari ai quali fosse comunicato che l'iniziativa da loro sostenuta non è ammissibile.

La verifica dell'ammissibilità dovrebbe essere possibile una volta raggiunto il numero di 50 000 dichiarazioni, firmate da cittadini di tre Stati membri (e senza previo controllo), e la relativa decisione dovrebbe essere presa al massimo entro due mesi, durante i quali gli organizzatori dovrebbero poter continuare la loro raccolta di firme.

3.6 Verifica e certificazione delle dichiarazioni di sostegno da parte degli Stati membri (articolo 9)

Il Comitato appoggia la proposta di consentire verifiche a campione in sede di valutazione.

3.7 Presentazione di un'iniziativa dei cittadini alla Commissione (articolo 10)

Per garantire la massima trasparenza, ciascun firmatario dovrebbe poter chiedere e ottenere informazioni su chi promuove, a livello organizzativo e finanziario, una determinata iniziativa. Il Comitato ribadisce pertanto la sua richiesta che l'organizzatore, all'atto della consegna delle firme, fornisca informazioni anche riguardo alle forme di finanziamento e di sostegno di una determinata iniziativa di cittadini.

3.8 Esame di un'iniziativa di cittadini da parte della Commissione

3.8.1 Assimilazione alle procedure adottate dal Parlamento o dal Consiglio per le loro iniziative

Il Comitato chiede che le iniziative dei cittadini vengano trattate dalla Commissione alla stessa stregua di quelle proposte dal Parlamento o dal Consiglio, rispettivamente ai sensi degli articoli 225 e 241 del TFUE. Esse dovrebbero infatti ricevere la medesima considerazione.

3.8.2 Diritto ad una pubblica audizione

Dato che l'iniziativa europea di cittadini rappresenta anche un mezzo di comunicazione volto a favorire il dialogo tra i cittadini e la Commissione europea, la presentazione di una tale iniziativa dovrebbe essere seguita da una pubblica audizione. Il CESE è pronto a contribuire all'organizzazione di siffatte audizioni, adempiendo così la sua funzione di ponte tra l'UE e i cittadini europei.

3.8.3 Informazione degli organi consultivi

La comunicazione della Commissione in merito al seguito dato all'iniziativa dovrebbe essere notificata anche al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.

3.9 Clausola di revisione (articolo 21)

Data la mancanza di esperienze relative a questo nuovo strumento transnazionale, il Comitato raccomanda di sottoporre a riesame il regolamento già tre anni dopo la sua entrata in vigore. In tale circostanza, la Commissione dovrebbe anche consultare il CESE.

3.10 Entrata in vigore del regolamento (articolo 22)

Il Comitato approva i termini proposti dalla Commissione per l'entrata in vigore del regolamento, malgrado il fatto che, per esempio, non siano ancora stati definiti tutti i dettagli della raccolta per via elettronica delle firme. Le aspettative dei cittadini nei confronti di questo nuovo strumento sono infatti talmente elevate che esso dovrebbe entrare in vigore il più presto possibile.

⁽⁴⁾ Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, GU L 297 del 15.11.2003.

3.11 Altre questioni in sospeso

3.11.1 Sostegno finanziario

Il Comitato ribadisce la sua richiesta che la Commissione assegni un congruo sostegno finanziario alle iniziative di cittadini che abbiano superato, con 50 000 firme, la verifica di ammissibilità.

3.11.2 Traduzione

Il Comitato ritiene che, già al momento della registrazione di una proposta d'iniziativa, i servizi della Commissione dovrebbero tradurre in tutte le lingue ufficiali dell'Unione la breve sintesi delle informazioni necessarie (in totale 800 battute, secondo quanto disposto all'Allegato II).

Una volta che sono state raccolte le prime 50 000 firme e l'iniziativa è stata dichiarata formalmente ammissibile, la Commissione si dovrebbe impegnare a tradurre nelle lingue ufficiali dell'UE l'intero testo dell'iniziativa registrata.

4. Proposte specifiche del CESE

Il Comitato rimanda alle proposte da esso formulate nel già citato parere del 17 marzo 2010, proposte che vengono ulteriormente precisate qui di seguito.

4.1 Comunicazione e informazione

Il Comitato sottolinea la necessità di organizzare una campagna d'informazione esaustiva non appena il regolamento sarà entrato in vigore. In tale contesto, le istituzioni dell'UE dovrebbero collaborare e coordinare le loro attività. Il Comitato sta già lavorando ad un opuscolo informativo che non solo illustri e spieghi ai cittadini e alle organizzazioni della società civile le nuove possibilità offerte dall'iniziativa dei cittadini ma tratti anche di consultazione e di dialogo civile. Il CESE ha inoltre l'intenzione di organizzare un convegno delle parti interessate non appena il regolamento sarà stato adottato. Altre iniziative potrebbero essere destinate ad esempio alle scuole al fine di sensibilizzare in modo più mirato le giovani generazioni.

4.2 Cooperazione interistituzionale

È importante che i membri del personale delle istituzioni e degli organi consultivi dell'UE incaricati di occuparsi delle iniziative di cittadini operino di concerto e si coordinino strettamente tra loro al fine di rispondere in maniera efficace alle esigenze informative dei cittadini. Fermo il rispetto delle competenze di ciascuno, queste sinergie sono di fatto necessarie se si vuole che il diritto d'iniziativa dei cittadini divenga uno strumento efficace al servizio di un modello europeo di democrazia moderna.

4.3 Partecipazione del Comitato

Il CESE ritiene di dover svolgere il proprio ruolo in due fasi distinte:

4.3.1 Prima fase: il Comitato come «sostenitore esterno»

Nella fase di preparazione o nel corso del processo di presentazione di un'iniziativa, il Comitato è disposto a svolgere, in quanto piattaforma di dialogo e d'informazione, il ruolo di «catalizzatore» in grado di collegare ed eventualmente mettere in contatto le varie iniziative dei cittadini, senza che ciò vincoli in alcun modo il Comitato in relazione al contenuto dell'iniziativa.

4.3.2 Seconda fase: il Comitato come «coadiuvatore istituzionale»

Nell'esercizio della sua funzione fondamentale - quella consultiva nei confronti della Commissione europea, del Parlamento e del Consiglio -, il Comitato può, in questa seconda fase, accompagnare un'iniziativa di cittadini sul piano istituzionale. Esso è quindi pronto ad elaborare un parere affinché la Commissione, nell'ambito del suo processo di consulenza interna, possa formarsi un'opinione in merito a un'iniziativa proficua. È inoltre pronto a mettere a disposizione la sua infrastruttura per organizzare audizioni concernenti una determinata iniziativa.

4.3.3 Rafforzamento delle strutture esistenti

Le proposte avanzate dal Comitato nel presente parere e in quello del 17 marzo 2010 presuppongono, se del caso, un rafforzamento delle strutture già esistenti al suo interno e potrebbero anche richiedere risorse aggiuntive per assolvere in maniera adeguata questo nuovo compito.

Bruxelles, 14 luglio 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI