

## I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

## PARERI

## COMITATO DELLE REGIONI

114<sup>a</sup> SESSIONE PLENARIA DEL 12, 13 E 14 OTTOBRE 2015

**Parere del Comitato europeo delle regioni — Iniziativa dei cittadini europei**

(2015/C 423/01)

<b>Relatore:</b>	Luc VAN DEN BRANDE (BE/PPE), presidente dell'Ufficio di collegamento Fiandre-Europa
<b>Testo di riferimento:</b>	Relazione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini  COM(2015) 145 final

**I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE**

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI,

**Iniziativa dei cittadini europei (ICE) e democrazia partecipativa europea**

1. ricorda che i cittadini sono al centro del progetto europeo. La democrazia partecipativa europea deve essere considerata come il diritto dei cittadini europei di partecipare alla politica europea e alla definizione del futuro dell'Europa. In virtù del Trattato (art. 10, par. 3) ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione;
2. osserva che secondo l'articolo 11 del Trattato sull'Unione europea, è compito delle istituzioni dell'Unione informare i cittadini e le organizzazioni rappresentative e dare loro la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Lo stesso articolo contiene un mandato specifico per la Commissione europea di procedere a consultazioni delle parti interessate al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione;
3. rileva che le disposizioni sull'iniziativa dei cittadini europei sono più specifiche di quanto stabilito all'articolo 11, paragrafi da 1 a 3. L'articolo 11, paragrafo 4 sull'ICE fa riferimento non alla «definizione di un'agenda» ma alla prospettiva di un «atto giuridico». Si dovrebbe riconoscere che l'ICE, analogamente ad altri strumenti di democrazia diretta a livelli differenti, dovrebbe altresì permettere ai cittadini di influenzare l'agenda relativa alle decisioni politiche dell'UE;
4. ricorda che l'iniziativa dei cittadini europei è un diritto per i cittadini europei. Essa dovrebbe essere usata per dare risposta al deficit democratico europeo e per fornire uno strumento ai cittadini europei con l'obiettivo di colmare il divario che li separa dalla politica europea. In questa situazione di crisi prolungata sia in termini economici che di fiducia nell'UE, è essenziale usare tutte le opportunità per un dialogo aperto con i cittadini ed evitare che la loro disillusione nei confronti del Progetto d'integrazione europea diventi ancora più profonda. Questa è anche un'occasione per far rinascere e ricostruire ulteriormente la fiducia di quei giovani europei che potrebbero non credere più nell'idea di integrazione europea. Rafforzare la democrazia partecipativa è il solo modo per mantenere la prospettiva dell'avvenire dell'UE e per colmare il deficit democratico; constata che l'iniziativa dei cittadini europei è intesa a coinvolgere più direttamente i cittadini nell'agenda politica europea e quindi a offrire loro il diritto di iniziativa legislativa. Inoltre, l'iniziativa dei cittadini europei, in quanto strumento transnazionale, aspira a stimolare un dibattito su scala europea in merito alle questioni che interessano i cittadini europei;

5. pone l'accento sul fatto che l'ICE deve essere valutata nell'ambito di un contesto realistico con un'ambizione chiara e mirata e con direttive strutturate sui passi attraverso i quali ciò si può realizzare: non si tratta di uno strumento che sostituisce il diritto di iniziativa della Commissione europea, che ha favorito lo sviluppo del processo di approfondimento dell'Unione e deve rimanere intatto; l'ICE completa la diversificazione delle dinamiche legislative e conferisce una dimensione transnazionale; si tratta di un canale supplementare per la reciproca comprensione, dal quale la Commissione stessa trae vantaggio; essa ha il potenziale per essere un ottimo esempio di «democrazia in azione»;
6. fatta salva l'iniziativa europea dei cittadini, evidenzia l'importanza di promuovere a livello regionale e locale tutte quelle iniziative che favoriscano la trasparenza, la collaborazione e la partecipazione dei cittadini europei alle politiche pubbliche, nel quadro del principio di democrazia partecipativa. Inoltre il necessario coinvolgimento degli enti regionali e locali deriva dal fatto che l'ICE riguarda spesso ambiti politici in cui tali enti sono interamente o parzialmente competenti;
7. è del parere che dovremmo rafforzare i nostri strumenti partecipativi giuridici e politici per giungere a una rinnovata architettura di governance sulla base del principio della governance multilivello. La governance multilivello è essenzialmente multi-canale e consente quindi una cittadinanza europea più «attiva». La sfida consiste nel prevedere un sistema innovativo di rappresentanza di interessi, in cui i cittadini si sentano rappresentati su una base di parità nelle loro diverse identità;
8. sottolinea l'importanza, per la legittimità e la rendicontabilità dell'UE, di uno spazio pubblico europeo di dibattito tra cittadini e con i responsabili politici e istituzionali. Il deficit di democrazia può essere eliminato soltanto se viene posta in essere una sfera pubblica europea nella quale sia integrato il processo democratico;
9. ribadisce che gli enti locali e regionali attribuiscono particolare importanza alla democrazia partecipativa, attraverso la quale le organizzazioni della società civile possono essere coinvolte nel processo decisionale europeo e sono in grado svolgere il proprio ruolo;
10. è del parere che l'iniziativa dei cittadini europei dovrebbe essere considerata come uno degli strumenti per realizzare gli obiettivi della democrazia partecipativa, ma ritiene che non ci si dovrebbe attendere il coinvolgimento automatico dei cittadini nel processo decisionale europeo per opera dell'iniziativa;
11. fa presente che l'iniziativa dei cittadini europei è l'espressione della democrazia partecipativa che integra la nozione di democrazia rappresentativa; essa potenzia il ventaglio di diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione e il dibattito pubblico sulla politica europea e dovrebbe rafforzare nei cittadini il sentimento di appartenenza all'Unione e di identificazione con quest'ultima;
12. ricorda l'esistenza di altri canali di democrazia partecipativa, come altre forme di dialogo civile e il coinvolgimento di rappresentanti della società civile, che non dovrebbero essere trascurati, dato che le iniziative dei cittadini europei si concentrano su una questione politica specifica e richiedono un grande sforzo coordinato e considerevoli risorse finanziarie;
13. invita, in questo contesto, la Commissione europea a elaborare una relazione sulle modalità di applicazione delle disposizioni dell'articolo 11, paragrafi 1 e 2, del Trattato sull'Unione europea, e a chiarire pertanto in che modo essa mette in pratica la democrazia partecipativa;
14. si chiede se (tenuto conto del numero limitato di iniziative riuscite) siano stati conseguiti gli obiettivi iniziali, così come definiti nel regolamento: ovvero attribuire ad ogni cittadino il diritto di partecipare alla democrazia europea; offrire ai cittadini l'opportunità di rivolgersi direttamente alla Commissione; introdurre procedure chiare, semplici e di facile applicazione;
15. rileva che la Commissione ha fatto del suo meglio per amministrare l'ICE, ma che, d'altro canto, vi è un'urgente necessità di rivedere certi aspetti del suo approccio e di agire per individuare quelle misure che sono state eccessivamente legalistiche e restrittive e porvi rimedio.

#### **La relazione della Commissione europea**

16. Prende atto della relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini, presentata conformemente all'articolo 22 di detto regolamento, in base al quale la Commissione trasmette una relazione ogni tre anni;

17. rileva che la relazione riconosce alcuni problemi e carenze, ma è principalmente una relazione fattuale e tecnica, che fa il punto della situazione dopo tre anni di applicazione del regolamento. La relazione non è in grado di dare una risposta ai difetti che potrebbero condurre alla fine dell'iniziativa: «una rivoluzione democratica che non ha mai avuto luogo»;
18. osserva che è diffusa l'impressione di una Commissione piuttosto prudente e restrittiva nell'approccio e nella valutazione e che si tratta di un aspetto che andrebbe monitorato e regolarmente sottoposto a esame critico al fine di migliorare le cose;
19. afferma, sulla scorta della relazione della Commissione, che l'iniziativa dei cittadini europei ha grandi potenzialità: in tre anni sono state proposte alla Commissione 51 iniziative, incentrate su vari ambiti politici, come la politica sociale, l'ambiente, il benessere degli animali e l'istruzione;
20. rileva, d'altra parte, che per 20 (39 %) di queste 51 iniziative la registrazione è stata respinta dalla Commissione e non è stato superato il test di ammissibilità, soprattutto perché tali iniziative «esulano manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati». I sei organizzatori di ICE hanno deciso di impugnare tali rifiuti dinanzi alla Corte di Giustizia europea;
21. prende atto che solo tre iniziative hanno finora raggiunto l'obiettivo di un milione di firme. Il modo in cui la Commissione darà seguito a tali iniziative di successo influenzerà in maniera determinante la decisione dei cittadini europei di continuare ad attribuire importanza all'iniziativa dei cittadini come modello partecipativo;
22. esprime preoccupazione per il fatto che il numero di iniziative presentate è sistematicamente in diminuzione (23 nel 2012, 17 nel 2013 e 10 nel 2014) e che il numero dei rifiuti è in aumento (30 % nel 2012 e 50 % nel 2014); raccomanda pertanto che la Commissione europea semplifichi le relative condizioni;
23. concorda con la Commissione sulla necessità di migliorare significativamente l'iniziativa dei cittadini europei e di trovare soluzioni per consentire un utilizzo più efficiente di tale strumento;
24. invita la Commissione a adottare un approccio più politico verso l'ICE e ad accordare più spazio alla discussione, a essere più aperta, senza limitare la questione agli aspetti giuridici. La democrazia, soprattutto in un ambiente istituzionale multilivello, implica la partecipazione attiva e il controllo da parte dei cittadini, e comporta una responsabilità per le istituzioni di stimolare questa partecipazione.

### **Raccomandazioni per garantire il successo dell'iniziativa dei cittadini europei in futuro**

#### *a) Osservazioni generali*

25. Osserva che sarebbe stato opportuno fare riferimento ai diritti e doveri dei cittadini e al principio di sussidiarietà per quanto riguarda i criteri di ammissibilità;
26. ritiene che debba essere trovata una soluzione per l'attuale conflitto d'interesse della Commissione, che deve essere allo stesso tempo un organo chiave per la messa a disposizione di informazioni e una struttura di supporto per le ICE, che è il principale interlocutore per le ICE e funge anche da «giudice» per le decisioni riguardanti la registrazione e l'ammissibilità delle iniziative, stia gravemente nuocendo all'efficacia dell'ICE nel promuovere la partecipazione e la fiducia dei cittadini;
27. sottolinea che questo conflitto di interesse per la Commissione deve incoraggiare le altre istituzioni (Consiglio, Parlamento, Comitato delle regioni, Comitato economico e sociale europeo) a svolgere il loro ruolo nel quadro della procedura ICE;
28. suggerisce che sarebbe più opportuno nominare un «comitato di saggi» ad hoc imparziale, formato da esperti, studiosi e/o giuristi, e incaricato di verificare l'ammissibilità, evitando che la Commissione svolga il ruolo sia di giudice che di organo esaminatore;
29. reputa che al Parlamento europeo spetti un ruolo centrale da svolgere nel rafforzare la trasparenza e la rendicontabilità delle procedure ICE e nel seguito politico, specificamente migliorando il grado di inclusione delle audizioni organizzate e esercitando una pressione politica, ove opportuno, sulla Commissione europea perché risponda in modo tempestivo e costruttivo alle ICE andate a buon fine;

30. sottolinea che la Commissione deve rispettare i principi dello Stato di diritto europeo, secondo i quali occorre evitare qualsiasi valutazione arbitraria di ammissibilità. Si tratta inoltre di una questione di «buona governance» e non semplicemente di un problema di «legiferare meglio». La Commissione dovrebbe tenere conto del principio di «responsabilità» in conformità e nel rispetto dei Trattati;

31. è a favore di una migliore valutazione ex ante al fine di evitare delusioni alla fine. Nella situazione attuale è prevista solo una valutazione ex post dopo la registrazione e dopo la raccolta delle firme;

32. suggerisce di estendere a 18 mesi il periodo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno;

33. sostiene la richiesta comune delle parti interessate e degli organizzatori dell'ICE di consentire a questi ultimi di scegliere la data alla quale iniziare la raccolta delle firme, entro un limite di tempo chiaramente definito dopo la registrazione; suggerisce di accordare agli organizzatori di un'ICE un periodo aggiuntivo di due mesi tra la registrazione e l'inizio della raccolta di firme, per consentire loro di informare meglio i cittadini europei e organizzare la raccolta delle firme;

34. sostiene la creazione di uno status giuridico per i comitati di cittadini, per limitare il rischio di responsabilità personale per i membri e facilitare le campagne;

35. sottolinea che la Commissione non deve decidere arbitrariamente di respingere le ICE e, qualora decida di dar seguito a un'ICE che ha ottenuto il numero richiesto di dichiarazioni di sostegno, deve presentare una proposta legislativa entro un anno, come avviene con le iniziative parlamentari. In questo periodo di un anno, la Commissione potrebbe dare progressiva attuazione ai risultati dell'ICE, per giungere infine a una proposta legislativa. In caso contrario, l'ICE diventerebbe obsoleta;

36. ritiene indispensabile una revisione del regolamento, in modo da superare gli ostacoli individuati. Una revisione non è certamente prematura dato che si tratta di un «esperimento» unico, i cui risultati sono difficili da prevedere. Occorrono interventi tempestivi e preventivi, per evitare di scoraggiare potenziali organizzatori di ICE;

37. desidera continuare a collaborare con le istituzioni europee e con tutte le parti interessate, nel processo di valutazione del funzionamento del regolamento fino ad ora, e contribuire alla sua revisione, affinché questo strumento possa dispiegare appieno il proprio potenziale;

38. suggerisce di studiare la possibilità di cambiare il regolamento sull'ICE in modo che diventi ammissibile proporre iniziative dei cittadini dirette a ottenere modifiche concrete dei Trattati UE a norma dell'articolo 48 del TUE;

39. afferma che i problemi che non richiedono modifiche del regolamento ICE stesso dovrebbero essere affrontati il più rapidamente possibile. Procedure semplici e trasparenti saranno senz'altro determinanti per il futuro successo dell'iniziativa dei cittadini europei.

b) *Modifiche e miglioramenti dell'ICE da attuare tempestivamente*

40. Fa notare che le osservazioni in merito alle procedure attuali e alle proposte di miglioramento, formulate da varie parti interessate e organizzatori di iniziative dei cittadini, sono molto simili e che, pertanto, dovrebbe essere possibile apportare modifiche e miglioramenti senza ulteriori ritardi;

41. richiama l'attenzione sulla scarsa consapevolezza del pubblico in materia di ICE. Un'indicazione di questa generale mancanza di familiarità è attestata da un recente sondaggio Eurobarometro <sup>(1)</sup> delle percezioni pubbliche dell'UE in sei Stati membri (Italia, Germania, Danimarca, Portogallo, Finlandia e Polonia), da cui emerge che l'unico paese che mostri una percentuale significativa di rispondenti cui la nozione di ICE non sia sconosciuta è la Germania. Sottolinea pertanto la necessità di un'azione congiunta da parte dell'UE e di altri livelli di governance per rendere i cittadini consapevoli del loro diritto di proporre e sostenere un'ICE. Per rendere i cittadini consapevoli di questo diritto, campagne d'informazione che coinvolgano gli enti regionali e locali e che abbiano tra i loro destinatari diretti i giovani dovrebbero essere promosse in tutti gli Stati membri dell'UE;

<sup>(1)</sup> Eurobarometro, settembre 2014.

42. sollecita sforzi di comunicazione più efficaci sull'ICE e sottolinea il ruolo della comunicazione decentrata in questo contesto. Gli enti regionali e locali possono svolgere un ruolo fondamentale nel mostrare l'importanza delle questioni politiche a livello UE ai cittadini e nello spiegare come l'ICE può essere uno strumento per influenzare la politica UE. Sostiene l'idea di usare gli uffici di rappresentanza della Commissione europea negli Stati membri per costruire reti d'informazione sull'ICE più robuste e incoraggia la Commissione a coinvolgere gli enti locali e regionali in tali reti. Se l'ICE fa grande affidamento sulle nuove tecnologie per la raccolta di firme entro i termini previsti, gli enti regionali e locali hanno un ruolo fondamentale da svolgere nel diffondere le informazioni e nel trasmettere i messaggi da e verso la popolazione;

43. ribadisce la sua proposta di creare un punto d'informazione interistituzionale, il cui obiettivo sarebbe quello di aumentare la consapevolezza generale in materia di ICE in quanto strumento, promuoverne l'uso, dare un minimo di visibilità alle iniziative dei cittadini in corso e andate a buon fine, e rispondere ad alcune domande sull'ICE;

44. è favorevole alla creazione di un centro di assistenza (helpdesk) sull'ICE, in grado di fornire assistenza tecnica e consigli su come organizzare e gestire una campagna per un'ICE, con il sostegno finanziario del bilancio UE. Tale centro di assistenza dovrebbe essere distinto dalle istituzioni dell'UE perché la neutralità è un elemento chiave del successo di questa iniziativa, e può contribuire a ispirare fiducia in quanti considerano l'idea di avviare un'iniziativa dei cittadini;

45. ha la ferma intenzione di proseguire la cooperazione con il Comitato economico e sociale europeo nell'organizzazione, in maniera regolare, di una «Giornata ICE», che valuti i progressi realizzati nell'applicazione e nell'attuazione del regolamento, stimoli la discussione tra le istituzioni dell'UE e gli organizzatori delle ICE sulle sfide che devono affrontare questi ultimi, e incoraggi il dialogo tra cittadini e rappresentanti delle istituzioni sulle iniziative in corso di sviluppo;

46. constata che, come l'esperienza insegna, l'assistenza durante la preparazione di un'ICE è forse tanto importante quanto l'ICE stessa. Il successo di un'ICE dipende naturalmente dal sostegno delle organizzazioni della società civile (personale, strumenti finanziari). La gestione di un'ICE da parte di singoli cittadini, senza alcun aiuto esterno, professionale e finanziario, è estremamente difficile;

47. sottolinea che troppi requisiti e oneri possono ripercuotersi negativamente sugli obiettivi dell'UE di avvicinare i cittadini all'UE e sulla disponibilità dei cittadini a partecipare al processo decisionale dell'Unione europea; il diritto di iniziativa dei cittadini europei dovrà incoraggiare quante più persone possibile a partecipare attivamente alla politica dell'UE, e sfatare i pregiudizi degli scettici;

48. chiede alla Commissione di sviluppare anche forme appropriate di risposta alle ICE che ricevono un sostegno significativo, ma non soddisfano tutti i criteri formali o non raggiungono effettivamente il milione di firme, in modo che il messaggio politico sostanziale di tali ICE e la mobilitazione che hanno creato non siano completamente ignorati;

49. constata che i cittadini sono desiderosi di partecipare alle politiche pubbliche, ma sono pronti a farlo solo se la loro partecipazione risulta semplice e consente di fare la differenza. I cittadini vogliono conoscere l'esito delle iniziative che essi sostengono. Favorire un dialogo bidirezionale tra le istituzioni dell'UE e i sostenitori di un'ICE è fondamentale per il successo dell'ICE stessa;

50. invita la Commissione a valutare la possibilità di fornire sostegno finanziario al costoso processo dello sviluppo organizzativo transnazionale (da parte del relativo comitato di cittadini) di iniziative dei cittadini europei che si inseriscano nel quadro di un settore politico di competenza della Commissione e che dimostrino di avere un massiccio appoggio popolare (per esempio raggiungendo una soglia prefissata entro una certa data, come elemento ulteriore rispetto al criterio del milione di firme richieste per formulare la proposta legislativa). Ciò aiuterebbe a mantenere la necessaria concentrazione sulle attività, basata su una prospettiva che ha come riferimento i cittadini, e assicurerebbe la trasparenza dei finanziamenti che supportano tali ambizioni;

51. propone che nel caso in cui tali ICE possano rapportarsi a proposte con un impatto sulla governance locale e regionale, sulla dimensione territoriale o sulla sussidiarietà sufficientemente dimostrabile e positivo da conquistare il previo sostegno dell'Ufficio di presidenza del CdR, il CdR dovrebbe essere incaricato di vigilare sul funzionamento del summenzionato meccanismo di finanziamento nonché di fornire ulteriore assistenza attraverso l'impegno a promuovere le iniziative;

52. sottolinea che i requisiti attuali, definiti su base nazionale, per la raccolta dei dati costituiscono gravi ostacoli alla raccolta delle firme e pertanto esorta caldamente gli Stati membri a adottare tutte le misure necessarie per semplificare i requisiti in materia di dati personali e per armonizzare quanto prima i requisiti in tutta l'UE;

53. sollecita la Commissione europea a garantire la piena trasparenza del processo decisionale e in particolare invita la Commissione a spiegare in dettaglio le motivazioni del rifiuto di un'ICE se è ritenuta esulare «manifestamente dalla competenza della Commissione» e allo stesso tempo informare gli organizzatori delle pertinenti considerazioni, in modo che essi possano decidere se rivedere la loro ICE e ripresentarla modificata;

54. invita la Commissione a chiarire le proprie scelte politiche al pubblico in maniera dettagliata e trasparente, nella sua risposta formale a un'ICE che ha ottenuto oltre un milione di firme. È necessario prevedere un attento seguito politico.

c) *Il contributo del Comitato delle regioni e degli enti locali e regionali*

55. Ribadisce la propria disponibilità ad assistere la Commissione nel valutare se le iniziative siano conformi al principio di sussidiarietà o in che modo esse contribuiscano alla coesione territoriale e alla cooperazione transfrontaliera;

56. sottolinea che l'ICE mette a disposizione dei cittadini uno strumento volto a consentire loro di partecipare attivamente alla definizione delle politiche europee e che le istituzioni UE non dovrebbero pertanto agire da promotori di ICE. Riconosce tuttavia il proprio ruolo e la propria responsabilità e ricorda in questo contesto la decisione dell'Ufficio di presidenza <sup>(2)</sup> concernente il coinvolgimento del Comitato delle regioni nelle iniziative dei cittadini europei. Ribadisce il suo impegno a sostenere le ICE che rientrano nel mandato politico del CdR e che sono ritenute politicamente rilevanti, per esempio: sostenendo la Commissione europea nella sua analisi delle ICE proposte dal punto di vista della loro rilevanza locale/regionale e della sussidiarietà; ospitando eventi collegati all'ICE, appoggiando azioni di comunicazione decentrate sull'ICE, elaborando, ove opportuno, pareri d'iniziativa su temi materia di ICE, partecipando attivamente alle audizioni del PE e al seguito politico; sostenendo l'attuazione delle ICE andate a buon fine e eventualmente la legislazione adottata in risposta ad esse.

Bruxelles, 13 ottobre 2015

*Il Presidente  
del Comitato europeo delle regioni*

Markku MARKKULA

---

<sup>(2)</sup> 144ª riunione dell'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni, 10 aprile 2013, punto 8 — CDR 1335-2013\_11\_00\_TRA\_NB-item 8.