

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'attuazione del Trattato di Lisbona: la democrazia partecipativa e l'iniziativa europea dei cittadini (articolo 11 TUE)» (parere di iniziativa)

(2010/C 354/10)

Relatrice: **Anne-Marie SIGMUND**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 luglio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

L'attuazione del Trattato di Lisbona: la democrazia partecipativa e l'iniziativa europea dei cittadini (articolo 11 TUE).

Il sottocomitato incaricato di preparare i lavori del Comitato in materia ha formulato il proprio parere in data 11 febbraio 2010.

Alla sua 461a sessione plenaria, dei giorni 17 e 18 marzo 2010 (seduta del 17 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 163 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Le disposizioni sui principi democratici dell'UE contenute nel nuovo Trattato sull'Unione europea (TUE) costituiscono, ad avviso del Comitato, una pietra miliare nel cammino verso un'Europa dei cittadini realmente vissuta, utilizzabile sul piano pratico e capace di prendere forma in maniera concreta. Tuttavia, è necessario definire in maniera più rigorosa i singoli processi democratici e dotarli delle strutture necessarie.

1.2 In materia di dialogo civile orizzontale e verticale (rispettivamente, paragrafi 1 e 2 dell'articolo 11 TUE), il Comitato invoca una definizione chiara di questo strumento e l'adozione di norme che disciplinino le relative procedure e i soggetti che vi prendono parte. Esso esorta la Commissione a procedere in modo analogo a quello seguito per l'articolo 11, paragrafo 4, TUE, ossia ad avviare un processo di consultazione presentando un Libro verde sul dialogo civile e ad adottare le disposizioni necessarie sulla base dei risultati ottenuti.

1.3 Il Comitato sottolinea la sua disponibilità, già manifestata in più occasioni, a contribuire in maniera concreta, in quanto partner e intermediario del dialogo civile, allo sviluppo di tale dialogo nonché a rafforzare il proprio ruolo di punto d'incontro. Il Comitato mette a disposizione di tutti gli organi dell'UE la propria rete e la propria infrastruttura, al fine di accompagnare in maniera costruttiva il dialogo civile con la società civile organizzata.

1.4 Con l'articolo 11, paragrafo 3, TUE, la prassi della Commissione in materia di consultazione, già oggi ampiamente sperimentata, viene collocata nel contesto del pilastro partecipativo, ora rafforzato, del modello democratico europeo. Anche per questo strumento il Comitato invoca norme di procedura più chiare, che rispettino il principio di trasparenza, apertura e rappresentatività.

1.5 Con l'«iniziativa dei cittadini europei» introdotta dall'articolo 11, paragrafo 4, TUE, per la prima volta nella storia il Trattato dà forma concreta a una procedura di democrazia diretta a livello transfrontaliero e transnazionale. Il Comitato accoglie con grande favore questa nuova possibilità e intende contribuire concretamente a tale storica innovazione. Esso precisa quindi la propria posizione in vista delle concrete disposizioni di applicazione che dovranno essere adottate entro il 2010. In proposito occorre assicurarsi che:

- i cittadini non incontrino ostacoli inutili nell'esercizio delle loro facoltà partecipative, dato che si tratta soltanto di una iniziativa volta a mettere una questione all'ordine del giorno,
- l'adozione di regole del gioco e disposizioni chiare renda più facile ai promotori organizzare la loro iniziativa nei 27 Stati membri senza scontrarsi con ostacoli imprevisti a livello nazionale,
- ai promotori venga garantito, se del caso, un sostegno finanziario non appena raggiunta una determinata soglia.

1.6 Il Comitato si propone come elemento centrale di una infrastruttura transnazionale e democratica in Europa, e svolgerà il proprio ruolo nel quadro dell'articolo 11 TUE in maniera mirata ed efficace. Esso si offre inoltre di fungere da sportello di informazioni, di sostenere se del caso le iniziative dei cittadini adottando un parere pertinente, di organizzare audizioni su iniziative che abbiano avuto successo e di appoggiare, eventualmente anche con un parere, la valutazione effettuata dalla Commissione.

2. Contesto

2.1 Nel dicembre 2001 a Laeken i capi di Stato e di governo dell'UE hanno adottato un nuovo metodo per l'elaborazione dei Trattati europei e deciso di convocare una «Convenzione sul futuro dell'Europa». Quest'ultima, grazie alla sua composizione⁽¹⁾, ha sviluppato una notevole dinamica democratica ed ha infine presentato, nel giugno 2003, un testo contenente proposte innovative nel senso di una maggiore trasparenza e partecipazione.

2.2 Dopo la mancata ratifica del «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa» elaborato dalla Convenzione, dovuta all'esito negativo dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi, un Trattato riveduto sull'Unione europea è stato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

3. Introduzione

3.1 L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona rende più semplici, razionali e trasparenti numerose procedure, ripartisce le competenze in maniera più chiara, estende le prerogative del Parlamento europeo e rafforza la visibilità dell'UE sia al suo interno che all'esterno.

3.2 Oltre che nelle forme della democrazia parlamentare (indiretta)⁽²⁾, il modello democratico europeo viene ampliato e rafforzato - ma in nessun caso sostituito - anche dall'ancoraggio della democrazia partecipativa (diretta) nel Trattato sull'Unione europea.

3.3 Le disposizioni concrete in materia di democrazia partecipativa riguardano:

- il dialogo civile orizzontale,
- il dialogo civile verticale,
- la prassi già seguita dalla Commissione in materia di consultazione, e
- la nuova «iniziativa dei cittadini europei».

3.4 Conformemente alla natura del Trattato sull'Unione europea, le disposizioni dell'articolo 11 TUE sono soltanto clausole generali, che adesso occorrerà definire, sviluppare e attuare con le appropriate misure normative e alle quali i soggetti interessati sono chiamati a dar vita.

⁽¹⁾ Della Convenzione facevano parte, oltre al Presidente Valéry GISCARD D'ESTAING e ai due vicepresidenti Giuliano AMATO e Jean Luc DEHAENE, i seguenti membri:

- 15 rappresentanti dei capi di Stato e di governo degli Stati membri,
- 13 rappresentanti dei capi di Stato e di governo dei paesi candidati all'adesione,
- 30 rappresentanti dei parlamenti nazionali degli Stati membri,
- 26 rappresentanti dei parlamenti nazionali dei paesi candidati all'adesione,
- 16 rappresentanti tratti dalle file dei parlamentari europei,
- 2 rappresentanti della Commissione europea.

A questi si aggiungevano 13 osservatori provenienti dal CESE, dal CdR e dalle parti sociali, nonché il Mediatore europeo. Gli osservatori in rappresentanza del CESE erano Göke FRERICH, Roger BRIESCH e Anne-Marie SIGMUND.

⁽²⁾ L'articolo 10 TUE dispone che «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa».

3.5 In tema di «iniziativa dei cittadini europei» la Commissione ha già adottato una valida iniziativa e pubblicato un Libro verde⁽³⁾; al termine della procedura di consultazione così avviata, essa presenterà una proposta di regolamento per l'attuazione dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE. La Commissione invia dunque un segnale chiaro dell'importanza del dialogo nella preparazione delle norme attuative di questo nuovo strumento, e in tale contesto presta una particolare attenzione al contributo dei soggetti della società civile organizzata e dei cittadini interessati provenienti dall'intera Unione che, in un secondo tempo, saranno i promotori di tali iniziative.

4. Il Trattato di Lisbona: l'articolo 11 TUE

4.1 Il dialogo civile orizzontale

Articolo 11, paragrafo 1, TUE: «Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione».

4.1.1 Questa disposizione conferisce al «dialogo civile» orizzontale la sua base giuridica, senza peraltro definirlo in maniera più precisa. Il Comitato si è già pronunciato in merito al dialogo civile in diversi pareri⁽⁴⁾ - ⁽⁵⁾ - ⁽⁶⁾, spiegando che lo considera un elemento chiave della partecipazione nel quadro del modello democratico europeo. Esso ha inoltre sottolineato a più riprese la propria disponibilità a fungere da piattaforma e moltiplicatore di tale dialogo e a contribuire alla creazione di un'opinione pubblica europea. In tale contesto il Comitato ha ripetutamente posto l'accento anche sul fatto che, in quanto partner e intermediario del dialogo civile, esso desidera contribuire - e contribuirà - in maniera costruttiva allo sviluppo di tale dialogo. E, sempre in tale contesto, il Comitato è ben disposto a rafforzare il proprio ruolo di punto di incontro e a fornire anche un sostegno pratico, ad esempio mettendo a disposizione la propria infrastruttura. Il Comitato considera molto importante contribuire direttamente a far sì che il dialogo civile ottenga la necessaria risonanza (a livello europeo) e diventi un autentico discorso interattivo.

4.1.2 Il Comitato insiste ancora una volta sulla necessità di definire in modo chiaro questo strumento di democrazia partecipativa e di stabilire le modalità concrete del suo funzionamento. Così, ad esempio, si deve stabilire con chiarezza quali criteri di «rappresentatività» vadano soddisfatti dalle «associazioni» menzionate nel paragrafo in esame affinché queste possano partecipare al dialogo. Anche riguardo alla questione della rappresentatività degli attori della società civile organizzata il Comitato ha già fatto notare⁽⁷⁾ quanto sia importante distinguere tra rappresentatività quantitativa (legittima rappresentanza della maggioranza degli interessati) e qualitativa (prova della specifica competenza richiesta). Ad avviso del Comitato, le associazioni da includere nel dialogo devono essere rappresentative sul piano sia quantitativo che qualitativo.

⁽³⁾ COM(2009) 622 def. dell'11 novembre 2009.

⁽⁴⁾ Parere del 25 aprile 2001 sul tema *La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo(governance)* - *Contributo del Comitato all'elaborazione del Libro bianco* (GU C 193 del 10.7.2001).

⁽⁵⁾ Parere del 14 febbraio 2006 sul tema *La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile* (GU C 88 dell'11.4.2006).

⁽⁶⁾ Parere esplorativo del 9 luglio 2008 sul tema *Un nuovo programma europeo di azione sociale* (GU C 27 del 3.2.2009), punti 7.6 e 7.7.

⁽⁷⁾ Cfr. nota 5.

4.1.3 Inoltre, bisognerà che il legislatore indichi con maggiore precisione quali misure concrete reputa necessarie per soddisfare il requisito degli «opportuni canali» di cui al paragrafo in esame.

4.1.4 A tale riguardo il Comitato giudica importante richiamare l'attenzione sulla differenza tra il dialogo civile e il dialogo sociale a livello europeo, e mette in guardia contro una possibile confusione tra i due concetti. È evidente che il dialogo sociale europeo costituisce anche un elemento essenziale di partecipazione qualificata; tuttavia, esso è soggetto a regole particolari riguardo al contenuto, alla partecipazione, alla procedura e agli effetti. Il suo ancoraggio normativo nel Trattato rispecchia la sua importanza.

4.2 Il dialogo civile verticale

Articolo 11, paragrafo 2, TUE: «Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile».

4.2.1 Con questo paragrafo si tiene conto del dialogo civile verticale e si obbligano le istituzioni dell'Unione a svolgere tale dialogo in maniera regolare. Anche riguardo a questa forma di dialogo civile il Comitato si è già pronunciato⁽⁸⁾ e anche in questo caso esso invita la Commissione a stabilirne con maggiore precisione le modalità sia sul piano del contenuto che delle procedure giuridiche.

4.2.2 Già da qualche tempo il Parlamento europeo - in previsione dell'entrata in vigore di questa disposizione del Trattato - ha fondato la cosiddetta «Agorà», creando così uno strumento per il dialogo civile verticale.

4.2.3 Dato che l'articolo 11, paragrafo 2, TUE obbliga tutte le istituzioni a un dialogo con la società civile, il Comitato invita tutte le istituzioni europee, ma in particolare il Consiglio, a chiarire il più presto possibile le loro intenzioni riguardo all'attuazione di questa norma del Trattato.

4.2.4 Il Comitato mette a disposizione di tutte le istituzioni dell'UE la propria rete e la propria infrastruttura al fine di lanciare e di accompagnare in maniera costruttiva questo dialogo verticale con la società civile organizzata.

4.3 Consultazioni ad opera della Commissione europea

Articolo 11, paragrafo 3, TUE: «Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate».

4.3.1 Con la disposizione in esame, la prassi della Commissione in materia di consultazioni - già oggi ampiamente sperimentata - viene collocata nel contesto del pilastro partecipativo,

ora rafforzato, del modello democratico europeo. Il Comitato rammenta⁽⁹⁾-⁽¹⁰⁾ che detta prassi è in fondo un elemento essenziale del progetto di «governance europea» lanciato dalla Commissione nel 2001⁽¹¹⁾ e, in quanto misura «dall'alto» (*top-down*), consente solo in maniera indiretta un'azione della società civile. Sottolinea ancora una volta che la «consultazione», in quanto iniziativa delle autorità, va distinta dalla «partecipazione», che è un diritto dei cittadini. L'aspetto costituito dalla partecipazione attiva della società civile organizzata a un processo avviato di sua iniziativa, ovvero «dal basso» (*bottom-up*), non viene toccato da questa misura.

4.3.2 Il Comitato è disposto, nel quadro del proprio mandato, ad appoggiare la Commissione europea qualora essa desideri effettuare consultazioni che vadano al di là del quadro consueto dell'indagine on line, ad esempio organizzando audizioni comuni su temi specifici o tenendo consultazioni aperte nell'ambito di «forum delle parti interessate» (*stakeholders' forum*) secondo il metodo dello «spazio aperto» (*open space*).

4.3.3 La sola consultazione, tuttavia, non è ancora un vero dialogo con la società civile organizzata. Il Comitato invita quindi la Commissione a rivedere e strutturare la prassi finora seguita in materia di consultazioni. In primo luogo, il tempo a disposizione per le consultazioni deve essere sufficiente affinché la società civile organizzata e i cittadini abbiano davvero il tempo di elaborare le loro risposte e la consultazione non si risolva in un mero esercizio formale. In secondo luogo, il processo di valutazione dei risultati deve essere reso più trasparente. La Commissione dovrebbe dare riscontro ai contributi pervenuti ed esporre il proprio punto di vista, spiegando i motivi per cui questa o quella proposta è stata accolta o respinta, al fine di instaurare un autentico dialogo. Questo e altri miglioramenti dovrebbero essere discussi attivamente dalla Commissione con la società civile organizzata.

4.4 L'iniziativa dei cittadini europei

Articolo 11, paragrafo 4, TUE: «Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati».

4.4.1 Il Comitato condivide la valutazione secondo cui questa nuova «iniziativa dei cittadini europei» riveste per l'integrazione europea un significato che travalica ampiamente la dimensione giuridica e va considerata un primo elemento di democrazia diretta a livello transnazionale, ancorché riservato, secondo la formulazione della norma in esame, ai soli cittadini dell'Unione europea. Il Comitato si rallegrerebbe quindi se, in occasione di una revisione del Trattato, tale disposizione venisse estesa anche ai cittadini di paesi terzi stabilmente residenti nel territorio dell'UE.

⁽⁸⁾ Parere del 13 luglio 2000 sul documento di lavoro della Commissione sul tema *La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato* (GU C 268 del 19.9.2000) e parere del 24 settembre 1999 sul tema *Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea* (GU C 329 del 17.11.1999).

⁽⁹⁾ Parere del 25 aprile 2001 sul tema *La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo (governance) - Contributo del Comitato all'elaborazione del Libro bianco* (GU C 193 del 10.7.2001).

⁽¹⁰⁾ Parere del 20 aprile 2002 sul tema *La governance europea - Libro bianco* (GU C 125 del 27.5.2002).

⁽¹¹⁾ COM(2001) 428 def. del 25 luglio 2001.

4.4.2 In proposito si deve sottolineare che questa nuova «iniziativa dei cittadini europei» non è una «iniziativa popolare» analoga a quella prevista dall'ordinamento interno di molti Stati membri, la quale dà obbligatoriamente luogo ad un referendum, bensì un'iniziativa volta a invitare la Commissione a esaminare una questione e a presentare una proposta legislativa in merito. Si tratta insomma di uno strumento a disposizione delle minoranze, che offre soltanto la possibilità di influire sull'agenda politica. Il diritto di iniziativa legislativa rimane in capo alla Commissione, e il processo legislativo che eventualmente segue si svolge nel quadro delle procedure previste.

4.4.3 È evidente che per l'attuazione di questo nuovo strumento occorre stabilire determinate regole e norme. Tuttavia, dato che gli strumenti di democrazia diretta a livello europeo sono ancora da creare, bisognerebbe dotare l'iniziativa dei cittadini europei di un quadro che le consenta di svilupparsi progressivamente. Il regolamento per l'attuazione dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE dovrebbe stabilire norme minime e condizioni di ammissibilità più basse possibili e, nei campi in cui mancano esperienze valide a livello dell'Unione, lasciare spazio per un margine di valutazione e interpretazione, dato che l'iniziativa dei cittadini europei può solo ottenere che un determinato tema venga incluso nel programma di azione della Commissione.

4.4.4 In nessun caso, tuttavia, il Comitato condivide il punto di vista del Parlamento europeo⁽¹²⁾, secondo cui «è compito politico del Parlamento monitorare la procedura di un'iniziativa dei cittadini», e si dichiara contrario al monitoraggio, da parte del legislatore, di una procedura rientrando nella fase prelegislativa. Un tale «monitoraggio» violerebbe infatti il principio della divisione dei poteri. Pertanto, il Comitato auspica la creazione di una «istanza di consultazione» indipendente o di un «servizio di assistenza» (*helpdesk*) in grado di aiutare i promotori nella preparazione e nel lancio di un'iniziativa europea dei cittadini, così da poter almeno evitare in linea generale, se anche non escludere, conflitti patenti con le disposizioni in materia di ammissibilità e di attuazione.

4.4.5 A giusto titolo il PE richiama l'attenzione, in quella stessa risoluzione, sulla necessità di distinguere tra le petizioni, che vanno indirizzate al Parlamento stesso, e le iniziative dei cittadini, che vanno dirette alla Commissione per invitarla ad agire. In questo senso, anche le procedure e i requisiti relativi a entrambi questi strumenti di partecipazione dei cittadini vanno configurati in maniera del tutto differente.

4.4.6 L'iniziativa dei cittadini europei, in quanto strumento di democrazia diretta, è anche un mezzo efficace per mettere in atto dei processi deliberativi transnazionali. I cittadini, che ormai si sono piuttosto allontanati dall'«Europa politica», hanno adesso la possibilità di partecipare con iniziative e obiettivi concreti. Quanto più essi saranno invitati e incoraggiati a prender parte all'iniziativa senza dover affrontare ostacoli amministrativi inutili, tanto più essi cesseranno di considerarsi semplici spettatori di decisioni non pienamente comprensibili, e da oggetti si trasformeranno in soggetti della collettività europea. Un processo siffatto, messo in moto passo dopo passo, che incita a confrontarsi con problemi di rilevanza europea, avrà necessariamente l'effetto di creare una coscienza europea, un'opinione pubblica europea.

4.4.7 Quanto al possibile contenuto delle iniziative dei cittadini europei, si deve osservare che esso non può ovviamente contravvenire al Trattato o alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tuttavia, così come nel processo indiretto (parlamentare) di formazione del consenso, anche in quello diretto (a livello dei cittadini) può accadere che gruppi estremisti si servano dei canali disponibili e li sfruttino (o ne abusino) per i loro scopi. Ciò rappresenta per ogni democrazia una sfida fondamentale, ma al tempo stesso anche il suo più grande vantaggio rispetto ai sistemi non democratici. Una democrazia rappresentativa moderna, che poggia su pilastri sia indiretti che diretti, deve essere capace e disponibile a discutere in maniera aperta e trasparente anche di istanze «scomode» o persino estremiste.

4.5 *Libro verde della Commissione sul tema Diritto d'iniziativa dei cittadini europei*

4.5.1 Sebbene il Comitato non fosse un destinatario diretto della procedura di consultazione ormai conclusa, esso desidera, prima dell'imminente esame della proposta di regolamento da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, recare un contributo qualificato al processo di formazione dell'opinione: nei punti che seguono il Comitato esprime quindi il proprio parere in merito alle questioni sollevate nel Libro verde.

4.6 *Numero minimo di Stati da cui i cittadini devono provenire*

4.6.1 Il Comitato condivide il punto di vista della Commissione secondo cui la soglia in questione deve essere fissata in base a criteri oggettivi. Nel merito, invece, esso non è d'accordo con la Commissione sul fatto che, affinché un'iniziativa dei cittadini rappresenti davvero un interesse dell'Unione europea nel suo insieme, occorra che essi provengano da almeno un terzo degli Stati membri (ossia da 9 paesi), ma neppure con quelle organizzazioni secondo cui una soglia significativa in tal senso verrebbe raggiunta già con 4 Stati membri.

4.6.2 Il Comitato condivide piuttosto l'opinione del Parlamento europeo, secondo cui un quarto degli Stati membri (ossia attualmente 7 paesi) rappresenta una soglia appropriata. Tale valore fa riferimento all'articolo 76 TFUE, il quale prevede l'adozione, «su iniziativa di un quarto degli Stati membri», di misure che assicurino la cooperazione amministrativa nel quadro della cooperazione giudiziaria e di polizia o in materia penale. Al Comitato questo sembra un ordine di grandezza adeguato affinché l'iniziativa dei cittadini abbia una specifica dimensione europea.

4.7 *Numero minimo di firme per Stato membro*

4.7.1 Dato che il Trattato di Lisbona parla solo di un «numero significativo di Stati membri», si potrebbe considerare anche la possibilità di non fissare alcun numero minimo di partecipanti per paese. Il Comitato, tuttavia, tenuto conto dell'esigenza di una doppia maggioranza affermata a più riprese nel Trattato, condivide il punto di vista della Commissione secondo cui rinunciare a un numero minimo di partecipanti per Stato membro sarebbe contrario allo spirito del Trattato.

⁽¹²⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009, relatrice Sylvia-Yvonne KAUFMANN (T6-0389/2009).

4.7.2 Piuttosto che stabilire una rigida percentuale fissa dello 0,2 % per Stato membro, il Comitato raccomanda di adottare un sistema flessibile in grado di assicurare una perequazione appropriata tra gli Stati. Si potrebbe quindi richiedere solo un limite minimo assoluto pari allo 0,08 %⁽¹³⁾ affinché le firme provenienti da uno Stato membro siano prese in considerazione. Naturalmente, a livello dell'intera Unione europea un'iniziativa dei cittadini deve comunque essere sottoscritta da almeno un milione di cittadini. Dalla combinazione di questi due criteri risulta una perequazione automatica che soddisfa altresì il requisito di rappresentatività posto dal Trattato e l'esigenza di un autentico interesse europeo comune.

4.7.3 Al Comitato sembra che una disposizione flessibile di questo tipo, che sarebbe di più agevole applicazione, si giustifichi anche con il fatto che, in ultima analisi, l'iniziativa dei cittadini europei non sfocia necessariamente in una decisione vincolante, ma rappresenta di per sé soltanto un invito ad agire rivolto alla Commissione.

4.8 *Requisiti da soddisfare per sottoscrivere un'iniziativa dei cittadini*

4.8.1 Il Comitato condivide il punto di vista della Commissione secondo cui, per evitare oneri amministrativi inutili, condizione generale per sottoscrivere un'iniziativa dei cittadini dovrebbe essere il pieno possesso del diritto di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo nel proprio paese di residenza. Malgrado tutta la simpatia per una maggiore partecipazione dei giovani (ad esempio grazie all'abbassamento dell'età minima a 16 anni), una siffatta deroga ai requisiti per partecipare alle elezioni del Parlamento europeo complicherebbe eccessivamente l'operazione di verifica delle firme, obbligando la quasi totalità degli Stati membri a istituire doppi registri elettorali.

4.9 *Forma e formulazione di un'iniziativa dei cittadini*

4.9.1 Anche in questo caso il Comitato reputa inopportuno stabilire requisiti formali troppo rigidi. In proposito dovrebbero valere i requisiti inderogabili di forma prescritti per le istanze alle pubbliche autorità e dovrebbero essere stabiliti determinati requisiti minimi (cfr. anche il punto 4.13 del presente parere). Il contenuto dell'iniziativa e della decisione richiesta dovrebbe essere formulato in maniera concisa ed inequivoca. Deve sempre essere chiaro che cosa si sottoscrive allorché si partecipa a un'iniziativa dei cittadini europei.

4.10 *Requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme*

4.10.1 Nulla si oppone a che, in deroga ai singoli diritti nazionali, si stabiliscano, a livello dell'UE, regole di procedura o norme comuni in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme, dato che l'iniziativa dei cittadini europei rappresenta uno strumento (nuovo e) transnazionale di partecipazione.

4.10.2 Dovrebbero essere autorizzate tutte le forme di raccolta delle firme che consentano di verificare l'identità del firmatario, e tale raccolta dovrebbe potersi effettuare sia attraverso un portale on line che direttamente presso il pubblico. Al Comitato sembra che esigere l'autenticazione delle firme da parte delle autorità nazionali o di un notaio significhi creare un ostacolo inaccettabile. Tuttavia, è anche necessario assicurarsi che i

firmatari dell'iniziativa, oltre ad aver provato la loro identità, abbiano apposto la loro firma autonomamente e liberamente. A tal fine andrebbero adottate disposizioni specifiche, in particolare per quanto concerne la raccolta delle firme per via elettronica.

4.10.3 L'indicazione del nome, dell'indirizzo e della data di nascita, nonché di un indirizzo e-mail di verifica in caso di raccolta on line, sono misure di sicurezza e di autenticazione sufficienti. L'obiettivo deve essere quello di poter essere certi che ogni iniziativa che sia conforme alle regole minime stabilite dal regolamento per la raccolta delle firme non si imbatta in altri, ulteriori ostacoli in alcun paese dell'Unione. Per i cittadini europei residenti all'estero, il luogo rilevante per l'attribuzione della firma dovrebbe essere quello di residenza.

4.10.4 La verifica delle firme raccolte dovrebbe essere effettuata dagli Stati membri, proprio con quel metodo dei controlli a campione che è già stato sperimentato con successo in alcuni Stati membri dell'UE.

4.11 *Termine per la raccolta delle firme*

4.11.1 Le esperienze di iniziative dei cittadini compiute preliminarmente al Trattato di Lisbona hanno mostrato che il lancio stesso di un'iniziativa può richiedere molto tempo. Il Comitato ritiene quindi troppo breve il termine di un anno proposto dalla Commissione e raccomanda di portarlo a 18 mesi. Riallacciandosi all'osservazione, formulata sopra, secondo cui l'iniziativa mette in moto un processo che va ben al di là del suo obiettivo concreto, dando vita a una vera e propria opinione pubblica europea, il Comitato è dell'avviso che sarebbe deplorabile se, a causa di un termine relativamente breve di un anno, venisse compromesso l'esito positivo di un tale processo con tutti i suoi effetti concomitanti sul piano del diritto e della società.

4.12 *Registrazione delle iniziative proposte*

4.12.1 Il Comitato condivide il punto di vista della Commissione, secondo cui spetta agli stessi organizzatori esaminare preliminarmente la legittimità e l'ammissibilità della loro iniziativa. La registrazione dovrebbe poter essere effettuata su un sito Internet messo a disposizione dalla Commissione, il quale contenga anche informazioni sul contenuto delle iniziative, in modo che tutti i cittadini possano informarsi sulle iniziative in corso.

4.12.2 In proposito il Comitato raccomanda che la Commissione metta a disposizione, sul sito Internet da creare per l'iniziativa dei cittadini, anche uno strumento on line con cui poter raccogliere le firme. Inoltre, tale sito Internet potrebbe servire anche da forum di discussione sulle diverse iniziative e contribuire in tal modo alla creazione di un'opinione pubblica europea.

4.12.3 Ciò detto, il Comitato è dell'avviso che occorra mettere a disposizione degli organizzatori di un'iniziativa dei cittadini anche uno sportello di assistenza, che li consigli non solo riguardo alle questioni procedurali ma anche riguardo a quelle di merito. Al riguardo il Comitato è disposto a fungere da «helpdesk».

⁽¹³⁾ Questa percentuale si ispira al rapporto (grosso modo pari allo 0,08 %) attualmente esistente tra il numero minimo di firme richieste per un'iniziativa di legge popolare dalla Costituzione italiana e la popolazione italiana.

4.12.4 Eventualmente si potrebbe pensare a un sistema di «cartellini gialli» e «cartellini rossi» che permetta di segnalare agli organizzatori di un'iniziativa dei cittadini, in una fase relativamente precoce, l'eventuale inammissibilità di quest'ultima, ad esempio in ragione del mancato rispetto di criteri formali quali l'assenza di competenza della Commissione nel settore interessato o una violazione palese dei diritti fondamentali.

4.13 *Requisiti che devono soddisfare gli organizzatori - Trasparenza e finanziamento*

4.13.1 Secondo il Comitato, gli organizzatori di un'iniziativa dovrebbero fornire le seguenti informazioni:

- comitato promotore dell'iniziativa e persone che ne hanno la rappresentanza esterna,
- eventuali sostenitori dell'iniziativa,
- piano di finanziamento,
- prospetto delle risorse umane e delle strutture utilizzate.

4.13.2 Il Comitato ritiene assolutamente inaccettabile il fatto che la Commissione dichiari che non è prevista alcuna forma di sostegno e finanziamento pubblici delle iniziative dei cittadini, ma soprattutto il fatto che essa affermi che solo in questo modo si potrebbe garantire l'indipendenza di tali iniziative. La Commissione europea sostiene finanziariamente le strutture e le attività di numerose organizzazioni non governative efficaci, e sarebbe un'inammissibile illazione volerne dedurre che tali attori della società civile cofinanziati dalla Commissione sono perciò dipendenti da quest'ultima. Inoltre, dall'impostazione della Commissione deriverebbe la logica conseguenza che solo le grandi organizzazioni con cospicui sostegni finanziari avrebbero la possibilità di lanciare un'iniziativa dei cittadini europei.

4.13.3 Il Comitato invita quindi a discutere la possibilità che l'UE metta a disposizione un aiuto finanziario non appena una prima tappa sia stata raggiunta - ad esempio quella delle 50 000 firme di cittadini provenienti da tre Stati membri - onde escludere le campagne senza prospettive o non condotte seriamente. Il sistema dei cartellini gialli o rossi potrebbe risultare utile anche a questo scopo.

4.14 *Esame di un'iniziativa dei cittadini europei da parte della Commissione*

4.14.1 Il Comitato è dell'avviso che il termine di 6 mesi proposto dalla Commissione sia un termine massimo assoluto, e sostiene l'impostazione in due fasi (2 mesi per verificare il rispetto dei criteri formali e poi altri 3 mesi per prendere una decisione nel merito) proposta dal Parlamento europeo nella sua risoluzione⁽¹⁴⁾. La Commissione dovrebbe configurare questo processo decisionale interno nella maniera più trasparente possibile.

4.14.2 In esito poi al successo di un'iniziativa dei cittadini, occorre verificarne in via definitiva la legittimità.

4.14.3 Durante la fase di valutazione politica da parte della Commissione, il Comitato organizza -con l'eventuale partecipazione del Parlamento europeo e della presidenza del Consiglio - delle audizioni nelle quali gli organizzatori presentano la loro iniziativa alla Commissione. Laddove necessario, il Comitato potrebbe coronare questo processo anche con l'adozione di un parere esplorativo o di iniziativa sul tema.

4.14.4 L'accettazione, l'accettazione parziale o il rigetto dell'iniziativa da parte della Commissione va motivato in dettaglio e pubblicamente nei confronti degli organizzatori. In caso di rigetto dell'iniziativa, la Commissione dovrebbe adottare una decisione formale, contro la quale deve essere possibile proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

4.15 *Iniziative riguardanti il medesimo argomento*

4.15.1 Ad avviso del Comitato, la responsabilità di avviare un'iniziativa riguardante un argomento analogo a quello di un'altra incombe in ogni caso agli organizzatori. Al riguardo occorre rammentare ancora una volta che il nuovo diritto di iniziativa dei cittadini europei consiste nella facoltà di rivolgere un invito a esaminare una determinata questione. Il Comitato non ravvisa pertanto alcun motivo di erigere divieti od ostacoli all'esercizio di tale diritto.

4.16 *Osservazioni complementari*

4.16.1 Il Comitato è dell'avviso che la Commissione dovrebbe garantire agli organizzatori la traduzione in tutte le lingue ufficiali dell'UE del testo di un'iniziativa dei cittadini che abbia già raccolto 50 000 firme di persone provenienti da tre Stati membri.

5. **Osservazioni conclusive**

5.1 Le disposizioni sui principi democratici dell'UE, e in particolare l'articolo 11 TUE, costituiscono, ad avviso del Comitato, una pietra miliare nel cammino verso un'Europa dei cittadini realmente vissuta, utilizzabile sul piano pratico e capace di prendere forma in maniera concreta. Tuttavia, è necessario definire in maniera più vincolante i singoli processi democratici e dotarli delle strutture necessarie.

5.2 Il Comitato invita quindi la Commissione a presentare, dopo il Libro verde sull'iniziativa dei cittadini europei, anche un Libro verde sul dialogo civile concernente l'applicazione concreta dell'articolo 11, paragrafi 1 e 2, TUE. Ciò al fine di riflettere sulle pratiche già esistenti, di definire con maggior precisione le procedure e i principi, di valutarli e, insieme con la società civile organizzata, apportare dei miglioramenti, in particolare creando delle strutture chiare. Anche in proposito il Comitato ribadisce di essere disposto a dare un contributo nell'ambito delle proprie competenze.

5.3 Inoltre, esso invita gli altri organi dell'UE a chiarire, a loro volta, in quali modi essi prevedano di attuare le nuove disposizioni del Trattato nella pratica.

5.4 L'articolo 11, paragrafo 4, TUE rappresenta un'innovazione democratica senza precedenti anche a livello mondiale. Per la prima volta nella storia della democrazia, infatti, a cittadini di Stati diversi viene attribuito congiuntamente un diritto transnazionale di partecipazione.

⁽¹⁴⁾ Questa procedura dovrebbe essere configurata in modo analogo a quella prevista all'articolo 225 TFUE per le iniziative del Parlamento europeo, cfr. la risoluzione del Parlamento europeo, del 9 febbraio 2010, sulla revisione dell'accordo quadro tra il Parlamento europeo e la Commissione per la prossima legislatura (P7_TA(2010)0009).

5.5 Questo nuovo diritto civico democratico racchiude un enorme potenziale. Esso mira a potenziare la democrazia rappresentativa in Europa e rafforza direttamente l'elemento partecipativo del modello europeo di democrazia. Indirettamente, tuttavia, esso può contribuire all'integrazione dell'UE, al suo rafforzamento, alla creazione di un'opinione pubblica europea e ad una maggiore identificazione dei cittadini con l'UE. Proprio in considerazione delle dimensioni e della diversità dell'Europa, bisogna assicurarsi che tutti i cittadini, anche quelli che non dispongono di grandi mezzi o non appartengono a importanti organizzazioni ormai consolidate, possano servirsi di tutti gli strumenti della democrazia. L'utilizzo di questi strumenti democratici non può infatti essere vincolato alla disponibilità di ingenti risorse finanziarie.

5.6 Il Comitato, che ha visto confermato dal Trattato di Lisbona il proprio ruolo di organo consultivo del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione continuerà ad adempiere ai suoi compiti essenziali e ad adottare pareri in ottemperanza ai doveri assegnatigli dal Trattato. Nell'esercizio della sua funzione di «ponte», esso fungerà ancor più di prima da nucleo centrale di un'infrastruttura democratica globale a livello europeo.

5.7 Nell'intento di sostenere nel miglior modo possibile con le sue attività gli organi summenzionati dell'Unione e di ottimizzare le proprie modalità di lavoro, per quanto riguarda l'iniziativa dei cittadini europei il Comitato propone anche di:

- elaborare, prima della fine del periodo di valutazione, un parere su una iniziativa dei cittadini già accettata formalmente dalla Commissione,
- elaborare, se del caso, un parere in appoggio a un'iniziativa in corso,
- organizzare audizioni riguardanti iniziative andate a buon fine (organizzatori, Commissione, Parlamento europeo, Consiglio),
- creare un «helpdesk» di informazione (da intendersi come uno sportello che assista i cittadini riguardo a questioni di procedura, ecc.),
- fornire informazioni complementari (pubblicazione di una guida alla «democrazia partecipativa», organizzazione di convegni dedicati all'attuazione pratica, ecc.).

Bruxelles, 17 marzo 2010

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI
