**Audizione informale presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, nell’ambito dell’esame della relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (UE) 2019/788 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei.**

Intervento del prof. Roberto Castaldi, dell’Università eCampus, presso cui dirige il Centro d’Eccellenza Jean Monnet fEUture, dedicato al Follow-up della Conferenza sul Futuro dell’Europa; Direttore del *Centro Studi, formazione, comunicazione e progettazione sull’Unione Europea e la global governance*; Direttore di Euractiv Italia, il portale di informazione europea; membro del Comitato scientifico sul futuro dell’Europa istituito dal Governo italiano in occasione della Conferenza sul Futuro dell’Europa. 1 Agosto 2024

Innanzitutto ringrazio molto per l’invito. Molto gradito perché considero fondamentale l’attività dei Parlamenti nazionali riguardo all’Unione Europea. In particolare è auspicabile la loro partecipazione attiva nella fase ascendente della legislazione mediante l’invio di propri Pareri. Ma anche, come in questo caso, il loro contributo di riflessione, e auspicabilmente di proposta, volto ad assicurare una sempre migliore implementazione delle normative europee, ed in particolare degli strumenti destinati a rafforzare la partecipazione democratica delle cittadine e dei cittadini alla vita dell’Unione, come le Iniziative dei Cittadini Europei (ICE).

**La Relazione della Commissione**

La Relazione della Commissione ha messo in evidenza quanto fatto per implementare con sempre maggiore successo l’istituto dell’Iniziativa dei Cittadini Europei. La Relazione si limita alle ICE presentate dal 2020 in poi. In tale periodo sono state presentate 40 ICE, di cui 37 registrate e 6 hanno raggiunto il quorum, ovvero il 15% di quelle presentate, mentre nel periodo precedente, di attivazione dell’ICE non arrivavano neanche al 5%. Si tratta quindi di un miglioramento significativo.

Anche le risposte della Commissione sono migliorate poiché la Commissione accoglie con favore le ICE che hanno raggiunto il quorum in quattro casi su sei anche se le proposte legislative presentate o annunciate sono soltanto due su quattro. Tuttavia, occorrerebbe che la Commissione accettasse di prendere un impegno politico più forte, ad esempio di presentare una proposta legislativa almeno in tutti i casi in cui il Parlamento europeo votasse una risoluzione di sostegno ad un’ICE che avesse raggiunto il quorum richiesto. Un’altra possibile evoluzione dello strumento volta a favorire una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali, potrebbe essere la possibilità di prevedere che presentazioni dell’ICE che ha raggiunto il Quorum avvengano anche nei Parlamenti nazionali e che se almeno 7 di essi (un quarto degli Stati membri) adottino il proprio sostegno per l’ICE la Commissione sia tenuta a presentare una proposta legislativa in conseguenza dell’ICE.

È indubbio che nel corso del tempo tale istituto sia stato migliorato, reso più semplice ed efficace. La Commissione ha anche individuato una serie di ulteriori passi che intende promuovere a tal fine, sostanzialmente nel solco di quanto fatto finora.

In questo mio breve intervento cercherò dunque solo di evidenziare alcuni spunti di riflessione ulteriore riguardo all’istituto dell’ICE, alla sua rilevanza nel quadro della costruzione di una democrazia europea multi-livello, incluse alcune proposte per migliorare e rafforzare l’ICE e più in generale la democrazia europea, e alcune ipotesi di interazione tra buone pratiche europee e nazionali.

**L’ICE e la democrazia europea**

L’iniziativa dei cittadini europei è un importante strumento democratico creato nel quadro dell’Unione Europea. La valutazione della sua implementazione va dunque inserita in una riflessione più generale sulla democrazia europea. In particolare, le mie riflessioni terranno conto dell’opinione dei cittadini europei al riguardo, come emerge dalle Proposte elaborate nel quadro della Conferenza sul futuro dell’Europa (CoFoE).

Possiamo distinguere le proposte della CoFoE rilevanti alla discussione odierna come segue:

1. Quelle che riguardano direttamente l’ICE e che sono suscettibili di avere un effetto diretto su di essa se implementate.
2. Quelle che riguardano aspetti che logicamente richiederebbero una modifica dell’attuale istituto dell’ICE.
3. Quelle che riguardano la creazione di ulteriori strumenti di democrazia diretta e/o partecipativa al livello dell’Unione Europea accanto all’ICE.
4. **Proposte con un impatto sull’ICE**

La proposta 36 §1 invita la Commissione a creare uno spazio virtuale unico dedicato a tutti gli aspetti e strumenti di cittadinanza attiva a livello europeo, come le Consultazioni in vista della predisposizione degli atti normativi; quelle sulla valutazione della legislazione e della sua implementazione; le ICE; e possibilmente gli altri ulteriori strumenti che potrebbero essere creati implementando le altre proposte della CoFoE. Propone di include in tale portale anche la possibilità di realizzare dei sondaggi online (Proposta 36, § 3).

Evidentemente l’implementazione di questa proposta avrebbe come effetto di rafforzare la visibilità delle ICE, dal momento che le Consultazioni della Commissione sono solitamente monitorate dai portatori di interesse assai più della pagina dedicata soltanto all’ICE (<https://citizens-initiative.europa.eu/_it>).

La Proposta 37 § 1 chiede di rendere obbligatori dei percorsi di Educazione alla cittadinanza europei nel quadro dei curricula scolastici nazionali, ed ovviamente in tale ambito andrebbero anche segnalati gli strumenti di democrazia diretta e partecipativa, come l’ICE.

In passato il Governo Italiano (MIUR e Dipartimento Politiche Europee della Presidenza del Consiglio) insieme alla Commissione Europea e al Parlamento Europeo avevano promosso un Progetto Pilota sull’inserimento della dimensione europea nell’insegnamento di Cittadinanza e Costituzione nel quadro di un Parternariato Strategico sul tema. Il Progetto aveva predisposto un articolato programma di formazione per i docenti delle scuole dei vari ordini e gradi, per permettere loro di acquisire le necessarie competenze. Purtroppo, il Progetto Pilota non è mai stato messo a regime. Il MIUR ha poi investito ingenti risorse su un Bando PON sulla Cittadinanza Europea che per sua natura coinvolge solo una frazione delle scuole italiane, e in cui la maggior parte delle risorse finanziano percorsi di mobilità internazionale. Un riorientamento di una piccola parte di tali risorse permetterebbe di mettere strutturalmente a regime i risultati del Progetto Pilota rendendo possibile una capillare diffusione di percorsi di educazione alla cittadinanza europea, articolabile come cittadinanza attiva multi-livello in modo da includere anche gli altri livelli di governo. Ciò aiuterebbe anche a dare un’attuazione strutturata e più omogenea all’obbligo recentemente reintrodotto di dedicare almeno 30 ore l’anno all’educazione civica. Naturalmente, tali percorsi dovrebbero includere anche una valorizzazione degli strumenti di democrazia diretta e partecipativa dell’UE, come l’ICE.

In tale ottica un’ulteriore importante misura potrebbe essere la realizzazione di un breve modulo di didattica online di alfabetizzazione europea, da inserire in tutti i Corsi di formazione finanziati in Italia a valere su Fondi Europei, andando così a intercettare anche una platea di persone al di fuori dei percorsi di formazione formale. Anche tale percorso dovrebbe includere una segnalazione dell’istituto dell’ICE.

1. **Proposte che richiederebbero una modifica dell’ICE.**

La Proposta 38 § 4 propone di attribuire al Parlamento Europeo il potere di iniziativa legislativa. Tale proposta è contenuta anche nelle Proposte di Emendamento ai Trattati approvate dal Parlamento Europeo nel novembre scorso ex art. 48 TEU.

Se implementata sarebbe logico modificare l’ICE assegnando anche al Parlamento la possibilità di presentare una proposta legislativa a seguito di un’ICE, almeno nel caso in cui la Commissione non ritenga di farlo o non ottemperi nei tempi previsti.

La Proposta 39 §1 propone di abolire il voto all’unanimità nel Consiglio a favore del voto a maggioranza qualificata, a parte pochi casi specifici. Lo prendo ad esempio, ma vi sono anche altre proposte della Conferenza che implicano una riforma dei Trattati, ben sintetizzate al termine della CoFoE dal Segretariato del Consiglio dell’UE (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-ADD-1/en/pdf). Ciò mette in evidenza uno dei limiti attuali dell’ICE, cioè il riguardare solo atti normativi dell’UE, e non anche proposte di modifica dei Trattati. Tale scelta limita enormemente la portata dell’ICE e ne mortifica le potenzialità. Peraltro, giuridicamente aveva senso quando la Commissione non aveva un potere di iniziativa riguardo alla riforma dei Trattati, che le è stato riconosciuto, al pari del Parlamento, in aggiunta a quello già previsto per gli Stati membri, dall’art. 48 TEU introdotto dal Trattato di Lisbona. Ora non vi è ragione per cui un’ICE non potrebbe chiedere alla Commissione di presentare un Emendamento ai Trattati ex art. 48 TEU, dal momento che anche tale tipologia di proposta rientra tra le sue prerogative, sebbene in questo campo non abbia il monopolio dell’iniziativa.

Una simile estensione dell’ICE sembra tanto più necessaria di fronte alla violazione dell’art. 48 TEU e del principio di leale collaborazione tra le istituzioni dell’UE da parte del Consiglio Europeo. Nel novembre 2023 il Parlamento Europeo ha per la prima volta approvato un’ampia serie di proposte di emendamento ai Trattati, che nel suo insieme costituisce una proposta di riforma organica dei Trattati. Il Consiglio dell’UE nel dicembre 2023 ha trasmesso la proposta al Consiglio Europeo, che si è riunito già 5 volte senza mai metterla all’Ordine del giorno e senza quindi decidere sulla Convocazione di una Convenzione di riforma dei Trattati – dato che la portata della riforma proposta non la rende suscettibile di una procedura di revisione semplificata.

Ciò è tanto più grave dal momento che la proposta del Parlamento è stata elaborata sulla base delle proposte emerse nella CoFoE, coinvolgendo cittadini, società civile, Parlamenti nazionali, Parlamento europeo, istituzioni locali, oltre che i governi e la Commissione. Tale comportamento dei governi nazionali può minare la fiducia dei cittadini nei confronti degli strumenti di democrazia diretta e partecipativa a livello europeo, e dello stato di diritto, essendo in violazione dei Trattati. Sarebbe auspicabile che il Parlamento italiano impegnasse il Governo ad attivarsi affinché il Consiglio Europeo esamini la questione, e a votare a favore della convocazione di una Convenzione di Riforma dei Trattati, in modo da dare seguito a quell’esperimento di democrazia partecipativa che è stato la CoFoE e di prevenire un eventuale ricorso alla Corte di Giustizia.

1. **Ulteriori strumenti di democrazia diretta e/o partecipativa al livello dell’Unione Europea**

La Proposta 36 §7 invita a realizzare periodicamente delle Assemblee dei Cittadini, scelti stocasticamente. La Commissione ha iniziato a realizzarne alcune, anche se in modo non sistematico. Si potrebbe valutare la possibilità di utilizzare tale strumento a livello nazionale con riguardo ad alcune grandi questioni europee, come strumento di sensibilizzazione e riflessione partecipata.

La Proposta 38 §2 propone la creazione dell’istituto del Referendum europeo, che potrebbe essere convocato su richiesta del Parlamento Europeo su temi particolarmente rilevanti. In una fase in cui si denuncia spesso la distanza dei cittadini dalla politica, la richiesta proveniente dai cittadini di uno strumento di partecipazione diretta alle decisioni dell’UE è straordinariamente significativa e meriterebbe di essere prontamente implementata. La proposta non è dettagliata e si formulano di seguito alcune riflessioni specifiche, anche in relazione all’ICE.

Stupisce nella Proposta l'attribuzione al Parlamento Europeo del potere di iniziativa referendaria. Ciò sembrerebbe in contraddizione con la ratio referendaria che è solitamente quella di sottoporre a verifica popolare una decisione parlamentare. Se venisse istituito un Referendum Europeo (abrogativo, propositivo o deliberativo) sarebbe opportuno che - eventualmente oltre al Parlamento Europeo o a una significativa minoranza di esso - anche i cittadini, attraverso un’ICE, potessero chiederne l’indizione. Eventualmente, si potrebbe prevedere che i referendum proposti attraverso un’ICE si svolgano tutti contemporaneamente insieme alle elezioni europee, in modo da rafforzarsi vicendevolmente nel quadro di un dibattito pubblico europeo, e favorendo la partecipazione al voto – una simile prassi è invalsa in alcuni Stati membri degli USA.

In coerenza con il fatto che l’Unione Europea è un’unione di cittadini e di Stati il referendum europeo dovrebbe avere un carattere federale, prevedendo che l’approvazione del quesito richieda una doppia maggioranza: una maggioranza dei cittadini europei che si sono espressi (aldilà della scelta su eventuali quorum di partecipazione), ed una maggioranza di cittadini in una maggioranza di Stati membri. In sostanza il voto dei cittadini conterebbe 2 volte, come cittadini europei e come cittadini - o più opportunamente residenti - del proprio Stato membro, per assicurare che vi sia la doppia maggioranza. Tale sistema è attualmente in vigore in Svizzera, lo Stato federale che fa più ampio uso di strumenti di democrazia diretta, in cui i referendum richiedono sia una maggioranza dei cittadini a livello elvetico, ma anche in una maggioranza dei cantoni.

Un Referendum Europeo avrebbe la massima legittimità democratica a livello europeo e dovrebbe essere utilizzato per le decisioni più importanti che riguardano i cittadini europei in quanto cittadini europei. In particolare il Referendum Europeo dovrebbe diventare il nuovo strumento di ratifica degli emendamenti ai Trattati (o a una nuova Costituzione europea, come richiesto dalla Proposta 39 §7). Ciò eviterebbe che solo alcuni cittadini europei possano esprimersi attraverso referendum nazionali, che per loro natura possono facilmente essere strumentalizzati a fini di politica interna. Basti pensare ai referendum sul Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa: tutti ricordano quelli in cui ha vinto il NO, ma ci sono stati anche Referendum in cui ha vinto il Sì alla ratifica, e la somma dei voti espressi in tutti i referendum nazionali che si sono svolti all’epoca esprimeva una maggioranza a favore della ratifica. Il meccanismo dei referendum nazionali di fatto ha vanificato il voto maggioritario dei cittadini europei che si erano potuti esprimere. Un referendum europeo a doppia maggioranza supererebbe questo paradosso democratico.

Nel caso in cui il Referendum europeo (a doppia maggioranza) venisse utilizzato come strumento di ratifica, al fine di tutelare al massimo le scelte nazionali di ciascuno Stato membro, sarebbe opportuno prevedere che gli emendamenti siano approvati se vi sia una maggioranza di cittadini europei e una maggioranza (eventualmente qualificata) di Stati membri. Se entrambe tali condizioni fossero soddisfatte gli emendamenti sarebbero approvati e potrebbero entrare in vigore. Ma se in uno o più Stati membri vi fosse invece una maggioranza contraria, in tali Stati si terrebbe un nuovo referendum per decidere se ratificare o uscire dall’Unione, negoziando con essa nuovi termini di collaborazione. In questo modo nessuno Stato potrebbe essere costretto ad implementare una riforma che non condivide. Ma al contempo nessuno Stato potrebbe obbligare una maggioranza di Stati e di cittadini europei a non implementare una riforma che considerano necessaria.

**4) Buone pratiche**

L’esperienza dell’ICE può fornire alcuni spunti di riflessione riguardo a buone pratiche europee e nazionali e alle loro possibili sinergie.

La Commissione ha realizzato un portale unico multilingue per le ICE, auspicabilmente estendibile anche ad altri strumenti di democrazia diretta o partecipativa come richiesto dalla CoFoE.

Gli Stati membri potrebbero chiedere di renderlo fruibile anche per altri strumenti analoghi a livello nazionale, ad esempio in Italia per la raccolta di firme per la proposta di referendum. Questo rafforzerebbe l’attenzione dei cittadini per gli strumenti di democrazia diretta e partecipativa a livello nazionale ed europeo. Eviterebbe di duplicare sforzi, risorse, protocolli di sicurezza, ecc. per la raccolta di firme in modo sicuro, certificato e verificabile.

In subordine, si potrebbe collegare al portale europeo gli analoghi portali nazionali - in Italia quello per le raccolte delle firme per i referendum: <https://pnri.firmereferendum.giustizia.it/referendum/open> - e viceversa, in modo da rafforzare tra loro gli strumenti di democrazia diretta e partecipativa disponibili ai vari livelli di governo.

Esistono naturalmente altre buone pratiche europee che sarebbe utile riprendere in Italia, come ad esempio l’obbligo di ampie consultazioni pubbliche prima di procedere alla presentazione di atti legislativi – che a livello europeo auspicabilmente dovrebbero essere collocate nello stesso portale delle ICE e degli altri strumenti di partecipazione - una limitazione del numero di letture tra le due camere del legislativo; tempi certi entro cui procedere all’esame e al voto su un atto normativo, abbinati al superamento della possibilità per l’esecutivo di richiedere un voto di fiducia su un atto legislativo; la possibilità per il Parlamento di esprimersi sui futuri membri dell’esecutivo, prima di esprimere il proprio voto di fiducia complessivo sull’esecutivo; e varie altre - ma esulano dal tema odierno dell’ICE, e dunque da questo intervento. Potrebbe però essere un tema interessante su cui riflettere in futuro.

Vi ringrazio infinitamente dell’attenzione

Roberto Castaldi