Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Come coinvolgere il pubblico destinatario e come utilizzare efficacemente i risultati dei lavori dei panel di cittadini?»

(parere d'iniziativa)

(2023/C 349/11)

Relatore: **Christophe QUAREZ**

Consultazione	Parere d'iniziativa, 23.1.2023
Decisione dell'Assemblea plenaria	25.1.2023
Base giuridica	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno
	Parere d'iniziativa
Sezione competente	Occupazione, affari sociali e cittadinanza
Adozione in sezione	21.6.2023
Adozione in sessione plenaria	13.7.2023
Sessione plenaria n.	780
Esito della votazione	
(favorevoli/contrari/astenuti)	163/4/8

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ricorda che la democrazia partecipativa può solo integrare la democrazia rappresentativa, che rimane il pilastro fondamentale dei nostri sistemi politici. Secondo il CESE, per rafforzare la fiducia nella politica è necessario migliorare costantemente il funzionamento della democrazia nell'UE, in particolare attraverso lo sviluppo di dispositivi partecipativi e deliberativi aperti ai cittadini, sulla base dell'insieme degli strumenti dell'UE già esistenti. A questo proposito, ribadisce che il parere di un'associazione che rappresenta migliaia di aderenti deve contare molto di più di quello di un singolo cittadino.

1.2. In tutti gli Stati membri sono state realizzate delle esperienze di democrazia partecipativa con panel di cittadini, in particolare grazie allo sviluppo di strumenti digitali. Inizialmente limitati a problematiche di carattere locale o regionale, i contributi dei panel di cittadini ai dibattiti pubblici si sono progressivamente estesi a tutti i settori politici, come in Irlanda (matrimonio per tutti e aborto) o in Francia (convenzione dei cittadini sul clima) o, ad esempio, con la Conferenza sul futuro dell'Europa.

1.3. In quanto casa della società civile organizzata e rappresentativa, il CESE dispone di competenze specifiche e costituisce un forum unico e permanente per il dialogo civile, nel cui ambito vengono proposte soluzioni sulla base del consenso tra le diverse parti interessate. In tale veste, dovrebbe svolgere un ruolo di primo piano nello sviluppo di strumenti partecipativi.

1.4. Il CESE, portavoce istituzionale consolidato della società civile organizzata e rappresentativa, deve essere al centro del processo di rafforzamento della democrazia partecipativa nelle istituzioni europee. Si propone pertanto di prendere in considerazione, attraverso una fase di sperimentazione, la gamma di strumenti partecipativi di cui il CESE può avvalersi, come i panel di cittadini, nei suoi lavori consultivi. In questo caso sarà necessaria una modifica del Regolamento interno del CESE per integrare questo approccio.

1.5. Nell'ambito di questa riflessione il CESE potrebbe studiare il suo nuovo ruolo nello sviluppo di competenze su tutte le questioni relative alla partecipazione dei cittadini e alla democrazia partecipativa. In particolare, l'Ufficio di presidenza del CESE potrebbe adottare decisioni su aspetti quali la portata e la metodologia della partecipazione di gruppi di cittadini ai lavori del CESE, nonché in merito agli argomenti sui quali i panel di cittadini saranno consultati. Il CESE ritiene utile prendere in considerazione l'istituzione di un apposito gruppo di lavoro incaricato di stabilire le procedure necessarie, subordinatamente alla disponibilità di risorse di bilancio e previa deliberazione e decisione dell'Ufficio di presidenza del CESE ([1]). Tale gruppo di lavoro potrebbe lavorare, tra l'altro, su aspetti quali:

— la procedura per l'integrazione dei panel nei lavori del CESE;

([1]) Come osservato nello studio del CESE sul tema *Fare del CESE il facilitatore e il garante delle attività di democrazia partecipativa, quali il dialogo strutturato con le organizzazioni della società civile e i panel di cittadini* (2023), a qualsiasi nuova forma di attività del CESE in materia di democrazia partecipativa si dovrebbero dedicare il tempo, le risorse e l'attenzione necessari perché sia efficace.

— la definizione di criteri per i temi di consultazione dei panel di cittadini che garantiscano l'inclusione di questioni orizzontali di interesse sociale più ampio;

— la ricerca di una dotazione finanziaria e delle risorse umane necessarie;

— il capitolato d'oneri per il sorteggio e la piattaforma digitale;

— il metodo e l'organizzazione dei dibattiti che consentano una deliberazione finale tra i panel di cittadini e i membri del CESE;

— la definizione del mandato che determinerà in che modo i risultati delle consultazioni saranno presi in considerazione nei pareri del CESE;

— le condizioni e il calendario della fase sperimentale.

1.6. Il CESE è particolarmente interessato alla dimensione deliberativa di un panel di cittadini che sarebbe associato ai suoi lavori, che rappresenterebbe un'integrazione volta ad arricchire il pacchetto esistente di strumenti partecipativi dell'UE.

2. **L'indispensabile rinnovamento democratico**

2.1. Le società europee sono quasi tutte sistemi rappresentativi democratizzati. Rappresentativi, perché il metodo di selezione dei governanti si basa principalmente su elezioni a suffragio universale diretto, in particolare nel caso delle elezioni parlamentari ma anche di quelle presidenziali.

2.2. Il XXI secolo in Europa è contraddistinto da una crescente sfiducia nei confronti dei responsabili politici e della loro azione: un fenomeno, questo, che varia di intensità da un paese all'altro. Come dimostrato dalla Brexit, dalle difficoltà incontrate dalle democrazie europee nel far fronte alla pandemia di COVID-19 in un clima di concordia, dai movimenti di protesta degli «Indignati» e dei «Gilet gialli», contrapposti ai canali istituzionali di espressione democratica, o ancora dall'ascesa dei populismi autoritari, le democrazie — vecchie e nuove — sembrano aver perso il loro slancio. Inoltre, la rivoluzione indotta dalle nuove tecnologie incoraggia la disintermediazione e la deregolamentazione delle relazioni politiche.

2.3. Tre indicatori oggettivi permettono di misurare la recessione democratica prevista dal punto di vista della crisi della legittimità democratica cui si assiste oggi in Europa: l'aumento dell'astensione; la maggiore volatilità elettorale; il crollo del numero di iscritti ai partiti politici. A questi indicatori oggettivi se ne aggiungono altri di carattere soggettivo, come l'erosione della fiducia nelle istituzioni pubbliche.

2.4. Il CESE ritiene pertanto che, per rafforzare la fiducia politica, sia indispensabile migliorare i meccanismi democratici. Ciò significa innanzitutto che la democrazia rappresentativa, che è la base del nostro sistema politico, deve trovare un nuovo slancio.

2.5. In aggiunta, l'adozione di dispositivi partecipativi o deliberativi può contribuire a rafforzare il legame tra rappresentati e rappresentanti e rendere effettive le loro rispettive responsabilità.

2.6. Il CESE rammenta che, in una democrazia rappresentativa, ogni cittadino ha la libertà di impegnarsi aderendo al partito politico, al sindacato o all'associazione di propria scelta. Tale libertà è quindi la prima garanzia di un sistema democratico.

3. **Occorre istituzionalizzare la partecipazione dei cittadini?**

3.1. Il numero di dispositivi partecipativi è aumentato in misura esponenziale in Europa, dove sono stati condotti migliaia di esperimenti, prima a livello locale o regionale, in particolare con i bilanci partecipativi, e successivamente su temi ambientali, sociali o istituzionali a livello regionale o nazionale.

3.2. Non sono più solo i comitati di quartiere a essere istituzionalizzati nelle leggi e nei regolamenti di molti paesi, ma anche dispositivi più innovativi.

3.3. È il caso del Belgio, a Bruxelles, dove sono appena stati istituiti per legge dei consigli permanenti di cittadini estratti a sorte. Lo stesso accade in Irlanda, dove le assemblee dei cittadini, talvolta accompagnate da referendum, hanno permesso di legalizzare il matrimonio per tutti e l'aborto, o in Francia, con l'organizzazione delle convenzioni dei cittadini per il clima e sul fine vita.

3.4. A livello europeo, il più grande esercizio di democrazia partecipativa e deliberativa tenutosi finora è stata la Conferenza sul futuro dell'Europa, nel cui ambito sono stati organizzati quattro panel di cittadini europei per consentire a questi ultimi di riflettere insieme sul futuro che desiderano per l'Unione europea. Il CESE è stato formalmente coinvolto in questa iniziativa, ed accoglie con favore il fatto che il progetto pilota sia oggetto di una valutazione approfondita, in modo da poter trarre insegnamenti su come migliorare eventuali iniziative future.

3.5. In particolare, il CESE deplora la mancanza di visibilità della Conferenza negli Stati membri e lo scarso interesse che le è stato riservato, nonché la confusione circa i suoi obiettivi.

3.6. Nella relazione finale ([2]) della Conferenza sul futuro dell'Europa, la proposta n. 36 sull'informazione e la partecipazione dei cittadini e la proposta n. 39 sul processo decisionale dell'UE conferiscono al CESE un mandato chiaro per rafforzare strutturalmente il suo ruolo istituzionale quale garante e facilitatore delle attività di democrazia partecipativa, come il dialogo strutturato con le organizzazioni della società civile e i panel di cittadini. Dal punto di vista istituzionale, il CESE è perfettamente in grado di svolgere un ruolo nel rafforzamento della democrazia partecipativa, agendo in modo coerente e globale.

3.7. L'UE dispone già di una serie complessa di strumenti di partecipazione, tra cui, ad esempio, le elezioni del Parlamento europeo, i dialoghi con i cittadini e l'iniziativa dei cittadini europei, le petizioni al Parlamento europeo e il Mediatore europeo. Inoltre, nella preparazione delle iniziative legislative, la Commissione tiene consultazioni pubbliche al fine di dare alle parti interessate, compresi i cittadini, la possibilità di esprimersi su un determinato argomento. Le consultazioni pubbliche si fondano sugli orientamenti della Commissione per legiferare meglio e si svolgono attraverso il portale della Commissione «Dì la tua».

3.8. **L'iniziativa dei cittadini europei** (ICE), creata nel 2012, è una delle principali innovazioni della democrazia partecipativa a livello dell'UE, grazie alla quale un gruppo di cittadini può iscrivere una questione all'ordine del giorno degli organi legislativi europei.

3.9. Tuttavia, le quattro ICE che sono riuscite a raccogliere il milione di firme necessarie per ottenere una risposta della Commissione europea hanno avuto finora un impatto relativamente modesto, con proposte legislative adottate a seguito delle iniziative «Diritto all'acqua» e «Vietare il glifosato» e una proposta annunciata per il 2023 volta a vietare le gabbie per tutti gli animali. Secondo il CESE, l'ICE non risponde pienamente alle aspettative e dovrebbe pertanto essere oggetto di una riforma alla quale andrebbe associato lo stesso Comitato.

3.10. La partecipazione dei cittadini è stata promossa dalle piattaforme digitali. Internet ha permesso una partecipazione della società civile su larga scala e il coinvolgimento di tipologie di pubblico finora lontane da questo tipo di iniziative, in particolare i giovani.

3.11. Tuttavia, se da un lato il digitale contribuisce ad agevolare e ampliare la portata della partecipazione, dall'altro presenta anche dei limiti. Le consultazioni online consentono di raccogliere pareri, ma non sempre danno luogo ad una vera e propria deliberazione.

3.12. La creazione di futuri panel sostenibili di cittadini richiede una forte componente online, che rappresenta un elemento chiave per discussioni transnazionali che coinvolgano il maggior numero possibile di cittadini. Sulla base dell'esperienza e degli insegnamenti tratti dalla piattaforma multilingue della Conferenza sul futuro dell'Europa, il CESE propone di migliorare la piattaforma online/l'applicazione mobile multilingue. Ciò consentirebbe una partecipazione molto più ampia di quanto sia possibile ottenere con gli eventi in presenza, a condizione che lo strumento online sia concepito in modo da essere accessibile al maggior numero possibile di cittadini. Gli eventi in presenza rimangono un importante strumento complementare alle consultazioni online, ma dovrebbero essere mantenuti in un numero ragionevole ed essere fortemente incentrati su temi di attualità di interesse orizzontale. Per la creazione di una tale piattaforma digitale avanzata dovrebbero essere stanziate risorse adeguate ([3]).

3.13. Per il CESE, è necessario sollevare la questione della rappresentatività e del valore intrinseco dei contributi dei cittadini al dibattito pubblico. Il parere di un'associazione che rappresenta migliaia di membri conta tanto quanto l'espressione di un cittadino isolato?

3.14. Il CESE ricorda che il valore aggiunto dei suoi pareri e delle sue raccomandazioni deriva dal raggiungimento di un consenso tra le organizzazioni della società civile organizzata e dalla creazione di ponti tra gli interessi divergenti delle varie organizzazioni sociali.

([2]) Cfr. la relazione sul risultato finale della Conferenza sul futuro dell'Europa.

([3]) Come osservato nello studio del CESE sul tema *Fare del CESE il facilitatore e il garante delle attività di democrazia partecipativa, quali il dialogo strutturato con le organizzazioni della società civile e i panel di cittadini* (2023), la domanda di digitalizzazione è evidente, tuttavia, si dovrebbero anche stanziare delle risorse per consentire la partecipazione in presenza.

3.15. Il mandato della consultazione dei cittadini deve essere chiaro. Per il CESE è essenziale precisare, a monte della consultazione, in che modo i contributi richiesti saranno integrati nel processo decisionale.

3.16. Qualsiasi processo di dialogo reale con i cittadini necessita di un meccanismo di feedback che ne garantisca la legittimità. Per questo motivo è così importante che la Commissione europea istituisca un meccanismo per monitorare le raccomandazioni formulate dai cittadini. A tal fine si dovrebbe creare un quadro di valutazione delle raccomandazioni di azione e utilizzarlo per determinare il seguito che verrà dato alle proposte, come richiesto dal Comitato economico e sociale europeo in occasione della Conferenza sul futuro dell'Europa.

3.17. Il CESE dovrebbe essere considerato uno strumento importante per ridurre il deficit democratico dell'UE, colmare la distanza e promuovere un'identità politica europea presso i suoi cittadini.

4. **Il ruolo del Comitato economico e sociale europeo nell'organizzazione della consultazione dei cittadini**

4.1. È necessario dare piena attuazione alle disposizioni dell'articolo 11 del TUE per un «dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile» in tutti i settori d'intervento dell'UE.

4.2. Nel corso degli anni il CESE ha rafforzato la posizione delle iniziative dei cittadini e aumentato la loro visibilità nel lavoro quotidiano delle istituzioni. Dall'avvio dell'ICE, il CESE organizza ogni anno un convegno ad alto livello in occasione della Giornata dell'ICE. Il gruppo ad hoc ICE del CESE è stato istituito per elaborare orientamenti politici sulle iniziative dei cittadini e monitorare gli sviluppi in questo settore.

4.3. Il CESE fornisce inoltre delle informazioni sui diritti dei cittadini. La sua pubblicazione più diffusa, il «Passaporto per la democrazia europea», è diventata una fonte di informazioni diffusa presso il grande pubblico ed è presentata e utilizzata in occasione di vari eventi organizzati dalle istituzioni dell'UE e dalle organizzazioni della società civile.

4.4. Il ruolo istituzionale del CESE dovrebbe essere rafforzato, e il Comitato stesso dotato di nuove competenze, in quanto noto e consolidato rappresentante della società civile organizzata, per fornire consulenza sulla definizione delle politiche dell'UE, ma anche nella sua veste di facilitatore e garante delle attività di democrazia partecipativa, quali il dialogo strutturato con le organizzazioni della società civile e i panel di cittadini. Una società civile dinamica è fondamentale per la vita democratica dell'Unione europea.

4.5. In quanto casa della società civile organizzata, il CESE dispone di competenze specifiche e costituisce un forum unico e permanente per il dialogo civile, nel cui ambito vengono proposte soluzioni sulla base del consenso tra le diverse parti interessate. I membri del CESE ricevono il loro mandato dalle rispettive organizzazioni.

4.6. L'esperienza della Conferenza sul futuro dell'Europa ha suscitato delle aspettative e rappresenta un invito alle istituzioni europee a dare un seguito adeguato a tale consultazione.

4.7. Il CESE è particolarmente interessato alla dimensione deliberativa di un panel di cittadini che sarebbe associato ai suoi lavori, a integrazione delle consultazioni online condotte dalla Commissione europea, che rappresentano uno strumento valido ma non consentono un dibattito diretto tra le parti interessate che vi contribuiscono.

4.8. Nel manifesto del presidente del CESE è prevista l'istituzione di panel di cittadini in vista delle elezioni del Parlamento europeo del 2024, i quali contribuiranno ad una risoluzione trasversale elaborata da tutte le sezioni del CESE e contenente le principali richieste rivolte dal Comitato al nuovo Parlamento europeo e alla nuova Commissione.

4.9. Inoltre, nell'ambito del ciclo di dialogo 2023 del gruppo di collegamento del CESE viene istituito un gruppo di lavoro «panel di cittadini» nel quadro dei dialoghi tematici periodici tra i membri del CESE e le pertinenti organizzazioni della società civile del gruppo di collegamento, come previsto nella strategia di comunicazione del CESE per il periodo 2022-2027. Il risultato di questo dialogo sarà un documento di riflessione che potrebbe contribuire alle iniziative del CESE volte a garantire la partecipazione dei cittadini.

4.10. Nell'ambito di questa riflessione il CESE potrebbe esaminare il suo nuovo ruolo nello sviluppare ulteriormente le proprie competenze su tutte le questioni relative alla partecipazione dei cittadini e alla democrazia partecipativa. In particolare, l'Ufficio di presidenza del CESE è l'organo che potrebbe adottare decisioni su aspetti quali la portata e la metodologia della partecipazione dei panel di cittadini ai lavori del CESE, nonché in merito ai temi sui quali tali panel saranno consultati.

4.11. Per questa nuova responsabilità del CESE dovranno essere previsti finanziamenti specifici, risorse umane e uno strumento digitale.

4.12. Un regolamento interno applicabile al campione del pubblico estratto a sorte dovrebbe definire le modalità di funzionamento, di comunicazione e di relazione con i media, nonché il rapporto tra il CESE o la sua formazione di lavoro pertinente e il campione di cittadini.

4.13. Il CESE ritiene utile prendere in considerazione l'istituzione di un apposito gruppo di lavoro incaricato di stabilire le procedure necessarie, subordinatamente alla disponibilità di risorse di bilancio e previa deliberazione e decisione dell'Ufficio di presidenza del CESE ([4]). Tale gruppo di lavoro potrebbe lavorare, tra l'altro, su temi quali:

— la procedura per l'integrazione dei panel nei lavori del CESE;

— la definizione di criteri per i temi di consultazione dei panel di cittadini che garantiscano l'inclusione di questioni orizzontali di interesse sociale più ampio;

— il capitolato d'oneri per il sorteggio e la piattaforma digitale;

— la ricerca di un finanziamento e di risorse umane e tecniche specifiche;

— il metodo e l'organizzazione dei dibattiti che consentano una deliberazione finale tra i panel di cittadini e i membri del CESE;

— la definizione del mandato che determinerà in che modo i risultati delle consultazioni saranno presi in considerazione nei pareri del CESE;

— la scelta dell'operatore che organizzerà il sorteggio dei partecipanti, basato sul loro consenso;

— le condizioni e il calendario della fase sperimentale.

Bruxelles, 13 luglio 2023

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE

([4]) Come osservato nello studio del CESE sul tema *Fare del CESE il facilitatore e il garante delle attività di democrazia partecipativa, quali il dialogo strutturato con le organizzazioni della società civile e i panel di cittadini* (2023), a qualsiasi nuova forma di attività del CESE in materia di democrazia partecipativa si dovrebbero dedicare il tempo, le risorse e l'attenzione necessari perché sia efficace.