



**Comitato europeo
delle regioni**

CIVEX-VII/001

140^a sessione plenaria del 12-14 ottobre 2020

PARERE

Gli enti locali e regionali nel dialogo permanente con i cittadini

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

- ritiene che i canali di comunicazione e gli strumenti di partecipazione dal basso integrino e rafforzino la democrazia rappresentativa, oltre a promuovere la sussidiarietà attiva, dando ai cittadini più voce in capitolo al di là delle elezioni e tra un'elezione e l'altra;
- si compiace della prevista Conferenza sul futuro dell'Europa e sottolinea che non dovrebbe costituire un processo una tantum dalla durata determinata bensì un'opportunità per ripensare e riformare il modo in cui l'UE funziona e viene percepita dai suoi cittadini; propone pertanto un meccanismo per un dialogo permanente con i cittadini che potrebbe essere messo alla prova durante la Conferenza, ma auspicherebbe di introdurre un meccanismo strutturale a lungo termine per la partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'UE, guidato dagli enti locali e regionali in quanto rappresentano il livello di governo più vicino ai cittadini, e che includa un chiaro meccanismo di feedback;
- propone di istituire una rete paneuropea basata sulla partecipazione volontaria – la rete CitizEN – che funga da risorsa centrale per le strategie, le metodologie e gli strumenti e che comunichi direttamente e indirettamente, attraverso le iniziative esistenti, con i cittadini di tutta l'UE sulle questioni europee e il loro impatto sulle persone;
- propone che la rete sia lanciata durante la Conferenza sul futuro dell'Europa, affinché diventi un'infrastruttura stabile e permanente in grado di portare avanti il seguito dei lavori della Conferenza e di garantire che i cittadini siano adeguatamente informati e possano partecipare alle relative fasi di monitoraggio, valutazione e riesame;
- auspica, quindi, che questo ecosistema di metodi per la partecipazione svolga un lavoro costante di integrazione dei canali di comunicazione e di rappresentanza istituzionali e ufficiali delle istituzioni democratiche europee. Tale ecosistema non sarebbe inteso a sostituire la democrazia rappresentativa, ma piuttosto ad arricchirla attraverso i suoi strumenti e mezzi di democrazia deliberativa e, in taluni casi, di democrazia diretta.

Relatore

Declan McDonnell (IE/EA), membro del consiglio comunale di Galway

Testo di riferimento

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - L'Europa a maggio 2019: allestire un'Unione più unita, più forte e più democratica in un mondo sempre più incerto. Contributo della Commissione europea alla riunione informale dei leader dell'UE a 27 del 9 maggio 2019 a Sibiu (Romania)

COM(2019) 218 final

Parere del Comitato europeo delle regioni
Gli enti locali e regionali nel dialogo permanente con i cittadini

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Premessa

1. ribadisce l'importanza di comprendere e comunicare le percezioni e le aspettative dei cittadini e dei rappresentanti locali e regionali in merito all'Unione europea, di ancorare a livello locale le politiche dell'UE per apportare cambiamenti concreti nella vita dei cittadini e di costruire la nostra unione a partire dal basso, come affermato nel suo parere sul tema *Riflettere sull'Europa: la voce degli enti locali e regionali per ripristinare la fiducia nell'Unione europea*¹; è convinto che la strada da seguire per ridare slancio alla democrazia nell'UE debba fondarsi sull'impegno sul territorio, al di là delle iniziative attuali;
2. ritiene che i canali di comunicazione e gli strumenti di partecipazione dal basso integrino e rafforzino la democrazia rappresentativa, oltre a promuovere la sussidiarietà attiva, dando ai cittadini più voce in capitolo al di là delle elezioni e tra un'elezione e l'altra. È convinto che una partecipazione trasparente, seria e pertinente dei cittadini richieda responsabilizzazione e quindi coinvolgimento concreto nei processi decisionali, e ritiene che a tal fine la comunicazione meramente formale non sia sufficiente. La partecipazione effettiva accresce la legittimità e l'efficacia della democrazia rappresentativa (1) migliorando la comunicazione per evitare i conflitti, (2) favorendo la creazione di consenso e, soprattutto, (3) rafforzando il potere delle decisioni adottate e chiarendo la logica alla base di tali decisioni;
3. condivide il giudizio espresso nel contributo della Commissione europea alla riunione informale dei leader dell'UE 27 a Sibiu², in particolare le riflessioni sulle sfide in materia di comunicazione, quali la frammentazione e la disinformazione; è consapevole che la comunicazione costituisce un prerequisito che consente ai cittadini di compiere scelte informate e di partecipare pienamente alla democrazia dell'UE;
4. sottolinea che le istituzioni europee devono impegnarsi a lavorare più a stretto contatto con i cittadini e a cooperare con essi per migliorare la comprensione del processo di definizione delle politiche europee, accrescere l'efficienza e l'efficacia di tale processo ed evitare le scorciatoie proposte dal populismo, che finiscono inevitabilmente per pregiudicare il corretto funzionamento della democrazia;
5. dichiara il suo impegno a instaurare dei canali di comunicazione bidirezionali tra le istituzioni dell'UE e i cittadini europei, canali che si concentrino sui problemi quotidiani di questi ultimi e che promuovano il coinvolgimento dei cittadini nella definizione delle politiche europee. La

¹ (CoR 2018/C 461/02).

² (COM(2019) 218 final).

pandemia di Covid-19 ha dimostrato anche la necessità di disporre di un canale di comunicazione che possa rimanere operativo malgrado e soprattutto durante la crisi;

6. riconosce che la pandemia di Covid-19 ha favorito l'utilizzo dei media digitali e dei sistemi di conferenza online, e rileva le opportunità che la digitalizzazione offre per la partecipazione dei cittadini in tempi di crisi; in questi mesi, la partecipazione civica si è spostata verso i forum e le conferenze online; tali modalità hanno contribuito a coinvolgere i cittadini nei processi decisionali in maniera più rapida, più ampia e più inclusiva;
7. si compiace della prevista Conferenza sul futuro dell'Europa e sostiene l'invito del Parlamento europeo, espresso nella sua risoluzione del 18 giugno 2020, a includere nel mandato della Conferenza un impegno a favore di un seguito significativo e di una partecipazione diretta significativa dei cittadini, nonché la sua posizione secondo cui "la partecipazione diretta dei cittadini, delle organizzazioni della società civile, delle parti sociali e dei rappresentanti eletti deve rimanere una priorità della conferenza";
8. sottolinea che la Conferenza non dovrebbe costituire un processo una tantum dalla durata determinata bensì un'opportunità per ripensare e riformare il modo in cui l'UE funziona e viene percepita dai suoi cittadini; propone pertanto un meccanismo per un dialogo permanente con i cittadini che potrebbe essere messo alla prova durante la Conferenza, ma auspicherebbe di introdurre un meccanismo strutturale a lungo termine per la partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'UE, guidato dagli enti locali e regionali in quanto rappresentano il livello di governo più vicino ai cittadini, e che includa un chiaro meccanismo di feedback;
9. ribadisce l'invito rivolto alla Commissione nella *Risoluzione sulle proposte del Comitato europeo delle regioni in vista del programma di lavoro della Commissione europea per il 2021*³ a "cooperare con il CdR allo sviluppo di un modello pilota per un dialogo permanente e strutturato con i cittadini per il tramite degli enti locali e regionali, instaurando un processo bilaterale di comunicazione tra i cittadini e le istituzioni europee che possa in seguito, a più lungo termine, tornare utile per migliorare il processo decisionale dell'UE";
10. ribadisce che in tutte le consultazioni pubbliche collegate al dialogo con i cittadini deve essere garantito il massimo pluralismo; sottolinea che ciò significa che tutti i programmi, gli elenchi degli oratori, le tavole rotonde, le pubblicazioni, i documenti ecc. devono essere equilibrati e garantire la presentazione di un'ampia varietà di punti di vista diversi, per rispecchiare la diversità di opinioni in Europa e stimolare un dibattito approfondito. Pone l'accento sul fatto che, per tutte queste consultazioni, la selezione dei partecipanti deve avvenire in modo assolutamente indipendente e senza alcuna interferenza politica.

Gli enti locali e regionali come ponte tra i cittadini e le istituzioni dell'UE

11. condivide la preoccupazione che le istituzioni europee appaiano fisicamente e, ancor più, culturalmente distanti dalla vita quotidiana dei cittadini europei; invita le istituzioni

³ RESOL-VII/007.

rappresentative come le amministrazioni regionali e locali, in particolare quelle che non sono coinvolte nei meccanismi di partecipazione dei cittadini, a svolgere un ruolo attivo nella creazione di canali di comunicazione efficienti e significativi con i cittadini, che permettano di elaborare e attuare politiche dell'UE orientate alla domanda; sottolinea, tuttavia, che questo deve avvenire nel rispetto dei tempi dei cittadini e adottando un approccio orientato ai risultati;

12. invita gli enti locali e regionali di tutta l'UE a svolgere un ruolo centrale nella formazione dei cittadini rispetto all'UE, per incoraggiarli a svolgere un ruolo nella democrazia partecipativa. Si riconosce che i cittadini possono impegnarsi solo se si ricorre a metodi innovativi e se sono pienamente informati delle implicazioni degli sviluppi politici e/o delle decisioni di finanziamento per la loro zona locale. Si incoraggiano l'utilizzo delle tecnologie digitali e dei media sociali e la collaborazione con le organizzazioni di volontariato; richiama l'attenzione su approcci positivi di reclutamento, come ad esempio la selezione di cittadini scelti a caso, effettuata per telefono, attingendo dai registri della popolazione o con il sistema porta a porta, in modo da raggiungere uno spaccato molto più ampio della popolazione.

CitizEN Network (Citizen ENGagement in the EU Network) – La rete di partecipazione dei cittadini all'UE – Un ecosistema per la partecipazione civica

13. propone di istituire una rete paneuropea basata sulla partecipazione volontaria – la rete *CitizEN* – che funga da risorsa centrale per le strategie, le metodologie e gli strumenti e che comunichi direttamente e indirettamente, attraverso le iniziative esistenti, con i cittadini di tutta l'UE sulle questioni europee e il loro impatto sulle persone;
14. riconosce, tuttavia, l'esistenza di numerosi meccanismi deliberativi e partecipativi che operano nella maggior parte degli Stati membri e delle regioni e suggerisce pertanto che la rete dei cittadini prenda conoscenza delle buone pratiche che già esistono e si basi su di esse. La rete agevolerebbe pertanto il dialogo interregionale e la coerenza tra le istituzioni al fine di garantire un approccio coerente, rispettando nel contempo la diversità degli approcci nelle diverse realtà politiche e sociali;
15. invita la rete a integrare le organizzazioni che ne fanno parte a livello regionale (principalmente NUTS2, ma anche NUTS1 o NUTS3, in base alle organizzazioni nazionali) e delle città che già gestiscono l'impegno dei cittadini, nonché le organizzazioni di volontariato attive a livello locale e regionale, che abbracciano un'ampia gamma di interessi;
16. auspica che la rete persegua tre obiettivi: (1) rafforzare l'interazione tra le istituzioni europee e i cittadini, attraverso metodi diretti di partecipazione a livello locale e regionale, (2) offrire esempi di metodi di partecipazione che possono essere utilizzati sia formalmente che informalmente, e (3) fungere da repertorio di informazioni e condivisione delle migliori pratiche delle iniziative di partecipazione nazionali, regionali e locali di tutta l'Unione europea;
17. si dichiara disponibile a elaborare una serie di principi comuni per la rete che non siano vincolanti ma fungano da orientamenti per le buone pratiche, per la costruzione di un approccio comune (pur riconoscendo i diversi metodi) e per stabilire una serie di norme minime per le organizzazioni partecipanti;

18. suggerisce che la rete sia organizzata in gruppi di lavoro tematici, che saranno costituiti dalle organizzazioni aderenti, sulla base di una serie di temi generali (quali il bilancio partecipativo, la cittadinanza digitale, l'inclusività nella partecipazione dei cittadini) e di questioni tematiche quali i cambiamenti climatici, la coesione sociale, l'ambiente, lo sport, la cultura, la gioventù, l'istruzione, le organizzazioni urbane e rurali e le arti;
19. propone che la rete individui, coordini e attui una strategia comune di formazione sulla partecipazione civica. Gli enti locali e regionali, nonché gli organismi pubblici e privati, sarebbero incoraggiati a partecipare a iniziative di formazione, per consentire ai funzionari pubblici e ai leader locali di impegnarsi pienamente con i cittadini e contribuire a valorizzare l'enorme potenziale della partecipazione civica. Sarà inoltre importante collaborare con le scuole e gli istituti di istruzione per garantire che la cittadinanza europea attiva diventi parte integrante del programma di studio in tutta l'UE;
20. è disposto ad assumere il ruolo di guida, in collaborazione con tutte le altre istituzioni europee, nella progettazione, nell'attuazione e nella governance della rete, adoperandosi per promuovere una metodologia di lavoro comune e un insieme coerente di strumenti di partecipazione (processi deliberativi, iniziative dei cittadini, bilanci partecipativi, processi di *crowdsourcing* del settore pubblico, "mini-pubblici" [panel consultivi di cittadini rappresentativi dell'intera popolazione], ecc.), tra cui una piattaforma digitale condivisa che possa essere utilizzata per gestire gli esempi di migliori pratiche che saranno raccolti da diversi Stati membri;
21. chiede che siano messe a disposizione risorse per il funzionamento della rete per un periodo di tempo limitato, mentre la rete cerca di ottenere finanziamenti permanenti o assistenza tecnica nel quadro dei programmi di finanziamento dell'UE;
22. auspica che la rete promuova e accresca la visibilità delle pratiche in materia di partecipazione civica delle regioni che vi aderiscono, il che dovrebbe, a sua volta, garantire livelli più elevati di partecipazione attiva;
23. suggerisce che la rete potrebbe aiutare le organizzazioni a rafforzare la fiducia dei cittadini affinché ricevano un feedback circa l'impatto del loro lavoro sulla definizione delle politiche dell'UE; propone pertanto che il CdR funga da intermediario tra la rete, i suoi membri e le istituzioni dell'UE, svolgendo la funzione di canale bidirezionale;
24. propone che la rete sia lanciata durante la Conferenza sul futuro dell'Europa, affinché diventi un'infrastruttura stabile e permanente in grado di portare avanti il seguito dei lavori della Conferenza e di garantire che i cittadini siano adeguatamente informati e possano partecipare alle relative fasi di monitoraggio, valutazione e riesame.

Un ecosistema per la partecipazione civica

25. ritiene che tutte le organizzazioni che aderiscono alla rete, come pure gli enti locali e regionali, dovrebbero adoperarsi per: interagire con i cittadini secondo modalità non formali e informali, nel quadro di spazi e pratiche di partecipazione non convenzionali (come, ad esempio, i circoli

sportivi); mettere a punto sistemi di partecipazione che consentano di "essere presenti lì dove i cittadini si riuniscono", piuttosto che "chiedere loro di venire" e che adattino la partecipazione informale a un processo ufficiale di definizione delle politiche; elaborare strategie per permettere alle istituzioni di partecipare a contesti informali senza snaturarli o comprometterne il funzionamento. Tali sistemi e strategie devono contribuire a una gamma nuova di strumenti di partecipazione, che vanno dall'ascolto attivo sui social media ai metodi di innovazione sociale, fino ai laboratori viventi per la sperimentazione democratica. Questo aspetto è particolarmente importante per i cittadini sottorappresentati nelle istituzioni democratiche (minoranze etniche, persone con disabilità, giovani, anziani);

26. auspica, quindi, che questo ecosistema di metodi per la partecipazione svolga un lavoro costante di integrazione dei canali di comunicazione e di rappresentanza istituzionali e ufficiali delle istituzioni democratiche europee. Tale ecosistema non sarebbe inteso a sostituire la democrazia rappresentativa, ma piuttosto ad arricchirla attraverso i suoi strumenti e mezzi di democrazia deliberativa e, in taluni casi, di democrazia diretta;
27. sottolinea che i cittadini stanno passando a nuovi formati di impegno politico – quello della tecnopolitica – che sono stati introdotti dalle tecnologie digitali e dai dati aperti, il che consente la partecipazione in spazi informali e al di fuori dei consueti contesti formalizzati. Questo nuovo strumento di partecipazione dovrebbe essere adottato dalle istituzioni politiche per incoraggiare un ecosistema di partecipazione;
28. ritiene che l'utilizzo delle piattaforme online sia fondamentale per la gestione degli strumenti di partecipazione, per consentire ai partecipanti di tutta l'Unione di prendere parte a dibattiti a prescindere dall'origine sociale e per assicurare la tracciabilità e la rendicontabilità delle proposte in maniera facile e accessibile. Le tecnologie digitali dovrebbero essere complementari ai metodi di partecipazione faccia a faccia e andrebbero impiegate per incoraggiare la partecipazione tra cittadini che non si sentono rappresentati dalle organizzazioni della società civile o tra cittadini che di norma non partecipano tramite gli strumenti partecipativi tradizionali;
29. reputa che questo ecosistema di partecipazione debba godere di un chiaro sostegno da parte delle amministrazioni pubbliche a tutti i livelli e debba anche essere sufficientemente flessibile da promuovere modalità nuove e innovative di partecipazione civica, rendendo possibile il ricorso a strumenti tecnologici digitali che consentano un dialogo multilingue con i cittadini;
30. auspica una solidarietà transnazionale nel cui ambito le regioni più avanzate nel campo della partecipazione civica aiutino quelle meno avanzate in questo settore a partecipare a un ecosistema su scala europea, contribuendo con conoscenze e iniziative; si aspetta inoltre che un ecosistema dell'Unione rispetti l'autonomia degli Stati membri, delle regioni e delle città e sia, nel contempo, sufficientemente flessibile da potersi adattare alle esigenze e alle priorità culturali, sociali e politiche.

I dialoghi dei cittadini durante la Conferenza sul futuro dell'Europa

31. chiede che le strategie di informazione, comunicazione e partecipazione tra le istituzioni europee e i cittadini nel corso della Conferenza siano gestite mediante gli appropriati organi rappresentativi a livello locale e regionale, in collaborazione con le organizzazioni della società civile;
32. incoraggia gli enti regionali e locali a gestire, durante la Conferenza, processi partecipativi ai loro rispettivi livelli, utilizzando una combinazione di processi deliberativi aperti. Le proposte e i risultati dei processi deliberativi possono quindi essere sintetizzati e integrati nel contributo del CdR alla Conferenza, nonché aiutare a creare il repertorio delle conoscenze e delle esperienze della rete in materia di comunicazione con i cittadini;
33. sostiene l'impegno civico transnazionale nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Europa, dal momento che il dibattito deve avere una dimensione transfrontaliera e paneuropea; esso richiede, da parte di un forum di cittadini di tutta Europa, un impegno transnazionale ad affrontare problemi comuni.

Verso un nuovo approccio al processo di definizione delle politiche e di adozione delle decisioni

34. è in effetti convinto che, aumentando la partecipazione dei cittadini e sfruttandone il potenziale come partecipanti attivi al processo di definizione delle politiche, l'amministrazione aperta sia una delle soluzioni per rispondere a una crisi delle istituzioni democratiche;
35. ritiene che la trasparenza e i dati aperti siano imprescindibili per la fiducia. Le amministrazioni dovrebbero rafforzare il legame tra le politiche di partecipazione, le strategie di trasparenza e i dati aperti, e adoperarsi per migliorare l'apertura di tutte le risorse e di tutti i beni pubblici per la definizione delle politiche e l'adozione delle decisioni: dati, informazioni, metodologie, risorse formative e piattaforme tecnologiche;
36. auspica la creazione, a livello UE, di una serie di criteri per un'amministrazione aperta che siano consoni a tutti gli altri livelli di governo;
37. sottolinea che gli enti locali e regionali sono le uniche istanze che conoscono meglio le esigenze e le sfide dei cittadini a livello locale e sono responsabili dell'attuazione delle politiche dell'UE a livello locale e regionale. È pertanto necessario che i regolamenti dell'UE prevedano l'obbligo per gli Stati membri non solo di consultare e coinvolgere gli enti locali e regionali nel processo decisionale relativo alla legislazione dell'UE e a quella nazionale, ma anche di delegare la gestione dei fondi e degli strumenti finanziari, sulla base del principio di sussidiarietà. Ciò può garantire che le decisioni prese più vicino ai cittadini consentano a questi ultimi di comprendere meglio l'UE. In conclusione, questo consentirebbe un nuovo approccio al processo di definizione delle politiche e adozione delle decisioni, che sia maggiormente aperto e partecipativo, guidato dagli

enti locali e regionali e in un dialogo più permanente con i cittadini: in breve, una nuova cultura politica e democratica comune europea.

Bruxelles, 14 ottobre 2020

Il Presidente
del Comitato europeo delle regioni

Apostolos Tzitzikostas

Il Segretario generale
del Comitato europeo delle regioni

Petr Blížkovský

II. PROCEDURA

Titolo	Gli enti locali e regionali nel dialogo permanente con i cittadini
Riferimento	COM(2019) 218 final
Base giuridica	Articolo 307, comma 1, TFUE
Base regolamentare	Parere d'iniziativa, articolo 41, lettera b), punto i), e articolo 43, paragrafo 2, del Regolamento interno del CdR
Data della consultazione da parte del Consiglio/PE Data della lettera della Commissione europea	30 aprile 2019
Data della decisione del Presidente / dell'Ufficio di presidenza	23 maggio 2019
Commissione competente	Cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni (CIVEX)
Relatore generale	Declan McDonnell (IE/AE)
Nota di analisi	9 settembre 2019
Esame in commissione	9 dicembre 2019, 26 febbraio 2020
Data dell'adozione in commissione	N.A.
Esito del voto in commissione (maggioranza, unanimità)	N.A.
Data dell'adozione in sessione plenaria	14 ottobre 2020
Esito della votazione	Adozione all'unanimità
Precedente parere del Comitato	Riflettere sull'Europa: la voce degli enti locali e regionali per ripristinare la fiducia nell'Unione europea (CdR 2018/C 461/02), correlatori: Lambertz (BE/PSE) e Markkula (FI/PPE)
Data della consultazione della rete di controllo della sussidiarietà	N.A.