

REGIONE EMILIA-ROMAGNA - ASSEMBLEA LEGISLATIVA

ATTO DI INDIRIZZO

**RISOLUZIONE - Oggetto n. 5285 - Risoluzione approvata dalla Commissione assembleare Bilancio Affari Generali ed Istituzionali: Partecipazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna alla consultazione avviata dalla Commissione europea con il Libro Verde "Diritto di iniziativa dei cittadini europei" COM (2009) 622 def.**

**LA I<sup>A</sup> COMMISSIONE "BILANCIO, AFFARI GENERALI E ISTITUZIONALI"  
DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

**Considerato** che l'articolo 11, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, ha introdotto il nuovo diritto di iniziativa dei cittadini europei, sulla base del quale: *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;*

**Considerato** che la Commissione europea, con il proprio Libro Verde "Diritto d'iniziativa dei cittadini europei", COM (2009) 622 def. dell'11 novembre 2009, ha avviato una consultazione pubblica volta a *raccogliere le opinioni di tutte le parti interessate sui principali temi che daranno forma al futuro regolamento*, che il Parlamento europeo e il Consiglio adotteranno su proposta della Commissione europea, per stabilire le procedure e le condizioni necessarie all'esercizio del nuovo diritto di iniziativa dei cittadini europei, in attuazione dell'articolo 11, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea;

**Considerato altresì** che nel proprio Libro Verde la Commissione europea afferma che: *l'esperienza ... delle autorità pubbliche in ordine ad un analogo diritto di iniziativa popolare previsto negli Stati membri risulterebbe estremamente interessante nell'ambito di questa consultazione;*

**Considerato** che la Risoluzione approvata da questa Commissione assembleare il 17 novembre 2009 esprimeva l'interesse dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna in riferimento al nuovo diritto di iniziativa legislativa dei cittadini europei istituito dal Trattato di Lisbona, in quell'occasione formulando un invito al Comitato delle Regioni affinché avvii con gli altri Organi e Istituzioni dell'Unione europea specifiche azioni a favore della conoscenza e dello sviluppo dello strumento dell'iniziativa europea dei cittadini, anche con il sostegno delle Assemblee regionali;

**Considerato** che partecipando a questa consultazione l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna ha l'opportunità di contribuire al dibattito avviato dalla Commissione europea offrendo gli spunti provenienti dalla legislazione regionale vigente in Emilia-Romagna e dall'esperienza e dagli strumenti fin qui sviluppati anche ai fini della partecipazione dei cittadini;

**Vista** la lettera inviata dalla Presidente dell'Assemblea legislativa con nota Prot. n. 36423 del 22 dicembre 2009 al Presidente della I Commissione assembleare;

**Visto** l'articolo 38, comma 4, del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa, nonché gli articoli 3 e 4 della legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 "Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale

della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13, 25 dello Statuto regionale”;

**Vista** la legge regionale 22 novembre 1999, n. 34 “Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica”;

**Visto** l'articolo 11, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea;

**Visto** il Libro Verde “Diritto d’iniziativa dei cittadini europei” adottato dalla Commissione europea l'11 novembre 2009 - COM (2009) 622 def.;

**Vista inoltre** la Risoluzione “Partecipazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna alla Consultazione del Comitato delle Regioni sul “Libro Bianco sulla *Governance Multilivello*” approvata da questa Commissione assembleare il 17 novembre 2009;

**Vista infine** la Risoluzione approvata dall'Assemblea legislativa il 21 luglio 2009 “Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario (Sessione comunitaria 2009)”;

#### **delibera**

- a) **Di approvare** le risposte alla consultazione della Commissione europea allegate alla presente Risoluzione della quale costituiscono parte integrante e sostanziale;
- b) **Di disporre** la trasmissione da parte dell'Assemblea legislativa della presente Risoluzione e dell'allegato:
- alla Commissione europea entro il 31 gennaio 2010;
  - alla Giunta regionale;
  - al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati anche ai fini dell'inoltro alle competenti Commissioni parlamentari;
  - ai parlamentari europei eletti in Emilia-Romagna;
  - al Comitato delle Regioni.

*Approvata all'unanimità dalla I Commissione assembleare "Bilancio Affari Generali ed Istituzionali" nella seduta pomeridiana del 12 gennaio 2010*

*Allegato alla Risoluzione*

**Questionario estratto dal LIBRO VERDE della Commissione europea**

**“Diritto d'iniziativa dei cittadini europei”**

COM (2009) 622 def.

**1. Numero minimo di Stati membri da cui i cittadini devono provenire**

*Domande*

*Un terzo del numero complessivo di Stati membri rappresenterebbe un “numero significativo di Stati membri”, come richiede il Trattato?*

Si, anche perché coincide con quanti sono gli Stati previsti per una cooperazione rafforzata. Naturalmente dovrà essere richiesto un comitato promotore.

*In caso contrario, quale soglia sarebbe adeguata e perché?*

-----

**2. Numero minimo di firme per Stato membro**

*Domande*

*Lo 0,2% della popolazione complessiva di ciascuno Stato membro rappresenterebbe una soglia adeguata?*

Per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna, si evidenzia che la normativa regionale riconosce l'iniziativa legislativa popolare a 5.000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione (Statuto art. 18 e l.r. 34/99 art. 1), pari allo 0,125% della popolazione regionale.

Data la dimensione europea dell'iniziativa, la percentuale dello 0,2% appare dunque una soglia adeguata.

*In caso contrario, quali altre soluzioni garantirebbero che un'iniziativa popolare sia effettivamente rappresentativa di un interesse dell'Unione?*

----

### 3. Età minima per sostenere un'iniziativa dei cittadini europei

#### *Domande*

*L'età minima richiesta per sostenere un'iniziativa dei cittadini europei dovrebbe essere legata all'età minima per la partecipazione alle elezioni europee in ciascuno Stato membro?*

Si.

Per quanto riguarda la legislazione vigente in Emilia-Romagna, essa riconosce l'iniziativa ad elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione. Si tratta di soggetti che hanno raggiunto la maggiore età (18 anni), che consente l'esercizio del diritto di voto alle elezioni regionali.

*In caso contrario, quali altre ipotesi sarebbero adeguate e perché?*

----

### 4. Forma e formulazione di un'iniziativa dei cittadini europei

#### *Domande*

*Sarebbe sufficiente e opportuno disporre che un'iniziativa enunci chiaramente l'oggetto e le finalità della proposta che esorta la Commissione ad agire?*

Si. Il Comitato promotore dovrà assicurare la traduzione nelle lingue degli altri Stati interessati.

*Quali altri requisiti bisognerebbe eventualmente definire circa la forma e la formulazione di un'iniziativa popolare?*

Occorre considerare che un'iniziativa da proporre in diversi Stati membri, perché abbia successo e sia effettivamente utilizzata, deve necessariamente essere più semplice (anche per ragioni di traduzione) di quelle presentate a livello nazionale e/o locale. Ad oggi, l'esperienza italiana, sia regionale che nazionale, mostra uno scarso utilizzo di questo istituto da parte dei cittadini.

Per quanto riguarda la legislazione della Regione Emilia-Romagna la proposta di iniziativa popolare deve contenere il testo del progetto di legge redatto in articoli, accompagnato da relazione che ne illustri le finalità e il contenuto (art. 2 comma 1, l.r. 34/99). Una recente innovazione contenuta nello Statuto regionale prevede anche la possibilità, per i cittadini, di sottoporre all'Assemblea una questione di rilevante interesse eventualmente presentando proposte anche in termini generali (articolo 18 dello Statuto regionale e articolo 10-bis l.r. 34/99).

Inoltre, la stessa legge regionale consente ai cittadini che intendono presentare una proposta di iniziativa popolare di chiedere assistenza nella redazione dei testi agli uffici legislativi dell'Assemblea legislativa (articolo 4, l.r. 34/99).

Nel caso dell'iniziativa europea dei cittadini, presso il Parlamento europeo e su richiesta dei comitati promotori, potrebbe essere prevista una analoga assistenza nella redazione dei testi, a cui potrebbe aggiungersi l'assistenza per la traduzione nelle altre lingue. L'assistenza nella redazione dei testi potrebbe comprendere anche un supporto per verificare la competenza dell'Unione nel settore interessato dall'iniziativa popolare.

## 5. Requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme

### *Domande*

*A livello dell'Unione, andrebbe fissata una serie comune di requisiti procedurali applicabili per la raccolta, verifica e autenticazione delle firme da parte delle autorità degli Stati membri?*

Sarebbe utile. Il Parlamento europeo potrebbe offrire un supporto ai comitati promotori, fornendo assistenza circa le procedure da seguire (oltre che nella redazione dei testi e nelle traduzioni, vedi risposta al punto 4).

Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa popolare nella Regione Emilia-Romagna, la disciplina regionale (artt. 7, 8 e 9 della l.r. 34/99) prevede il deposito per la vidimazione – da parte di tre rappresentanti designati dai promotori dell'iniziativa - presso l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa dei fogli destinati alla raccolta delle firme, quindi gli elementi della sottoscrizione (firma, nome e cognome, luogo e data di nascita, Comune nelle cui liste elettorali il sottoscrittore è iscritto) nonché l'autenticazione delle firme, e infine il corrispondente controllo di regolarità oggetto di deliberazione di organo terzo ossia della Consulta di garanzia statutaria.

Si evidenzia che le attività di sopra descritte sono precedute (ex artt. 5 e 6 della l.r. 34/99) dal deposito da parte di tre elettori (c.d. promotori) presso l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea del testo del progetto di legge con la relazione, su fogli firmati da non meno di 300 e non più di 400 elettori; eseguito, con esito positivo, un controllo di regolarità su almeno 300 firme segue l'esame di ammissibilità della proposta da parte di un organo terzo, la Consulta di garanzia statutaria.

Il deposito del testo del progetto di legge è finalizzato al controllo da parte della Consulta di garanzia statutaria (organo autonomo e indipendente), del rispetto dei limiti all'esercizio dell'iniziativa popolare posti dallo Statuto regionale e dalla legge regionale. Tale controllo avviene dopo il deposito e prima della raccolta di tutte le firme necessarie, in modo tale da evitare che la raccolta si svolga inutilmente per iniziative non ammissibili. Ciò vale a verificare, in primo luogo, il rispetto delle competenze e dei limiti previsti dallo Statuto. L'iniziativa popolare, infatti, non è ammessa per la revisione dello Statuto, per le leggi tributarie e di bilancio (articolo 18 comma 4, dello Statuto). Inoltre, non è ammessa nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea legislativa (articolo 18 comma 4, dello Statuto).

*In quale misura gli Stati membri dovrebbero poter emanare disposizioni specifiche a livello nazionale?*

Appoggiarsi alle legislazioni degli Stati sarà necessario ma sarebbe opportuno creare uno strumento comune che proprio per la sua differenza rispetto a quelli già esistenti negli Stati e nelle regioni nazionali sia chiaramente identificabile dai cittadini come europeo.

*Occorrono procedure specifiche per garantire che i cittadini dell'Unione possano sostenere un'iniziativa popolare a prescindere dal paese di residenza?*

La domanda non appare formulata chiaramente.

*I cittadini dovrebbero poter sostenere un'iniziativa popolare in linea? In caso affermativo, quali criteri di sicurezza e di autenticazione andrebbero previsti?*

La possibilità di utilizzare le nuove tecnologie per presentare la proposta on line sarebbe particolarmente utile, data la dimensione europea dell'iniziativa popolare, purchè siano risolte le questioni relative alla sicurezza, per non generare diffidenza nei confronti dello strumento, e sia comunque assicurato l'esercizio del diritto a quei cittadini che non dispongono o non hanno dimestichezza con le nuove tecnologie.

Per quanto riguarda l'esperienza dell'Emilia-Romagna, si segnala che nel 2005 essa ha coordinato e sviluppato, assieme ad altre 21 amministrazioni locali, il progetto di e - democracy *Partecipa.net* (<http://www.partecipa.net>) nato con l'intento di favorire il dialogo tra cittadini e pubblica amministrazione in Emilia-Romagna e sperimentare alcuni strumenti di e - democracy all'interno di concreti processi partecipativi. Dal 2005, l'Assemblea legislativa regionale sperimenta il percorso *Partecipa.net-AL* per promuovere il dialogo e l'interazione diretta e online nelle scuole e fra scuole e realtà locali. Grazie alle potenzialità e all'accessibilità degli strumenti di e-Democracy, il percorso è aperto anche all'intera cittadinanza, ovvero a tutti coloro che desiderano attivare percorsi di dialogo con l'Istituzione regionale. Nel complesso, uno strumento siffatto, a maggior ragione se potenziato alla luce delle opportunità di fruizione del sapere e delle informazioni e di interazione sociale offerte dal Web 2.0, risulta adatto ed adattabile a qualsiasi contesto e a qualsiasi politica. Potrebbe pertanto porsi come un valido supporto per creare le procedure e le condizioni necessarie per l'esercizio di un'iniziativa europea dei cittadini. L'idea potrebbe essere di riutilizzare i metodi definiti ed adottati nell'ambito del progetto *Partecipa.net* e, in particolare, di *Partecipa.net-AL* per estendere gli strumenti previsti (opportunamente integrati e sviluppati su piattaforma Plone) in un'ottica di riuso delle soluzioni adottate anche a livello europeo. Gli strumenti proposti potrebbero essere integrati attraverso la creazione di un ambiente web ad hoc, che potrebbe essere messo a disposizione dalla stessa Commissione europea anche ai fini della registrazione delle iniziative, in collegamento con analoghe piattaforme elettroniche esistenti a livello regionale e/o nazionale nei diversi Stati membri che consentano, laddove possibile, la gestione online delle procedure.

## **6. Termine per la raccolta di firme**

*Domande*

*Si dovrebbe fissare un termine per la raccolta delle firme?*

Si.

*In caso affermativo, il termine di un anno risulterebbe adeguato?*

Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa popolare nella Regione Emilia-Romagna, sono previsti 180 gg a decorrere dalla vidimazione del foglio vidimato col numero uno (art. 9 della l.r. 34/99).

## 7. Registrazione delle iniziative proposte

### *Domande*

*È da ritenersi necessario un sistema obbligatorio di registrazione delle iniziative proposte?*

Si.

Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa popolare nella Regione Emilia-Romagna non vi è riscontro diretto a tale quesito se con la registrazione s'intende essenzialmente individuare il termine a decorrere dal quale deve aver luogo la raccolta delle firme; se, invece, s'intende - attraverso la registrazione - fornire ai promotori riscontro e conferma della iniziativa oltre che garantire la trasparenza dell'iniziativa, è di interesse evidenziare che (l.r. 34/99 art. 5) in esito al deposito (cfr. punto 5) da parte dei promotori del testo del progetto di legge con le firme di non meno di 300 e non più di 400 elettori, il responsabile del procedimento redige, e rilascia in copia ai promotori, verbale che, certifica, tra l'altro, l'avvenuto deposito. Si veda inoltre la risposta al primo quesito del punto 5.

*In caso affermativo, è accettabile che tale registrazione possa avvenire utilizzando un apposito sito Internet messo a disposizione dalla Commissione europea?*

Si. A questo proposito si veda la risposta all'ultimo quesito del punto 5.

## 8. Requisiti che devono soddisfare gli organizzatori - Trasparenza e finanziamento

### *Domande*

*Quali condizioni specifiche andrebbero imposte agli organizzatori di un'iniziativa per garantire la trasparenza e un controllo democratico?*

Si dovrebbe predisporre un codice di condotta per i comitati promotori: chiara identificazione dei proponenti, chiara identificazione di eventuali sponsor almeno per quel che riguarda le spese pubblicitarie.

*È auspicabile che gli organizzatori siano tenuti a fornire informazioni sugli aiuti e sul finanziamento ricevuti per un'iniziativa?*

Si, vedi sopra.

## 9. Esame di un'iniziativa dei cittadini europei da parte della Commissione

### *Domande*

*Andrebbe previsto un termine per l'esame di un'iniziativa dei cittadini da parte della Commissione?*

Si.

In ambito regionale l'iniziativa dei cittadini è presentata direttamente all'organo legislativo. Per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna, l'art. 18, comma 5, dello Statuto prevede i tempi di esame da parte dell'Assemblea legislativa: trascorsi sei mesi dalla presentazione del progetto di legge popolare senza che l'Assemblea legislativa si sia pronunciata, lo stesso è posto al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta utile. L'Assemblea decide nel merito entro i successivi dodici mesi.

## 10. Iniziative riguardanti il medesimo argomento

### *Domande*

*È opportuno introdurre norme volte ad evitare che iniziative dei cittadini vengano rispettivamente presentate sul medesimo tema?*

Il sistema di registrazione di cui al punto 7, per la trasparenza che sarebbe in grado di assicurare, potrebbe essere già di per sé sufficiente ad evitare la presentazione di una medesima iniziativa. Dovrebbe però essere mantenuta ferma la distinzione tra il caso della presentazione di una medesima iniziativa, sul medesimo tema e di identico contenuto, da quello della presentazione di una iniziativa diversa sul medesimo tema. Vale a dire che dovrebbe essere possibile presentare iniziative che riguardano lo stesso tema ma che propongono discipline differenti.

*In caso affermativo, il modo migliore per evitare questo rischio consisterebbe nell'introdurre meccanismi dissuasivi o termini tassativi?*

L'introduzione di termini tassativi potrebbe essere prevista soprattutto per evitare la ripresentazione di iniziative identiche già respinte prima che sia trascorso un determinato periodo di tempo minimo.