



**2015/2329(INI)**

17.10.2016

## **PROGETTO DI RELAZIONE**

sull'attuazione del regolamento (UE) n. 390/2014 del Consiglio, del 14 aprile 2014, che istituisce il programma "L'Europa per i cittadini" per il periodo 2014-2020  
(2015/2329(INI))

Commissione per la cultura e l'istruzione

Relatore per parere: María Teresa Giménez Barbat

**INDICE**

	<b>Pagina</b>
MOTIVAZIONE – SINTESI DEI FATTI E COSTATAZIONI .....	3
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	13

## MOTIVAZIONE – SINTESI DEI FATTI E COSTATAZIONI

### Procedure e fonti

Il 14 settembre 2015, il relatore è stato incaricato di redigere una relazione sull'attuazione del regolamento (UE) n. 390/2014 del Consiglio, del 14 aprile 2014, che istituisce il programma "L'Europa per i cittadini" per il periodo 2014-2020.

La presente relazione ha l'obiettivo di studiare le prime esperienze di attuazione del programma "L'Europa per i cittadini" 2014-2020 (in prosieguo programma EfC), che è attivo da due anni. Con la presente relazione, il relatore desidera fornire ai deputati una panoramica sull'attuale stato di avanzamento dell'attuazione del programma e aiutarli a comprendere meglio cosa funzioni bene nell'attuale versione del programma EfC e quali siano le aree più problematiche per i richiedenti e per i beneficiari. Le conclusioni di questa relazione dovrebbero contribuire alla valutazione provvisoria dell'attuazione del programma che la Commissione europea è tenuta a presentare nel 2017 e alla comunicazione sulla continuazione del programma che dovrebbe essere pubblicata dalla Commissione nel 2018.

Al fine di trarre conclusioni e formulare raccomandazioni, il relatore ha organizzato alcune riunioni con la Commissione europea e con l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA). Ha ricevuto anche preziosi riscontri da un'analisi basata su colloqui con i punti di contatto nazionali (PCN) responsabili dell'attuazione del programma a livello nazionale, svolta da Coffey da marzo a maggio 2016 e commissionata dal dipartimento tematico della direzione B. Il Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS) ha redatto una "valutazione dell'attuazione europea" che contiene un'analisi approfondita anche del programma EfC.

Da ultimo, il relatore ha partecipato a una riunione delle parti interessate organizzata dall'ufficio del PE a Barcellona il 30 maggio 2016. In tale contesto, il relatore ha avuto occasione di incontrare molti beneficiari spagnoli del programma, nonché il punto di contatto nazionale per la Spagna. Ha inoltre presenziato alla riunione del gruppo di dialogo civile organizzato dalla Commissione a Barcellona il 31 maggio e il 1° giugno 2016.

Dalla sua nomina, il relatore ha raccolto informazioni anche tramite incontri con diverse associazioni, tra cui:

- LDA European Association for Local Democracy
- Friends of Europe
- Fundació Solidaritat UB - Universitat de Barcelona ECAS
- European Policy Center
- Café Babel
- Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CEMR)
- Social Platform

Tutte le conoscenze raccolte tramite i vari studi, riunioni e dibattiti con i beneficiari, le parti interessate e le istituzioni hanno contribuito alla presente relazione.

## Origine, struttura e obiettivo del programma<sup>1</sup>

Avvicinare l'Unione europea ai suoi cittadini è da molto tempo un obiettivo chiave dei responsabili politici europei e del Parlamento europeo, ma non è mai stato importante quanto lo è nella situazione attuale.

Sulla base dell'esperienza avuta con il precedente programma per la cittadinanza attiva di dicembre 2006, il programma EfC era stato inizialmente istituito per il periodo 2007-2013<sup>2</sup> con l'obiettivo di migliorare l'appoggio dei cittadini all'integrazione europea.

Nel periodo dal 2007 al 2013 il programma EfC ha raggiunto circa 7 milioni di partecipanti diretti e quasi 25 000 piccole e grandi città in Europa. Ha creato 350 reti di città raccolte intorno a questioni comuni ed è riuscito a mobilitare circa 4 250 organizzazioni della società civile per venire incontro alle preoccupazioni dei cittadini<sup>3</sup>. Dopo il successo del primo periodo di programmazione, una versione riveduta del programma EfC è stata adottata nell'aprile 2014.

Per quanto l'essenza del EfC rimanga la medesima, la revisione del programma EfC ha cercato di semplificarne la struttura e di renderla più accessibile ai richiedenti. Gli obiettivi del programma sono stati riformulati con un lessico più semplice e sono stati riorientati verso l'obiettivo generale di rafforzare i collegamenti tra l'Unione e i suoi cittadini. Il regolamento che istituisce il programma sottolinea che gli obiettivi del programma mirano a "*contribuire alla comprensione dell'Unione, della sua storia e diversità da parte dei cittadini, promuovere la cittadinanza europea e migliorare le condizioni della partecipazione civica e democratica.*"<sup>4</sup>

La struttura del programma è stata riveduta nel nuovo periodo di programmazione e viene attuata tramite due componenti e un'azione orizzontale.

- Componente 1: *memoria europea*: sensibilizzare in merito alla memoria, alla storia e ai valori comuni e all'obiettivo dell'Unione.
- Componente 2: *impegno democratico e partecipazione civica*: incoraggiare la partecipazione democratica e civica dei cittadini a livello dell'Unione. Le misure all'interno della componente 2 sono:
  - *gemellaggio tra città*
  - *reti di città*
  - *progetti della società civile*

---

<sup>1</sup> Molte delle informazioni fattuali contenute in questa parte della relazione si basano sulla "valutazione dell'applicazione europea" del Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS) pubblicata nel luglio 2016 (PE581.418).

<sup>2</sup> Decisione n. 1904/2006/CE che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma "Europa per i cittadini" mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva (GU L 378/32 del 27.12.2006).

<sup>3</sup> Commissione europea, relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione, sui risultati e sulla valutazione globale del programma "L'Europa per i cittadini" 2007-2013, COM(2015)0652 del 16.12.2015.

<sup>4</sup> Regolamento (UE) n. 390/2014 del Consiglio, del 14 aprile 2014, che istituisce il programma "L'Europa per i cittadini" per il periodo 2014-2020 (GU L 115/3 del 17.4.2014).

- Azione orizzontale: *valorizzazione*: analisi, diffusione e utilizzo dei risultati dei progetti

Le rispettive misure sono state snellite, nel tentativo di migliorare la comprensione della logica del programma. Inoltre, finora il programma EfC definiva priorità annuali specifiche per le due componenti. Dal 2015 in poi sono state stabilite priorità per la restante durata del programma 2016-2020. In questo modo i richiedenti possono pianificare e preparare meglio i propri progetti. La Commissione si riserva, tuttavia, il diritto di riesaminare, adottare e/o modificare l'elenco delle priorità. Le priorità per il periodo 2016-2020<sup>1</sup> sono:

- per "memoria europea" (componente 1):
  1. commemorazione dei maggiori punti di svolta della storia europea recente;
  2. società civile e partecipazione civica sotto i regimi totalitari;
  3. ostracismo e perdita di cittadinanza sotto i regimi totalitari: apprendere insegnamenti per la situazione odierna;
  4. transizione democratica e accesso all'Unione europea.
- per "impegno democratico e partecipazione civica" (componente 2):
  1. comprendere e dibattere l'euroscetticismo;
  2. solidarietà in tempi di crisi;
  3. combattere la stigmatizzazione degli "immigrati" e preparare controargomentazioni atte a promuovere il dialogo interculturale e la comprensione reciproca;
  4. dibattito sul futuro dell'Europa.

Il bilancio dell'attuale programma EfC 2014-2020 è stato fissato a 185 468 000 EUR per i sette anni. Il bilancio dell'attuale programma EfC è stato pertanto considerevolmente ridotto tenendo conto che la dotazione finanziaria del programma precedente era stata fissata a 215 000 000 EUR. Per quel che riguarda lo stanziamento del bilancio, l'allegato al regolamento (UE) n. 390/2014 del Consiglio che istituisce il programma EfC 2014-2020 specifica che circa il 20 % del bilancio totale del programma sarà destinato alla componente 1; circa il 60 % del bilancio totale del programma sarà destinato alla componente 2; circa il 10 % del bilancio totale del programma sarà destinato all'azione orizzontale (valorizzazione) e circa il 10 % del bilancio totale del programma sarà destinato alla gestione del programma.

Infine, un sistema forfettario ha sostituito il finanziamento basato sul bilancio utilizzato durante il precedente periodo di programmazione. L'importo forfettario copre tutti i costi ammissibili delle azioni e gli stessi parametri sono validi per tutti i paesi partecipanti.

Va notato che all'interno del programma possono essere concesse sia sovvenzioni di azioni che sovvenzioni di funzionamento. Le sovvenzioni di azioni vengono concesse per progetti (azioni con una durata limitata durante le quali vengono attuate specifiche attività proposte) in entrambe le componenti. Le sovvenzioni di funzionamento si distinguono dalle sovvenzioni di azioni in quanto forniscono un sostegno finanziario ai costi necessari per svolgere adeguatamente le attività abituali e permanenti di un'organizzazione, quali i costi di affitto dei locali o la retribuzione del personale.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. sito web del programma EfC dell'EACEA: [http://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens\\_en](http://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens_en).

<sup>2</sup> Cfr. Guida del programma EfC (versione valida dal 2014); <https://eacea.ec.europa.eu/sites/eacea-site/files/documents/comm2013003670000it.pdf>.

Il programma EfC è aperto a tutti i soggetti interessati a promuovere la cittadinanza e l'integrazione europee, in particolare a enti e organizzazioni locali e regionali, comitati di gemellaggio, centri di ricerca sulle politiche pubbliche europee, organizzazioni della società civile (incluse le organizzazioni di reduci), nonché organizzazioni per la cultura, la gioventù, l'istruzione e la ricerca. Fornisce sostegno finanziario da parte dell'UE a una vasta gamma di progetti e attività. Associazioni, autorità locali e istituzioni ubicate in tutti e 28 gli Stati membri, Albania, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro e nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia possono richiedere sovvenzioni offerte dal programma EfC.

Il programma Efc ha dimostrato di svolgere un ruolo prezioso in diverse politiche, comprese la politica di giustizia, libertà e la politica di sicurezza, migrazione, occupazione e sociale, nonché l'istruzione, la formazione e la gioventù. In particolare in un momento in cui l'euroscetticismo è pericolosamente in aumento, incoraggiare la partecipazione civica è di importanza vitale. In tale contesto, il programma EfC è stato descritto come una piattaforma europea unica per la promozione dell'impegno civico tra i cittadini europei, direttamente o tramite organizzazioni che a essi si rivolgano. Nella sua relazione sulla valutazione ex-post del programma EfC 2007-2013, la Commissione europea ha confermato la pertinenza degli obiettivi e delle attività del programma EfC, a complemento di altre iniziative, e il suo valore aggiunto UE, dal momento che il programma ha permesso di attuare attività che non avrebbero potuto essere finanziate altrimenti<sup>1</sup>.

Il programma è gestito congiuntamente dalla DG Migrazione e affari interni (DG HOME) della Commissione europea, dall'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA) e dal comitato del programma, composto dai rappresentanti nominati dagli Stati membri. I punti di contatto nazionali (PCN) dell'EfC fungono da ponte tra gli esecutori del programma (Commissione europea e EACEA), da una parte, e i potenziali beneficiari del programma, i moltiplicatori e il pubblico dall'altra.

A norma dell'articolo 11, paragrafo 2, TUE e dell'articolo 10 del regolamento che istituisce il programma EfC 2014-2020, è stato creato un "gruppo di dialogo civile" (chiamato in precedenza "gruppo di dialogo strutturato"). Il gruppo ha il compito di:

- condurre un regolare dialogo su tutte le questioni relative al programma EfC, compresi "memoria" e "impegno democratico e partecipazione civica", e la sua attuazione;
- scambiare esperienze e buone prassi in questi campi;
- contribuire alla diffusione dei risultati del programma;
- contribuire alla preparazione e all'attuazione di eventi e attività organizzati all'interno del programma "L'Europa per i cittadini";
- monitorare e discutere sviluppi politici nei campi correlati.

Si prevede che il gruppo si riunisca due volte all'anno, a seconda in particolare dell'agenda del programma EfC e dell'agenda politica europea, comprese le priorità annuali dell'UE. Il gruppo si compone delle seguenti organizzazioni:

---

<sup>1</sup> Coffey International and Deloitte, Ex-post evaluation of the Europe for Citizens Programme 2013-2007 - Final Report prepared for the European Commission, September 2015.

- organizzazioni selezionate per ricevere una sovvenzione di funzionamento all'interno del programma EfC 2014-2020, all'interno della componente 1, "memoria" o della componente 2, "impegno democratico e partecipazione civica";
- organizzazioni che hanno ricevuto una sovvenzione di funzionamento all'interno del precedente programma EfC 2007-2013 e abbiano continuato a manifestare interesse a partecipare al dialogo;
- alcune organizzazioni/think tank che abbiano espresso un interesse nel programma EfC e/o sono attive in questo settore politico – senza necessariamente ricevere il sostegno del programma.

Come sopra indicato, il relatore ha avuto la possibilità di partecipare come oratore a una riunione del gruppo di dialogo civile tenutasi a Barcellona dal 31 maggio al 1° giugno 2016.

### **Miglioramenti apportati dal nuovo programma<sup>1</sup>**

L'evoluzione strutturale da un assetto piuttosto ampio, che comprendeva quattro azioni generali (cittadini attivi in Europa; società civile attiva in Europa; insieme per l'Europa; e memoria europea attiva), per arrivare a un programma EfC più snello, a due componenti, concentrato sulla memoria europea, sull'impegno democratico e sulla partecipazione civica, costituisce una delle differenze principali tra il programma 2007-2013 e il programma 2014-2020. Tale snellimento appare ragionevole in quanto permette di definire uno scopo più ristretto, ma più mirato. È importante notare che i progetti selezionati affrontano soprattutto argomenti relativi alla migrazione, all'inclusione sociale e alle questioni interculturali e sono pertanto in grado di creare un ponte tra la dimensione locale e quella europea. Inoltre, i progetti per la memoria europea sono stati ora configurati in maniera più lungimirante, con l'obiettivo di correlare il passato e il presente. Un'altra caratteristica chiave del nuovo programma è che la maggior parte dei progetti selezionati sono "piccoli progetti" (con finanziamenti inferiori ai 60 000 EUR).

La procedura di domanda è stata considerevolmente migliorata con il modulo digitalizzato eForm che i richiedenti devono compilare in una delle 24 lingue ufficiali dell'UE.

L'applicazione "paperless" (senza supporto cartaceo) è più semplice e più rapida da gestire sia per i richiedenti che per la Commissione europea e per l'EACEA. Inoltre questa nuova procedura di domanda ha significativamente ridotto il numero di richieste inammissibili.

Inoltre la procedura di selezione dei progetti è stata accelerata. Questo riguarda sia la decisione di assegnazione che il periodo di tempo necessario alla preparazione del contratto (che in precedenza richiedeva circa cinque mesi e ora meno di tre mesi e mezzo).

Analogamente, i pagamenti di prefinanziamento e i pagamenti regolari vengono trasferiti molto più rapidamente ai beneficiari.

L'equilibrio geografico dei progetti è stato migliorato: tutti gli Stati membri tranne uno (l'Estonia) hanno beneficiato di progetti nel 2015. L'Ungheria ha avuto il maggior numero di domande selezionate (17 %), seguita dalla Slovacchia (13 %), dall'Italia e dalla Germania (11 %). I progetti hanno una media di otto partner e quasi il 30 % dei partner sono dell'Europa orientale. È apprezzabile il fatto che i paesi balcanici, che hanno sottoscritto un accordo internazionale con la DG HOME, abbiano potuto partecipare a un bando ristretto nel 2015. Due organizzazioni, una serba e una macedone, sono state selezionate per sovvenzioni di

---

<sup>1</sup> Cfr. valutazione dell'applicazione europea (European Implementation Assessment) da parte dell'EPRS.

funzionamento per il periodo 2015-2017.

La riorganizzazione strutturale interna alla Commissione per quanto riguarda il programma EfC è stata fluida, con la DG HOME che è subentrata alla DG COMM.

### **Settori che destano maggiore preoccupazione**

L'ambito che desta maggiore preoccupazione è senza dubbio quello che riguarda il bilancio per il programma 2014-2020, che è stato ridotto del 14 % rispetto alla generazione precedente del programma. La dotazione finanziaria del programma EfC 2014-2020 ammonta a 185,47 milioni di EUR (rispetto a 215 milioni di EUR per il periodo 2007-2013), che rappresenta lo 0,0171 % del quadro finanziario pluriennale, ben lungi dal simbolico "un euro per cittadino", richiesto, tra gli altri, dal Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CEMR) nel 2011. In termini concreti, questo significa che soltanto uno dei 4 821 EUR che si prevedeva di spendere a livello dell'UE viene stanziato per l'unico programma che si concentra proprio sui cittadini europei. Ciò desta notevole preoccupazione nel relatore.

Tale riduzione della dotazione finanziaria ha indubbiamente comportato gravi conseguenze per il funzionamento del programma EfC nel suo complesso. Il bilancio decurtato deve essere assegnato allo stesso numero di progetti. Il personale che lavora al programma EfC è stato ridotto da 24 a 21 persone presso l'EACEA, il che ha comportato un carico di lavoro e una pressione maggiori per il personale rimanente. Come produrre effetti con un bilancio modesto rimane una delle maggiori sfide per i progetti finanziati all'interno del programma EfC. Vi è infatti una mancata corrispondenza tra le alte ambizioni degli obiettivi del programma e l'importo del finanziamento per essi disponibile. Ciò è esemplificato dallo scarso numero di progetti selezionati: nel 2015 sono state selezionate soltanto 33 domande su 538 per i progetti della componente memoria, ossia il 6 %. Lo stesso tasso si applica ai progetti per la società civile (27 su 440 progetti selezionati nel 2015). Nel settore del gemellaggio tra città, tale tasso ammonta al 18 %. Su 2 791 domande presentate nel 2015, il numero totale di progetti selezionati per il finanziamento è stato di 408, il che corrisponde a un tasso medio di successo del 15 % circa. A livello globale, va notato che il basso tasso di successo delle domande è correlato più alla mancanza di finanziamenti che alla qualità dei progetti, il che crea un sentimento di frustrazione tra i richiedenti non selezionati.

Come indicato sopra, pare che la scelta dell'importo forfettario rappresenti un miglioramento significativo rispetto al precedente periodo di programmazione. Il sistema funziona bene ed è facilmente comprensibile per i richiedenti. Tuttavia, stando ai PCN, il finanziamento nel nuovo periodo di programmazione presenta comunque carenze. Questo vale in particolare per le organizzazioni più piccole, che spesso non dispongono dei mezzi finanziari necessari per coprire le spese fino al ricevimento del pagamento finale. Il tasso ridotto di prefinanziamento (ovvero, attualmente, un massimo del 50 %) comporta un onere significativo per queste piccole organizzazioni. Un aumento del tasso di prefinanziamento potrebbe portare a un numero maggiore di partenariati di progetto elaborati all'interno del programma EfC, dal momento che potrebbe sostenere la partecipazione di un maggior numero di piccole organizzazioni. In linea di principio, il prefinanziamento non si applica ai progetti di gemellaggio tra città.

Alcuni PCN hanno inoltre spiegato che il calcolo della sovvenzione presenta problemi per i potenziali richiedenti di alcuni Stati membri. La sovvenzione viene calcolata sulla base di un



sistema di finanziamento a importo forfettario fissato per *tranche*, in base al quale si può applicare un importo massimo per i vari costi del progetto.

Per il gemellaggio tra città, l'importo forfettario si basa soltanto sul numero di partecipanti invitati e per le altre componenti/misure l'importo forfettario si basa su tre parametri che costituiscono gli elementi essenziali di tutte le azioni per la cittadinanza: il numero di partecipanti, il numero di paesi coinvolti e il numero di eventi elaborati. Ciò significa che attualmente il finanziamento a titolo del programma EfC non tiene conto delle differenze geografiche e del costo della vita dei paesi partecipanti. Secondo i PCN, questo rappresenta un problema per i paesi che hanno un costo della vita più elevato (Svezia, Irlanda) e anche per i paesi geograficamente isolati (Irlanda, Portogallo, Finlandia).

In generale, i PCN ritengono che il loro potenziale come attori nell'ambito del programma EfC non sia pienamente sfruttato. Questa opinione è condivisa, in particolare, dai PCN che sono ONG oppure che hanno una vasta esperienza in merito al programma EfC. Un PCN su tre, tra quelli interrogati, ritiene che la Commissione europea e l'EACEA non si rendano conto che i PCN dispongono di buoni contatti con i richiedenti e hanno il potenziale per fungere da moltiplicatori del programma, in particolare tra le organizzazioni della società civile che operano sul campo. Tali PCN ritengono di essere considerati più che altro un "help-desk" che si limita a offrire un sostegno tecnico e amministrativo. Secondo i PCN, ciò rappresenta un'opportunità mancata di sviluppo delle capacità a livello nazionale.

I colloqui con i PCN hanno anche rivelato che vi è domanda per l'elaborazione di una procedura formale per collegare i beneficiari e i PCN in seguito all'esito positivo della domanda. Alcuni PCN ritengono inoltre che dovrebbe esistere una procedura formale di condivisione di informazioni riguardo alla valutazione delle domande, poiché ciò agevolerebbe immensamente la raccolta di conoscenze e le buone prassi per il futuro.

### **Raccomandazioni del relatore**

Secondo il relatore, a causa del grande interesse suscitato dal programma e dello scarso tasso di successo dei progetti, l'**incremento della dotazione** è da considerarsi di importanza fondamentale. I tentativi da parte del Parlamento europeo di evitare tagli nei finanziamenti destinati all'attuale programma, che si riflettono nella risoluzione del Parlamento del 23 ottobre 2012 sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020<sup>1</sup>, nonché nella relazione del 12 dicembre 2012 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce per il periodo 2014-2020 il programma "L'Europa per i cittadini" (relatore: Hannu Takkula)<sup>2</sup> approvata dalla commissione CULT, sono stati vani. Il relatore raccomanda, nondimeno, di ripristinare nel corso dei negoziati sul prossimo quadro finanziario pluriennale almeno il precedente livello di finanziamenti dell'ultimo programma /di raddoppiare la dotazione.

I motivi dell'aumentato interesse nei confronti del programma sono stati, tra gli altri, una maggiore consapevolezza da parte del gruppo di destinatari derivante dalle attività di promozione svolte nel corso dell'ultimo periodo di programmazione (2007-2013). Al fine di proseguire tale tendenza, il relatore raccomanda che i **PCN** che hanno avuto ottenuto risultati

---

<sup>1</sup> Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2012 per favorire il buon esito della procedura di approvazione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, P7\_TA(2012)0360.

<sup>2</sup> Relazione del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce per il periodo 2014-2020 il programma "L'Europa per i cittadini"(relatore: Hannu Takkula), A7-0424/2012.

particolarmente positivi nella promozione del programma nei rispettivi paesi **condividano le migliori prassi in materia di comunicazione**, quali strumenti e tecniche utili, con i PCN che hanno incontrato più difficoltà nella promozione del programma. Per conseguire tale obiettivo, il relatore raccomanda di creare una rete più efficace tra i PCN.

Al fine di alleviare gli effetti avversi dell'attuale sistema di finanziamento sopra descritto, il relatore suggerisce di prendere in considerazione l'inclusione di un **parametro aggiuntivo nel calcolo dell'importo forfettario** per le spese di viaggio, onde tener conto delle differenze geografiche e del costo della vita nei paesi partecipanti. Tale opzione permetterebbe di sostenere progetti di cooperazione in un'area geografica più vasta, dal momento che attualmente i progetti sono spesso regionali e i richiedenti tendono a creare partenariati con i paesi confinanti al fine di risparmiare risorse. Ciò potrebbe migliorare la partecipazione di organizzazioni con una capacità finanziaria limitata o di gruppi difficili da raggiungere.

In molti Stati membri i potenziali richiedenti faticano a elaborare proposte di progetto coerenti a causa delle loro capacità inadeguate nei partenariati internazionali o della presentazione insufficiente della dimensione europea del progetto. A tale proposito potrebbero essere prese in considerazione soluzioni volte a migliorare la capacità delle parti interessate che incontrano difficoltà nell'istituire partenariati internazionali, potenzialmente tramite **formazioni e seminari sull'argomento organizzati dai PCN**, ai quali potrebbero essere concessi finanziamenti aggiuntivi a tal fine.

Dalle ricerche svolte risulta che il sistema previsto dall'attuale programma per fornire feedback ai richiedenti non selezionati potrebbe essere migliorato. Una soluzione potenziale potrebbe essere offerta da un **coinvolgimento più attivo dei PCN nella procedura di feedback**. Il flusso di informazioni potrebbe venir formalizzato se l'EACEA comunicasse i risultati ai PCN prima di renderli pubblici e concedesse loro l'accesso ai fascicoli dei richiedenti non selezionati, poiché ciò consentirebbe ai PCN di spiegare cosa può essere migliorato e accrescerebbe la qualità del feedback, che attualmente viene considerato troppo limitato.

Alcuni PCN hanno dichiarato di aver partecipato a riunioni presso le rappresentanze nazionali a Bruxelles che hanno permesso loro di coordinarsi meglio con il rappresentante dello Stato membro che siede nel comitato del programma. Il relatore ritiene che si tratti indubbiamente di un'iniziativa utile che assicura una maggiore coesione tra gli attori del programma.

Secondo il relatore vi sono ancora margini di miglioramento per quanto riguarda i canali di comunicazione centralizzati e gli strumenti forniti dalla Commissione europea e dall'EACEA. Benché il portarle EACEA relativo al progetto costituisca un passo significativo nella giusta direzione, sono necessari ulteriori sviluppi. I canali e gli strumenti devono essere più interessanti, invitanti e interattivi (ad es. con un maggior numero di esempi/aneddoti, immagini e descrizioni dettagliate di progetti). Il contenuto deve venir aggiornato più regolarmente.

### **La questione della base giuridica**

Il programma EfC 2014-2020 è stato istituito a partire dal 1° gennaio 2014, ma il regolamento (UE) n. 390/2014 del Consiglio sul programma EfC è stato adottato soltanto il 14 aprile 2014. L'adozione tardiva di tale regolamento è stata causata da negoziati prolungati sulla proposta legislativa dovuti a un disaccordo tra il Parlamento europeo, da una parte, e il Consiglio e la

Commissione, dall'altra, circa la base giuridica. La proposta della Commissione per il programma EfC 2014-2020 si basava esclusivamente sull'articolo 352 TFUE, posizione fermamente contestata dalla commissione CULT, competente per il merito sul fascicolo. Questo articolo del trattato, che prevede la procedura di approvazione, conferiva al Consiglio il principale ruolo legislativo, mentre il Parlamento avrebbe potuto semplicemente approvare o respingere la proposta, il che contraddiceva fortemente la natura democratica del programma.

Il servizio giuridico del PE e la commissione giuridica (JURI) sono stati consultati in merito ed entrambi sono giunti alla medesima conclusione: la base giuridica della proposta per il programma EfC 2014-2020 dovrebbe essere costituita dall'articolo 352 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 167 TFUE, che avevano formato la base giuridica del programma EfC precedente.

La Commissione e il Consiglio non erano d'accordo con il Parlamento in merito alla base giuridica, sostenendo che le due componenti degli obiettivi non fossero di pari importanza e che l'articolo 352 TFUE non potesse essere combinato con l'articolo 167 TFUE, dal momento che i due articoli prevedevano procedure diverse. Alla fine il Parlamento ha dovuto accettare l'articolo 352 TFUE come unica base giuridica.

A cause della base giuridica scelta per il regolamento sul programma EfC 2014-2020, il ruolo ufficiale del Parlamento europeo e il suo coinvolgimento nel processo legislativo dell'attuale programma sono limitati.

Il Parlamento ha accettato un ruolo limitato per evitare uno stallo procedurale, ma ha dichiarato chiaramente nella sua risoluzione che si dovrebbe trovare una soluzione per il prossimo programma che tenga adeguatamente conto della dimensione democratica del programma stesso<sup>1</sup> e del ruolo del PE come co-legislatore. Nell'allegato alla sua risoluzione legislativa il Parlamento europeo ha dichiarato che

*"ribadisce la sua convinzione che il presente regolamento (sul programma EfC 2014-2020) persegua altresì gli obiettivi collegati alla cultura e alla storia di cui all'articolo 167 TFUE. Pertanto, al presente fascicolo si sarebbe dovuta applicare una duplice base giuridica che prevedesse la procedura legislativa ordinaria. L'unico motivo per il quale il Parlamento europeo ha rinunciato alla sua posizione sulla duplice base giuridica, e quindi alla richiesta che venisse applicata la codecisione, e ha accettato la procedura di approvazione – in conformità della proposta della Commissione basata sull'articolo 352 TFUE – è stato il desiderio di evitare un completo blocco procedurale e il conseguente ritardo nell'entrata in vigore del programma. Il Parlamento europeo richiama l'attenzione sulla propria determinazione a evitare che tale situazione si riproduca."*

Il relatore desidera sottolineare che, in quanto unica istituzione europea direttamente eletta, che rappresenta attualmente circa 508 milioni di abitanti, il Parlamento europeo deve svolgere il suo ruolo di co-legislatore dell'UE quando si tratta di adottare un programma creato specificatamente con l'obiettivo di incoraggiare il coinvolgimento dei cittadini e migliorare la loro comprensione della storia e della diversità dell'UE, e di conseguenza il loro interesse in

---

<sup>1</sup> Relazione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2012 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce per il periodo 2014-2020 il programma "L'Europa per i cittadini"(relatore: Hannu Takkula), A7-0424/2012.

proposito. Il relatore è fermamente convinto che un'UE che davvero aspiri ad entrare in contatto con i suoi cittadini con un programma di finanziamento unico di questo tipo, ma che allo stesso tempo non coinvolga appieno il Parlamento nel processo legislativo, potrebbe apparire meno credibile al pubblico.<sup>1</sup> Esorta pertanto la Commissione europea a trovare una base giuridica adeguata per il programma della prossima generazione che consenta una partecipazione a pieno titolo del PE nel processo di adozione e attuazione.

---

<sup>1</sup> European Implementation Assessment (valutazione dell'attuazione a livello europeo), EPRS.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

**sull'attuazione del regolamento (UE) n. 390/2014 del Consiglio, del 14 aprile 2014, che istituisce il programma "L'Europa per i cittadini" per il periodo 2014-2020 (2015/2329(INI))**

Il Parlamento europeo,

- visti gli articoli 10 e 11 del trattato sull'Unione europea (TUE), i quali sanciscono che "ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione", che "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" e che "le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile",
  - visto il regolamento (UE) n. 390/2014 del Consiglio, del 14 aprile 2014, che istituisce il programma "L'Europa per i cittadini" per il periodo 2014-2020<sup>1</sup>,
  - vista la relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione, i risultati e la valutazione generale del programma "L'Europa per i cittadini" per il periodo 2007-2013 (COM(2015)0652),
  - visti l'articolo 52 del suo regolamento, nonché l'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), e l'allegato 3 dell'allegato XVII al regolamento,
  - visti la relazione della commissione per la cultura e l'istruzione e i pareri della commissione per i bilanci e della commissione per gli affari costituzionali (A8-0000/2016),
- A. considerando che il programma "L'Europa per i cittadini" è unico ed ha un valore altamente simbolico, poiché rappresenta un esercizio di ascolto del dibattito della società civile e del pensiero critico sul progetto europeo;
- B. considerando che il programma "L'Europa per i cittadini" ambisce a rafforzare il senso di cittadinanza europea, migliorare la tolleranza reciproca e promuovere una migliore comprensione dell'UE;
- C. considerando che l'attuale aumento dell'euroscetticismo – che è culminato recentemente nel voto a favore della Brexit – rafforza la necessità di incoraggiare la partecipazione civica e di lanciare un dibattito approfondito sui valori europei, sottolineando allo stesso tempo le opportunità derivanti dall'appartenenza all'UE;
- D. considerando che, in linea con l'articolo 11 TUE, le istituzioni dell'UE sono tenute a dare ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione; che tale disposizione comporta l'obbligo da parte delle istituzioni UE di mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con la società civile e l'obbligo da parte della

---

<sup>1</sup> GUL 115 del 17.4.2014, pag. 3.

Commissione di procedere ad ampie consultazioni delle parti interessate;

- E. considerando che l'articolo 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce lo status fondamentale della cittadinanza dell'Unione e indica in dettaglio i diritti che essa comporta, e che una migliore conoscenza dell'UE è un prerequisito importante al fine di permettere ai cittadini di godere appieno di tali diritti;
- F. considerando che l'attuale programma si fonda sull'articolo 352 TFUE, che conferisce al Parlamento soltanto il diritto di esprimere la sua posizione tramite la procedura di approvazione e che è stato fermamente contestato dal Parlamento quando la proposta è stata presentata dalla Commissione;
- G. considerando che la valutazione ex-post condotta dalla Commissione ha confermato la pertinenza degli obiettivi del programma e il fatto che, distinguendosi da altri programmi in termini di portata, obiettivi, attività e gruppi di destinatari, esso ha consentito iniziative che non avrebbero potuto essere finanziate altrimenti;
- H. considerando che, a seguito dei tagli di bilancio conseguenti ai negoziati sul quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020, la dotazione finanziaria del programma "L'Europa per i cittadini" è stata ridotta di circa 29,5 milioni di EUR e che le limitate risorse finanziarie assegnate al programma, pari a 185,47 milioni di EUR, rappresentano soltanto lo 0,0171 % del QFP;
- I. considerando che come conseguenza della riduzione della dotazione finanziaria il numero di progetti che è stato possibile finanziare nel 2014 è crollato quasi del 25 % rispetto al programma precedente;
- J. considerando che sono necessarie ulteriori sinergie con altri programmi e una migliore comunicazione con altre DG al fine di ridurre le sovrapposizioni e aumentare l'impatto del programma;

### ***Conclusioni principali***

1. sottolinea che i finanziamenti complessivi a disposizione (185,47 milioni di EUR) per l'unico programma totalmente dedicato alla cittadinanza europea, ossia il programma "L'Europa per i cittadini", sono trascurabili rispetto a quelli di altri programmi per l'istruzione e la cultura, quali Europa creativa (1,46 miliardi di EUR) ed Erasmus+ (14,7 milioni di EUR);
2. riconosce che l'ostacolo principale all'efficace attuazione del programma è la dotazione finanziaria insufficiente e deplora profondamente che essa sia stata tagliata del 13,7 % nel QFP 2014-2020, il che ha drasticamente ridotto il numero di progetti finanziabili e significa che non è possibile soddisfare l'ampia domanda, causando frustrazione tra i candidati con progetti pregevoli;
3. osserva che, a causa dei vincoli di bilancio, il numero totale di progetti finanziati è troppo limitato per raggiungere gli obiettivi ambiziosi del programma e che nel 2015 ha potuto essere finanziato soltanto circa il 6 % dei progetti relativi alla memoria europea e alla società civile, il che rappresenta una quota molto bassa rispetto ai risultati del programma Europa creativa per lo stesso anno (19,64 % per la cultura e 45,6 % per i

media); indica che i finanziamenti per queste due componenti del programma "L'Europa per i cittadini" dovrebbero essere significativamente aumentati;

4. plaude alla newsletter "L'Europa per i cittadini" e alla banca dati sui progetti finanziati, lanciate dalla Commissione;
5. sottolinea il fatto che i punti di contatto nazionali (PCN) di "Europa per i cittadini" hanno un ruolo importante nella sensibilizzazione e nell'offerta di sostegno e orientamento ai potenziali richiedenti (in particolare richiedenti alla prima esperienza nei paesi destinatari);
6. accoglie con favore l'approccio multidisciplinare del programma, la chiarezza e la semplicità del modulo di candidatura e dei requisiti di rendicontazione e la sua attenzione ad attività specifiche;
7. accoglie con favore il fatto che le priorità definite per entrambe le componenti del programma ("memoria europea" e "impegno democratico e partecipazione civica"), che in precedenza venivano modificate ogni anno, siano d'ora in poi divenute pluriennali e che saranno di applicazione per il periodo rimanente del programma (2016-2020);
8. riconosce il fatto che l'impatto del programma rimane in proporzione elevato, come dimostra il fatto che nel 2015, secondo le stime, nei 408 progetti selezionati sono stati coinvolti 1 100 000 partecipanti; ritiene inoltre che l'alto numero di domande – 2 087 nel 2014 e 2 791 nel 2015 – e la qualità dei progetti indichino un elevato livello di interesse per il programma;

## ***Raccomandazioni***

### *Aspetti finanziari dell'attuazione*

9. considera che, dato lo scarso tasso di successo dei progetti per la memoria europea e per la società civile nel programma "L'Europa per i cittadini" (6 % rispetto al 19,64 % per la cultura e 45,6 % per i media nel programma Europa creativa), sarebbe necessario aumentare del 60 % il bilancio attuale al fine di raggiungere un tasso obiettivo del 20 % di progetti finanziati; invita pertanto la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri a prendere in considerazione una dotazione finanziaria totale di circa 300 milioni di EUR per il programma "L'Europa per i cittadini" nel prossimo QFP;
10. raccomanda che venga individuata un'altra fonte di finanziamento per l'iniziativa dei cittadini europei (ICE), attualmente finanziata nel quadro del bilancio del programma "L'Europa per i cittadini";
11. osserva che il sistema ad importo forfettario dovrebbe prendere in considerazione le differenze di prezzi nell'UE, a seconda del costo della vita negli Stati membri; raccomanda di ripensare tale regime al fine di garantire la sostenibilità dei progetti finanziati e di sostenere meglio la cooperazione tra le amministrazioni locali o le organizzazioni più lontane, in particolare per quanto concerne le organizzazioni più piccole con una capacità finanziaria limitata e partecipanti con esigenze speciali;
12. sottolinea che le sovvenzioni di funzionamento garantiscono l'indipendenza dei

beneficiari (ossia i *think tank*) e offrono la possibilità di una pianificazione a lungo termine al fine di realizzare attività lungimiranti e sviluppare competenze specialistiche; raccomanda l'utilizzo di criteri e indicatori specifici e di una rendicontazione annuale per monitorare i progressi in direzione del conseguimento dei loro obiettivi e garantire che tali regimi di finanziamento non si traducano in una dipendenza del beneficiario dalla Commissione;

#### *Aspetti inerenti al coordinamento e alla comunicazione*

13. invita la Commissione a raccogliere tutte le informazioni utili relative al programma "L'Europa per i cittadini" (guida del programma, priorità, inviti a presentare proposte, progetti in corso e passati, risultati e lezioni apprese, newsletter), unitamente a tutti i programmi, le azioni, le sovvenzioni e i fondi strutturali che rientrano nell'ambito della cittadinanza europea (quali l'iniziativa dei cittadini europei e il servizio volontario europeo), in un portale di comunicazione unico e a portata di utente (piattaforma online con sportello unico); raccomanda che la piattaforma venga utilizzata come un registro pubblico delle informazioni di contatto dei beneficiari e come strumento di accesso alla descrizione dei progetti, nonché per trovare partner in altri paesi;
14. invita la Commissione ad attuare una strategia di comunicazione coinvolgente per la cittadinanza europea, utilizzando i social network, aggiornando costantemente i contenuti e raggiungendo un pubblico nuovo nei paesi partecipanti, in particolare in quelli in cui il livello di partecipazione è più scarso;
15. esorta i paesi partecipanti che ancora non abbiano designato un punto di contatto nazionale a farlo; raccomanda di rafforzare il coordinamento e le sinergie tra questi paesi, gli Stati membri e la Commissione;
16. raccomanda che i fondi stanziati per la comunicazione non vengano utilizzati per coprire le spese relative alla comunicazione istituzionale delle priorità dell'Unione, così come stabilito all'articolo 12 dell'attuale programma, ma vengano utilizzati per pubblicizzare il programma stesso nei paesi partecipanti, in particolare in quelli in cui il livello di partecipazione sia più scarso;

#### *Punti centrali e obiettivi del programma*

17. raccomanda che, nella prossima generazione del programma, l'approccio pluriennale venga formalizzato nella definizione delle priorità e che vengano migliorate le sinergie tra le componenti e gli elementi del programma; sottolinea che cambiare la struttura del programma potrebbe portare a confusione e ridurre il suo impatto;
18. plaude alla grande attenzione ai cittadini e agli aspetti sociali dell'UE, che permette alle istituzioni UE di articolarsi direttamente con la società civile in loco; sottolinea, all'interno delle priorità del programma, l'importanza dei progetti che si concentrano sulle attuali sfide per l'Europa, su questioni quali la migrazione, l'inclusione sociale e il dialogo interculturale;
19. sottolinea la necessità di sviluppare – all'interno della componente "memoria europea" – un'identità europea che sia orientata al futuro, non soltanto al passato, con l'obiettivo di conseguire un'integrazione laica comune;



20. sottolinea la necessità di arricchire il programma con proposte che riguardino la partecipazione dei cittadini al processo democratico e decisionale dell'UE, ad esempio tramite l'attuazione della democrazia on-line (*e-democracy*);
21. raccomanda una maggior internazionalizzazione del programma e propone che si promuova la cooperazione tra le organizzazioni dell'UE e dei paesi vicini;

*Aspetti giuridici dell'attuazione*

22. raccomanda che la prossima generazione del programma "L'Europa per i cittadini" venga adottata su una base giuridica che permetta il coinvolgimento del Parlamento nell'adozione del programma in qualità di co-legislatore secondo la procedura legislativa ordinaria, su una posizione di parità con il Consiglio; incoraggia la Commissione a riflettere su possibili soluzioni per raggiungere tale obiettivo;

o

o o

23. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.