



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 14.12.2011  
SEC(2011) 1563 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**Proposta di REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che istituisce per il periodo 2014-2020 il programma "L'Europa per i cittadini" mirante a promuovere la cittadinanza europea**

{COM(2011) 884 definitivo}

{SEC(2011) 1562 definitivo}

## **1. SINTESI**

### **1.1. Definizione del problema**

È di grande significato ed estremamente importante incoraggiare e facilitare un più ampio coinvolgimento dei cittadini nell'Unione europea e in quello che essa rappresenta. Ciò include la necessità di accrescere il loro coinvolgimento negli avvenimenti correnti, fino all'esigenza di assicurare una più ampia comprensione della storia dell'Unione e delle sue origini all'indomani di due terribili guerre mondiali. I precedenti programmi rivolti ai cittadini hanno affrontato con successo queste sfide e c'è un forte bisogno di continuarne il lavoro a livello dell'UE per affrontare tali questioni.

Il problema che il programma affronta è l'incapacità delle organizzazioni di cittadini, vale a dire organizzazioni di interesse generale, diversi tipi di ONG, organizzazioni delle parti interessate, diversi gruppi di intermediari, di avviare e/o influenzare dibattiti genuini su questioni connesse all'UE a livello locale, regionale e nazionale, tali da poter essere tradotti in una prospettiva paneuropea. Fintanto che persisterà questa situazione, i cittadini non saranno incoraggiati a collegare e incrementare il proprio impegno e coinvolgimento nei principi democratici a livello europeo. Una maggiore comprensione dell'UE, una conoscenza delle fondamenta storiche e dei valori su cui essa si basa nonché dell'impatto delle politiche dell'Unione sulla vita quotidiana delle persone permette ai cittadini di beneficiare pienamente dei vantaggi della cittadinanza europea e di entrare in contatto con la missione dell'UE.

La sfida consiste nel raggiungere, tramite intermediari, grandi gruppi di cittadini, che normalmente non cercherebbero di influenzare o partecipare agli affari dell'Unione europea, e favorire i primi passi verso la partecipazione alle tematiche connesse all'UE attraverso i confini nazionali o con una dimensione europea. Si rende necessario un approccio orizzontale non inteso a sostituire i dialoghi specifici o le procedure di consultazione a livello dell'UE, ma a mobilitare i cittadini a livello locale per dibattere su questioni concrete di interesse europeo.

L'attuale programma "Europa per i cittadini" 2007-2013 costituisce uno strumento importante che fornisce un quadro di riferimento per una maggiore partecipazione dei cittadini agli affari dell'Unione europea. Occorre, tuttavia, potenziare il programma attraverso ulteriori interventi, al fine di incentivare la partecipazione civica ai suddetti affari e fungere da vero e proprio catalizzatore in grado di permettere alle associazioni di cittadini europei di esserne maggiormente coinvolte.

L'ambiziosa sfida che il nuovo programma "L'Europa per i cittadini" si propone di affrontare ha un triplice obiettivo:

- (1) sviluppare la capacità della società civile di partecipare al processo di elaborazione delle politiche dell'UE;
- (2) sviluppare strutture di sostegno per indirizzare i risultati di tali dibattiti ai responsabili politici ai livelli pertinenti; e
- (3) offrire ai cittadini opportunità per partecipare ai dibattiti e alle discussioni su questioni relative all'UE, anche da una prospettiva storica.

Il programma mira ad affrontare la necessità di dibattiti più genuini sulle questioni relative all'UE a livello locale, regionale e nazionale, tali da poter essere tradotti in una più ampia prospettiva europea. Mediante una vasta gamma di organizzazioni, cerca di entrare in contatto con un numero elevato di cittadini, che normalmente non cercherebbero di influenzare o partecipare agli affari dell'UE, per compiere un primo passo verso il coinvolgimento, qualunque sia l'argomento o la forma (in relazione all'UE) e sempreché risulti transnazionale o abbia una dimensione europea. Con il suo approccio orizzontale, il programma non mira a sostituire altre iniziative o a replicare le consultazioni a livello dell'UE, ma a mobilitare i cittadini dalla base, per discutere su tematiche concrete di interesse europeo e sviluppare un più profondo coinvolgimento negli affari dell'UE.

Esso si baserà sull'analisi dei punti forti e deboli dell'attuale programma "Europa per i cittadini" (2007-2013) in relazione alla sua futura concezione, agli obiettivi, alla portata e alla visibilità dal punto di vista della società e in termini geografici, alla valutazione d'impatto nonché ai meccanismi di valorizzazione/diffusione.

#### *1.1.1. Quadro finanziario*

Il quadro finanziario proposto è stato stabilito il 29 giugno 2011, data in cui la Commissione europea ha presentato il proprio quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2014-2020. Il bilancio indicativo adottato per il futuro programma "L'Europa per i cittadini" ammonta a 203 milioni di euro, con una distribuzione stimata di 29 milioni di euro l'anno.

### **1.2. Sussidiarietà**

L'articolo 11 del trattato sull'Unione europea (TUE) afferma che è compito delle istituzioni dell'UE dare ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Il medesimo articolo fa riferimento all'obbligo delle istituzioni di mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con la società civile, all'obbligo della Commissione di procedere ad ampie consultazioni delle parti interessate e introduce l'iniziativa dei cittadini. Inoltre, l'articolo 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) descrive i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione. Una migliore comprensione dell'UE rappresenta un'importante condizione preliminare affinché i cittadini possano godere pienamente di tali diritti.

È necessario predisporre gli strumenti che consentano di dare attuazione a queste disposizioni del trattato. Uno di questi strumenti è il programma "L'Europa per i cittadini", un altro è il regolamento n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini.

I trattati invitano l'UE a "dare ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione" e a "mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile". Mentre un'ampia gamma di programmi e prassi dell'UE assicura il dialogo nelle politiche settoriali, il programma "L'Europa per i cittadini" fornisce tale opportunità a livello orizzontale ed è per questo motivo che rispetta il principio di sussidiarietà. Questi compiti possono essere portati a termine unicamente dall'UE e non a livello degli Stati membri.

Il programma rispetta altresì il principio di proporzionalità. Un programma (a differenza di una raccomandazione) costituisce uno strumento flessibile, è aperto a tutte le parti interessate a parità di condizioni, persegue lo sviluppo delle capacità e affronta una situazione politica in evoluzione.

### **1.3. Obiettivi dell'iniziativa**

L'obiettivo generale del programma futuro consisterà nel "rafforzare la memoria e migliorare la capacità di partecipazione civica a livello dell'UE". Esso risponde alla necessità di un dibattito genuino sulle questioni relative all'Unione a livello locale, regionale e nazionale che possa essere tradotto in una prospettiva paneuropea, e alla relativa necessità di strutture di sostegno per indirizzare i risultati di tali dibattiti ai responsabili politici ai livelli pertinenti. In questo senso, il programma darà il suo contributo sviluppando la capacità delle organizzazioni di cittadini di coinvolgere i propri membri e un pubblico più vasto nella vita democratica dell'UE. Gli obiettivi specifici sono:

- (1) Stimolare il dibattito, la riflessione e la cooperazione sulla memoria, l'integrazione e la storia dell'Unione;
- (2) Sviluppare la consapevolezza dei cittadini e la capacità di partecipare al processo di elaborazione politica dell'Unione e creare occasioni di solidarietà, impegno sociale e volontariato a livello dell'Unione.

#### *1.3.1. Obiettivi operativi*

Alla luce degli obiettivi specifici ristretti proposti nel nuovo programma (di cui sopra), dovrà essere applicata una nuova serie di obiettivi operativi. Questi ultimi accresceranno la capacità della Commissione di fissare indicatori più rigidi e, conseguentemente, di stabilire, oggettivamente e in maniera più dettagliata, i progressi e gli impatti.

- (1) Sostenere le organizzazioni nella promozione del dibattito e delle attività sul tema della memoria, sui valori e la storia europea;
- (2) sostenere le organizzazioni di interesse generale europeo, i partenariati e le reti transnazionali al fine di promuovere l'interazione dei cittadini sulle questioni relative all'UE;
- (3) dimensione orizzontale: analisi, diffusione e valorizzazione dei risultati dei progetti attraverso attività interne ed esterne.

### **1.4. Opzioni**

(4) A seguito della prima riunione dei soggetti interessati, tenutasi il 22 giugno 2010, e nel periodo che ha preceduto la relazione sulla valutazione d'impatto, si è proceduto all'analisi di una serie di risposte differenti al problema definito nella sezione 1. Sono state mantenute tre opzioni strategiche di base con le rispettive sotto-opzioni, dando luogo a ulteriori considerazioni:

- (1) continuare il programma "L'Europa per i cittadini" nella sua forma attuale;
- (2) continuare il programma "L'Europa per i cittadini" in una forma modificata e rinnovata. Sono state prese in considerazione quattro sotto-opzioni:
  - approccio misto;
  - sostegno destinato unicamente alle sovvenzioni più significative;

- copertura geografica più ampia;
- strumento di consultazione;
- (3) decentrare il programma "L'Europa per i cittadini" qualora alla fine dell'attuale programma, prevista per il 31 dicembre 2013, non seguisse alcun programma a livello di UE. Sono stati presi in considerazione quattro approcci decentrati alternativi:
  - approccio incentrato sugli Stati membri;
  - approccio incentrato unicamente sulla comunicazione;
  - approccio settoriale;
  - fusione con altri programmi.

## **1.5. Confronto delle opzioni**

È stata effettuata una valutazione comparativa delle tre opzioni e delle rispettive sotto-opzioni. I risultati sono esposti qui di seguito.

### *1.5.1. Continuazione del programma nella sua forma attuale*

È probabile che tale opzione venga considerata insufficiente nell'ambito dell'impegno della Commissione di mettere i cittadini al centro del processo europeo, dei nuovi principi democratici introdotti dal trattato di Lisbona, nonché alla luce delle critiche esistenti relativamente alla eccessiva limitatezza dei mezzi nell'attuale programma. Continuare il programma, senza apportare cambiamenti strutturali che comportino una maggiore efficienza, efficacia e sostenibilità, non aiuterebbe a superare l'attuale situazione caratterizzata da una domanda insoddisfatta e sinergie non realizzate.

### *1.5.2. Adozione di un programma rinnovato*

L'opzione 2 presenta un programma modificato che verrebbe messo in atto con un'architettura più efficiente e un maggiore sfruttamento dei risultati. La nuova architettura consisterà in due "linee d'azione", vale a dire "memoria e cittadinanza europea" e "impegno democratico e partecipazione civica", che implicheranno un migliore sfruttamento delle sinergie esistenti tra la grande varietà delle organizzazioni partecipanti, una flessibilità superiore per i candidati in termini di sviluppo delle loro proposte di progetti o iniziative (abbandonando l'approccio in 4 azioni dell'attuale programma). Una nuova caratteristica trasversale di "valorizzazione" risponderrebbe alla preoccupazione costante di ottimizzare i risultati. Sono state prese in considerazione quattro sotto-opzioni:

La sotto-opzione 1, "approccio misto", pone la priorità generale sui risultati attraverso:

- (1) la riduzione al minimo i progetti di gemellaggio tra città fini a se stessi e la trasformazione di questi ultimi in progetti con molteplici partner che abbiano un chiaro orientamento tematico, un qualche impatto politico e una validità nel lungo periodo;

- (2) l'introduzione di progetti innovativi dei cittadini e di misure di sostegno nel progetto generale con molteplici partner facente parte del programma;
- (3) il raggiungimento di un buon equilibrio delle sovvenzioni di funzionamento offerte ai gruppi di riflessione e alle organizzazioni della società civile dell'UE relativamente alla quantità e al livello delle sovvenzioni concesse;
- (4) l'accrescimento della priorità strategica dei progetti della società civile attraverso la selezione di progetti più vasti e più a lungo termine che prevedano una distribuzione concreta e assicurino che il processo decisionale venga alimentato da idee concrete;
- (5) l'aumento delle risorse disponibili per progetti sul tema della memoria (e l'ampliamento del campo di applicazione delle azioni condotte in questo settore) nonché l'offerta di opportunità per i progetti sui valori dell'Unione e la storia dell'integrazione europea;
- (6) lo sviluppo di azioni di visibilità/valorizzazione come caratteristica trasversale del programma.

La sotto-opzione 2, "sostegno destinato unicamente alle sovvenzioni più significative" (300 000 – 500 000 euro per progetto), comporterebbe la realizzazione di economie di scala e la possibilità di programmi di lavoro più strutturati, ma implica un notevole svantaggio: esiste un numero limitato di organizzazioni con la capacità tecnica e organizzativa necessaria per portare avanti progetti su vasta scala.

La sotto-opzione 3, "copertura geografica più ampia", estenderebbe l'ambito della discussione ai "valori universali/diritti umani" e coinvolgerebbe anche i paesi vicini. Questa sotto-opzione presenta due svantaggi: richiederebbe un bilancio considerevolmente maggiore e, inoltre, il tema dei "valori universali/diritti umani" potrebbero comportare un campo d'applicazione così ampio da non permettere più di definire obiettivi specifici.

La sotto-opzione 4, "strumento di consultazione", utilizzerebbe il programma come banco di prova per le principali politiche e/o sfide dell'Unione, per esempio creando e finanziando gruppi di cittadini per commentare determinate tematiche. Attraverso questo approccio, le istituzioni dell'UE otterrebbero una migliore comprensione delle questioni in gioco e delle modalità per comunicare in maniera più efficiente le proprie intenzioni ai cittadini. Inoltre, fungerebbe da legame concreto tra il programma e il processo di elaborazione delle politiche. Svantaggi: richiederebbe un bilancio considerevolmente maggiore oppure prosciugherebbe le risorse di altri canali di partecipazione.

### *1.5.3. Opzione 3: decentramento del programma*

Rispetto all'opzione 1 e 2, l'opzione 3, che prevede di "decentrare il programma", avrebbe l'impatto meno significativo sulle necessità individuate nella sezione 1. Numerose sotto-opzioni sono state prese in analisi, ma poi scartate.

Sotto-opzione 1: l'"approccio incentrato sugli Stati membri" lascerebbe a questi ultimi il compito di sviluppare la partecipazione politica e l'impegno civico sui valori condivisi dell'Unione europea. Ciò comporterebbe un decentramento totale e una semplificazione in termini di amministrazione dell'UE, nonché la possibilità di adattare il dibattito dell'UE alle preoccupazioni e alle prospettive nazionali. Tuttavia, implicherebbe anche un serio rischio di

restringere il campo di intervento a questioni di puro interesse nazionale. Le istituzioni dell'Unione europea non riceverebbero alcuna indicazione politica da parte delle organizzazioni ombrello dell'UE e dei gruppi di riflessione organizzati a livello dell'Unione, né tantomeno vi sarebbe la possibilità di stimolare i dibattiti in seno all'UE.

La sotto-opzione 2, "approccio incentrato unicamente sulla comunicazione", significherebbe limitare l'obiettivo generale solamente alla comunicazione, per fornire informazioni sulla missione e le politiche dell'UE e lasciare la dimensione partecipativa a livello locale. Questo approccio avrebbe un'incidenza limitata sul bilancio dell'UE. Al contempo, rischierebbe di determinare una "nazionalizzazione" delle questioni politiche e non risponderebbe alla necessità di un approccio più partecipativo, con contributi dal basso verso l'alto, per meglio rispondere alle esigenze dei cittadini.

Sotto-opzione 3: l'"approccio settoriale" comporterebbe che gli obiettivi in materia di informazione e consultazione continuerebbero a essere conseguiti esclusivamente attraverso dialoghi settoriali, con le singole DG impegnate a consultare le rispettive parti interessate. Il dibattito si incentrerebbe sulle questioni settoriali interne a ogni campo della politica. In assenza di uno strumento orizzontale, questa opzione ridurrebbe il contributo politico proveniente dalle organizzazioni ombrello dell'UE e dai gruppi di riflessione organizzati a livello dell'Unione. Vi sarebbe altresì un campo d'intervento ridotto per sostenere lo sviluppo delle capacità di partecipazione civica e non esisterebbe alcuna possibilità di sostenere il dibattito, a livello di UE, sui punti di riferimento della storia europea.

Occorre notare che il programma "Europa per i cittadini" rappresenta uno strumento orizzontale che non intende sostituire le forme di dialogo o consultazione già esistenti, ma piuttosto di integrarle.

Sotto-opzione 4: "fusione con altri programmi". Una fusione con i programmi futuri della DG JUST sui temi della giustizia e della cittadinanza è stata presa in esame e poi, dopo un'attenta valutazione delle due DG e alla luce dei diversi obiettivi e gruppi di destinatari, scartata per mancanza di prove che indicassero possibili sinergie.

Sebbene l'idea del decentramento del programma non sia stata scartata automaticamente, è necessario sottolineare che essa avrebbe un prezzo e sarebbe in contrasto con la decisione della Commissione sul QFP 2014-2020, incontrando non solo una forte opposizione dei diversi settori, ma lasciando altresì un vuoto nella promozione della partecipazione civica e della cittadinanza partecipativa a livello europeo. Ciò comporterebbe la perdita di un importante strumento di promozione della partecipazione civica, proprio in assenza di strumenti orizzontali simili in grado di rispondere a tali necessità. Esistono numerosi altri strumenti che si prefiggono di consentire il dialogo tra le istituzioni dell'UE e i cittadini, ma rimangono nei limiti delle rispettive politiche settoriali.

In conclusione, l'opzione 2, "programma rinnovato", sotto-opzione 1, "approccio misto", risulta l'opzione preferibile.

## **1.6. Valutazione degli impatti**

### *1.6.1. Incidenza finanziaria del programma*

Il 29 giugno 2011, la Commissione europea ha presentato il proprio quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2014-2020<sup>1</sup>. Il bilancio indicativo adottato per il futuro programma "L'Europa per i cittadini" è stato pari a 203 milioni di euro con una distribuzione stimata di 29 milioni di euro l'anno. Ciò rappresenta una lieve riduzione rispetto all'attuale programma (215 milioni di euro). Questi importi non prendono in considerazione le future rettifiche dovute all'indicizzazione.

### *1.6.2. Risultati relativi alla spesa*

I risultati del programma copriranno le sovvenzioni dei progetti (circa 600 l'anno per un costo previsto pari a 15 milioni di euro l'anno), le sovvenzioni di funzionamento (circa 90 l'anno per un costo previsto di 10 milioni di euro l'anno) e gli appalti di servizi (circa 5 l'anno per un costo previsto di 1 milione di euro l'anno). La proposta di un'"equa" ripartizione dei risultati nel periodo di riferimento del programma (2014-2020) trova la propria motivazione principale nel fatto che "Europa per i cittadini" è un programma "maturo", senza "picchi" conosciuti o prevedibili da prendere in considerazione. La necessità di interessare e coinvolgere ulteriormente i cittadini nelle questioni relative all'UE ne rappresenta una costante.

L'importo stimato di 29 milioni di euro l'anno coprirà inoltre i costi amministrativi (circa 3 milioni di euro l'anno) destinati a un'agenzia esecutiva che gestisca il programma.

### *1.6.3. Impatto sul personale*

Sulla base dell'esperienza maturata nella gestione dell'attuale programma "Europa per i cittadini", si calcola che il nuovo strumento necessiterà di:

- 9 funzionari o agenti temporanei;
- 1 esperto nazionale distaccato.

Un totale di 10 persone sarà assegnato alla gestione delle attività.

### *1.6.4. Semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi*

La semplificazione possiede un'importanza fondamentale già nell'attuale programma e sarà soggetta a ulteriori sviluppi in quello nuovo. Il ricorso a un'agenzia esecutiva per la gestione dell'intero ciclo del programma consente già di risparmiare notevolmente in termini di amministrazione e di risorse umane. Inoltre, il ricorso a importi e tassi forfettari e a costi unitari, ad applicazioni elettroniche nonché a efficienti controlli sul posto attraverso il raggruppamento delle visite alle organizzazioni nella stessa regione riduce ulteriormente gli oneri amministrativi e consente di risparmiare in termini reali di bilancio. La valutazione intermedia di ECORYS indica (pag. 39) che "dalle interviste ai beneficiari e alle parti

---

<sup>1</sup> COM(2011)500 I Un bilancio per la strategia Europa 2020 – Parte I Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni; COM(2011)500 I Un bilancio per la strategia Europa 2020 – Parte II: schede tematiche - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.



interessate emergono alcuni elementi che provano che l'agenzia esecutiva sta amministrando in modo efficiente il programma, realizzando miglioramenti procedurali significativi in materia di finanziamenti, criteri di ammissibilità, armonizzazione dei processi e sviluppo di moduli elettronici per le candidature". Mette altresì in evidenza gli effetti dal punto di vista delle sinergie con gli altri programmi gestiti dall'agenzia esecutiva.

## **1.7. Monitoraggio e valutazione**

L'obiettivo generale di "rafforzare la memoria e migliorare la capacità di partecipazione civica a livello dell'UE" verrà misurato in rapporto al numero e alla qualità delle iniziative promosse dalle organizzazioni di cittadini con lo scopo di: 1) avere un impatto sul processo di elaborazione delle politiche dell'UE, 2) rafforzare la coesione sociale e 3) approfondire la comprensione del ruolo dell'Unione. L'obiettivo a lungo termine consisterà nel migliorare la capacità della società civile di influenzare il progetto europeo. Le tappe fondamentali saranno rappresentate dai contributi alle celebrazioni degli Anni europei, sotto forma di apporti o attività intellettuali che colleghino tali celebrazioni con le realtà locali e regionali, nonché da contributi alle piattaforme politiche nel periodo che precede le elezioni europee per il 2014-2019. Occorrerà stabilire un parametro di riferimento, dal momento che l'obiettivo generale risulta nuovo per il programma.

Gli obiettivi specifici sono due: 1) "stimolare il dibattito, la riflessione e la cooperazione sulla memoria, l'integrazione e la storia dell'Unione" e 2) "sviluppare la consapevolezza dei cittadini e la capacità di partecipare al processo di elaborazione politica dell'Unione e creare occasioni di solidarietà, impegno sociale e volontariato a livello dell'Unione". Il primo obiettivo si misurerà in rapporto al numero dei progetti e alla qualità dei risultati nonché in base alla percentuale dei soggetti che ne beneficeranno per la prima volta. Il secondo obiettivo si misurerà in rapporto al numero dei partecipanti direttamente coinvolti, delle organizzazioni partecipanti e dei partenariati e delle reti transnazionali, nonché in base alla copertura geografica delle attività e alla percentuale dei soggetti che ne beneficeranno per la prima volta. Il nuovo programma dovrà stabilire dei parametri di riferimento per molti di questi indicatori di risultato.

Una prima relazione verrà redatta a tre anni dall'avvio del programma (il 31 dicembre 2016 al più tardi). Tale relazione avrà l'obiettivo di fornire una valutazione iniziale dei risultati ottenuti a metà percorso, affinché si possa procedere a qualsiasi cambiamento o adattamento ritenuto necessario nella seconda parte del programma (il 31 dicembre 2017 al più tardi).

La relazione ex post sull'impatto dell'azione in questione sarà redatta alla fine del programma settennale (1 luglio 2023), con l'obiettivo di valutare i risultati comparativi dei meccanismi di sostegno alla luce degli obiettivi del programma.

Verranno poste in essere misure di valutazione attraverso studi e indagini esterne e interne, missioni e riunioni. I costi relativi alle suddette misure rappresentano spese standard nell'ambito di un programma dell'UE e verranno coperti dal bilancio amministrativo del futuro programma.