



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.&.2000
COM(2000)11 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

**“LA COMMISSIONE E LE ORGANIZZAZIONI GOVERNATIVE:RAFFORZARE
IL PARTENARIATO”**

EN

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi due decenni, il partenariato tra la Commissione europea e le organizzazioni non governative (ONG) si è sviluppato su tutti i fronti. Le relazioni si sono intensificate in vari ambiti, dal dialogo politico e dalla prassi politica fino alla gestione di progetti e programmi, all'interno dell'Unione europea non meno che nei paesi partner. Questo processo dipende da un certo numero di fattori concomitanti, che risultano, al tempo stesso, da mutamenti e da sviluppi all'interno delle istituzioni europee stesse nonché nel mondo delle ONG. Mano a mano che la Commissione europea ha acquisito ulteriori responsabilità in vari nuovi settori, il numero di ONG operanti in Europa e altrove ha segnato un incremento, come del resto il loro campo di attività. Un riscontro di questa tendenza lo si trova nel numero crescente di ONG nazionali che creano associazioni e reti europee - spesso con sede a Bruxelles - o vi aderiscono. Con l'allargamento dell'Unione europea in un futuro non molto lontano e con il rinato interesse che il pubblico manifesta nei confronti delle questioni europee, non vi è motivo di immaginare un rallentamento di questo processo, tutt'altro.

Quantunque l'attuale prassi della Commissione dimostri la sua volontà di mantenere e rafforzare il partenariato con le ONG, l'evoluzione delle strutture e delle procedure accusa qualche ritardo. Attualmente, si valuta che la Commissione eroghi direttamente oltre 1 miliardo di € l'anno a progetti di ONG, in massima parte nei settori delle relazioni esterne per la cooperazione allo sviluppo, dei diritti dell'uomo, dei programmi di sostegno al processo di democratizzazione, nonché, soprattutto, in materia di aiuti umanitari (mediamente 400 miliardi di euro). Altri stanziamenti importanti vengono assegnati al settore sociale (circa 70 milioni di euro), all'istruzione (circa 50 milioni di €) e alla protezione dell'ambiente nell'Unione europea. Varie centinaia di ONG europee e di paesi terzi ricevono fondi dell'Unione europea. Di conseguenza, la Commissione ha dato un contributo sostanziale all'attività delle ONG, che beneficiano in misura crescente del sostegno dell'opinione pubblica europea. Così facendo, essa ha sottolineato quanto il sostegno pubblico sia importante per permettere alle ONG di continuare a svolgere il loro ruolo.

Tuttavia, la complessità delle politiche comunitarie, oltre al numero crescente di norme e di fonti di finanziamento (linee di bilancio), al quale si aggiungono i recenti problemi di sicurezza finanziaria, hanno generato notevole incertezza presso le ONG in merito alla cooperazione con la Commissione. Sia quest'ultima che le ONG desiderano impostare su nuove basi i loro rapporti. Lo sfondo su cui s'inquadra questa iniziativa è il riconoscimento, da parte delle ONG, del fatto che un gran numero di politiche viene deciso ora a livello europeo, e questo comporta anche un aumento degli stanziamenti che l'Unione può erogare alle ONG. Con una nuova Commissione decisa a realizzare i cambiamenti e le riforme necessarie, è giunto il momento di prendere una nuova iniziativa.

La Commissione ha avviato di recente un processo molto ampio di riforma amministrativa, che si prefigge in particolare di accrescere lo spirito di servizio e l'efficienza della gestione all'interno dell'istituzione. Ci si sforzerà di accrescere la trasparenza e la responsabilizzazione nei confronti dei principali interlocutori dell'istituzione, per esempio accelerando i pagamenti ai beneficiari di ogni tipo. Questi sono gli obiettivi sottesi al presente documento di lavoro, che costituisce un nuovo passo per definire meglio e migliorare relazioni destinate comunque a evolversi.

1.1. OGGETTO DEL DOCUMENTO DI LAVORO

Lo scopo del presente documento è duplice. Innanzi tutto, esso vuole offrire una presentazione complessiva delle relazioni esistenti tra la Commissione e le ONG, oltre a fare il punto su alcuni dei problemi riscontrati attualmente. In secondo luogo, esso cerca di indicare alcuni modi per sviluppare queste relazioni, esaminando le misure necessarie per migliorare e intensificare l'attuale cooperazione tra la Commissione e le ONG.

Il documento di lavoro affronta in particolare il problema del sostegno dato dalla Commissione alle attività delle ONG ed esamina i metodi più efficaci di dialogo e di consultazione. Esso prospetta anche misure per ottimizzare la gestione del finanziamento comunitario erogato alle attività gestite dalle ONG e propone i mezzi per coordinare in modo più coerente - a livello della Commissione - la cooperazione, che finora era organizzata settore per settore.

Nel contempo, il dialogo e la cooperazione tra la Commissione e le ONG stanno dando buoni risultati in alcuni campi, che potrebbero servire da modello per altri settori. Il riesame delle relazioni tra Commissione e ONG non mira comunque a imporre nuovi obblighi là dove il tipo di rapporti è soddisfacente, ma piuttosto a estendere le "pratiche migliori" a tutti i settori.

Alcuni Stati membri stanno a loro volta esaminando, o hanno appena esaminato, il problema della cooperazione con le ONG, e le loro proposte hanno fornito un contributo utile alla redazione del presente testo.

Il documento di lavoro serve altresì a rilanciare il processo di valutazione interna ed esterna della cooperazione tra la Commissione e le ONG. Pur mirando in primo luogo a ribadire una serie di principi di fondo e l'impegno a lungo termine della Commissione nei confronti dei settori delle ONG, è chiaro che le singole proposte dovranno integrarsi in modo coerente nel processo complessivo di riforma amministrativa.

1.2. CARATTERISTICHE COMUNI DI UN'ORGANIZZAZIONE GOVERNATIVA

Quello delle ONG è stato spesso descritto come un settore estremamente vario ed eterogeneo, che raggruppa organizzazioni con obiettivi, strutture e motivazioni molto diversificate. Di conseguenza, non è agevole trovare una definizione comune del concetto "organizzazione non governativa". A livello di stato giuridico non è possibile trovare un comune denominatore, data la grande diversità dei regimi giuridici che disciplinano le attività delle ONG, le quali possono essere, per esempio, enti di beneficenza, associazioni senza scopi di lucro o fondazioni. L'espressione "ONG" può però servire a designare schematicamente tutta una serie di organizzazioni che di massima hanno in comune le caratteristiche seguenti¹.

- Le ONG non vengono create per scopi di arricchimento personale. Quantunque possano avere dipendenti e svolgere attività che producano un reddito, esse non distribuiscono alcuna plusvalenza o beneficio ai loro membri o al personale di direzione.
- Le ONG operano su base volontaria, vale a dire sono formate da volontari e generalmente nell'organizzazione esiste un elemento di partecipazione volontaria.

¹ Il presente elenco ricalca quello delle caratteristiche comuni delle associazioni proposte dalla Commissione nella sua comunicazione del giugno 1997, sulla "promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa" (COM/97/241 def.).

- Le ONG si differenziano dai gruppi informali o ad hoc per un qualche carattere istituzionale o formale. In genere, le ONG dispongono di uno statuto ufficiale o di un altro documento ufficiale che ne definisca la missione, gli obiettivi e il campo d'azione. Esse devono rispondere ai loro membri o ai loro donatori.
- Le ONG sono indipendenti, in particolare da governi e altre autorità pubbliche, nonché da partiti politici o da organizzazioni commerciali.
- Le ONG perseguono i propri obiettivi e propugnano i loro valori in modo disinteressato. Il loro intento è quello di prendere attivamente parte alla vita pubblica in generale, intervenendo su questioni e problemi connessi con l'interesse generale della popolazione, di alcuni gruppi sociali o di tutta la società. Esse non difendono gli interessi commerciali o professionali dei loro membri.

Benché queste caratteristiche accomunino le ONG, è opportuno ricordare che le dimensioni e il campo d'azione di tali organizzazioni possono variare in misura notevole. Alcune sono composte da un numero di persone alquanto limitato, mentre altre contano migliaia di aderenti e centinaia di collaboratori. Sul piano funzionale, le ONG possono dedicarsi fondamentalmente ad attività operative o alla difesa di determinati interessi. Le prime contribuiscono a fornire servizi previdenziali, mentre il principale obiettivo delle seconde è influire sulla politica dei pubblici poteri e sull'opinione pubblica.

In termini più generali, anche i sindacati e le organizzazioni professionali o di categoria potrebbero essere considerate organizzazioni non governative. Il presente documento, tuttavia, tratta delle organizzazioni che operano nel cosiddetto "terzo settore", vale a dire in ambito non governativo e non economico. Va comunque da sé che l'impostazione sottesa al processo di consultazione proposto nel presente documento dovrebbe servire da modello per altre categorie di organizzazioni, dato che queste consultazioni non avvengono in un quadro specifico (come per esempio quello del dialogo sociale).

1.3. GIUSTIFICAZIONE DELLA COOPERAZIONE TRA LA COMMISSIONE E LE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE

La strategia attuale in materia di cooperazione e il desiderio di intensificarla e migliorarla si fondano principalmente su cinque considerazioni.

1.3.1 POTENZIARE LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

Il processo decisionale all'interno dell'UE trae la propria legittimità innanzitutto dai rappresentanti eletti dal popolo europeo. Le ONG possono contribuire a rafforzare la democrazia partecipativa sia all'interno dell'Unione che all'esterno.

L'Unione europea è fondata sui principi di libertà, democrazia, osservanza dei diritti dell'uomo, nonché sulle libertà fondamentali e sulla supremazia del diritto, che sono tutti valori comuni agli Stati membri. Il diritto di associazione dei cittadini per perseguire uno scopo comune costituisce una libertà fondamentale nell'ambito di una democrazia. In quanto membri di un'associazione, i cittadini hanno l'opportunità di partecipare attivamente alla vita sociale, in modo diverso che aderendo a un partito politico o a un sindacato, oppure hanno la possibilità di combinare questi vari tipi di impegno. Sempre più, le ONG vengono riconosciute come una componente della società civile, che fornisce un sostegno molto utile a

un regime democratico. I governi e le organizzazioni internazionali le tengono al giorno d'oggi in maggiore considerazione e le rendono partecipi del processo politico e decisionale.

Il loro ruolo risulta particolarmente importante nell'ambito dell'allargamento. In base ai criteri definiti a Copenaghen, l'adesione all'Unione europea presuppone che il paese candidato abbia consolidato le proprie istituzioni, riuscendo a garantire la democrazia, la supremazia del diritto, i diritti dell'uomo, nonché il rispetto e la protezione delle minoranze. Le ONG possono contribuire in misura rilevante allo sviluppo della democrazia e della società civile nei paesi candidati.

Sviluppare e consolidare la democrazia costituisce l'obiettivo generale perseguito dalla Comunità anche nella sua cooperazione con paesi in via di sviluppo, motivo per cui questo obiettivo va ben al di là del processo di allargamento. Il partenariato con ONG locali nei paesi in via di sviluppo assume in questa prospettiva particolare rilievo.

1.3.2 RAPPRESENTARE DETERMINATE CATEGORIE DI CITTADINI PRESSO LE ISTITUZIONI EUROPEE

Il ruolo delle ONG quando rappresentano il punto di vista di determinate categorie di cittadini presso le istituzioni europee (per esempio i disabili o le minoranze etniche) oppure si esprimono su problemi specifici (quali la protezione dell'ambiente, il benessere degli animali, il commercio mondiale) è particolarmente importante. Molte di esse sono inoltre in grado di raggiungere i gruppi più indigenti e più sfavoriti della popolazione, e di dar voce a coloro che non sono in grado di farsi ascoltare attraverso altri canali.

Nel contesto europeo, le ONG svolgono questo ruolo non solo nei confronti della Commissione, ma anche del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del Consiglio. Il loro contributo in sede di definizione e attuazione delle azioni politiche aiuta a far accettare l'Unione europea presso l'opinione pubblica. In alcuni casi esse agiscono da contrappeso alle attività e in pareri di altri gruppi di interesse nella società.

1.3.3 CONTRIBUIRE ALLA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

Le ONG possono apportare nelle discussioni politiche competenze specifiche, grazie ai legami che intrattengono a livello locale, regionale, nazionale ed europeo. Le loro conoscenze possono risultare estremamente utili in sede di definizione delle politiche europee. In particolare, esse possono riferire sugli esiti - positivi o negativi - di singole politiche, e fornire in tal modo un contributo alla Commissione, alla quale incombe la responsabilità di definire e porre in essere le varie scelte politiche, tenendo pieno conto dell'interesse pubblico.

1.3.4 CONTRIBUIRE ALLA GESTIONE DEI PROGETTI

Le ONG possono fornire un apporto specifico alla gestione, al controllo e alla valutazione dei progetti finanziati dall'Unione europea. Il contributo delle ONG risulta di particolare rilievo ove si tratti di problemi quali l'emarginazione sociale e la discriminazione, la protezione della natura o ancora la fornitura di aiuti umanitari e di aiuti allo sviluppo. L'esperienza e la dedizione del personale delle ONG, oltre alla loro disponibilità a intervenire in condizioni difficili, significa che le ONG costituiscono per la Commissione partner vitali sia all'interno dell'Unione europea che al di fuori.

1.3.5 CONTRIBUIRE ALL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Incoraggiando le ONG nazionali a collaborare per il conseguimento di obiettivi comuni, le reti europee di ONG danno un contributo importante al formarsi di una "opinione pubblica europea", ritenuta generalmente un presupposto per la nascita di un'autentica entità politica europea. Esse contribuiscono al tempo stesso a promuovere l'integrazione europea in forme concrete, partendo spesso dalla base.

Oltre a ciò, la capacità delle associazioni e reti di ONG di raccogliere e compendiare il parere delle varie organizzazioni nazionali risulta anch'essa molto prezioso per la Commissione.

Di conseguenza, rafforzare le relazioni tra la Commissione e le ONG può aiutare entrambe le parti a realizzare meglio i rispettivi obiettivi. Nel contempo, la Commissione dovrà riconoscere e sostenere lo sviluppo e l'indipendenza del settore delle ONG.

1.4. RELAZIONI ESISTENTI

I vari aspetti delle relazioni che la Commissione ha attualmente con le ONG possono essere sintetizzati come segue.

- Promuovere lo sviluppo del dialogo civile e della società civile a livello europeo e iscrivere il rafforzamento della società civile nei programmi di cooperazione con i paesi terzi.
- Dialogare e discutere con i rappresentanti delle ONG, ovvero consultarli in sede di definizione delle politiche da perseguire. Alcune ONG e alcune reti, specialmente a livello europeo, sono state istituite o prescelte per fornire informazioni e comunicare la loro esperienza e le loro conoscenze. Alcune direzioni generali hanno creato strutture apposite per avviare il dialogo in questo campo.
- Le ONG costituiscono centri di informazione, e a livello europeo le varie reti e i loro membri nazionali possono costituire per la Commissione canali aggiuntivi, in grado di diffondere l'informazione sull'Unione europea e sulle politiche dell'UE presso ampi settori della popolazione interessata.
- Finanziare le attività condotte dalle ONG, all'interno e all'esterno della Comunità, conformi alle politiche comunitarie e in grado di favorirne l'attuazione. Questi programmi sono caratterizzati da un numero elevato di azioni proposte dalle ONG medesime.
- Alle ONG può essere affidata l'esecuzione di programmi e progetti comunitari, soprattutto nell'ambito della cooperazione con paesi terzi. In tal caso, le ONG vengono selezionate in funzione delle loro competenze specifiche e del loro potenziale tecnico.

1.5. PROBLEMI CHE ATTUALMENTE INTRALCIANO LA COOPERAZIONE

Qui di seguito vengono elencati alcuni esempi di settori nei quali la cooperazione tra Commissione e ONG meriterebbe di essere migliorata.

- La cooperazione è organizzata per settori politici (ambiente, affari sociali, aiuti umanitari e allo sviluppo, commercio, ecc.), col risultato che da un settore all'altro si registrano notevoli differenze nelle relazioni tra ONG e Commissione, sul piano dell'accesso

all'informazione, dell'organizzazione del dialogo e della consultazione, nonché dell'accesso ai finanziamenti di base. Pur riconoscendo la specificità dei singoli settori, la maggior parte delle ONG ritiene che la Commissione potrebbe adoperarsi maggiormente per definire un'impostazione più coerente a livello dell'intera istituzione.

- L'informazione offerta alle ONG, in particolare in materia di finanziamenti e procedure finanziarie, è insufficiente. Esse gradirebbero una migliore informazione sulle procedure per chiedere sovvenzioni e moduli più comprensibili per la presentazione dei progetti.
- Il settore delle ONG è molto dinamico ed evolve costantemente. I servizi della Commissione spesso incontrano difficoltà nel tenere il passo con questa evoluzione. In particolare, in molti casi non dispongono di informazioni sufficienti sulle varie ONG con cui entrano in contatto.
- Le procedure interne della Commissione sono spesso complesse. Benché le ONG sostanzialmente abbiano accolto con favore il vademecum della Commissione sulla gestione delle sovvenzioni, che fornisce norme chiare, esse temono che l'esigenza del rigore finanziario gravi di un onere crescente le ONG che chiedono un finanziamento.
- Nel quadro della sua politica generale in materia di trasparenza, la Commissione deve informare meglio le ONG e perfezionare la comunicazione nei loro confronti per permettere di costruire un autentico partenariato.

In alcuni casi, la situazione attuale provoca ritardi notevoli nel trattamento delle richieste o una perdita di fiducia, oltre a comportare procedure inadeguate, soprattutto per i progetti di piccole dimensioni.

1.6. PROVVEDIMENTI DA PRENDERE PER MIGLIORARE LE RELAZIONI RECIPROCHE

Se da parte sua la Commissione riconosce di dover migliorare e rafforzare le sue relazioni con le ONG, queste ultime devono a loro volta assumersi le proprie responsabilità affinché la cooperazione funzioni a dovere. Ciascuna delle parti deve prendere coscienza e tener conto delle priorità e delle realtà dell'altra. Ciò non esclude ovviamente discussioni aperte o perfino divergenze di opinioni.

In materia di dialogo politico, la Commissione deve ottemperare ai propri obblighi interistituzionali, pur offrendo, nei limiti consentiti, possibilità di dialogo e di consultazione alle ONG, in quanto espressione della società civile. Il mondo delle ONG deve riconoscere questa struttura istituzionale formale e tenerne conto. Altri requisiti cui le organizzazioni devono conformarsi possono essere la rappresentatività (si veda più oltre il punto 2.2.), la corretta comunicazione di informazioni ai membri e alle organizzazioni collegate, nonché il rispetto dell'eventuale confidenzialità di informazioni comunitarie.

Per quel che riguarda il finanziamento, le ONG devono comprendere che la Commissione avvertirà sempre l'esigenza legittima di imporre determinate condizioni e certi controlli per salvaguardare i fondi comunitari. Le ONG hanno il dovere di mostrare che dispongono di competenze, sistemi di gestione e sistemi di controllo interno di qualità adeguati alle attività che svolgono a nome della Commissione.

2. DIALOGO E CONSULTAZIONE

Le procedure di dialogo e di consultazione tra le ONG e la Commissione vanno viste nel quadro del processo democratico in base al quale si prendono le decisioni nelle istituzioni europee. Molte istituzioni europee, e in particolare il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale nonché il Comitato delle regioni, hanno tradizionalmente contatti stretti con le ONG. La Commissione ha seguito con molto interesse le recenti iniziative prese dal Comitato economico e sociale per intensificare i suoi legami con la società civile, in particolare con le ONG, per migliorare il dialogo con i cittadini europei. Essa ha anche preso attivamente parte alla prima convenzione delle associazioni per la società civile, organizzata dal Comitato economico e sociale nell'ottobre 1999.

In quest'ambito, il dialogo tra la Commissione europea e le ONG completa opportunamente il processo istituzionale a livello politico; il valore di queste consultazioni discende in primo luogo dal diritto d'iniziativa della Commissione. Il fatto di chiedere il parere di tutti gli interessati fin dall'inizio si radica sempre più nella consuetudine della Commissione di procedere ad ampie consultazioni, in particolare prima di proporre provvedimenti legislativi per migliorare la definizione delle politiche e renderle più efficaci.

Vale la pena di precisare che nel giugno 1998 la Comunità europea ha firmato la convenzione CEE/NU sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico e sull'accesso alla giustizia in materia di questioni ambientali, la cosiddetta "Convenzione di Aarhus".

Firmando questa convenzione, la Comunità europea ha dimostrato il proprio impegno a livello internazionale a favore della trasparenza e dello spirito di apertura, nonché la sua volontà di garantire un'adeguata consultazione del pubblico in sede di elaborazione della politica europea a favore dell'ambiente.

Per la Commissione la ratifica della convenzione di Aarhus da parte della Comunità europea costituisce una priorità.

2.1. CONTATTI ESISTENTI

In vari settori la Commissione ha sviluppato contatti molto avanzati con le ONG per definire la propria azione. Questi contatti vanno da riunioni *ad hoc*, alla partecipazione di rappresentanti delle ONG a gruppi di esperti, fino a forme più istituzionalizzate - come regolari riunioni con le associazioni e reti europee di ONG -, senza tralasciare la partecipazione delle ONG a comitati consultivi nel quadro del processo formale di consultazione.

È ovvio che in fatto di definizione e di attuazione di programmi o di progetti precisi, è preferibile agire a livello settoriale, dato che in determinate circostanze risulta auspicabile un coordinamento generale.

A. Riunioni *ad hoc* tra i servizi della Commissione e le ONG

Nella sua comunicazione del 2 dicembre 1992, dal titolo "Un dialogo aperto e strutturato fra la Commissione e i gruppi d'interesse", la Commissione ha ribadito il proprio convincimento che fosse necessario restare aperti alle influenze esterne². Per questo motivo l'istituzione è

² GU C 63 del 5 marzo 1993

accessibile per tutta una serie di organizzazioni, in particolare le ONG, che desiderano far conoscere il proprio punto di vista.

Esempio - Le direzioni generali dell'agricoltura, dell'ambiente, dell'occupazione e degli affari sociali, nonché quelle che hanno responsabilità in materia di cooperazione con i paesi terzi, convocano un gran numero di riunioni *ad hoc* con le ONG (sia europee che non europee) su varie questioni.

B. Dialogo e cooperazione strutturati

Esiste una pratica consolidata di riunioni sistematiche e regolari con le ONG per discutere questioni politiche, al di fuori però di qualsiasi struttura formale soggetta a regole di funzionamento, come un comitato o altri tipi di organo.

Esempio - Riunioni semestrali tra i servizi della Commissione e tutte le organizzazioni che aderiscono alla piattaforma delle ONG sociali europee.

Esempio - Il comitato di collegamento delle ONG per lo sviluppo costituisce una struttura europea rappresentativa, che conta gruppi di lavoro ben definiti e si riunisce ogni tre mesi con la Commissione per discutere di questioni politiche e procedurali. Questa struttura non ha un ruolo consultivo formale, ma una tradizione venticinquennale le conferisce uno status di fatto presso le istituzioni europee.

Esempio - La direzione generale del commercio procede a regolari scambi di opinione, sia a livello orizzontale che settore per settore, in merito agli aspetti connessi con la politica commerciale e in particolare a proposito dell'Organizzazione mondiale del commercio.

Rappresentanti delle ONG hanno anche accompagnato la delegazione della Commissione alla riunione ministeriale dell'OMC svoltasi recentemente a Seattle.

Esempio - Il contratto-quadro di partenariato concluso tra ECHO e oltre 160 ONG permette di discutere questioni di reciproco interesse e di esaminare in comune gli obiettivi e i principi dell'aiuto umanitario.

Esempio - Due volte l'anno, le principali ONG paneuropee che operano in campo ambientale ("Gruppo degli Otto") si riuniscono col direttore generale per discutere il programma di lavoro della direzione generale dell'ambiente, nonché per fare il punto sui vari rapporti tra le ONG e la direzione generale. Tutti i problemi registrati nel corso di un semestre possono essere discussi nella o nelle riunioni successive. La direzione generale dell'ambiente organizza altresì, due volte all'anno, un dialogo sull'adesione tra ONG dell'Unione europea e dei paesi candidati.

Per dare un esempio della validità di questa impostazione orizzontale, si può citare il seminario organizzato dalla Commissione nel novembre 1998, per presentare il vademecum della Commissione sulla gestione delle sovvenzioni a circa 200 rappresentanti di ONG con sede a Bruxelles. I rappresentanti di quattro "famiglie" di ONG (ambiente, affari sociali, aiuto allo sviluppo e diritti dell'uomo) hanno partecipato attivamente al seminario. I rappresentanti delle quattro medesime "famiglie" sono regolarmente in contatto con la rete di gestione degli aiuti per discutere dell'attuazione del vademecum. Il gruppo direttivo giudica utile l'attuale cooperazione informale e desidera proseguire.

C. Consultazione formalizzata

Può esistere un impegno politico o formale di consultare una ONG o un gruppo di ONG in merito a un aspetto preciso nel corso del processo decisionale. Analogamente, varie ONG partecipano in qualità di membri o osservatori a gruppi consultivi o comitati consultivi secondo precise procedure.

Esempio - Il comitato consultivo delle cooperative, mutue, associazioni e fondazioni è stato istituito ufficialmente per offrire consulenza alla Commissione in materia di economia sociale (compreso il settore delle ONG senza scopi di lucro).

Esempio - Da una quarantina d'anni i comitati consultivi agricoli fungono da meccanismi formali per la regolare e sistematica consultazione delle ONG e delle organizzazioni socio-professionali.

Esempio - L'Unione europea attualmente propone di formalizzare un ruolo consultivo per le organizzazioni della società civile in Europa e nei paesi ACP, nel quadro della futura convenzione post-Lomé, sia a livello delle istituzioni che in sede di definizione e attuazione dei programmi.

2.2. RUOLO SPECIFICO DELLE ASSOCIAZIONI E DELLE RETI EUROPEE DI ONG

È importante che le ONG e i raggruppamenti di ONG siano democratici e trasparenti, per quel che riguarda sia i loro membri sia la rivendicazione di rappresentatività. In quest'ambito, la Commissione europea sprona tali organizzazioni a raggrupparsi in associazioni e reti comuni a livello europeo, dato che queste forme di collaborazione agevolano notevolmente il processo di consultazione. Affinché le consultazioni possano avvenire tramite queste associazioni e le loro reti, però, le organizzazioni devono fare in modo che le loro strutture siano rappresentative, soprattutto sotto il profilo del loro radicamento nei vari Stati membri dell'Unione europea. Malgrado l'importanza di questo criterio, la rappresentatività non deve tuttavia essere l'unico fattore che determina la partecipazione a un comitato consultivo o al dialogo con la Commissione. Occorre prendere in considerazione anche altri fattori, come un'esperienza comprovata e la capacità di fornire un contributo sostanziale alla discussione.

2.3. MIGLIORARE LE FORME DI DIALOGO E DI CONSULTAZIONE CON LE ONG

La Commissione crede nel valore di una gestione aperta, e per questo reputa necessario definire un certo numero di principi chiari, affinché le consultazioni sistematiche e regolari con le ONG si svolgano anch'esse in condizioni efficaci, trasparenti e costruttive.

2.3.1 GUIDA DI BUONA PRATICA PER LA CONSULTAZIONE

Affinché risultino proficui per entrambe le parti, il dialogo e la consultazione richiedono in primo luogo una buona programmazione e un elevato grado di impegno da parte di tutti i partecipanti, durante l'intero processo. La Commissione desidera pertanto definire una serie di principi per strutturare meglio il dialogo che intrattiene con le ONG. Questo processo deve sfociare nell'elaborazione di una serie di raccomandazioni per delineare le migliori pratiche in materia di consultazione, a cui sarà opportuno che si attengano tutti i servizi della Commissione.

In quest'ambito vanno esaminati i punti seguenti, che potranno naturalmente formare ancora oggetto di dibattito con le ONG partner della Commissione, e il loro parere sul modo più idoneo per migliorare il dialogo verrà tenuto in debita considerazione.

- Qual è il modo migliore per definire la portata e la natura del dialogo o della consultazione, e garantire la pubblicità del dibattito?
- Come fornire tempestivamente un'informazione di base sufficiente, in un linguaggio e in uno stile accessibili al pubblico delle ONG, in modo che queste ultime possano opportunamente consultare i propri membri (e migliorare la qualità e la rappresentatività del loro contributo)?
- Come sottoporre più efficacemente all'attenzione dei servizi o dei funzionari competenti della Commissione i pareri espressi dalle ONG, e fare in modo - nei limiti del possibile - che queste ultime vengano informate sulla maniera in cui il loro contributo e il loro parere hanno influito sulla decisione finale, affinché si istituisca un rapporto di vero dialogo?
- Quali sono i mezzi più idonei (Internet, posta elettronica, elenchi di destinatari e bollettini informativi) per dare massima pubblicità all'intero processo di consultazione?
- Come definire insieme il programma delle consultazioni? La Commissione deve disporre di risorse (personale) sufficiente per offrire l'assistenza necessaria a organizzare, gestire e controllare l'iter dell'intera procedura di consultazione e di dialogo, che si tratti di sentire il parere delle ONG su un libro verde o su un documento di lavoro, o che si tratti di organizzare le varie riunioni?
- Come selezionare nel modo migliore le ONG da inserire nei vari processi di consultazione? I criteri e i motivi che inducono la Commissione a scegliere le ONG per associarle a un dialogo regolare o a una procedura di consultazione devono essere oggettivi e definiti in via preliminare, tenendo conto degli aspetti seguenti:
 - struttura e membri
 - trasparenza dell'organizzazione e del modo di funzionamento
 - partecipazione in precedenza a comitati e gruppi di lavoro
 - esperienza che comprovi la loro capacità di intervenire a livello consultivo in un settore specifico
 - capacità di fungere da catalizzatori per lo scambio di informazioni e opinioni tra la Commissione e i cittadini.

È opportuno rammentare che la Commissione può non essere in grado di selezionare i propri interlocutori in funzione di questi criteri per ciascuno dei suoi settori d'attività, o non ritenerlo opportuno. Un'alternativa che può risultare interessante è la designazione di propri rappresentanti o la cooptazione da parte del mondo delle ONG e la creazione di reti o piattaforme.

2.3.2 ACCRESCERE LA TRASPARENZA

In pratica, una maggiore trasparenza significa che occorre fornire maggiori informazioni sul modo in cui la Commissione di solito seleziona i propri partner per le consultazioni regolari, sui gruppi consultivi esistenti e sulla loro composizione, nonché sulle ONG partecipanti.

Quando è la comunità delle ONG a designare gli interlocutori che parteciperanno al dialogo con la Commissione, le associazioni e reti di ONG devono fornire informazioni sui criteri e sui motivi che guidano la loro scelta.

Occorre esaminare se sia opportuno che le ONG e la Commissione concordino criteri comuni.

Per valutare l'esito dato al presente documento di lavoro, su tutti questi aspetti verranno organizzate altre consultazioni con le ONG (si veda la sezione 6).

2.3.3 FORNIRE MAGGIORE INFORMAZIONE SULLE RIUNIONI

Quale prima misura per migliorare l'informazione sulle consultazioni in corso e su quelle previste, la Commissione intende annunciare tutte le grandi riunioni di consultazione sul sito EUROPA dell'Unione europea, fornendo collegamenti con fonti d'informazione più specifiche presso le varie direzioni generali.

2.3.4 ELENCO DELLE ONG CHE PARTECIPANO A CONSULTAZIONI FORMALI E STRUTTURATE

Su un sito specifico del server EUROPA dedicato alle ONG, verrà inserito un elenco dei comitati e gruppi di lavoro che partecipano a consultazioni formali e strutturate, nonché delle ONG che ne fanno parte³. Ove le consultazioni vengano organizzate regolarmente con un numero limitato di associazioni e di reti di ONG e con varie ONG a titolo individuale (per esempio nel contesto di comitati consultivi o di altre forme strutturate di consultazione), nell'interesse della trasparenza, sembra auspicabile informare l'opinione pubblica in merito a queste strutture e alle ONG che ne fanno parte. Queste informazioni potrebbero per esempio specificare lo status giuridico delle ONG, i loro obiettivi, i loro membri e le loro principali fonti di finanziamento. I gruppi e le ONG verrebbero allora invitati a cooperare con la Commissione per rendere le informazioni accessibili, eventualmente completando quelle che già figurano nel repertorio dei gruppi di interesse speciali a scopo non lucrativo, che si possono trovare nel sito indicato in precedenza, oppure creando un altro sito che fornisca collegamenti con le direzioni generali competenti.

2.4. ACCREDITAMENTO

Alcune ONG hanno sollevato il problema di uno status consultivo ufficiale sulla falsariga dei sistemi in vigore presso le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa⁴. La Commissione ha sempre

³ La pagina dedicata a questi gruppi d'interesse si trova all'indirizzo seguente:

http://europe.eu.int/comm/sg/sgc/lobbies/index_it.htm

Un elenco delle ONG che cooperano con ECHO figura all'indirizzo seguente:
http://europe.eu.int/comm/echo/en/index_en.html

⁴ Nel 1996, il Consiglio d'Europa contava 380 ONG accreditate, divise in nove gruppi.

respinto uno status consultivo ufficiale, in particolare, come precisato nella sua comunicazione dal titolo *"Un dialogo aperto e strutturato tra la Commissione e i gruppi di interesse"*⁵, per aver *"sempre voluto intrattenere un dialogo il più possibile aperto [...] senza dover applicare un sistema di accreditamento"*. Inoltre, contrariamente al sistema in vigore presso gli organismi internazionali, il processo decisionale nell'Unione europea è legittimato innanzi tutto dai rappresentanti eletti dai popoli europei.

Nondimeno, il dialogo con le altre istituzioni europee e con le ONG, nel quadro del presente documento di lavoro, potrebbe utilmente valutare anche l'opportunità di un'impostazione più formalizzata.

2.5. UNA BASE GIURIDICA NEL TRATTATO PER LA CONSULTAZIONE DELLE ONG

Contrariamente a quanto esiste per il dialogo con le parti sociali, il trattato non fissa una base giuridica generale che disciplini il dialogo con le ONG o la loro consultazione, quantunque in materia di politica sociale e di dialogo civile si possa fare riferimento alla dichiarazione 23 allegata al trattato di Maastricht.

Nonostante comunque il trattato non menzioni specificamente il dialogo civile, in vari settori si è sviluppato un certo numero di sedi di dialogo e di consultazione. La direzione generale dell'occupazione e degli affari sociali, per esempio, cerca di avviare il dialogo civile facendo partecipare le ONG a vari comitati e gruppi di collegamento, a riunioni con la piattaforma delle ONG sociali e a gruppi di lavoro informali.

In particolare, varie ONG a livello europeo hanno evocato la possibilità di introdurre nel trattato una base giuridica per le relazioni con le ONG, nel quadro della prossima conferenza intergovernativa.

⁵ GU C 63 del 5 marzo 1993.

3. QUESTIONI DI BILANCIO

3.1. FINANZIAMENTO DI BASE

3.1.1 SITUAZIONE ATTUALE

La Commissione eroga già cospicui importi per contribuire a finanziare le spese di funzionamento di varie organizzazioni. Il vademecum sulla gestione delle sovvenzioni approvato dalla Commissione nel luglio 1998 fissa norme speciali per il finanziamento di organizzazioni che percepiscono un finanziamento di base. Naturalmente queste organizzazioni devono essere ben individuate. Quantunque ciò sia avvenuto per la parte A del bilancio (stanziamenti di funzionamento) e l'elenco figuri sul sito Internet⁶ della rete di gestione delle sovvenzioni, per la parte B del bilancio (stanziamenti operativi) tutto è più intricato. I servizi della Commissione stanno però elaborando un elenco delle linee di bilancio che forniscono un finanziamento di base, con i nomi dei beneficiari. Solo quando queste informazioni saranno disponibili si potrà valutare se le ONG ricevano fin d'ora un finanziamento di base. La situazione è complicata ulteriormente dal fatto che, in alcuni casi, la concessione di aiuti finanziari in favore di progetti realizzati da una ONG può in realtà dare un contributo importante anche per i costi di gestione dell'organizzazione. Alcune linee di bilancio possono offrire sia un finanziamento per i progetti, sia un finanziamento di base.

Inoltre, anche quando le ONG ricevono già un finanziamento di base, ciò non avviene secondo una procedura coordinata o fondata su criteri comuni per tutti i servizi della Commissione. Peraltro, alcune ONG vengono iscritte nelle parti sia A che B del bilancio comunitario, ma senza alcuna regola unitaria.

3.1.2 PROPOSTE PER RENDERE IL SISTEMA PIÙ COERENTE

Il problema del finanziamento di base è connesso con la politica generale seguita dalla Commissione in materia di partenariato con le ONG, in particolare con quelle organizzate a livello europeo, e merita di essere esaminata in modo più dettagliato alla luce delle migliori pratiche⁷ e delle carenze riscontrate. Come abbiamo indicato nella prima sezione, incentivando le ONG nazionali a collaborare per conseguire obiettivi comuni, le reti europee di ONG forniscono un contributo vitale al formarsi di una "opinione pubblica europea", ritenuta generalmente un presupposto indispensabile per creare un'autentica entità politica europea. In particolare, la capacità delle associazioni e delle reti europee di ONG di convogliare e concentrare i pareri delle varie organizzazioni nazionali, risulta di estrema utilità per la Commissione e sembra quindi ragionevole che quest'ultima fornisca un sostegno pratico.

Nell'interesse della trasparenza, sembra preferibile fornire questo sostegno tramite linee di bilancio specifiche per il finanziamento di base. Le basi giuridiche di queste linee dovrebbero

⁶ http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info_subv/index_en.htm

⁷ Per esempio, il "Programma d'azione comunitario per la promozione delle ONG attive principalmente nel campo della protezione ambientale" (basato sulla decisione del Consiglio 872/97/CE) è considerato un'eccellente struttura di cooperazione sia dalla DG ambiente sia dalle ONG che operano in questo campo.

precisare i criteri d'ammissibilità e le condizioni alle quali il finanziamento di base verrebbe concesso alle ONG. Tali criteri dovrebbero tener conto in particolare degli elementi seguenti:

- la natura autenticamente europea dell'attività svolta;
- la rappresentatività delle ONG europee che si candidano per questo tipo di finanziamento o degli organismi che sostengono l'ONG o l'attività in questione, nonché
- l'efficienza nel lungo periodo, sotto il profilo economico, dell'ONG o dell'attività.

Inoltre, la Commissione rispetterà per qualsiasi ONG o attività da essa finanziata in questo modo, il diritto di far valere liberamente un punto di vista documentato e fondato in merito a questioni direttamente connesse con l'obiettivo dichiarato dell'ONG o dell'attività.

3.2. FINANZIAMENTO DEI PROGETTI

Le basi giuridiche esistenti dovranno essere riesaminate per individuare le incoerenze di fondo. Nel contempo, è necessario esaminare la natura e l'effetto dei commenti nel bilancio, per accertare che siano conformi alle basi giuridiche. Ove queste ultime vadano rinnovate, ci si dovrà adoperare per armonizzarle con altre basi giuridiche, al fine di garantire un'impostazione più coerente. Qualora una stessa azione possa essere finanziata in diversi modi (per esempio nel caso di un aiuto al processo elettorale nei paesi in via di sviluppo), è necessario fissare criteri o orientamenti politici espliciti, per precisare quale sia lo strumento più consono.

3.3. RISTRUTTURAZIONE DEL BILANCIO/RAZIONALIZZAZIONE DELLE LINEE DI BILANCIO

Attualmente, nel bilancio della Commissione vi è un gran numero di linee di bilancio che hanno ciascuna la propria base giuridica e non sono organizzate in modo coerente, né per quel che riguarda la loro posizione nel bilancio comunitario, né sotto il profilo della complementarità dei loro obiettivi. Questi ultimi si sono ampiamente sviluppati in base a orientamenti particolari stabiliti dall'autorità di bilancio, e soprattutto dal Parlamento europeo.

Nella sua seconda relazione sulla riforma della Commissione, il comitato di esperti indipendenti ha sottolineato la necessità di "allestire una struttura di bilancio propizia a una gestione trasparente e a un controllo efficace. La distinzione tra spese amministrative e spese operative dovrebbe essere abbandonata"⁸. In particolare, il comitato si interroga sulla necessità di dividere il bilancio in una parte A (stanziamenti di funzionamento, ovvero amministrativi) e in una parte B (stanziamenti operativi). A riprova di come la distinzione che andrebbe teoricamente fatta tra le due parti venga spesso ignorata, esso cita casi in cui sono state concesse sovvenzioni a organizzazioni culturali, sia sulla parte B sia sulla parte A.

La necessità di chiarire la struttura del bilancio è stata sottolineata altresì dalla commissione parlamentare per i bilanci nella sua relazione sul progetto di bilancio per il 2000. In essa la Commissione viene invitata ad adottare una nuova impostazione circa la separazione degli stanziamenti nelle parti A e B del bilancio, per la presentazione del progetto di bilancio 2001.

⁸ Comitato di esperti indipendenti, seconda relazione 2.1.15.

Il progetto preliminare di bilancio per il 2001 rispecchierà una nuova impostazione e integrerà determinati elementi di elaborazione del bilancio in funzione delle attività (Activity-Based Budgeting - ABB). L'ABB traduce a livello di bilancio l'approccio più generale di una gestione che privilegia le attività svolte e mira a migliorare la cultura all'interno della Commissione, nell'ambito del processo globale di riforma amministrativa. Dato che la definizione delle attività e delle politiche sarà però legata alla struttura organizzativa della Commissione, l'ABB non permetterà da sola di risolvere i problemi di scarsa coerenza tra le linee di bilancio.

Per risolvere questo problema, occorre avviare quanto prima consultazioni con l'autorità di bilancio, al fine di esaminare insieme i modi per razionalizzare le linee di bilancio in base all'impostazione esposta in precedenza. È ovvio che questo problema interessa ogni categoria di beneficiari, non solo le ONG.

Naturalmente l'autorità di bilancio vorrà sempre riservarsi il diritto di fissare le priorità, motivo per cui è necessario prevedere le conseguenze sul piano amministrativo e in termini di risorse umane, e trovare le soluzioni appropriate.

Nel contempo, occorre utilizzare meglio la "programmazione" annuale per tenere conto delle priorità del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione.

4. PROBLEMI DI GESTIONE

La presente sezione si prefigge di descrivere in sintesi i problemi riscontrati attualmente nella gestione delle sovvenzioni comunitarie e di definire alcune strategie per migliorare le procedure di finanziamento e di gestione applicabili in particolare alle ONG. Benché qualunque riforma in questo campo terrà conto dell'interesse di tutti i beneficiari, la Commissione non può ignorare i principali partner con cui realizza progetti in molti settori. Sono le ONG, le quali dunque, subendo più di altri le conseguenze della situazione attuale, possono a buon diritto sperare che si trovino soluzioni adeguate.

Le varie forme di sovvenzione rappresentano una grossa percentuale delle spese comunitarie. Nella maggior parte dei casi, la Commissione non versa la sovvenzione direttamente, ma attraverso le autorità nazionali e regionali degli Stati membri; ciò vale ad esempio per le sovvenzioni nel quadro della politica agricola comune e degli strumenti finanziari di politica strutturale.

Negli altri casi, invece, la Commissione versa la sovvenzione direttamente ai beneficiari (enti pubblici o organismi privati - università, imprese, gruppi di interesse, ONG - e talvolta persone fisiche), secondo quelli che sono gli obiettivi di politica comune in numerosi settori (politica esterna, ricerca e sviluppo, istruzione, formazione, ambiente, protezione dei consumatori, informazione). Finanziando progetti attraverso la concessione di sovvenzioni, l'UE si dota di uno strumento flessibile che le permette di raggiungere i suoi vari obiettivi.

4.1. LE SFIDE POSTE DALLA GESTIONE

La Commissione incontra attualmente una serie di difficoltà nel gestire le sovvenzioni concesse sotto la sua diretta responsabilità. Molti dei problemi qui di seguito riguardano la gestione diretta delle sovvenzioni da parte dei servizi della Commissione. Altri, invece, investono più particolarmente le politiche esterne, data la diversità delle rispettive linee di bilancio e l'ingenza dei relativi stanziamenti nel bilancio generale.

Uno dei problemi principali discende senz'altro dallo scarso personale di cui la Commissione dispone rispetto alle risorse finanziarie da gestire, soprattutto rispetto alle strutture di gestione esistenti negli Stati membri o presso certe organizzazioni internazionali⁹. Per porvi rimedio la Commissione ha messo a punto una serie di sistemi di gestione, il cui denominatore comune è la delega di determinate attività amministrative o di sostegno a vari organismi esterni, quali per l'appunto le ONG.

La Commissione ha persino scelto in alcuni casi di concentrare le risorse disponibili su un numero ristretto di grandi progetti, nell'intento di ridurre l'onere amministrativo della gestione. Essa sa però perfettamente che tale approccio non può essere generalizzato, visto che in certi settori le dimensioni ridotte sono l'indispensabile presupposto affinché un progetto possa essere gestito ad una ONG.

Un altro problema è il rispetto delle procedure intese a garantire una sana gestione dei fondi comunitari. Posto che il denaro del contribuente va speso in modo oculato, efficace e trasparente, i candidati devono dar prova di capacità operative (a livello sia tecnico che

⁹ Per dettagli in materia di aiuto esterno, si legga la valutazione degli aiuti europei dell'*Overseas Development Institute* pubblicata nel 1997.

manageriale) e finanziarie. In altri termini, la Commissione deve avere gli elementi per giudicare se una data ONG è in grado di realizzare il progetto affidatole e rendere debitamente conto dei fondi utilizzati.

Nel contempo, per alcune loro caratteristiche, le ONG - che sono solitamente piccole, dispongono di un cash flow limitato e hanno difficoltà a offrire garanzie finanziari - possono non presentare necessariamente una struttura e un potenziale in grado di soddisfare i criteri amministrativi fissato dalle istituzioni europee per l'erogazione di sovvenzioni. Di recente, per esempio, un controllo più severo, dettato da esigenze di sicurezza finanziaria, ha portato a rafforzare i criteri e quindi, in alcuni casi, ad allungare ulteriormente i tempi. Negli ultimi mesi, in particolare, la questione delle garanzie finanziarie ha causato vari attriti.

La vera sfida sta pertanto nel definire procedure di gestione in grado di garantire un utilizzo corretto del denaro pubblico, senza gravare le ONG di oneri amministrativi e finanziari inutili; spesso, infatti, la Commissione non è l'unico donatore di fondi alle ONG e deve pertanto esser pronta a lasciar loro margini più ampi per soddisfare i requisiti imposti dai vari donatori.

La Commissione ammette che soprattutto i progetti innovativi e le attività nei paesi in via di sviluppo, o gli interventi umanitari e di emergenza, comportano inevitabilmente una componente di rischio.

Va inoltre ricordato che la cooperazione tra UE e ONG consente di finanziare e realizzare azioni che né il settore privato né i governi locali altrimenti attuerebbero.

Oggi come oggi, la Commissione deve pertanto far fronte agli imperativi seguenti:

- migliorare il quadro istituzionale di gestione delle sovvenzioni alle ONG, in particolare per quel che riguarda il ricorso a organismi intermediari;
- razionalizzare la gestione delle numerose proposte presentate per alcuni settori (per esempio in fatto di cofinanziamento di progetti di sviluppo delle ONG), date le non ingenti risorse umane e finanziarie limitate di cui dispone la Commissione. Nella fattispecie, occorre ridurre il numero di progetti, convenzioni e attività, senza scoraggiare le domande delle piccole ONG (spesso fonte di idee innovative) né precludere il finanziamento di piccoli progetti purché rispondano alle priorità dell'Unione;
- fare in modo che una parte dei fondi comunitari siano assegnate a progetti di alta qualità gestiti da ONG che dispongano della capacità finanziaria e operativa a condurli a buon porto;
- semplificare le procedure e garantire una maggiore trasparenza e coerenza di tutte le linee di bilancio, in modo da agevolare e promuovere l'accesso delle ONG ai fondi comunitari.

4.2. PRINCIPI INFORMATORI

Qualunque nuova strategia volta a migliorare la gestione dei programmi comunitari rischia di fallire se non terrà conto del potenziale impatto delle sovvenzioni sui beneficiari. Per questo, la Commissione resta fedele ai seguenti principi che informano la gestione dei progetti e dei programmi delle ONG:

- rispettare le diversità e le eterogeneità del mondo delle ONG;

- tener conto dell'autonomia e dell'indipendenza delle ONG;
- prendere in considerazione le esigenze specifiche delle ONG, a seconda dei settori, delle dimensioni, dell'esperienza e dei risultati comprovabili;
- garantire maggiore apertura e trasparenza, specie attraverso la divulgazione di informazioni sulle sovvenzioni comunitarie e sui relativi beneficiari;
- fare in modo che le varie iniziative assimilino e promuovano la dimensione europea delle politiche dell'Unione e delle sovvenzioni connesse.

4.3. MIGLIORARE LA GESTIONE DELLE SOVVENZIONI ALLE ONG

Elaborare e attuare misure volte a migliorare la gestione delle sovvenzioni è un compito che impegna quasi tutti i servizi della Commissione. Per assolverlo in maniera coerente, la Commissione ha compiuto un primo passo importante nel 1998, adottando il vademecum sulle sovvenzioni e istituendo una rete di gestione delle sovvenzioni (*Grant Management Network*) che svolge tuttora un ruolo essenziale nel proseguire la riforma del settore, in particolare reperendo e divulgando le pratiche migliori. La rete di gestione ha altresì istituito un sottogruppo sui partenariati, incaricato di esaminare quali siano le migliori modalità di cooperazione con alcuni beneficiari, in settori nei quali la Commissione e i suoi partner condividono forti interessi e obiettivi generali.

In futuro occorrerà tuttavia proseguire gli sforzi, ampliando eventualmente il campo d'azione della rete e coinvolgendo altri soggetti. In particolare, la Commissione si adopererà affinché la riforma della gestione delle sovvenzioni sia parte integrante del processo di riforma complessiva, attribuendo alla Task-force «Riforme amministrative» una funzione essenziale di coordinamento.

Nei paragrafi seguenti, la Commissione tratteggia le fasi future della riforma in materia di sovvenzioni alle ONG. Alcune delle misure descritte saranno adottate alquanto rapidamente, altre dovranno essere ulteriormente esaminate e discusse con gli interessati.

4.3.1 ACCORDI ISTITUZIONALI E ORGANISMI INTERMEDIARI

La Commissione ha esperienze contrastanti in fatto di decentramento e delega delle proprie funzioni a organismi intermediari come le agenzie nazionali e europee, alcuni enti degli Stati membri, gli uffici di assistenza tecnica. In certi casi, queste strutture hanno funzionato egregiamente, in altri sono sorti gravi problemi di gestione.

È evidente che la doverosa valutazione del ruolo degli organismi intermediari oltrepassa lo stretto ambito dei programmi di sostegno a favore delle ONG e richiede un approccio trasversale. Tuttavia, coerentemente con quanto detto nella sezione precedente sulla consultazione, la Commissione intende coinvolgere le ONG nel riesame e nella riforma di tali meccanismi, laddove questi abbiano dirette ripercussioni su di esse.

La Commissione deve poter garantire, ove intenda ricorrere agli organismi intermediari, che questi vantino una notevole esperienza nel settore delle ONG. Essa valuterà inoltre con attenzione la possibilità di aprire le gare alle ONG e alle società di consulenza in materia di cooperazione. La Commissione dovrà invece gestire in prima persona tutto quel che rientra nelle competenze della pubblica autorità.

4.3.2 RIDURRE IL NUMERO DI PROGETTI PRESENTATI ALLA COMMISSIONE

Sfrondare non è la panacea per risolvere tutti i problemi di gestione; in alcuni settori però, e in particolare in materia di relazioni esterne, appare inevitabile ridurre il numero di progetti, convenzioni e attività gestite dalla Commissione. Si può raggiungere questo obiettivo applicando le seguenti misure.

- Aumentare la dimensione minima dei progetti e dei programmi finanziabili, riservando nel contempo, se necessario, importi minimi indicativi per progetti più circoscritti (introdurre negli inviti a presentare proposte percentuali di stanziamenti da riservare ai progetti di piccole dimensioni e a quelli più grandi).
- Incitare le ONG a costituire consorzi per la presentazione e la realizzazione dei progetti.
- Incitare le ONG a raggrupparsi in reti guidate da un'organizzazione leader, che operi a nome di tutti i membri.
- Concludere contratti programmatici, specie con le ONG con le quali la Commissione collabora da lungo tempo per concordare un programma-quadro basato sulle politiche e strategie delle ONG, sui loro principali settori di attività, sui loro partner ecc., in funzione dei quali le ONG potranno esercitare attività che sarà compito della Commissione controllare a posteriori.
- Introdurre "pacchetti" di sovvenzioni, subordinati alla valutazione di risultati conseguiti in precedenza dalle ONG interessate, per fornire fondi a ONG singole o costituite in rete, allo scopo di finanziare attività su piccola scala nell'ambito di un programma concordato, che formeranno oggetto di un controllo a posteriori.

Tali misure andranno attuate in base a un'analisi rigorosa delle esigenze specifiche dei vari settori e delle ONG che vi operano, e saranno decise in consultazione e d'accordo con il settore delle ONG direttamente interessato.

4.3.3 MIGLIORARE LA PROCEDURA DI SELEZIONE E LA QUALITÀ DEI PROGETTI SELEZIONATI

La gestione delle sovvenzioni può essere migliorata procedendo a una selezione più mirata grazie a una pianificazione più accurata. In tal senso, il ricorso sistematico all'invito a presentare proposte (suggerito dal vademecum sulle sovvenzioni) ha dato buoni risultati e sarà intensificato in futuro. A ciò dovrà affiancarsi un maggiore dialogo con le ONG per definire i settori d'intervento, le priorità e i campi in cui le attività delle ONG risultano complementari a quelle dell'Unione europea.

L'attuazione di programmi pluriennali, su base settoriale, tematica e geografica, contribuirà poi ad accrescere l'impatto e la qualità dei progetti e a semplificarne la gestione.

È infine evidente che una gestione appropriata e rigorosa dell'intero iter di un progetto, che tenga conto della natura e delle caratteristiche proprie delle ONG, facilita notevolmente una sana gestione delle sovvenzioni. A tal fine, sarebbe opportuno stabilire progetti di accordo che prevedono chiaramente risultati perseguiti, indici di rendimento, controlli di qualità, nonché procedure di controllo e di rendiconto. Quanto alla fase della selezione, la Commissione intende esaminare la possibilità di ricorrere a specialisti esterni per valutare le proposte.

4.3.4 VALUTAZIONE DELLA CAPACITÀ FINANZIARIA E OPERATIVA DELLE ONG

Pur riconoscendo che l'erogazione di sovvenzioni comporta, in talune circostanze, una componente di rischio innegabile (si veda il punto 4.1), la Commissione è ovviamente tenuta a limitarne il più possibile l'entità. Il vademecum definisce norme e criteri chiari, in base ai quali i servizi della Commissione possono valutare se una ONG sia ammissibile e offra le garanzie tecniche e finanziarie necessarie per l'esecuzione delle operazioni sovvenzionate.

4.3.4.1 GARANZIE FINANZIARIE

Nel luglio 1999, la Commissione ha adottato gli orientamenti preliminari in materia di sicurezza finanziaria delle sovvenzioni concesse alle ONG nel settore delle relazioni esterne. L'esperienza ha dimostrato che si tratta di una soluzione valida sia per la Comunità sia per le ONG. La Commissione intende pertanto confermarli, secondo le modalità descritte in allegato al presente documento.

4.3.4.2 TRATTAMENTO DELLE INFORMAZIONI RELATIVE ALLE ONG PARTNER

Più volte è stata evidenziata la necessità di disporre di una migliore informazione su tutti i tipi di beneficiari. Sia l'Ispettorato generale della Commissione sia la recente relazione sulla riforma della Commissione a cura del comitato di esperti indipendenti hanno sottolineato l'importanza per i servizi della Commissione di potersi avvalere di una fonte attendibile d'informazione sui beneficiari delle sovvenzioni, che offra ragguagli sui finanziamenti passati come su quelli in corso. Il vademecum sulle sovvenzioni stabilisce inoltre che i gestori della sovvenzione devono verificare le sovvenzioni ricevute in passato dal richiedente prima di concederne una nuova. La Commissione tuttora non dispone di strumenti che le forniscano tali elementi su base continua.

Nella situazione attuale, perfezionare le informazioni sulle ONG beneficiarie andrebbe a vantaggio anche di queste ultime, non solo della Commissione. Se da un lato, infatti, ciò faciliterebbe la valutazione del rischio da parte della Commissione, dall'altro eviterebbe alle ONG di dover presentare le stesse informazioni per ogni progetto proposto.

L'esame delle modalità per migliorare il sistema di informazioni sulle ONG dovrebbe tener conto degli elementi seguenti:

- una base di dati contenente informazioni precise sulle ONG, sul loro profilo operativo e finanziario, sui risultati comprovabili, sui progetti finanziati dall'UE, sui vari donatori, oltre ad altri dati regolarmente aggiornati. La base permetterebbe di coordinare le varie informazioni di cui la Commissione dispone e di accrescere la loro utilità, per il personale a Bruxelles o nelle delegazioni, a patto di individuare un numero di fonti sufficienti a garantire il funzionamento e il proseguimento.
- sistemi di registrazione per tutti i beneficiari (comprese le ONG), elaborati in base a un esame approfondito della struttura organizzativa, della capacità e della consistenza finanziaria del beneficiario, svolto da organismi esterni di audit. A tal fine, si potrà tener conto dei sistemi in uso presso la Commissione (ECHO), negli Stati membri e nelle istituzioni internazionali donatrici come la Banca mondiale. Occorrerà inoltre valutare le possibilità di migliorare lo scambio di informazioni con questi organismi o di istituire un sistema di "reciproco riconoscimento".

Questi sistemi informativi descritti dovranno tener conto delle esigenze dei partner locali nei paesi terzi.

4.3.5 SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

I fondi europei sono distribuiti su varie linee di bilancio e sono destinati a una vasta gamma di operatori e beneficiari potenziali, fra cui le ONG. Le sovvenzioni sono attribuite in base a diversi criteri e procedure di candidature, e i requisiti variano a seconda dei casi. La rete di gestione delle sovvenzioni, in stretta collaborazione con le ONG e con altri partner beneficiari, si adopererà per rendere le procedure di gestione della Commissione più coerenti per improntarle migliori pratiche. Ciò comporterà, in particolare, l'armonizzazione e il perfezionamento dei formulari per la presentazione del bilancio dei progetti.

Sta per essere adottato un nuovo modello di convenzione nel settore dei programmi comunitari di aiuto esterno, che sostituirà i vari modelli esistenti. La nuova convenzione, pur rispondendo alle esigenze specifiche dei progetti e dei programmi in questo settore, ricalca il modello generale di convenzione allegato al vademecum sulle sovvenzioni e introduce in tal modo una coerenza con le convenzioni standard utilizzate in altri settori degli aiuti comunitari.

Un ulteriore sviluppo in tal senso si è avuto con ECHO. Nel creare quest'organismo, la Commissione ha stabilito che uno dei suoi principali obiettivi sarebbe stato migliorare l'efficacia degli interventi umanitari, insistendo sulla necessità di istituire un quadro entro il quale organizzare le relazioni con le ONG e le agenzie internazionali specializzate. Nel maggio 1993, la Commissione adottò un modello di accordo quadro di partenariato (AQP), inteso ad accelerare le procedure e semplificare il processo decisionale.

Il 1° gennaio 1999 è entrato in vigore un nuovo AQP. La revisione dell'accordo era finalizzata a:

- rafforzare il partenariato;
- semplificare e chiarire il testo;
- aumentare la flessibilità senza perdere il controllo dell'uso dei fondi;
- garantire la valutazione qualitativa delle proposte e un'effettiva attuazione.

A tutt'oggi, più di 160 ONG hanno concluso accordi quadro di partenariato. ECHO intende ampliare la rete di partner, procedendo preventivamente le debite verifiche su oltre 130 ONG nel primo semestre del 2000.

5. INFORMAZIONE

5.1. INFORMAZIONI PER IL PUBBLICO E I BENEFICIARI - ANCHE QUELLI POTENZIALI - FRA CUI LE ONG

Il pubblico e i beneficiari - anche quelli potenziali - dispongono già di una notevole quantità di informazioni sui finanziamenti diretti concessi dalla Commissione, informazioni che vengono costantemente aggiornate e perfezionate. Le ONG, come chiunque altro desideri informarsi al riguardo, hanno bisogno, a seconda della fase in cui si trova una candidatura, di dati diversi che vanno dalle informazioni più generiche sui programmi, a quelle più specifiche sui criteri applicati nei vari settori, ai dettagli sulle modalità e sulle date di presentazione della domanda.

5.1.1 INFORMAZIONI GENERALI

Le informazioni generali si trovano sul sito della Commissione "*Information on funding*"¹⁰. Al momento, la principale fonte di informazioni di carattere generale sulle sovvenzioni è costituita da una versione elettronica dell'opuscolo informativo "Aiuti e prestiti dell'Unione europea", pubblicato nel 1997. Nel 2000, tale guida sarà sostituita da un nuovo documento consultabile su EUROPA, che permetterà attraverso una serie di collegamenti di passare da una descrizione delle politiche comunitarie alla descrizione dei programmi di sovvenzione disponibili, a informazioni dettagliate sui siti delle varie direzioni generali della Commissione. Usando i collegamenti o un semplice sistema di ricerca, qualunque organizzazione in cerca di fondi potrà sapere quali siano le sovvenzioni esistenti, quali i criteri di ammissibilità e quale la procedura di presentazione delle domande.

5.1.2 INFORMAZIONI SPECIFICHE

Uno degli obiettivi principali del vademecum sulle sovvenzioni del 1998 era incitare i servizi della Commissione a pubblicizzare meglio le sovvenzioni disponibili e quelle già concesse nel quadro dei vari programmi. L'impressione generale era che occorresse un tipo di informazione più completa e più agevolmente accessibile per ampliare la cerchia di organizzazioni candidate a un contributo della Commissione. Il vademecum fissa norme specifiche e assai dettagliate sui dati che i servizi della Commissione sono tenuti a pubblicare negli inviti a presentare proposte.

I vari servizi sono tenuti a pubblicizzare gli inviti a presentare proposte a servirsi almeno del server EUROPA.

5.2. PUNTI DI COLLEGAMENTO E RETE DI PUNTI D'INFORMAZIONE PER LE ONG PRESSO LA COMMISSIONE

Uno dei modi per fornire un servizio migliore alle ONG sarebbe creare, presso i servizi della Commissione e le delegazioni esterne che collaborano con queste organizzazioni, un certo numero di sportelli unici o centri d'informazione. Beninteso, il loro ruolo andrebbe definito

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info_subv/index_en.htm

con attenzione e occorrerebbe studiarne anche l'impatto in termini finanziari. Dal punto di vista delle informazioni sui finanziamenti, sarebbe più logico rendere tali sportelli accessibili a tutti i beneficiari potenziali, anche se per molti servizi i principali beneficiari degli aiuti diretti della Commissione sono le ONG.

Sembra inoltre auspicabile affidare il coordinamento generale dei rapporti fra la Commissione e le ONG a un servizio orizzontale, il cui compito sarebbe promuovere e ampliare il dibattito fra i servizi sulle questioni attinenti le ONG, nel rispetto della specificità del dialogo fra ONG e Commissione nei vari settori. Date tuttavia la natura e le specifiche competenze delle diverse comunità di ONG, è opportuno che la responsabilità principale del rapporto fra Commissione e ONG per ciascun settore sia gestita all'interno del servizio competente.

In particolare, il servizio preposto avrebbe la responsabilità di coordinare le misure volte a migliorare l'informazione destinata alle ONG e l'informazione sulle ONG a beneficio della Commissione.

6. CONCLUSIONI

La Commissione riconosce la necessità di definire una strategia più coerente nei suoi rapporti con le ONG, mantenendo e sviluppando le migliori pratiche esistenti nei diversi settori.

Poiché, tuttavia, molte delle proposte contenute in questo documento sono strettamente connesse con il progetto di riforma amministrativa che sarà presentato a febbraio, si ritiene che una comunicazione della Commissione in materia di cooperazione con le ONG non debba essere ultimata prima di allora. In tal modo, si garantirà la piena conformità delle proposte qui presentate con l'intero processo di riforma.

A giudizio della Commissione, il presente documento di lavoro segna l'inizio di un processo di ampia consultazione con il mondo delle ONG.

Per agevolare questo processo, la Commissione intende creare un sito sul server EUROPA, che provvederà ad attivare non appena avrà approvato il documento di lavoro. Il sito accoglierà allora la versione integrale del presente testo, in tutte le lingue ufficiali. Sarà altresì previsto un indirizzo di posta elettronica affinché le ONG possano inviare le loro osservazioni al riguardo, le quali figureranno sul sito Internet.

Allegato
Garanzie finanziarie

Le sovvenzioni concesse alle ONG sono subordinate alle seguenti condizioni.

1. Per sovvenzioni pari o superiori a 100 000 euro, l'organizzazione beneficiaria è tenuta a presentare una relazione finanziaria a cura di una società di audit indipendente, ovvero a presentare una relazione di verifica sull'uso fatto della sovvenzione, durante o dopo l'azione.
2. La garanzia finanziaria è d'obbligo per il versamento di anticipi pari o superiori a 1 milione di euro. Sono ammesse eccezioni nel caso di programmi realizzati da organizzazioni non governative dell'Unione europea che vantano un lungo e soddisfacente rapporto di collaborazione con la Commissione e soddisfano i criteri tecnici e operativi prescritti, ovvero da organizzazioni non governative riconosciute a livello internazionale e finanziate pertanto da altri donatori bilaterali o internazionali.
3. Oltre al normale controllo delle azioni in corso, i servizi della Commissione effettueranno verifiche a campione, allo scopo di controllare l'andamento delle singole azioni, specie di quelle piccole che non sono oggetto di audit sistematico.