

CIVIL SOCIETY  
FOR  
DEMOCRATIC  
SOLIDARITY  
EQUALITY

6. WE DEMAND:  
HUMANS  
PROTECT  
RIGHTS  
OF NATURE

5. WE DEMAND:  
EQUAL  
RIGHTS  
FOR ALL

3. WE DEMAND:  
POLICY BASED  
ON SCIENCE  
NOT OFF FOSSIL FUELS  
IN 5-10 YEARS

STOP  
DENYING  
OUR  
FUTURE

There is  
NO  
PLANET B

PROTECT  
OUR  
SCHOOL  
FROM  
TO THE  
EDUCATION

# VERSO UN VIVACE SPAZIO CIVICO E DEMOCRATICO EUROPEO

L'opportunità di una strategia europea per la società civile,  
riflessioni preliminari sulle lacune, le sfide  
e le opportunità da affrontare

Il contenuto di questa pubblicazione  
è di esclusiva responsabilità del Forum Civico Europeo  
e la Commissione europea non può essere ritenuta responsabile  
per l'uso che può essere fatto  
delle informazioni in essa contenute.

L'originale del documento in lingua inglese, con le note e i riferimenti bibliografici, è disponibile al link:  
[https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2022/05/European-civil-society-strategy-report-2022\\_European-Civic-Forum.pdf](https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2022/05/European-civil-society-strategy-report-2022_European-Civic-Forum.pdf)

# INDICE DEI CONTENUTI

<b>Sintesi</b>	<b>4</b>
<b>1. Quale ruolo per la società civile a livello europeo?</b>	<b>11</b>
1.1 Promuovere e proteggere i valori europei, lo Stato di diritto, la democrazia, i diritti fondamentali e l'uguaglianza in tutta Europa	
1.2 Costruire lo spazio pubblico europeo e la democrazia partecipativa	
1.3 Mitigare i costi sociali delle crisi multiformi	
1.4 La riduzione dello spazio civico e l'impatto sulla democrazia e sulle politiche dell'UE	
<b>2. L'approccio dell'UE alla "società civile": lacune, sfide e opportunità</b>	<b>18</b>
2.1 Dare potere alla società civile: le leggi dell'UE creano o distruggono lo spazio civico?	
2.1.a La lotta per la definizione e l'identificazione della specificità della società civile	
2.1.b L'impatto del diritto dell'UE sulla società civile in assenza di una strategia di tutela della sua specificità	
2.1.c Il Piano d'azione per l'economia sociale: un passo positivo verso un migliore riconoscimento della specificità e del potenziale degli attori dell'economia sociale senza scopo di lucro	
2.2 Coinvolgere la società civile: una lunga strada da percorrere per un dialogo civile europeo	
2.3 Sostenere la società civile: limiti e ostacoli delle politiche di finanziamento dell'Unione Europea	
2.4 Proteggere la società civile: l'approccio dell'UE integra o esclude la società civile come attore democratico?	
<b>3. La strada da seguire: la necessità di una strategia europea sulla società civile</b>	<b>42</b>
3.1 Rafforzare la società civile come attore democratico e sociale chiave per l'Unione Europea attraverso il riconoscimento politico e politiche di sostegno a livello nazionale e comunitario	
3.2 Impegnarsi: garantire un ambiente favorevole alla società civile a livello europeo, impegnandosi in un dialogo civile regolare, trasparente e significativo in tutto il processo legislativo e politico	
3.3 Sostenere: sostenere il settore civico attraverso politiche di finanziamento flessibili e altre misure	
3.4 Proteggere: difendere la società civile e i difensori dei diritti umani (HRD) da campagne diffamatorie, SLAPP, minacce e attacchi	

# SINTESI

---

Le analisi esistenti si sono concentrate soprattutto sul ruolo democratico e sociale che la società civile svolge, e sulle sfide che deve affrontare a livello nazionale. Al di là di questo aspetto, le Organizzazioni di Società Civile (OSC) sono attori europei cruciali e la dimensione europea dello spazio civico sta crescendo. Il ruolo sociale e democratico della società civile diventa sempre più importante per l'Unione Europea.

**La società civile è fondamentale per promuovere e proteggere i valori dell'UE sanciti dall'articolo 2 del Trattato dell'Unione Europea e i diritti tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali sia a livello europeo che nazionale. Inoltre, il ruolo delle OSC è fondamentale per costruire uno spazio pubblico europeo e per incrementare la democrazia partecipativa a livello europeo.**

Una migliore partecipazione della società civile all'elaborazione delle politiche e alla definizione dell'agenda consentirebbe alle politiche dell'UE di rispondere in modo più significativo ai bisogni, alle preoccupazioni, alle aspirazioni e ai diritti delle persone che vivono in Europa, con conseguente maggiore appropriazione popolare e fiducia nelle istituzioni. Ciò è ancora più essenziale nel contesto delle molteplici crisi che l'UE deve affrontare a livello interno e globale.

Sebbene la maggior parte del monitoraggio e della ricerca si sia concentrata sul modo in cui questi ostacoli emergono a livello nazionale ed europeo attraverso la lente dei modelli di restrizione e minacce contro la società civile comuni ad alcuni Paesi, vi sono anche fattori e implicazioni di carattere europeo.

In primo luogo, questi ostacoli incidono negativamente sulla capacità dell'UE di raggiungere gli obiettivi e le ambizioni delle sue politiche, che si basano anche sul ruolo della società civile nel monitorare e sostenere la loro attuazione. Inoltre, la riduzione dello spazio civico a livello nazionale compromette anche le risorse e le capacità della società civile di impegnarsi nel processo legislativo e politico dell'UE e nella sfera pubblica. Infine, il diritto dell'UE è talvolta all'origine delle restrizioni per la società civile.

Man mano che la portata del processo legislativo dell'UE si espande, intersecandosi sempre più con alcune attività e operazioni svolte dalla società civile a livello nazionale e dell'UE, viene posta una crescente attenzione al potenziale del diritto dell'UE per proteggere lo spazio civico. Di conseguenza, attraverso nuove argomentazioni, le istituzioni europee dovrebbero diventare più proattive nel difendere la società civile nei settori coperti dal diritto dell'UE.

Dall'altro lato, **le politiche europee regolano sempre più l'azione della società civile ma - in assenza di strategie e linee guida appropriate per definire, potenziare e proteggere il ruolo democratico delle OSC - tendono a trascurare le specificità del settore e dei suoi attori.**

In effetti, queste politiche si riferiscono spesso alla società civile come a uno stakeholder per l'attuazione delle politiche dell'UE a livello nazionale o come a un attore del mercato comune.

Le politiche europee tendono a non riconoscere la specificità della dimensione non lucrativa delle OSC, il loro ruolo unico di intermediario tra lo Stato e gli individui o di sfidante tra lo Stato e il mercato, o la loro funzione democratica nel promuovere e proteggere i diritti umani.

**Di conseguenza, il diritto dell'UE e la sua spesso rigida trasposizione nelle legislazioni nazionali hanno talvolta contribuito, anche se involontariamente, non solo a sovraccaricare il settore, ma anche a ridurre l'autonomia, l'individualità e l'operatività delle OSC come settore che rappresenta l'auto-organizzazione delle persone che vivono in Europa, distinta dal governo e dal mercato. Inoltre, la legislazione dell'UE spesso non tiene conto degli standard esistenti in materia di diritti umani che tutelano il settore civico.**

Queste sfide e gli ostacoli posti dal diritto dell'UE aggravano la contrazione dello spazio civico negli Stati membri dell'UE, compromettendo la capacità della società civile di agire nella sua funzione democratica.

Gli Stati membri dell'UE e l'Unione europea si sono impegnati a livello internazionale a coinvolgere, sostenere e proteggere la società civile, anche attraverso risoluzioni del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (CDU).

**Oggi l'Unione europea dispone anche di strumenti senza precedenti per promuovere e tutelare la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali**, come la cassetta degli attrezzi dello Stato di diritto europeo, il Piano d'azione europeo per la democrazia (EDAP) e la strategia sulla Carta europea dei diritti fondamentali. Nell'ambito di queste strategie, la Commissione europea ha avviato una serie di iniziative promettenti, in particolare le misure per contrastare le SLAPP (azioni legali contro la partecipazione pubblica) contro gli organismi di vigilanza pubblica e il programma di finanziamento Citizens, Equality, Rights and Values (CERV).

In tutte queste azioni, la Commissione europea riconosce il contributo fondamentale della società civile e le crescenti sfide che essa deve affrontare sul campo. Ha inoltre avviato e vinto due procedure di infrazione, creando un precedente positivo per il resto dell'Unione europea contro iniziative simili e dimostrando il ruolo che la Corte di giustizia europea (CGUE) può svolgere nella protezione dello spazio civico e dei diritti fondamentali a livello nazionale ed europeo.

**Pur essendo benvenute, queste misure affrontano per lo più in modo frammentario alcuni dei problemi più urgenti con cui le OSC devono confrontarsi. Non è ancora emersa una soluzione globale.** La mancanza di iniziative che rafforzino e proteggano la società civile è particolarmente evidente se si considerano i progressi compiuti negli ultimi anni nel campo del pluralismo dei media, tra cui la legge europea sulla libertà dei media e le raccomandazioni sulla sicurezza dei giornalisti.

Le richieste di lunga durata per un'attuazione significativa del dialogo civile devono ancora essere affrontate, mentre il sostegno fornito alla società civile attraverso le politiche di finanziamento deve essere rivisto al fine di superare le carenze cruciali.

In questo contesto, l'imminente relazione della Commissione europea su *Lo spazio civico e il suo ruolo nella protezione e nella promozione dei diritti fondamentali ai sensi della Carta* dovrebbe affermare chiaramente l'importanza di coltivare e proteggere lo spazio della società civile a livello europeo, oltre che a livello nazionale, ed esaminare l'impatto della riduzione dello spazio civico sul raggiungimento degli obiettivi dell'UE non solo nel campo dei diritti fondamentali, della democrazia e dello Stato di diritto, ma anche delle società paritarie, dell'economia equa, sostenibile e digitale.

Inoltre, dovrebbe includere una mappatura approfondita di come utilizzare gli strumenti, le politiche e le sedi legali europee esistenti per affrontare gli ostacoli e le minacce. Infine, dovrebbe evidenziare le lacune o le sfide esistenti nell'azione dell'UE in materia di società civile, da affrontare con politiche pertinenti da delineare in una strategia europea globale per la società civile.

Il presente documento riunisce le risorse esistenti prodotte dal Forum Civico Europeo e da altre OSC per evidenziare la dimensione europea delle sfide allo spazio civico e per proporre una strategia europea per la società civile. In primo luogo, analizza il ruolo che la società civile svolge a livello europeo. In secondo luogo, evidenzia le lacune e le sfide del quadro legislativo europeo che regola le attività che influenzano le operazioni della società civile.

**Infine, il documento si concentra su proposte ampiamente condivise per il futuro di uno spazio civico europeo vivace attraverso una strategia europea per la società civile.**

## **LA STRADA DA PERCORRERE: UNA STRATEGIA EUROPEA PER LA SOCIETÀ CIVILE**

Per promuovere uno spazio civico fiorente a livello europeo e nazionale e rispondere alle sfide e alle lacune sopra descritte, la Commissione europea dovrebbe lanciare una strategia europea proattiva per uno spazio civico aperto e una società civile resiliente, rispondendo alla risoluzione del Parlamento europeo dell'8 marzo 2022 sulla contrazione dello spazio per la società civile in Europa (2021/2103 INI), alla relazione finale della Conferenza sul futuro dell'Europa nel capitolo sulla democrazia europea (2022) e alle richieste della società civile in tutta Europa.

La strategia dell'UE per la società civile dovrebbe dare *un autentico riconoscimento politico al ruolo cruciale svolto dalle OSC nella realizzazione dei valori e delle politiche democratiche*:

- integrando tutti gli strumenti esistenti;
- colmando le lacune in materia di monitoraggio, sostegno e protezione;
- collegando chiaramente gli strumenti di monitoraggio e rendicontazione ai mec-

canismi di applicazione dell'UE (come le procedure di infrazione e la condizionalità dello Stato di diritto) per garantire un'azione di follow-up tempestiva ed efficace.

### **1. Rafforzare la società civile come attore democratico e sociale chiave per l'Unione europea attraverso il riconoscimento politico e politiche di sostegno a livello nazionale e comunitario.**

La strategia dovrebbe definire la società civile a livello europeo e stabilire priorità politiche per svilupparne le capacità e sostenerla quando subisce attacchi.

La strategia e la definizione di società civile dovrebbero essere basate sugli articoli 2 e 11 del TUE e integrate negli standard internazionali sui diritti umani, riconoscendo la diversità degli attori senza scopo di lucro in termini di strutture, modus operandi, portata e azioni. Dovrebbe inoltre identificare le organizzazioni della società civile come attori chiave per la democrazia europea, le società resilienti, la giusta transizione verde e digitale e per l'economia sociale europea. Dovrebbe definire le OSC in termini di utilizzo delle norme dell'UE, proteggendo al contempo la specificità del settore civico rispetto ad altre entità.

Il ruolo democratico e sociale della società civile dovrebbe essere chiaramente riconosciuto nel Piano di Azione della Democrazia Europea (EDAP) e nel meccanismo europeo per lo stato di diritto attraverso:

- **L'aggiunta di un quarto pilastro nell'EDAP sulla "Promozione della partecipazione attiva e democratica oltre le elezioni"**. Tale capitolo dovrebbe essere incentrato sul ruolo della società civile nella promozione dell'educazione e della pratica della democrazia e della cittadinanza democratica, dello Stato di diritto e della democrazia. Il pilastro dovrebbe anche riconoscere l'importanza dell'educazione civica nei confronti della società civile e promuovere un'azione più proattiva a livello europeo in questo settore.
- **Monitorare, documentare e analizzare le sfide affrontate dalla società civile in un vero e proprio pilastro a sé stante sull'ambiente favorevole alla società civile e ai difensori dei diritti umani nell'ambito della revisione dello Stato di diritto europeo**, adottando un approccio ampio e strutturato. Le carenze e gli ostacoli a uno spazio civico libero e vivace identificati nei rapporti annuali sullo Stato di diritto europeo e sullo spazio civico della FRA (European Agency Fundamental Rights) dovrebbero essere affrontati presentando raccomandazioni concrete per Paese con obiettivi e scadenze, nonché politiche europee nei settori pertinenti. La Commissione europea dovrebbe continuare ad avviare procedure d'infrazione, in caso di violazione del diritto dell'Unione europea che infranga lo spazio civico e i diritti della Carta ad esso associati, attraverso procedure accelerate e misure ad interim, garantendo un ruolo più attivo e affidabile per la società civile nel processo.

**La Commissione europea dovrebbe garantire che le leggi e le politiche europee assicurino uno spazio favorevole** alla società civile ed evitare effetti collaterali negativi legati alla loro attuazione, **effettuando una valutazione strutturata dell'impatto ex-ante ed ex-post** delle politiche dell'UE sullo Stato di diritto, sulla democrazia e sullo spazio della società civile, adottando un approccio intersezionale.

**2. Impegnarsi: Garantire un ambiente favorevole alla società civile a livello europeo, impegnandosi in un dialogo civile regolare, trasparente e significativo nell'intero processo legislativo e politico.**

L'articolo 11 del Trattato dell'Unione Europea (TUE) richiede esplicitamente alle istituzioni dell'UE di dare a cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso mezzi adeguati, la possibilità di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. L'attuazione del dialogo civile ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, del TUE è una richiesta di lunga data della società civile europea. Essa include in questo quadro la tradizione consolidata della consultazione (articolo 11, paragrafo 3, del TUE).

Allo stesso tempo, la disposizione richiede il passaggio a un modello più avanzato di partecipazione, **il cosiddetto "dialogo civile", che prevede l'impegno della società civile nell'intero ciclo di elaborazione delle leggi e delle politiche dell'UE, non solo su aree tematiche specifiche durante il ciclo politico, ma anche su questioni programmatiche e di definizione dell'agenda**, come ad esempio nello sviluppo del programma di lavoro delle istituzioni europee.

**All'interno di ogni istituzione dell'UE - compresa ogni DG della Commissione europea - dovrebbero essere istituite strutture di coordinamento (focus point) per il dialogo civile**, che formalizzino e strutturino il coinvolgimento delle OSC su questioni politiche settoriali, al di là della consultazione, in tutte le fasi del processo decisionale, compresa la fase di attuazione e valutazione. Queste strutture dovrebbero anche consentire alla società civile di allertare la Commissione europea affinché intraprenda azioni nel caso in cui le misure restrittive degli Stati membri compromettano il raggiungimento degli obiettivi delle politiche dell'UE e la loro attuazione. La Commissione europea dovrebbe inoltre promuovere la creazione di tali strutture e la partecipazione al processo decisionale dell'UE e ai meccanismi a livello nazionale.

Infine, il dialogo e la partecipazione civile sono fondamentali anche in tempi di crisi. Le istituzioni europee dovrebbero associare meglio le organizzazioni della società civile alle discussioni sulla gestione delle crisi, sui bisogni emergenti da affrontare e sulle possibili soluzioni.

**3. Sostegno: Sostenere il settore civico attraverso politiche di finanziamento flessibili e altre misure.**

Sostenere il settore significa fornire risorse, anche finanziarie, per sviluppare le infrastrutture, le capacità, le competenze e la leadership necessarie per affrontare le sfide e

le opportunità future. Le politiche di finanziamento dell'UE dovrebbero essere volte a promuovere il ruolo democratico del settore civico ed essere sufficientemente flessibili e agili da consentire l'accesso delle organizzazioni di base alle reti nazionali ed europee. **La Commissione europea dovrebbe avvalersi di infrastrutture di dialogo per coinvolgere in modo significativo (e non solo informare) la società civile in:**

- 1) decisioni riguardanti le priorità strategiche dei finanziamenti europei, i regolamenti finanziari e i finanziamenti specifici dell'UE accessibili alle OSC;
- 2) valutazione dell'accessibilità dei finanziamenti per le organizzazioni - soprattutto a livello di base - e identificazione degli ostacoli che dovrebbero essere superati;
- 3) condivisione e discussione delle lezioni apprese tra i beneficiari, e tra questi e i servizi della Commissione europea.

Inoltre, poiché le OSC si occupano di questioni sociali complesse che richiedono un pensiero sistemico innovativo e a lungo termine, nonché risposte tempestive, potrebbero dover sperimentare e adottare un approccio per tentativi successivi per trovare strategie significative per il loro contesto. **Di conseguenza, è fondamentale garantire la flessibilità nell'adeguamento delle azioni, che gli sforzi di rendicontazione siano proporzionati all'importo finanziato e che si eviti l'uso di logiche manageriali e di performance nella rendicontazione e nella misurazione dell'impatto delle OSC.**

Il programma *Cittadina, uguaglianza, diritti e valori* (CERV) dovrebbe consentire agli intermediari che erogano fondi UE a livello nazionale di fornire finanziamenti alle organizzazioni di base e di garantire che i costi amministrativi e il cofinanziamento non gravino in modo sproporzionato sulle loro capacità. Dovrebbero inoltre essere in grado di erogare rapidamente sovvenzioni per azioni d'emergenza con procedure di richiesta e rendicontazione semplificate e scadenze flessibili (sull'esempio delle sovvenzioni per azioni del EEA & Norway Funds - i contributi di Islanda, Liechtenstein e Norvegia alla riduzione delle disparità sociali ed economiche nello spazio economico europeo e al rafforzamento delle relazioni bilaterali con 15 paesi dell'UE nell'Europa centrale e meridionale), oltre a sovvenzioni a più lungo termine.

La Commissione europea dovrebbe intervenire quando le autorità nazionali impongono ostacoli o interferenze indebite nell'accesso delle OSC ai finanziamenti dell'UE.

#### **4. Proteggere: Difendere la società civile e i difensori dei diritti umani (HRD) da campagne diffamatorie, SLAPP e minacce giudiziarie, minacce e attacchi.**

Quando governi e poteri forti smantellano le protezioni legali e minacciano la società civile, le istituzioni europee dovrebbero fornire protezione e sostegno.

È necessaria coerenza tra i meccanismi di protezione e sostegno alla società civile e ai difensori dei diritti umani esistenti nelle politiche esterne dell'UE, come il meccanismo dell'UE per i difensori dei diritti umani [protectdefenders.eu](https://protectdefenders.eu) e le linee guida dell'UE sui difensori dei diritti umani. La Commissione europea dovrebbe farsi

portavoce e fornire sostegno politico agli attori civici sotto pressione attraverso il/la Vicepresidente della Commissione europea per i valori e la trasparenza. Il loro mandato potrebbe essere sviluppato sull'esempio dei relatori speciali delle Nazioni Unite, consentendo al vicepresidente (anche attraverso personale e supporto adeguati) di avere voce e impegnarsi diplomaticamente con le autorità per sostenere gli attori civici.

**La Commissione europea** dovrebbe promuovere standard di responsabilità della polizia a livello europeo per quanto riguarda l'uso della forza, anche per quanto riguarda l'uso di armi non letali nel contesto delle manifestazioni pubbliche, sulla base degli standard e delle linee guida esistenti in materia di diritti umani. **Dovrebbe monitorare i casi di sorveglianza, minacce, azioni giudiziarie e criminali contro la società civile e i difensori dei diritti umani, come parte del sistema di controllo dei diritti umani nell'ambito del rapporto sullo stato di diritto. Quando vengono identificati tali casi, dovrebbero essere messe in atto azioni europee pertinenti.**

## **METODOLOGIA E RICONOSCIMENTI**

Il rapporto è il risultato del lungo lavoro di monitoraggio, ricerca e advocacy svolto dal Forum Civico Europeo (ECF) attraverso il Civic Space Watch (Civic Space Watch - Monitoraggio dello spazio civico in Europa).

Si basa anche su dichiarazioni e riflessioni comuni in corso nella rete ECF e all'interno di Civil Society Europe e non solo.

Si ringraziano **Martina Di Gaetano** (Reclaim Europe), **Veronika Mora** (Okotars), **Fernando Hortal Foronda** (European Partnership for Democracy), **Marta Gionco** (PICUM) e **Francesca Fanucci** (ECNL) per il loro contributo.

# 1. QUALE RUOLO PER LA SOCIETÀ CIVILE A LIVELLO EUROPEO?

Una società civile vivace e indipendente è fondamentale per uno spazio civico aperto, una democrazia sana, uno Stato di diritto funzionante e un'attuazione significativa dei diritti fondamentali, in quanto consente alle persone di organizzarsi, amplificare la propria voce ed essere ascoltate. Sia nella loro azione di advocacy che nella loro funzione di servizio, le organizzazioni della società civile (OSC) contribuiscono a rendere effettivo e reale l'accesso ai diritti civili, politici, economici, sociali, culturali e ambientali.

Le OSC incarnano, organizzano e incanalano le aspirazioni e gli interessi comuni della società, o di alcuni gruppi all'interno della società, compresi quelli sottorappresentati, che di solito non hanno accesso ai responsabili delle decisioni. Su questa base, le OSC facilitano la cittadinanza attiva mettendo gli individui in condizione di comprendere meglio e contribuire alla formazione delle leggi e delle politiche che influenzano la loro vita quotidiana, consentendo loro di agire collettivamente in campi di interesse comune e rappresentandoli per garantire che la loro voce sia ascoltata.

In quanto tali, le OSC sono riconosciute come una componente essenziale di una società democratica e pluralista. La società civile è anche fondamentale per testimoniare e fornire una risposta diretta ai bisogni della popolazione, organizzando e fornendo servizi, a volte colmando le lacune lasciate dalle politiche pubbliche, come osservato durante la pandemia COVID-19 e nell'attuale crisi umanitaria derivante dalla guerra in Ucraina.

Con la crescita della dimensione europea della vita politica, il ruolo sociale e democratico della società civile diventa sempre più importante per l'Unione europea, non solo per garantire che i valori dell'UE sanciti dall'articolo 2 siano promossi e protetti a livello nazionale, ma anche per costruire uno spazio pubblico europeo e potenziare la democrazia partecipativa a livello europeo. Ciò consentirebbe alle politiche dell'UE di rispondere in modo più significativo ai bisogni, alle preoccupazioni e alle aspirazioni delle persone che vivono in Europa. Ciò è ancora più essenziale nel contesto delle molteplici crisi che l'UE deve affrontare al suo interno e a livello globale.

## **1.1 PROMUOVERE E PROTEGGERE I VALORI EUROPEI, LO STATO DI DIRITTO, LA DEMOCRAZIA, I DIRITTI FONDAMENTALI E L'UGUAGLIANZA IN TUTTA EUROPA**

L'importanza della società civile nel promuovere e proteggere i valori dell'UE e nel far progredire le aspirazioni europee in materia di Stato di diritto, democrazia, diritti fondamentali e uguaglianza si riflette in un'ampia gamma di strategie dell'UE, come la Strategia per l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali, il Piano d'azione europeo per la democrazia e le politiche settoriali nel campo dello Stato di diritto,

dell'uguaglianza, dell'antirazzismo, dell'uguaglianza LGBTQI+, dell'inclusione dei Rom, dei diritti dei bambini, della disabilità, dei diritti delle vittime, dei diritti delle donne e dell'integrazione dei migranti.

**La società civile promuove e rafforza attivamente una cultura democratica, dello Stato di diritto e dei diritti umani**, condividendo informazioni affidabili, promuovendo l'educazione civica, aumentando la consapevolezza e la comprensione dei diritti umani e della democrazia, contrastando la discriminazione e la disinformazione.

**La società civile contribuisce all'attuazione della Carta europea dei diritti fondamentali** fornendo servizi pubblici cruciali alla popolazione, sostenendo politiche basate sui diritti, sostenendo e consentendo l'accesso alla giustizia attraverso meccanismi giudiziari e non giudiziari a coloro che sono colpiti da violazioni o dalla mancanza di accesso ai diritti umani (compresi i diritti socio-economici e ambientali), monitorando la legalità e la proporzionalità delle leggi, delle misure e delle pratiche e avviando la loro revisione quando viene rilevata l'illegalità. Inoltre, alimenta e sostiene il lavoro di autorità e organismi indipendenti, tra cui tribunali e istituzioni nazionali per i diritti umani.

Monitorando e responsabilizzando i potenti, portando avanti controversie cruciali per contestare le decisioni politiche illegittime, mobilitando le persone all'azione - anche attraverso manifestazioni pubbliche - **contribuisce a difendere lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti umani quando sono sotto pressione.**

**La società civile consente inoltre alle persone di partecipare liberamente** alle questioni di bene comune. La società civile contribuisce a costruire **una cultura di partecipazione attiva alla vita pubblica e comunitaria**, che è un prerequisito per l'inclusività, la qualità e la trasparenza del processo legislativo. Le organizzazioni civiche sono in prima linea nel testimoniare le situazioni di precarietà e le violazioni dei diritti che le persone subiscono, mentre cercano di rispondere ai bisogni delle persone. Pertanto, si trovano in una posizione privilegiata **per contribuire alla definizione delle politiche** e allertare sui possibili limiti e conseguenze negative delle politiche pubbliche.

Le organizzazioni e i movimenti civici agiscono quotidianamente **per affrontare le cause alla base del deterioramento dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti fondamentali**, costruendo ponti all'interno di società divise, colmando le lacune lasciate dalle azioni pubbliche (o dalla loro mancanza) attraverso i loro servizi, contribuendo e mantenendo il pluralismo dei media (ad esempio, attraverso il giornalismo civico).

L'UE non può promuovere e proteggere lo Stato di diritto, la democrazia, i diritti fondamentali e l'uguaglianza senza una società civile vivace.

## 1.2 COSTRUIRE LO SPAZIO PUBBLICO EUROPEO E LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

La partecipazione è una componente cruciale della democrazia europea, sia per garantire che le politiche e le leggi siano mirate e rispondano a esigenze reali, sia per fornire ai responsabili politici i migliori e più ampi contributi possibili per affrontare le complesse sfide che l'Europa deve affrontare.

La democrazia partecipativa aumenterebbe anche la legittimità delle politiche dell'UE di fronte al cosiddetto deficit democratico dell'Unione e contribuirebbe a colmare il divario tra il processo decisionale europeo e i singoli cittadini. Il concetto di democrazia partecipativa è esplicitamente incorporato nel Trattato sull'Unione europea (TUE), inteso come diritto di ogni cittadino dell'UE a partecipare alla vita democratica dell'Unione e come impegno istituzionale a prendere decisioni nel modo più aperto e più vicino possibile alle persone.

**La società civile organizzata ha un ruolo cruciale nel collegare meglio le persone ai decisori dell'UE ai fini dell'attuazione pratica del modello di democrazia partecipativa dell'UE.** Questo ruolo è stato ampiamente riconosciuto nella relazione finale della Conferenza sul futuro dell'Europa, nel capitolo sulla democrazia europea, che invita a *“rafforzare la cooperazione tra i legislatori dell'UE e le organizzazioni della società civile”*, anche fornendo *“un sostegno strutturale, finanziario e di altro tipo, alla società civile [...] e una strategia dedicata alla società civile”* (2022).

In effetti, la partecipazione della società civile è l'espressione di un impegno collettivo, che si aggiunge alle forme di partecipazione diretta dei cittadini che trasmettono la somma delle opinioni dei singoli. La società civile organizzata è un importante canale di partecipazione per le persone. Il suo ruolo di mediazione è particolarmente rilevante a livello dell'UE, dove, pur esistendo alcuni strumenti di partecipazione diretta dei cittadini, essi sono raramente utilizzati per influenzare il processo decisionale dell'UE - sia per la loro natura tecnocratica e basata sulle competenze, sia per il loro impatto limitato, che vanifica l'impegno delle persone comuni.

La rilevanza del dialogo civile come componente chiave della democrazia partecipativa si basa sulla considerazione generale del coinvolgimento attivo della società civile nel processo decisionale nell'ambito degli standard di buon governo dell'UE. Lo stesso principio è applicato ai governi nazionali, nel quadro del monitoraggio dell'UE per il rispetto degli standard democratici di base: la misura in cui gli Stati membri dell'UE e i Paesi candidati garantiscono un ambiente favorevole alla partecipazione della società civile al processo decisionale è considerata un indicatore del rispetto della democrazia e dello Stato di diritto.

Come premessa per la partecipazione, il funzionamento della democrazia europea richiede anche la promozione di una sfera pubblica europea. **La società civile è un attore importante nello sviluppo di una sfera pubblica europea, sensibilizzando la cittadinanza sulle politiche e le azioni europee esistenti, monitorando e valutando il funzionamento delle istituzioni dell'UE, mobilitando le persone in mo-**

**menti chiave della vita della comunità europea**, come le elezioni europee, e riunendo persone di diversi Paesi (ad esempio, attraverso reti o conferenze).

Pertanto, lo sviluppo di una sfera pubblica europea e il rafforzamento della democrazia europea dipendono da uno spazio civico europeo vivace e da una società civile resiliente, nonché dalla volontà istituzionale e politica di coinvolgere la società civile nella definizione delle politiche e dell'agenda.

### 1.3 MITIGARE I COSTI SOCIALI DELLE CRISI MULTIFORMI

Con la crisi pandemica non ancora del tutto superata, l'Unione europea sta affrontando sfide e crisi importanti come il cambiamento climatico e le relative catastrofi naturali, l'aumento delle disuguaglianze, la guerra in Ucraina e la conseguente emergenza umanitaria che richiedono leadership, solidarietà e fiducia pubblica.

Allo stesso tempo, possiamo constatare sul campo un diffuso desiderio popolare di un cambiamento profondo e strutturale, che è confermato dai dati. La ricerca del think tank *More in common* mostra che c'è una maggioranza della popolazione che aspira a un cambiamento sociale, con le preoccupazioni economiche COVID-19 e il cambiamento climatico in cima alle loro priorità. I risultati dello speciale Eurobarometro sul futuro dell'Europa, pubblicato nel gennaio 2022, mostra che le sfide più urgenti per gli europei sono le disuguaglianze sociali, la disoccupazione, la salute, le questioni ambientali e il cambiamento climatico.

Secondo la ricerca globale sulla fiducia di Edelman, le persone mettono in discussione il modello economico capitalista che ha mostrato i suoi limiti durante la pandemia e chiedono una maggiore responsabilità sociale per le imprese. Allo stesso tempo, le indagini sui livelli di fiducia segnalano la crescente sfiducia delle persone verso le istituzioni e le politiche pubbliche e la mancanza di fiducia nella capacità del sistema politico di soddisfare le proprie aspirazioni. Ad esempio, lo studio già citato di *More in common* rileva che 3 persone su 4 ritengono che «*il sistema sia truccato per servire i ricchi e gli influenti*».

L'Unione europea e gli Stati membri devono rispondere in modo significativo a queste aspirazioni di cambiamento profondo, affrontando al contempo le sfide e le esigenze urgenti in gioco per riconquistare la fiducia collettiva dei cittadini, fondamentale per la legittimità democratica e il funzionamento dello Stato di diritto.

Fare ciò, la società civile è un partner cruciale delle istituzioni europee e degli Stati membri. Le OSC sono inoltre fondamentali per garantire la transizione in corso verso un'economia verde ed equa, nonché per far sì che il processo di digitalizzazione risponda ai valori e agli obiettivi dell'UE e, soprattutto, alle aspettative e alle esigenze delle persone che vivono in Europa.

In effetti, la società civile ha dimostrato la sua resilienza e la sua leadership in questo complesso contesto sociale e politico. **Durante la pandemia COVID-19, le OSC e i movimenti di cittadini si sono fatti avanti fornendo sostegno alle persone vulnerabili, proponendo soluzioni politiche e alternative sistemiche per garantire che**

**la solidarietà e i diritti di tuttə siano al centro dell'agenda politica.** Quando le comunità sono state escluse dalle politiche pubbliche nelle prime fasi della pandemia, gli attori civici hanno spinto i responsabili politici ad affrontare le questioni in gioco. Questi sforzi contribuiscono alla percezione positiva della società civile in Europa.

La ricerca di Edelman evidenzia che, dopo anni di calo della fiducia dell'opinione pubblica a cui hanno contribuito campagne diffamatorie e politiche di delegittimazione, le OSC sono sempre più percepite come una forza unificante. Lo studio mostra che la maggior parte dei cittadini dei Paesi intervistati considera la società civile in grado di assumere ruoli di leadership e di ottenere risultati di fronte alle sfide politiche e sociali poste dalla pandemia e dal cambiamento climatico.

**Anche nell'attuale crisi bellica e umanitaria, le OSC hanno dimostrato il loro contributo fondamentale. Fin dall'inizio, in Polonia, Ungheria, Romania e in tutta Europa, le organizzazioni democratiche e indipendenti della società civile hanno dedicato le loro energie per salvare, accogliere e assistere milioni di rifugiati.**

Le organizzazioni della società civile, insieme alle autorità locali, hanno fornito assistenza umanitaria, cure mediche, sostegno psicologico, assistenza legale, servizi di interpretariato, alloggi, servizi di assistenza all'infanzia e hanno organizzato la logistica per portare gli aiuti nelle città ucraine sotto assedio. Coordinano il trasporto e l'alloggio dei rifugiati che arrivano al confine orientale dell'UE - a volte, come in Polonia, nonostante la mancanza di soluzioni sistemiche e di sostegno a livello di autorità statali. Si battono per la massima protezione di coloro che fuggono dall'Ucraina, monitorando le violazioni dei diritti umani delle vittime e garantendo loro l'accesso alla giustizia. Si mobilitano anche nelle piazze e si battono per una risoluzione pacifica del conflitto.

#### **1.4 LA RIDUZIONE DELLO SPAZIO CIVICO E L'IMPATTO SULLA DEMOCRAZIA E SULLE POLITICHE DELL'UE**

Sebbene la società civile sia un partner importante per le istituzioni dell'UE, un numero crescente di dati dimostra che essa deve affrontare difficoltà e ostacoli crescenti. Secondo il lavoro di monitoraggio e ricerca del Forum Civico Europeo, corroborato dai risultati di altre parti interessate della società civile e delle istituzioni, le limitazioni includono:

- un panorama politico sfavorevole caratterizzato, da un lato, dal disinteresse istituzionale per il ruolo della società civile come intermediario tra i cittadini e le autorità di governo e dalla relativa mancanza di partecipazione e, dall'altro, dalla crescita di narrazioni e attacchi di estrema destra nello spazio pubblico, che creano paura e marginalizzano ulteriormente le comunità razziali, i migranti, le persone LGBTQI+ e coloro che le difendono;
- un ambiente giuridico burocratico complesso e leggi restrittive che influiscono ne-

gativamente sulle libertà civiche, in particolare sul diritto di associazione, riunione ed espressione;

- scarsa attuazione del dialogo civile;
- insufficiente disponibilità di fondi per il settore civico per impegnarsi nelle questioni relative allo stato di diritto e ai diritti fondamentali e crescenti ostacoli (anche burocratici) per accedervi;
- sorveglianza, persecuzione dei difensori dei diritti umani e criminalizzazione delle azioni per i diritti umani.

Sebbene la maggior parte del monitoraggio e della ricerca si sia concentrata sul modo in cui questi ostacoli emergono a livello nazionale ed europeo attraverso l'obiettivo di modelli di restrizioni e minacce contro la società civile comuni ad alcuni Paesi, vi sono anche fattori e implicazioni europee.

In primo luogo, questi ostacoli incidono negativamente sulla capacità dell'UE di raggiungere gli obiettivi e le ambizioni delle sue politiche, che si basano anche sul ruolo della società civile nel monitorare e sostenere la loro attuazione.

Inoltre, la riduzione dello spazio civico a livello nazionale compromette anche le risorse e le capacità della società civile di impegnarsi nel processo legislativo e politico dell'UE e nella sfera pubblica. Infine, il diritto dell'UE è talvolta all'origine delle restrizioni per la società civile, come discusso nel prossimo capitolo.

## LE OSC CHE SI OCCUPANO DI UGUAGLIANZA E ANTIDISCRIMINAZIONE SONO SEMPRE PIÙ NEL MIRINO

L'UE ha posto l'accento sul raggiungimento di una 'Unione dell'uguaglianza', rafforzando l'impegno dell'Europa per l'inclusione e l'uguaglianza in tutte le sue accezioni, indipendentemente dal sesso, dalla razza o dall'origine etnica, dalla religione o dalle convinzioni, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale. In quest'ottica, nel 2020 è stata nominata la prima commissaria per l'uguaglianza, Helena Dalli.

Sotto il suo mandato, sono state adottate diverse strategie per promuovere l'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo, la strategia per l'uguaglianza LGBTQ, il quadro strategico dell'UE per i Rom e la strategia per la parità di genere. Tutte queste strategie evidenziano il ruolo chiave della società civile nella realizzazione dell'Unione dell'uguaglianza. Tuttavia, le OSC che operano in questi settori sono particolarmente sotto attacco. In tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, i gruppi razziali, i migranti e i richiedenti asilo, la comunità LGBTQI+ hanno affrontato sfide specifiche alle loro azioni legate alla parità di genere, legate a tendenze discriminatorie ed escludenti promosse, consentite o tollerate da alcune autorità.

Ad esempio, gli attivisti LGBTQI+ sono stati presi di mira soprattutto in Polonia, Ungheria e Bulgaria. In Polonia, gli attivisti LGBTQI+ sono stati perseguitati per il «reato di offesa ai sentimenti religiosi». In Bulgaria hanno subito un'ondata di attacchi fisici e minacce violente. In Ungheria hanno subito attacchi simili a causa delle campagne diffamatorie del governo e dei media filogovernativi contro le organizzazioni che si occupano dei diritti delle persone LGBTQI+ nel contesto della legislazione antipedofilia, in cui emendamenti dell'ultimo minuto hanno vietato la «propaganda omosessuale ai minori».

Anche i gruppi anti-razzismo, anti-xenofobia e anti-islamofobia sono stati minacciati a causa del loro lavoro.

In Svezia, le campagne di delegittimazione e stigmatizzazione contro le organizzazioni civiche e i difensori dei diritti di musulmani e migranti, condotte da rappresentanti di gruppi e partiti di estrema destra, hanno portato a una crescente emarginazione ed esclusione dal dibattito pubblico, oltre che alla perdita di finanziamenti pubblici.

In Grecia, giornalisti e OSC sono stati screditati per aver pubblicato notizie sui respingimenti illegali di rifugiati e migranti. In alcuni casi sono stati minacciati di sanzioni penali o addirittura arrestati per il loro lavoro. Il personale delle OCS e i migranti sono stati oggetto di violenza razzista da parte di gruppi locali.

## 2. L'APPROCCIO DELL'UE ALLA "SOCIETÀ CIVILE": LACUNE, SFIDE E OPPORTUNITÀ

La Commissione europea riconosce sempre più il ruolo democratico e sociale della società civile attraverso le sue politiche narrative e settoriali. Vi è anche una crescente comprensione istituzionale, soprattutto attraverso la revisione dello Stato di diritto europeo, delle limitazioni allo spazio della società civile negli Stati membri dell'UE.

Tuttavia, l'approccio dell'UE al settore rispetto alle crescenti sfide che deve affrontare rimane reattivo e frammentario, privo di una visione globale delle sue specificità. Inoltre, in assenza di una chiara strategia nei confronti della società civile, la legislazione dell'UE ha contribuito a mettere sotto pressione lo spazio della società civile e a distorcerne la natura.

Il capitolo che segue esamina le aree esistenti delle azioni dell'UE sullo spazio della società civile, nonché le lacune e le sfide in quattro aree:

- *il conferimento di poteri* attraverso un'infrastruttura legale e regolamentare favorevole;
- *il coinvolgimento* nel processo legislativo e politico attraverso meccanismi di partecipazione e dialogo;
- *il sostegno* alla società civile e alle sue infrastrutture attraverso le politiche di finanziamento dell'UE e non solo;
- *la protezione* della società civile attraverso gli strumenti giuridici e non giuridici esistenti nell'UE.

### 2.1 DARE FORZA ALLA SOCIETÀ CIVILE: LE LEGGI DELL'UE CREANO O DISTRUGGONO LO SPAZIO CIVICO?

Uno spazio civico vivace e una società civile fiorente richiedono un ambiente legislativo e normativo favorevole che consenta alla società civile di agire in piena capacità e indipendenza. Ad oggi, nessuna legge comunitaria specifica identifica la società civile nell'Unione europea con i suoi diritti e le sue specificità. La principale giustificazione è la mancanza di competenza dell'UE in materia. Tuttavia, man mano che il campo di applicazione del diritto dell'UE si espande, intersecandosi sempre più con alcune attività e operazioni svolte dalla società civile a livello nazionale e dell'UE, si sta ponendo una crescente attenzione al potenziale del diritto dell'UE di proteggere

lo spazio civico rispetto alle crescenti leggi restrittive a livello nazionale.

Di conseguenza, attraverso argomentazioni creative le istituzioni dell'UE potrebbero diventare più proattive nel difendere la società civile nei campi coperti dal diritto dell'UE. D'altra parte, in assenza del riconoscimento del ruolo, dei mandati e dei diritti specifici della società civile nel mercato interno, la società civile ha incontrato ostacoli nel godere delle libertà sancite dai Trattati. Inoltre, la sua specificità è stata messa in discussione dallo sviluppo del diritto dell'UE.

### **2.1.a LA LOTTA PER LA DEFINIZIONE E L'IDENTIFICAZIONE DELLA SPECIFICITÀ DELLA SOCIETÀ CIVILE**

Un ostacolo alla definizione di una strategia europea per la società civile è la lotta per delimitare i contorni di ciò che intendiamo per organizzazioni della società civile e la loro specificità rispetto ad altri attori della sfera politica e democratica e del mercato interno.

L'articolo 11 del Trattato sull'Unione europea prevede esplicitamente che le istituzioni dell'UE diano a cittadini e alle associazioni rappresentative, con mezzi adeguati, la possibilità di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Tuttavia, il diritto dell'UE non definisce la "società civile" o le "organizzazioni della società civile" (OSC).

La diversità dei sistemi giuridici degli Stati membri dell'UE è stato il principale ostacolo alla ricerca di criteri comuni per definire le OSC. Infatti, da un Paese all'altro, gli attori civici hanno status, modus operandi e diritti diversi. Anche i compiti e le funzioni che svolgono variano. Qualsiasi definizione europea dovrebbe valorizzare la diversità e le specificità delle OSC, in linea con gli standard internazionali sui diritti umani e con le definizioni esistenti stabilite dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa e da altri organismi.

Sebbene possano essere costituite in forme diverse, come organizzazioni non governative (ONG), enti di beneficenza, gruppi di interesse, fondazioni o cooperative, le OSC sono generalmente definite dagli standard europei e internazionali come caratterizzate da alcune caratteristiche chiave comuni, e cioè:

- rappresentano un interesse generale o di una parte della società;
- sono indipendenti dagli enti pubblici e riuniscono persone o organizzazioni che rappresentano le persone su base volontaria;
- non hanno scopo di lucro;
- operano in settori che non rientrano nell'ambito dell'impresa;
- funzionano in modo democratico e trasparente, con l'elezione regolare dei loro organi costitutivi e la partecipazione diretta dei loro membri al processo decisionale.

Questi criteri permettono di distinguere tra le parti sociali che agiscono nell'ambito

dei rapporti di lavoro e della politica sociale e altre forme di organizzazione civica che hanno una portata e un *modus operandi* più ampi.

Questa distinzione è necessaria per esplorare appieno il potenziale dell'implementazione del dialogo civile e sociale all'interno del processo decisionale dell'UE e nazionale, salvaguardando e rafforzando al contempo i diversi ruoli e la storia rappresentativa, politica e istituzionale di questi attori.

In particolare, il settore della società civile, a differenza di altre entità e stakeholder, è tutelato dal diritto umano internazionale, tra cui il diritto di costituire un'associazione e di operare senza interferenze, gli obblighi di trasparenza, l'accesso ai finanziamenti e l'impegno a influenzare il processo decisionale. I regolatori e gli enti normativi sono quindi obbligati ad applicare un approccio basato sugli standard internazionali dei diritti umani - nei confronti delle OSC quando elaborano la legislazione.

Inoltre, la società civile sta subendo una trasformazione a livello globale e stanno emergendo modalità informali di associazione dei cittadini accanto a quelle formali. Le leggi e le politiche devono facilitare la creazione di strutture formali, riconoscendo al contempo il diritto di associarsi attraverso gruppi informali più flessibili, in linea con il diritto internazionale.

## DEFINIZIONE DI OSC NELLE ISTITUZIONI E NEGLI ORGANI DELL'UE

**PARLAMENTO EUROPEO** – Risoluzione del Parlamento europeo del 17 febbraio 2022 recante raccomandazioni alla Commissione su uno statuto delle associazioni transfrontaliere europee e delle organizzazioni senza scopo di lucro (2020/2026(INL) (Allegato I, parte II, articolo 2, paragrafi 1 e 2)

«Ai sensi della presente direttiva, il termine 'organizzazione senza scopo di lucro' si riferisce ad associazioni volontarie e permanenti di persone fisiche o giuridiche con un interesse, un'attività o uno scopo comune, nonché alle organizzazioni non basate sull'adesione e il cui patrimonio è destinato al perseguimento di uno scopo specifico, come le fondazioni, che, a prescindere dalla forma in cui sono costituite, perseguono uno scopo primario diverso da quello di un'associazione o di un'organizzazione:

- (A) perseguono uno scopo primario diverso da quello di generare profitti, il che significa che gli eventuali profitti derivanti dalle attività dell'organizzazione non possono essere distribuiti come tali tra i membri, i fondatori o altri soggetti privati, ma devono essere investiti per il perseguimento dei suoi obiettivi;
- (B) sono indipendenti, nel senso che l'organizzazione non fa parte

di una struttura governativa o amministrativa ed è libera da qualsiasi interferenza indebita da parte dello Stato o di interessi commerciali. Il finanziamento governativo non preclude che un'organizzazione possa essere considerata indipendente, a condizione che l'autonomia del funzionamento e del processo decisionale dell'organizzazione non sia compromessa;

(c) sono autogestite, nel senso che l'organizzazione ha una struttura istituzionale che le consente di esercitare pienamente le proprie funzioni organizzative interne ed esterne e di prendere decisioni essenziali in modo autonomo e senza interferenze da parte dello Stato o di altri attori esterni».

**COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO (CESE)** – Il CESE tende a definire le organizzazioni della società civile in modo ampio, includendo:

- gli “attori del mercato del lavoro”, ossia le parti sociali;
- le organizzazioni che rappresentano gli attori sociali ed economici e che non sono parti sociali in senso stretto;
- le ONG (organizzazioni non governative) che riuniscono le persone per una causa comune, come le organizzazioni ambientaliste, le organizzazioni per i diritti umani, le associazioni dei consumatori, le associazioni caritatevoli, organizzazioni per l'istruzione e la formazione, ecc.;
- organizzazioni a base comunitaria (cioè organizzazioni create all'interno della società a livello di base che perseguono obiettivi orientati ai membri), ad esempio organizzazioni giovanili, associazioni familiari e tutte le organizzazioni attraverso le quali i cittadini partecipano alla vita sociale e comunitaria;
- comunità religiose.

Un approccio alternativo alla definizione del settore si trova nella relazione del CESE sul tema “Finanziamento delle organizzazioni della società civile da parte dell'UE” (SOC/563-CESE-2017, 2017), che si riferisce al termine “organizzazioni della società civile” (OSC) come «organizzazioni non governative, senza scopo di lucro, indipendenti dalle istituzioni pubbliche e dagli interessi commerciali, le cui attività contribuiscono agli obiettivi della Carta dei diritti fondamentali, come l'inclusione sociale, la partecipazione attiva dei cittadini, lo sviluppo sostenibile in tutte le sue forme, l'istruzione, la salute, l'occupazione, i diritti dei consumatori, il sostegno ai migranti e ai rifugiati e i diritti fondamentali».

Nel contesto di questa definizione, gli obiettivi della Carta dei diritti fondamentali dovrebbero essere interpretati in modo da distinguere la società civile liberaldemocratica dai gruppi ultraconservatori, anti-libere scelte e anti-diritto. Infatti, sia nella loro capacità di azione che in quella di advocacy, le organizzazioni civiche contribuiscono a mantenere le nostre società inclusive e democratiche, dando così un'applicazione significativa dei diritti fondamentali direttamente o indirettamente.

**REGOLAMENTO (CE) N. 168/2007 DEL CONSIGLIO DEL 15 FEBBRAIO 2007 CHE ISTITUISCE L' AGENZIA DELL' UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI (ART. 10, PARAGRAFO 1)**

«L'Agenzia collabora strettamente con le organizzazioni non governative e con le istituzioni della società civile attive nel campo dei diritti fondamentali, compresa la lotta al razzismo e alla xenofobia, a livello nazionale, europeo o internazionale. A tal fine, l'Agenzia istituisce una rete di cooperazione (Piattaforma dei diritti fondamentali), composta da organizzazioni non governative che si occupano di diritti umani, sindacati e organizzazioni dei datori di lavoro, organizzazioni sociali e professionali pertinenti, chiese, organizzazioni religiose, filosofiche e non confessionali, università e altri esperti qualificati della società civile, e organizzazioni europee e internazionali».

**DEFINIZIONI DI OSC NELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI**

***Raccomandazione CM/Rec (2007) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sullo status giuridico delle organizzazioni non governative in Europa.***

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha definito le ONG come «organismi o organizzazioni volontarie autogestite istituite per perseguire gli obiettivi essenzialmente non lucrativi dei loro fondatori o membri. Non comprendono i partiti politici. Le ONG comprendono enti o organizzazioni costituiti sia da singole persone (fisiche o giuridiche) sia da gruppi di tali persone. Possono essere basate sull'adesione o meno. Le ONG possono essere organismi o organizzazioni informali o dotati di personalità giuridica. La composizione e la sfera di attività delle ONG possono essere nazionali o internazionali».

***Rapporto del Relatore speciale sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione sulla sua missione di follow-up nel Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, nota del Segretariato (UN Doc. A/HRC/35/28, 29 giugno 2017, par. 10-12).***

Il primo Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione ha affermato che la società civile può essere considerata come «una manifestazione volontaria della vita associativa, con un'esistenza e uno scopo che esiste al di fuori e in gran parte indipendente dallo Stato e dal mercato, che è intrinsecamente di natura collettiva, che lavora in vari modi per scopi comuni che non sono in conflitto con i principi delle Nazioni Unite».

### **2.1.b L' IMPATTO DEL DIRITTO DELL' UE SULLA SOCIETÀ CIVILE IN ASSENZA DI UNA STRATEGIA CHE NE TUTELI LA SPECIFICITÀ**

La mancanza di una chiara definizione di società civile, che riconosca la sua specificità rispetto ad altri attori della sfera politica e democratica e del mercato interno dell'UE, ha importanti implicazioni politiche. Sebbene l'UE non abbia una compe-

tenza giuridica specifica per avviare una legislazione che disciplini le OSC o l'attivismo civico, il diritto dell'UE regola diverse aree che hanno un impatto diretto sulle attività della società civile, tra cui:

- il mercato interno, all'interno del quale tutte le OSC raccolgono e spendono fondi e si impegnano in attività, compreso il nuovo Piano d'azione per l'economia sociale;
- i settori politici in cui operano molte OSC;
- aspetti di procedura penale e divieti di discriminazione basati su nazionalità, sesso, orientamento sessuale, età, razza, disabilità e religione;
- le norme UE sulla protezione dei dati e le politiche sulla digitalizzazione, come il Digital Services Act;
- direttive antiterrorismo e antiriciclaggio;
- Stato di diritto e democrazia, compresi i nuovi regolamenti sulla pubblicità politica online.

Di conseguenza, anche se non esiste una comunicazione o una strategia dell'UE che si occupi specificamente della società civile, l'UE sta già regolamentando ampiamente le operazioni delle OSC a livello nazionale e come attori europei. In effetti, con l'espandersi dell'area di produzione legislativa dell'UE, aumenta anche l'influenza del diritto comunitario sulla formazione dello spazio civico a livello nazionale e comunitario.

**In assenza di un'adeguata attenzione al settore civico e alle sue specificità, il diritto dell'UE ha letto le organizzazioni civiche attraverso le lenti di altre entità o come parti interessate all'attuazione delle politiche dell'UE a livello nazionale.**

Di conseguenza, **il diritto dell'UE e la sua spesso rigida trasposizione nelle legislazioni nazionali hanno talvolta contribuito, anche se involontariamente, non solo a sovraccaricare il settore, ma anche a ridurre l'autonomia, l'individualità e l'operatività delle OSC come settore che rappresenta l'auto-organizzazione delle persone che vivono in Europa, distinta dal governo e dal mercato.**

**La legislazione dell'UE, inoltre, spesso non tiene conto degli standard esistenti in materia di diritti umani relativi al settore civico e del suo mandato democratico.**

**CASO 1: Norme sul mercato interno e sulla concorrenza come gli aiuti di Stato e la direttiva IVA che equiparano le OSC alle imprese**

---

Le OSC operano nel mercato interno e quindi dovrebbero godere delle relative libertà, tra cui la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali per la raccolta fondi e le donazioni transfrontaliere.

Ciò è stato riconosciuto nella storica sentenza del giugno 2020 della Corte di giustizia europea (CGE), che ha stabilito che le restrizioni all'accesso ai finanziamenti esteri introdotte nel 2017 in Ungheria, con la legge sulla trasparenza delle organizzazioni sostenute dall'estero, violano il diritto dell'UE che stabilisce la libera circolazione dei capitali e la libertà di associazione. Inoltre, anche la risoluzione del Parlamento europeo su uno statuto per le associazioni transfrontaliere europee e le organizzazioni senza scopo di lucro evidenzia i vincoli imposti alle OSC che svolgono le loro attività a livello transfrontaliero. Tali ostacoli sono particolarmente rilevanti per lo sviluppo di una sfera pubblica europea e per la promozione della democrazia europea.

Sebbene molte OSC operino nel mercato unico, sviluppando attività economiche e fornendo servizi, è fondamentale riconoscere che si tratta di organizzazioni senza scopo di lucro e, in quanto tali, hanno caratteristiche specifiche che le distinguono dalle organizzazioni e dalle imprese a scopo di lucro.

Nella maggior parte degli Stati membri, ciò si traduce in una classificazione giuridica che consente alle organizzazioni senza scopo di lucro di intraprendere attività economiche, a condizione che i profitti ottenuti da tali attività non siano distribuiti in quanto tali tra i membri, i fondatori o altre parti private, ma siano investiti per il perseguimento dei loro obiettivi.

Si tratta di una nozione cruciale, perché, da un lato, molte OSC devono svolgere attività economiche senza scopo di lucro per sostenere e contribuire a finanziare il loro funzionamento e la loro missione principale e rimanere indipendenti dal sostegno pubblico. Dall'altro lato, attraverso la fornitura di servizi, tramite appalti o deleghe di servizio pubblico, spesso colmando lacune o mitigando la mancanza di intervento pubblico, perseguono una missione di bene comune, che mira all'emancipazione individuale e collettiva.

Negli ultimi anni, poiché si osserva una tendenza a livello europeo di difficile accesso alle risorse per il settore civico, a causa delle politiche di austerità che hanno portato al taglio delle spese e dei sussidi pubblici, della politicizzazione dell'accesso alle risorse e di altri tipi di ostacoli, sempre più organizzazioni civiche sono costrette - e persino incoraggiate dal governo - a generare maggiori

entrate per conto proprio.

Ciò comporta quasi sempre l'avvio di attività che sono inequivocabilmente di natura economica, anche se chiaramente distinte da quelle degli attori a scopo di lucro nella sfera economica, aumentando così le possibilità che le organizzazioni non profit siano catturate dalle norme UE sugli aiuti di Stato e sull'IVA (e dalla loro attuazione nazionale). La legislazione europea prevede alcune eccezioni a determinate condizioni, ma spesso non riesce a proteggere le OSC in modo esaustivo.

**In Italia**, ad esempio, il governo ha deciso di imporre nuovi obblighi in materia di IVA alle organizzazioni civiche che svolgono attività economiche a seguito di una procedura di infrazione da parte della Corte di Giustizia UE per presunta violazione della **direttiva europea sull'IVA**. Tale decisione, attualmente rinviata al 2024, comporterebbe non solo un ulteriore e complesso onere burocratico per il settore, ma anche lo snaturamento della natura del settore come non profit.

---

***CASO 2: la legislazione UE in materia di antiriciclaggio e di lotta al terrorismo che porta a un'eccessiva regolamentazione del settore e a una riduzione dello spazio civico.***

---

Anche il lavoro della Commissione europea sull'antiriciclaggio e sul finanziamento del terrorismo è stato oggetto di attenzione da parte delle OSC per aver portato a un'eccessiva regolamentazione del settore e a un'applicazione eccessiva da parte degli Stati membri dell'UE, creando ostacoli all'accesso ai finanziamenti a livello nazionale.

In effetti, le legislazioni più severe in materia di antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo (AML/CTF) hanno comportato anche restrizioni sproporzionate all'accesso ai servizi finanziari per le OSC. In alcuni casi, i governi impongono deliberatamente restrizioni alla capacità delle OSC di sollecitare, ricevere e utilizzare risorse finanziarie.

Sebbene il pacchetto antiriciclaggio del 2021 compia passi positivi verso l'identificazione delle entità che rientrano nella normativa ed esprima che le ONP (organizzazioni no profit) sono di solito escluse, le preoccupazioni riguardano il fatto che le organizzazioni non governative non sono in grado di fornire servizi finanziari.

In **Lettonia**, ad esempio, **le leggi e i regolamenti antiriciclaggio** includono disposizioni e linee guida piuttosto rigide e spesso sproporzionate. I rischi di antiriciclaggio e di finanziamento del terrorismo per il settore delle OSC sono eccessivamente generalizzati.

Di conseguenza, le banche mostrano un atteggiamento eccessivamente cauto nei confronti delle OSC: le organizzazioni finiscono per essere classificate e considerate come "entità ad alto rischio" in termini di antiriciclaggio, il che riduce la capacità delle OSC di aprire conti bancari o addirittura di mantenere conti correnti. Poiché è impossibile per un'organizzazione operare correttamente e ricevere le dichiarazioni dei redditi senza un conto bancario, questo rappresenta una seria sfida per il funzionamento delle OSC, che influisce negativamente sulla loro libertà di stabilimento. La discussione sulla prevenzione del riciclaggio di denaro nel settore delle OSC è in corso.

Civic Alliance - Latvia (CAL) ha continuato a dialogare e discutere con il governo, la Commissione per il mercato finanziario e dei capitali (FCMC) e altre autorità, al fine di spiegare e chiarire le specificità del settore e migliorare la posizione delle OSC in questo campo. Questo lavoro è in corso e continuerà anche nel 2022.

Oltre agli effetti negativi sull'accesso delle OSC ai finanziamenti, la legislazione antiriciclaggio mostra come la mancanza di riconoscimento della specificità della società civile porti a un'eccessiva pressione e restrizione delle operazioni della società civile. In un briefing congiunto di Civil Society Europe, Dafne, ECNL, European Fundraising Association, il Centro Europeo delle Fondazioni e il Collettivo per la Sicurezza Umana hanno sottolineato che «l'obbligo per le ONP di divulgare i dati finanziari e le informazioni private sensibili (compresi i dati dei proprietari beneficiari, i membri del consiglio di amministrazione, l'amministratore delegato o l'identità dei donatori) è una chiara limitazione del diritto alla privacy».

Inoltre, poiché non viene fatta alcuna distinzione tra le entità senza scopo di lucro (ONP) e le altre entità, la direttiva sull'antiriciclaggio ha generato una grande confusione tra le OSC su come attuare la direttiva per quanto riguarda gli obblighi di segnalazione dei titolari effettivi, che il nuovo pacchetto non affronta.

Le OSC spiegano che «le ONP e le fondazioni di pubblica utilità sono costituite per favorire il pubblico in generale e non gli interessi privati. Gli organi direttivi agiscono come amministratori e sono vincolati allo scopo di pubblica utilità dell'organizzazione, come definito nello statuto. Essi sono a beneficio del pubblico in generale e non sono costituiti per sostenere finanziariamente per esempio familiari o altri interessi privati. La definizione di proprietari beneficiari, nella sua attuale formulazione, non è quindi adatta alle fondazioni e alle ONP di pubblica utilità».

### **CASO 3: Le politiche dell'UE sulla migrazione non proteggono i difensori dei diritti dei migranti dalla criminalizzazione**

Un esempio dei rischi connessi all'equiparazione delle OSC ai fornitori di servizi per le politiche governative emerge quando si esaminano le politiche migratorie dell'UE.

Le OSC e i gruppi informali che forniscono sostegno e solidarietà ai migranti - dalla ricerca e soccorso allo scambio di informazioni, dalla rappresentanza legale alla fornitura di cibo e riparo - lo fanno per promuovere e proteggere i diritti dei migranti. In questo modo sono protetti dal diritto internazionale dei diritti umani.

Sebbene la cooperazione tra gli sforzi civici in questo campo e le azioni delle autorità sia essenziale per garantire l'efficacia di queste iniziative, osserviamo una mancanza di collaborazione tra le autorità e una tendenza a organizzare questi servizi dall'alto verso il basso, sanzionando la solidarietà civica che agisce al di fuori di questo ambito.

I difensori dei diritti con background migratorio sono colpiti in modo sproporzionato dalle politiche e dalle azioni di criminalizzazione. PICUM - la Piattaforma per la cooperazione internazionale sui migranti irregolari - riferisce che «i procedimenti penali, anche quando si concludono con un'assoluzione, possono avere un impatto per tutta la vita sulla possibilità dei difensori dei diritti umani migranti di vivere regolarmente nell'UE».

In questo contesto, il Patto UE sulla migrazione e l'asilo che definisce l'agenda dell'UE in materia di migrazione e un pacchetto di proposte legislative e raccomandazioni per gli anni a venire - il quale è stato ampiamente criticato per il suo impatto sui diritti fondamentali, per l'aumento della detenzione, anche di bambini e famiglie (contraria al diritto internazionale dei diritti umani) e per la riduzione delle garanzie - contiene una serie di disposizioni che influiscono negativamente sulla nozione di autonomia delle OSC dallo Stato.

Come spiega il PICUM, «la Guida della Commissione sull'attuazione delle norme UE sulla definizione e la prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno non autorizzati invita solo gli Stati membri a non criminalizzare gli atti 'previsti dalla legge', che sono molto diversi dagli atti 'consentiti dalla legge'. Attività come la fornitura di cibo, riparo, passaggi in auto o informazioni rimangono tutte escluse, in particolare quando non sono svolte da una OSC ufficiale 'incaricata' di svolgere tali attività. [...] Le operazioni di ricerca e salvataggio sono considerate legittime solo quando 'rispettano le istruzioni ricevute dall'autorità di coordinamento' e 'sono conformi al quadro giuridico pertinente', il che lascia la porta aperta al perseguimento delle OSC con l'accusa (spesso inventata)

di aver violato la legislazione nazionale o le istruzioni sullo sbarco». Il pacchetto impone anche ulteriori restrizioni al lavoro delle OSC SAR e non garantisce che le OSC abbiano il diritto di essere coinvolte nell'assistenza legale e nel monitoraggio dei diritti fondamentali alle frontiere esterne dell'UE. Inoltre, rischia di irrigidire ulteriormente la criminalizzazione della solidarietà con i migranti.

**CASO 4: il regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica colloca le attività delle OSC nell'ambito della "pubblicità politica"**

Con il rapido processo di digitalizzazione, Internet sta diventando una dimensione sempre più importante del nostro spazio civico. Come sostiene l'European Centre for Not-For-Profit Law (ECNL), Internet sta diventando «uno spazio per l'esercizio non solo del diritto alla libertà di espressione, ma anche del diritto di riunirsi pacificamente e di partecipare agli affari pubblici». I movimenti sociali e le proteste democratiche si svolgono spesso online o sono organizzate con il supporto di piattaforme online.

Anche le OSC, come altre parti interessate, fanno sempre più affidamento sui social media per diffondere la consapevolezza e mobilitare il pubblico su questioni relative al bene comune, soprattutto in un contesto in cui cambiano le modalità di consumo delle informazioni e di impegno politico. Questa tendenza è anche intrinsecamente legata al calo del pluralismo dei media, che costringe le OSC a trovare diverse sedi per raggiungere il pubblico.

Di conseguenza, l'ambizioso piano della Commissione europea per la regolamentazione dei servizi digitali al fine di proteggere le democrazie europee - il Digital Service Act - influisce anche sulle OSC e sulle loro attività di campagna.

È il caso, ad esempio, della proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica, che affronta le lacune normative esistenti in materia di pubblicità politica e campagne online per proteggere le elezioni dalla manipolazione degli elettori. Come spiega il Partenariato europeo per la democrazia, «la proposta della Commissione getta una rete ampia, per catturare la maggior parte possibile delle campagne che non sono di natura commerciale».

Il testo proposto dalla Commissione europea menziona la società civile solo come guardiano dell'uso della pubblicità politica e fornisce chiari contorni per l'interpretazione del regolamento in termini di 'attore politico'. Tuttavia, definisce la 'pubblicità politica' come «la preparazione, il collocamento, la promozione, la pubblicazione o la diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio [...] suscettibile di

influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum, un processo legislativo o normativo o il comportamento di voto».

La proposta non distingue la pubblicità 'politica' da quella 'elettorale'. Sebbene la proposta non disciplini il contenuto, la pubblicazione e la diffusione della pubblicità politica, ma i servizi legati alla pubblicità politica, in particolare quelli legati al targeting online, questa definizione copre tutti i tipi di pubblicità politica online e offline.

Diverse attività delle OSC rientrerebbero in questa definizione in quanto mirano a influenzare il dibattito politico. La società civile dispone di un'ampia gamma di strumenti per influenzare la politica: advocacy, campagne, comunicati stampa, manifestazioni e, come già detto, un numero crescente di queste attività avviene o viene comunicato online.

L'azione della società civile, a prescindere dal tipo di attività (advocacy, fornitura di servizi, vigilanza...), ha a che fare con la protezione di beni e valori comuni. Risponde ai problemi e alle esigenze della società e può quindi essere rivolta a temi che diventano prioritari nell'agenda politica.

**La società civile ha messo in guardia dall'impatto che una definizione così ampia potrebbe avere sulla libertà di espressione e sullo spazio civico più in generale, in quanto la pubblicità online a pagamento delle organizzazioni civiche su questioni di interesse pubblico e bene comune rischia di essere etichettata come "politica" dalle piattaforme online.**

Questa definizione si intreccerà inevitabilmente con la tendenza emergente a delegittimare, sovraregolamentare e limitare le azioni della società civile ritenute 'politiche'. A questo proposito, è importante notare come un'ampia gamma di questioni sia stata interpretata come 'politica' in diversi Paesi: dalla giustizia ambientale al lavoro di sorveglianza su questioni di interesse pubblico e di bene comune, alla vigilanza contro la corruzione, dalla difesa dei diritti e della democrazia alle campagne per la giustizia sociale e fiscale.

Tali attività in **Germania** e in **Irlanda** sono state segnalate dalla Commissione europea nel rapporto sullo Stato di diritto per l'effetto di congelamento delle campagne delle OSC. In alcuni Paesi, come la **Repubblica Ceca**, le OSC che si occupano di advocacy vengono etichettate come 'politiche', con l'obiettivo di screditare il loro lavoro di vigilanza considerandolo partigiano.

Inoltre, le OSC si impegnano in una serie di attività di campagna elettorale, dalla richiesta di includere questioni specifiche nell'agenda dei partiti politici, alla mobilitazione degli elettori e al moni-

toraggio dello svolgimento delle elezioni. Anche in **Slovenia** e in **Ungheria** i governi si sono mossi per mettere a tacere le ONG, nonostante le loro campagne fossero finalizzate alla tutela dei beni comuni e non all'acquisizione di potere politico.

In questo contesto, se la definizione non sarà ristretta e la proposta della Commissione europea non sarà bilanciata dal diritto della società civile di impegnarsi liberamente in attività che influenzano il processo di elaborazione delle politiche, essa favorirà un effetto di congelamento sull'uso di questi servizi da parte della società civile. È fondamentale che il documento finale ponga l'accento sulla supervisione da parte di più soggetti dell'attuazione e dell'applicazione del regolamento e coinvolga la società civile nel processo.

La Commissione europea dovrebbe valutare in che modo l'ampia definizione di 'pubblicità politica' potrebbe influire sulle attività di campagna e di advocacy delle OSC in tutta l'UE e monitorare regolarmente la sua attuazione, al fine di garantire che il regolamento non venga utilizzato in modo improprio dagli Stati membri per ridurre ulteriormente le campagne della società civile.

Come ha sottolineato l'esperto del Consiglio d'Europa in materia di diritto delle OSC: «La capacità delle OSC di impegnarsi in attività che influenzano la politica e il processo decisionale è particolarmente importante per quelle che si impegnano in attività di advocacy. Tali organizzazioni mirano a partecipare attivamente alla definizione delle politiche, al fine di contribuire a plasmare il futuro del Paese in vista delle elezioni e di difendere i diritti umani dei propri concittadini».

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha infatti affermato che consentire la partecipazione alla vita pubblica e alle politiche è una delle caratteristiche principali della democrazia, ossia creare la possibilità per i membri di una società di risolvere i problemi sociali e politici attraverso il dialogo.

## **2.1.c IL PIANO D'AZIONE PER L'ECONOMIA SOCIALE:**

### **UN PASSO POSITIVO VERSO UN MIGLIORE RICONOSCIMENTO DELLA SPECIFICITÀ E DEL POTENZIALE DEGLI ATTORI DELL'ECONOMIA SOCIALE SENZA SCOPO DI LUCRO**

Un passo positivo verso il riconoscimento giuridico della specificità del settore nel mercato interno è rappresentato dal Piano d'azione per l'economia sociale (PAES) pubblicato dalla Commissione europea nel dicembre 2021. Il Piano riconosce che le OSC sono attori importanti per l'economia sociale.

Molte OSC forniscono servizi al pubblico, ai singoli e ad altre associazioni, tra cui supporto materiale, consulenza legale e rappresentanza. Così facendo, le OSC contribuiscono a garantire l'accesso ai diritti tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali (come il diritto di asilo, la protezione in caso di allontanamento, espulsione o estradizione, la non discriminazione, la sicurezza sociale e l'assistenza sociale...) e a contribuire a una serie di politiche e obiettivi dell'UE.

Il piano è stato accolto con ampio favore dagli stakeholders dell'economia sociale e afferma l'intenzione della Commissione europea di avviare uno studio che fornisca un'analisi comparativa dei regimi legali e dei paesaggi delle associazioni nell'UE, delle sfide nell'operare a livello transfrontaliero, e di sviluppare quadri coerenti per la tassazione, il trattamento fiscale, gli aiuti di Stato e la riduzione dell'onere burocratico per soddisfare la specificità delle entità non profit.

Il progetto prevede inoltre la raccolta, la condivisione e la promozione di pratiche positive, il rafforzamento delle capacità dei responsabili politici per comprendere meglio l'economia sociale e i suoi attori e le attività di sensibilizzazione. Si tratta di un'iniziativa importante che ha il potenziale per colmare le lacune evidenziate nel "Caso 1" per le OSC che forniscono servizi.

**Tuttavia, guardare ai regimi giuridici che regolano le OSC solo attraverso le lenti dell'economia sociale non è sufficiente. Le OSC non sono solo fornitori di servizi a basso costo; nel fornire servizi svolgono una missione democratica cruciale.**

Negli ultimi anni, i quadri legislativi nazionali e le politiche di finanziamento sono diventati sempre più orientati a considerare le OSC come fornitori di servizi piuttosto che come auto-organizzazioni indipendenti di persone e movimenti per la difesa del bene comune.

Ciò sposta il ruolo delle OSC da spazio democratico per la trasformazione sociale, la sperimentazione e l'emancipazione, a organismo professionalizzato responsabile dell'attuazione delle politiche governative. Così, il settore sociale viene affrontato come un settore di mercato in cui si devono sviluppare sempre più servizi. Ciò è dovuto principalmente a regolamenti amministrativi che mettono in competizione diversi attori, a schemi di finanziamento mirati a servizi con specifiche prestabilite, all'abbandono del sussidio che riconosce l'iniziativa associativa, a favore dell'appalto pubblico.

In un contesto in cui lo stato di diritto e la democrazia stanno arretrando, i governi hanno anche combinato questi sviluppi con campagne denigratorie che dividono la società civile tra associazioni "buone" che si limitano a fornire servizi e associazioni "cattive" che mirano anche a influenzare le politiche.

## **PROTEGGERE I DIRITTI UMANI E LA DEMOCRAZIA NEI QUADRI GIURIDICI NAZIONALI PER LE OSC**

Uno sviluppo positivo sta per verificarsi in Irlanda grazie all'impianto generale del Charities (Amendment) Bill (2022) che modifica il Charities Act (2009). Questi emendamenti permetteranno alle organizzazioni per i diritti umani di registrarsi come enti di beneficenza e di beneficiare dello status di ente di beneficenza.

In precedenza, la promozione dei diritti umani non rientrava tra gli scopi che consentivano alle organizzazioni di ottenere lo status di ente di beneficenza. Pertanto, le organizzazioni per i diritti umani non potevano registrarsi in base a tale scopo per beneficiare dello status di ente di beneficenza.

Questa posizione non riconosceva il ruolo delle OSC come sostenitrici del bene comune e trasmetteva il messaggio che la promozione dei diritti umani non può essere uno scopo perseguito dalle organizzazioni caritative. Per le OSC, ciò ha avuto conseguenze pratiche sulle loro possibilità di possibilità di finanziamento, in quanto i finanziatori spesso richiedono lo status di ente di beneficenza come condizione per il finanziamento.

D'altra parte, in Germania si sono verificati sviluppi preoccupanti per quanto riguarda lo status di ente di beneficenza delle OSC.

Come in Irlanda, dal 2019 la legge tedesca sulla beneficenza è stata soggetta a modifiche, ma in questo caso esse sono state dannose per le OSC tedesche. Sia la legislazione sulla beneficenza che la giurisprudenza emersa sulla sua base hanno aggravato le incertezze sullo status di pubblica utilità di cui possono beneficiare le organizzazioni.

Lo status di pubblica utilità concesso da questa legge è fondamentale per il finanziamento e l'esenzione fiscale della società civile. I problemi principali sono due.

Il quadro legislativo contiene solo un elenco limitato di scopi di pubblica utilità che le organizzazioni che desiderano qualificarsi come enti di beneficenza possono perseguire. Le organizzazioni che lavorano per promuovere i diritti umani, la democrazia, la pace o la giustizia sociale non sono incluse. Inoltre, la giurisprudenza degli ultimi anni ha sollevato un'incertezza giuridica su quanto sia possibile influenzare la definizione delle politiche per qualificarsi ancora come organizzazione di pubblica utilità.

Questi sviluppi minacciano il settore della società civile e non riconoscono né sostengono una società civile attiva che si occupa di razzismo, cambiamento climatico, uguaglianza di genere, giustizia sociale e diritti umani.

## 2.2 COINVOLGERE LA SOCIETÀ CIVILE: UNA LUNGA STRADA DA PERCORRERE PER UN DIALOGO CIVILE EUROPEO

Il diritto alla partecipazione è una componente cruciale di uno spazio civico vivace e di una democrazia e uno Stato di diritto funzionanti. Le istituzioni hanno il dovere di perseguire politiche e narrazioni che consentano a cittadini e alle OSC di partecipare in modo significativo al dibattito pubblico e alla definizione delle politiche. Il dialogo civile è una componente essenziale della democrazia partecipativa.

Come si è detto nel primo capitolo, la società civile - sia i movimenti organizzati che quelli spontanei - consente e dà potere alle persone di partecipare liberamente alle questioni di interesse pubblico e di contribuire alla costruzione di una cultura di partecipazione attiva alla vita pubblica e della vita comunitaria, che è un prerequisito per l'inclusività, la qualità e la trasparenza del processo legislativo.

Ciò è riconosciuto dal Trattato sull'Unione europea che, all'articolo 11.2, stabilisce, dal 2009, l'obbligo giuridico per le istituzioni dell'UE di avviare un dialogo aperto, trasparente e regolare con la società civile organizzata.

Tuttavia, negli ultimi decenni le OSC hanno evidenziato lacune di lunga data nella partecipazione, nella consultazione e nel coinvolgimento della società civile nel processo decisionale dell'UE, e la pandemia ha avuto un effetto amplificativo.

Secondo un recente studio di Civil Society Europe e del Forum Civico Europeo, **le attuali pratiche di dialogo istituzionale con la società civile nel processo di elaborazione delle politiche europee, sia a livello europeo che nazionale, sono frammentarie** e «chiaramente non soddisfano gli standard fondamentali di ambiente favorevole, apertura e trasparenza, responsabilità e reattività, uguaglianza e inclusione, nonché sostenibilità e natura strutturale».

Lo studio ha rilevato che la mancanza di un quadro politico generale che definisca un approccio di base comune per l'attuazione dell'articolo 11 del TUE è considerata dalle OSC una delle principali lacune che incidono sulla coerenza, la trasparenza, l'inclusività e la regolarità del dialogo civile tra le OSC e i responsabili politici dell'UE. In mancanza di tale quadro di riferimento, **il dialogo civile tra le OSC e i responsabili politici dell'UE è per lo più incanalato attraverso processi top-down o è di natura informale.**

L'incapacità di garantire un approccio regolamentato al dialogo civile dell'UE si traduce anche nella mancanza di strutture di coordinamento e supporto sia all'interno che tra le istituzioni e gli organi dell'UE. Di conseguenza, le pratiche di dialogo civile variano notevolmente da un'istituzione all'altra (o addirittura da una DG o Direzione della Commissione all'altra).

Uno studio sull'impatto del COVID-19 sullo spazio civico e sui diritti fondamentali, commissionato dal Comitato economico e sociale europeo, ha inoltre evidenziato che **le OSC ritengono necessario studiare modi migliori per includere le OSC nei meccanismi europei esistenti e nei processi programmatici, come il semestre europeo, a livello nazionale e della UE.**

Migliorando la qualità delle valutazioni d'impatto e garantendo opportunità significative per il dialogo civile e sociale, l'impatto sociale e ambientale della legislazione nazionale e dell'UE sarebbe meglio bilanciato con l'impatto economico, e i diritti fondamentali sarebbero presi in considerazione in modo più adeguato durante la progettazione di leggi e politiche. Politiche migliori e più eque creerebbero un terreno più fertile per la fiducia nelle istituzioni democratiche.

## **IL TRAVAGLIATO COINVOLGIMENTO DELLA SOCIETÀ CIVILE ORGANIZZATA NELLA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA**

La Conferenza sul futuro dell'Europa è un esempio paradigmatico dell'approccio sbagliato delle istituzioni europee al dialogo civile, in particolare nella sua forma trasversale.

Promossa congiuntamente dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE, la Conferenza sul futuro dell'Europa viene presentata come «un catalizzatore di nuove forme di partecipazione pubblica a livello europeo, nazionale, regionale e locale». La Conferenza si pone l'obiettivo di dare ai cittadini un ruolo maggiore nella definizione delle politiche e delle ambizioni dell'UE, creando, in stretta collaborazione con la società civile, un nuovo forum pubblico per un dibattito aperto, inclusivo, trasparente e strutturato con gli europei sulle questioni chiave che riguardano la loro vita quotidiana.

Tuttavia, non è stato riconosciuto alla società civile organizzata un chiaro ruolo di partecipazione e la società civile non è stata coinvolta nel pensiero strategico, nella pianificazione o nell'organizzazione della Conferenza.

In questo contesto, le OSC si sono auto-organizzate attraverso la CSE - la propria Convenzione della Società Civile sul futuro dell'Europa, per contribuire attivamente alla definizione del processo.

Tuttavia, il Comitato esecutivo della Conferenza istituzionale ha rifiutato di includere un rappresentante della Convenzione della Società Civile sul futuro dell'Europa come osservatore. Alla Convenzione delle OSC sono stati assegnati 5 seggi (su 450) nella Plenaria del CoFoE, il cui ruolo principale è stato quello di discutere le raccomandazioni dei panel dei cittadini.

La plenaria non ha alcuna competenza decisionale in merito al risultato finale della Conferenza, prerogativa esclusivamente nelle mani delle quattro principali componenti istituzionali della Conferenza (Commissione, Consiglio dell'UE, Parlamenti europei e nazionali).

### **Sfide nazionali per l'accesso alle politiche dell'UE**

Un'ampia ricerca mostra una tendenza verso una partecipazione più debole e simbolica delle OSC nel processo decisionale nazionale, sotto forma di consultazioni dall'alto verso

il basso piuttosto che di dialogo tra OSC e autorità pubbliche.

Questi fattori influiscono negativamente sulla capacità delle OSC nazionali di partecipare e influenzare il processo legislativo dell'UE, poiché le ricerche dimostrano che di solito non vengono coinvolte nei processi europei a livello nazionale.

La scarsa inclusione delle OSC nei Piani nazionali di Ripresa e Resilienza ne è un esempio. Il rapporto finale della Conferenza sul Futuro dell'Europa delle OSC, nel capitolo sulla democrazia europea<sup>72</sup> (p. 79), chiede anche espressamente di sviluppare ulteriormente il processo decisionale dell'UE a livello nazionale, regionale e locale attraverso un maggiore coinvolgimento della società civile (2022).

## **LA PREPARAZIONE DEI PIANI NAZIONALI DI RIPRESA EMARGINIA LA SOCIETÀ CIVILE E INCLUDE PROGETTI DANNOSI PER L'AMBIENTE**

Una ricerca condotta dall'European Center for Not-for-Profit Law (ECNL) e da Civil Society Europe ha dimostrato che la partecipazione della società civile alla preparazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza e la sua inclusione tra i beneficiari dei finanziamenti è stata percepita dalle OSC come tutt'altro che soddisfacente in molti Paesi dell'UE.

Alcuni rapporti di organizzazioni civiche hanno anche mostrato come, mentre la società civile è stata spesso emarginata nei preparativi, i Piani Nazionali di Ripresa sono stati invece modellati dalle società di lobbying.

Recovery Watch, un progetto collaborativo di Osservatorio de la Deuda en la Globalización, Observatoire des Multinationales, Re:common, Corporate Europe Observatory, Friends of the Earth Europe, Food and Water Action Europe, Greenpeace Europe ha rilevato che, nonostante gli appelli affinché il Fondo europeo di Ripresa sia un motore per la transizione verde, «l'attività di lobbying dell'industria, sia a livello nazionale che comunitario, ha fatto sì che le imprese del settore petrolifero e del gas e i servizi di pubblica utilità restassero tra i maggiori beneficiari in Italia, Spagna, Portogallo e Francia».

Anche la mancanza di trasparenza e di divulgazione pubblica delle bozze dei piani di risanamento è stata identificata come una sfida al controllo esterno da parte di ONG o esperti settoriali, che avrebbero potuto garantire l'identificazione, la modifica o il rifiuto di misure dannose. Al contrario, la valutazione 'senza danni significativi' che gli Stati membri hanno presentato alla Commissione europea in merito agli investimenti previsti era di scarsa qualità e non rifletteva le opinioni di esperti terzi. Questo è stato identificato come un fattore che ha contribuito non solo agli investimenti pianificati che non soddisfano le ambizioni verdi stabilite dall'Unione Europea, ma anche all'approvazione di misure dannose per l'ambiente e il clima.

### 2.3 IL SOSTEGNO DELLA SOCIETÀ CIVILE:

#### LIMITI E OSTACOLI DELLE POLITICHE DI FINANZIAMENTO DELL'UE

L'approccio dell'UE al sostegno della società civile si è concentrato soprattutto sulle politiche di finanziamento. Infatti, il diritto alla libertà di associazione include la possibilità di cercare, ricevere e utilizzare risorse - umane, materiali e finanziarie - da fonti nazionali, estere e internazionali.

L'accesso e l'utilizzo dei finanziamenti forniscono alle associazioni i mezzi per operare e perseguire le proprie missioni e sono quindi essenziali per la capacità della società civile di operare. Le politiche di finanziamento di sostegno mirano a consentire alla società civile di impegnarsi in una pianificazione strategica e a lungo termine. Sono flessibili per consentire alle OSC di adattarsi a un panorama in evoluzione e ai bisogni emergenti, concentrandosi sull'apprendimento e sull'impatto a lungo termine.

Inoltre, sostengono e fanno crescere le infrastrutture della società civile, sia a livello organizzativo per sviluppare le capacità infrastrutturali (ad esempio, sostegno di base per assumere e mantenere il personale, politiche di benessere, pianificazione, strategie di genere, diversità e inclusione ecc.) sia a livello di settore, finanziando coalizioni e reti, capacità, competenze e leadership.

Possono essere integrate da altre serie di pratiche e strumenti di supporto, tra cui l'offerta di formazione, supporto nei processi di rendicontazione e di evoluzione, nonché la revisione tra pari e la condivisione delle lezioni apprese.

### UN APPROCCIO ALLA FILANTROPIA BASATO SULLA FIDUCIA

Negli ultimi anni, la comunità filantropica è diventata più aperta a riconoscere le responsabilità del settore dei donatori nel contribuire alle «disuguaglianze sistemiche, sia nei modi in cui la ricchezza viene accumulata sia nei modi in cui la sua diffusione è controllata. Questa storia è radicata nel razzismo, nel patriarcato e in altre forme di oppressione, che sono alla base di ogni problema sociale che le organizzazioni non profit cercano di affrontare».

Le odierne debolezze strutturali della società civile sono spesso interconnesse con le culture e le politiche dei donatori. Queste pratiche sono incorporate in relazioni caratterizzate da uno squilibrio di potere tra donatori e società civile. Infatti, in un contesto di dipendenza finanziaria della società civile, in assenza di meccanismi partecipativi significativi per plasmare sia le politiche che le norme e le strutture dei donatori, le priorità del settore civile sono state spesso pesantemente influenzate (o addirittura modellate) dalle strategie e dalle priorità dei donatori.

Inoltre, i donatori hanno un potere sproporzionato nella definizione dell'accountability (cioè nel decidere cosa significa "responsabilità", come funziona e chi ne risponde) e nella valutazione dell'impatto. Questi processi tendono ad avere costi burocratici che svuotano le capacità

della società civile di sviluppare processi di accountability propri verso le comunità e i beneficiari.

Di conseguenza, i donatori privati hanno iniziato a riflettere in modo più proattivo su come riportare il potere alle comunità e a coloro che le rappresentano, per garantire che le priorità siano guidate dai bisogni reali. Ciò richiede anche che i costi di applicazione, rendicontazione e valutazione non siano sproporzionati rispetto al sostegno ricevuto.

Un approccio interessante è quello della filantropia basata sulla fiducia, che pone intenzionalmente l'onere di costruire la fiducia tra donatori e società civile sui donatori, iniziando ad ascoltare le esigenze e le preoccupazioni delle organizzazioni che lavorano con le comunità.

Sebbene questo approccio presenti sfide e limiti, vi sono anche importanti riflessioni e lezioni apprese che possono sostenere un più ampio ripensamento del tipo di finanziamento e di relazione con i donatori di cui la società civile ha bisogno per costruire la propria resilienza contro la contrazione dello spazio civico e continuare a rispondere con successo alle esigenze dei cittadini e alle sfide sociali e democratiche che ci attendono, in un contesto di grande incertezza.

**Il programma “Cittadini, Uguaglianza, Diritti e Valori” (CERV) è diventato una fonte cruciale di finanziamento per le OSC che lavorano per promuovere e proteggere i valori dell'UE sul campo.**

Il sistema di intermediari nazionali che distribuiscono i finanziamenti a livello nazionale è stato accolto con favore anche per superare la politicizzazione dell'accesso ai fondi. **Tuttavia**, a questo proposito, alcune sfide devono essere affrontate affinché questa misura raggiunga il suo pieno potenziale e alimenti il settore.

**L'opportunità di partecipare in modo significativo alla definizione del programma, sia in termini di priorità tematiche che di funzionamento strutturale dei programmi (ad esempio, processi di candidatura, valutazione e rendicontazione) sono state e restano limitate.**

Di conseguenza, mentre il programma è stato istituito con la promessa di sostenere lo sviluppo a lungo termine e le capacità del settore, anche facilitando l'accesso ai finanziamenti da parte delle organizzazioni di base, nel campo dei diritti e dei valori **permangono gravi carenze.**

Ad esempio, la regola del cofinanziamento del programma costituisce un ostacolo per l'accesso ai finanziamenti da parte delle organizzazioni medio-piccole, soprattutto nei Paesi in cui il livello di finanziamento nazionale per lo Stato di diritto e la democrazia è scarso e le OSC critiche sono tagliate fuori dai finanziamenti pubblici. Inoltre, questo vincolo è particolarmente gravoso per l'organismo intermediario, che è tenuto a raccogliere fondi corrispondenti non solo per il proprio bilancio operativo, ma anche per l'importo riattribuito ad altre organizzazioni.

Per questo motivo, la società civile ha chiesto che venga eliminato il requisito di cofinan-

ziamento previsto per il CERV e altri finanziamenti accessibili alle OSC, come ha fatto la Commissione europea nel caso dei fondi strutturali nel contesto di COVID-19. Questo sarebbe un aiuto efficace per tutte le OSC che operano con budget limitati rispetto alle loro capacità operative e che necessitano di una procedura rapida, facile e diretta per accedere ai finanziamenti dell'UE, in particolare nel contesto della crisi umanitaria in corso.

**Inoltre, i finanziamenti esistenti non sono sufficientemente flessibili per adattarsi alle situazioni di crisi.** A questo proposito, il Forum Civico Europeo ha chiesto che gli intermediari che erogano i finanziamenti dell'UE a livello nazionale siano messi in grado di trasferire rapidamente sovvenzioni per azioni di emergenza con procedure di richiesta e rendicontazione semplificate e tempi flessibili (sull'esempio delle sovvenzioni per azioni del EEA e della Norvegia), oltre a sovvenzioni a più lungo termine.

**Gli obblighi di richiesta e rendicontazione del CERV sono troppo gravosi per le organizzazioni e richiedono più risorse rispetto al precedente Programma "Europa per i Cittadini."**

Ad esempio, nel contesto della richiesta di finanziamenti di base, che dovrebbero mirare a sostenere e sviluppare le capacità operative delle organizzazioni, il processo di richiesta è organizzato in modo simile a quello per le sovvenzioni ai progetti attraverso 'pacchetti di lavoro' orientati all'azione.

Di conseguenza, le OSC si trovano ad affrontare sfide di equilibrio tra 1) azioni di emergenza per rispondere a un panorama incerto, caratterizzato dal continuo scoppio di crisi e dall'apertura di nuove opportunità; 2) visione a lungo termine e progetti pianificati; 3) investimenti nello sviluppo delle capacità dell'organizzazione.

**Ostacoli nazionali all'accesso ai finanziamenti dell'UE**

Al di là del CERV, l'Unione Europea è un importante donatore per la società civile in tutti i campi d'azione, in particolare attraverso i Fondi strutturali e d'investimento europei (FSE), che sostengono la società civile nell'attuazione di una serie di diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali. Poiché alcuni governi dell'UE hanno utilizzato le politiche di finanziamento nel tentativo di limitare il lavoro delle OSC critiche, non sorprende che in alcuni casi ciò abbia influito sull'accesso delle OSC ai finanziamenti dell'UE.

## **LE OSC INCONTRANO OSTACOLI NELL' ACCESSO AI FINANZIAMENTI DELL' UE IN ALCUNI STATI MEMBRI**

Per esempio, uno studio dell'associazione croata di vigilanza GONG del giugno 2020 ha rilevato che nel 2020 la maggior parte delle gare d'appalto pubbliche per il "buon governo" e l'"inclusione sociale" del Fondo Sociale Europeo annunciate all'inizio dell'anno in **Croazia** non sono state aperte.

GONG scrive che la grande discrepanza tra gli annunci e la pubblicazione dei bandi pubblici lascia le organizzazioni civiche incapaci di

pianificare e finanziariamente esauste. Va notato che le organizzazioni colpite dalle manovre sono quelle che si occupano di diritti umani, diritti dei gruppi vulnerabili, corruzione e trasparenza.

Nella **Repubblica Ceca**, il nuovo Quadro finanziario pluriennale dell'UE ha comportato difficoltà nel garantire finanziamenti sufficienti. Nel precedente periodo di programmazione, era stata stabilita un'esenzione fiscale generalizzata per gli enti che svolgevano attività di pubblica utilità, cioè tipicamente le OSC, la cui quota nei progetti finanziati dal FSE era ridotta allo 0%. Le nuove norme non prevedono più un'esenzione generalizzata, ma consentono solo alle autorità di gestione di decidere di ridurre la quota del beneficiario allo 0% senza condizioni chiare.

Lutra, l'Istituto per la conservazione del patrimonio naturale, è una delle principali OSC ambientali in **Slovenia**. L'organizzazione ha vinto una serie di cause in tribunale contro le decisioni del Ministero dell'Ambiente per proteggere l'habitat e l'ecosistema, in linea con gli obiettivi del Green New Deal europeo per combattere il cambiamento climatico e il degrado ambientale.

Nonostante questi successi legali, il dibattito in corso con il ministro dell'Ambiente ha influito sulla capacità di Lutra di portare avanti altri progetti. Ad esempio, nel 2020 Lutra ha firmato un contratto per il finanziamento europeo LIFE+, per il quale è obbligata a cercare un finanziamento partner e l'approvazione del Ministero dell'Ambiente. Nonostante Lutra si sia candidata all'invito del ministero a cercare un finanziamento da parte di un partner, il ministro Vizjak continua a ritardare l'adempimento dell'obbligo di firmare il contratto di partenariato.

Nell'aprile 2022, in **Francia**, il ministro degli Interni Gerald Darmanin ha chiesto alla Commissione europea di ritirare il finanziamento di un progetto dell'UE concesso a un'organizzazione francese che opera a favore delle donne musulmane. Questa richiesta è arrivata dopo che la proposta di progetto era stata valutata e approvata sulla base dei criteri di ammissibilità e selezione da parte della Commissione europea. La richiesta non era basata su prove solide derivanti da un'indagine legale.

Questi casi potrebbero essere disciplinati dal diritto dell'UE (art. 4 TUE sul principio di leale cooperazione) «se la decisione fosse presa allo scopo di compromettere il raggiungimento di un obiettivo del diritto dell'UE», come il Green Deal o il Piano d'azione europeo contro il razzismo. Secondo l'articolo 17 del TUE, la Commissione europea è la custode dei Trattati dell'UE e deve garantire la loro applicazione e quella delle 'misure adottate dalle istituzioni in base ad essi'. Le OSC hanno il diritto di essere protette in base ai diritti sanciti dalla Carta e dal diritto dell'UE.

## 2.4 PROTEZIONE DELLA SOCIETÀ CIVILE:

### L'APPROCCIO DELL'UE INTEGRA O METTE IN SECONDO PIANO LA SOCIETÀ CIVILE COME ATTORE DEMOCRATICO?

Gli Stati hanno il dovere di rispettare, promuovere e proteggere i diritti umani e coloro che li difendono.

Gli Stati membri dell'UE e la presentazione dell'UE alle Nazioni Unite hanno inoltre assunto impegni internazionali per impegnarsi, sostenere e proteggere la società civile, tra cui la risoluzione del Consiglio per i diritti umani (CDU) del 2016 "sullo spazio della società civile", la risoluzione del 2018 "sullo spazio della società civile: impegno con le organizzazioni internazionali e regionali" e la risoluzione del 2021 "sullo spazio della società civile: COVID-19: la strada della ripresa e il ruolo essenziale della società civile".

Oggi l'Unione europea dispone di strumenti senza precedenti per promuovere e tutelare la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali, come l'European Rule of law toolbox, il Piano d'azione europeo per la democrazia (EDAP) e la Strategia sulla Carta europea dei diritti fondamentali.

Nell'ambito di queste strategie, la Commissione europea ha avviato una serie di iniziative promettenti, in particolare le misure per contrastare le SLAPP contro gli organismi di vigilanza pubblica e il programma di finanziamento Citizens, Equality, Rights and Values (CERV). In tutte queste azioni, la Commissione europea riconosce il contributo fondamentale della società civile.

Ha inoltre avviato e vinto **due procedure d'infrazione contro la legge ungherese** sui finanziamenti esteri alla società civile e il disegno di legge che criminalizza l'aiuto ai richiedenti asilo, creando un precedente positivo per il resto dell'Unione europea contro iniziative simili e dimostrando il ruolo che la Corte di giustizia europea (CGUE) può svolgere nella protezione dello spazio civico e dei diritti fondamentali sia a livello nazionale che europeo.

**Pur essendo benvenute, queste misure affrontano per lo più in modo frammentario alcuni dei problemi più urgenti con cui le OSC devono confrontarsi. Non è ancora emersa una soluzione globale.**

La mancanza di iniziative che diano potere alla società civile è particolarmente evidente se si considerano i progressi compiuti negli ultimi anni nel campo del pluralismo dei media, tra cui la Legge europea sulla libertà dei media e le raccomandazioni sulla sicurezza dei giornalisti.

In particolare, l'EDAP e la revisione dello Stato di diritto, che sono stati identificati come sedi importanti per alimentare il pluralismo dei media e difendere il ruolo democratico della società civile, non riconoscono - e rischiano quindi di mettere in secondo piano - lo spazio civico come pilastro a sé stante della democrazia e dello Stato di diritto accanto al pluralismo dei media.

Ciò non solo non risponde alle richieste di un ruolo proattivo nella difesa della so-

cietà civile, ma limita anche l'efficacia degli strumenti a disposizione. Ad esempio, poiché l'obiettivo della revisione dello Stato di diritto europeo è quello di avviare dialoghi e dibattiti pubblici sullo Stato di diritto a livello nazionale, il suo successo è intrinsecamente legato all'abilità e alle capacità della società civile - accanto ai giornalisti - di raggiungere e mobilitare l'opinione pubblica sui risultati e le raccomandazioni della Commissione europea. Ma questo è sempre più difficile nel contesto di una contrazione dello spazio civico, dove coloro che si impegnano con il meccanismo sono messi da parte, sottofinanziati o addirittura presi di mira a livello nazionale.

**La condizionalità per il finanziamento dello Stato di diritto potrebbe essere un potente strumento per dare un'influenza politica alla revisione annuale dello Stato di diritto. Tuttavia, è necessario superare alcuni gravi difetti per garantire che questo meccanismo sia efficace, percepito come legittimo dai cittadini e non danneggi le forze che difendono attivamente la democrazia sul campo.**

Innanzitutto, nonostante il nome 'meccanismo dello Stato di diritto', questa iniziativa *"non riguarda la protezione dello Stato di diritto. Si tratta invece di proteggere il bilancio dell'UE, poiché le violazioni dello Stato di diritto che non sono strettamente collegate all'assorbimento del bilancio dell'UE non possono essere sanzionate"*. Pertanto, le violazioni che non comportano un uso improprio del bilancio non saranno coperte.

In secondo luogo, le politiche di coesione sono fondamentali per sostenere lo sviluppo economico dei Paesi e affrontare le disuguaglianze all'interno e tra i Paesi. **Il regolamento del meccanismo non prevede come questi finanziamenti saranno reindirizzati per garantire che coloro che vivono nei Paesi presi di mira non paghino le conseguenze delle violazioni dei loro governi.**

Nei Paesi in cui il pluralismo dei media è seriamente compromesso e la società civile è messa ai margini e screditata dalle autorità pubbliche, i governi *"probabilmente volgeranno la situazione a proprio vantaggio, mostrando l'UE come un organismo di parte che ricatta e punisce gli Stati membri che non rispettano le regole"*, con uno scarso contrappeso nella sfera pubblica.

L'UE dovrà trovare percorsi appropriati per erogare i finanziamenti direttamente ai beneficiari, compresa la società civile il cui accesso ai finanziamenti è anch'esso a rischio.

La Commissione europea dovrebbe reindirizzare una parte di questi fondi per sostenere le capacità della società civile indipendente sul campo e dei giornalisti indipendenti che hanno sofferto per la riduzione dello spazio civico, delle risorse e delle capacità come conseguenza del deterioramento dello Stato di diritto.

### 3. LA STRADA DA PERCORRERE: LA NECESSITÀ DI UNA STRATEGIA EUROPEA PER LA SOCIETÀ CIVILE

Per promuovere uno spazio civico fiorente a livello europeo e nazionale e rispondere alle sfide e alle lacune sopra descritte, la Commissione europea dovrebbe lanciare una strategia europea proattiva per uno spazio civico aperto e una società civile resiliente, rispondendo alla **risoluzione del Parlamento europeo dell'8 marzo 2022 sulla contrazione dello spazio per la società civile in Europa** (2021/2103(INI)), alla relazione finale della Conferenza sul futuro dell'Europa nel capitolo sulla democrazia europea(2022) e alle richieste della società civile in tutta Europa.

Come richiesto dalla relazione d'iniziativa del Parlamento europeo, la strategia dell'UE per la società civile dovrebbe dare *"un autentico riconoscimento politico al ruolo cruciale svolto dalle OSC nella realizzazione dei valori e delle politiche democratiche"*:

- integrando tutti gli strumenti esistenti;
- colmando le lacune in materia di monitoraggio, sostegno e protezione;
- collegando chiaramente gli strumenti di monitoraggio e rendicontazione ai meccanismi di applicazione dell'UE (come le procedure di infrazione e la condizionalità dello Stato di diritto) per garantire un'azione di follow-up tempestiva ed efficace.

Le sezioni che seguono si basano su proposte e raccomandazioni collettive della società civile in merito a ciò che la strategia europea per la società civile potrebbe contenere intorno alle quattro aree chiave di azione dell'UE sopra menzionate, tra cui:

- la dichiarazione congiunta delle OSC "La società civile in prima linea - 5 punti per l'azione dell'UE 2019-2024" (2019),
- "Raccomandazioni per una politica e una strategia europea globale sulla società civile" (2020),
- il rapporto finale della Conferenza sulla società civile per il futuro dell'Europa (2022),
- lo studio sulle implicazioni della pandemia COVID-19 sui diritti fondamentali e lo spazio civico (2022),
- il rapporto finale della Conferenza sul futuro dell'Europa nel capitolo sulla democrazia europea (2022),

- il documento di Recharging Advocacy for Rights in Europe (RARE) su "una strategia europea per la società civile: riconoscimento, inclusione, protezione" (di prossima pubblicazione),
- il documento della Civil Liberties Union for Europe "Bringing human rights and Article 2 values to life: the roles, challenges and solutions for civil society" (di prossima pubblicazione).

### **3.1 RAFFORZARE LA SOCIETÀ CIVILE COME ATTORE DEMOCRATICO E SOCIALE CHIAVE PER L' UNIONE EUROPEA ATTRAVERSO IL RICONOSCIMENTO POLITICO E LE POLITICHE DI SOSTEGNO A LIVELLO NAZIONALE E DELL'UE**

La strategia dovrebbe definire la società civile a livello europeo e stabilire le priorità politiche per svilupparne le capacità e sostenerla in caso di attacchi.

La strategia e la definizione di società civile dovrebbero essere basate sugli articoli 2 e 11 del TUE e integrate negli standard internazionali sui diritti umani, riconoscendo la diversità degli attori senza scopo di lucro in termini di strutture, modus operandi, portata e azioni. Dovrebbe inoltre identificare le organizzazioni della società civile come attori chiave per la democrazia europea, le società resilienti, la giusta transizione verde e digitale e per l'economia sociale europea.

- Aggiungere un quarto pilastro nell'EDAP sulla "Promozione della partecipazione attiva e democratica al di là delle elezioni". Tale capitolo dovrebbe fornire una definizione di società civile basata sui diritti e concentrarsi sul ruolo della società civile nella promozione dell'educazione e della pratica della democrazia e della cittadinanza democratica, dello Stato di diritto e dei diritti umani (cfr. il parere del CESE sul Piano d'azione europeo per la democrazia, 2021); il pilastro dovrebbe inoltre riconoscere l'importanza dell'educazione civica nei confronti della società civile e promuovere un'azione più proattiva a livello dell'UE in questo ambito. (Si vedano le raccomandazioni sull'educazione alla cittadinanza in Europa del NECE - Networking Citizenship Education, 2020; Carta del CdE sull'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione ai diritti umani (CM/Rec(2017)).
- Monitorare, documentare e analizzare le sfide affrontate dalla società civile in un vero e proprio pilastro a sé stante sull'ambiente favorevole alla società civile e ai difensori dei diritti umani nella revisione dello Stato di diritto europeo, adottando un approccio ampio e strutturato (si veda il progetto di relazione del Parlamento europeo sulla relazione della Commissione sullo Stato di diritto del 2021 (2021/2180(INI)).

La Commissione europea dovrebbe garantire che le leggi e le politiche europee assicurino uno spazio favorevole alla società civile ed evitino effetti collaterali negativi legati alla loro attuazione. Ciò richiede:

- Un chiaro impegno a proporre una legislazione sullo Statuto delle associazioni transfrontaliere, uno strumento giuridico che consenta il lavoro internazionale, il movimento transfrontaliero e il trasferimento delle organizzazioni della società civile all'interno dell'UE - e gli standard minimi per le organizzazioni senza scopo di lucro, come richiesto dalla risoluzione del Parlamento europeo del 17 febbraio 2022 con raccomandazioni alla Commissione su uno statuto per le associazioni transfrontaliere europee e le organizzazioni senza scopo di lucro (2020/2026(INL)). Questi standard, elaborati insieme alle OSC, dovrebbero essere pienamente conformi alla libertà di associazione, espressione e riunione sancita dal diritto internazionale e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e tenendo conto delle diverse realtà delle OSC, comprese le loro funzioni di vigilanza e di advocacy (cfr. il documento di posizione congiunta della società civile europea sulla proposta del Parlamento europeo per uno statuto europeo delle associazioni, 2022).
- Effettuare una valutazione strutturata dell'impatto ex-ante delle politiche dell'UE sullo Stato di diritto, la democrazia e lo spazio della società civile. Ciò dovrebbe essere fatto attraverso la raccolta di prove da un approccio intersezionale da parte di un'ampia gamma di stakeholder, in particolare dalle comunità emarginate, comprese le comunità di migranti e razziali. Se le OSC sono regolamentate dalle politiche dell'UE o ne sono indirettamente interessate, la Commissione europea dovrebbe garantire che si tenga conto delle loro specificità e degli standard dei diritti fondamentali.
- Formare i funzionari dell'UE affinché comprendano cos'è e come opera la società civile, il suo ruolo democratico e sociale e la sua specificità, al fine di garantire che le politiche dell'UE in tutti i campi d'azione la riflettano e la tutelino adeguatamente.
- L'UE dovrebbe rivedere tutta la legislazione e la politica dell'UE - e le relative trasposizioni nazionali - in materia di immigrazione, criminalità organizzata, antiriciclaggio e antiterrorismo per verificarne l'impatto sui diritti dei migranti, delle comunità razziali e dei difensori dei diritti umani. Laddove vengano identificati tali casi, la Commissione europea dovrebbe fornire un rimedio, ad esempio attraverso linee guida appropriate su come interpretare il diritto dell'UE (specialmente nell'area del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo) ed esenzioni ad hoc (come auspicato nel caso dell'eccezione umanitaria nella direttiva UE sulle agevolazioni).
- La Commissione europea dovrebbe anche intraprendere una mappatura delle opportunità offerte dalle leggi e dalle politiche dell'UE esistenti per proteggere lo spazio civico, nonché delle aree in cui esse hanno un effetto negativo indebito sulla società civile, anche a causa di un'attuazione eccessiva.

## PRATICHE PROMETTENTI

**In Francia, la Carta degli impegni reciproci fornisce un riconoscimento politico al ruolo della società civile e un quadro di riferimento per il dialogo civile.**

La Carta degli impegni reciproci (Charte d'engagement Reciproque) tra autorità pubbliche nazionali e locali e associazioni è stata firmata nel 2014. In particolare, le autorità locali si impegnano a:

- condurre una politica associativa coerente che tenga conto di tutti i campi di intervento delle associazioni e che riconosca il possibile contributo delle associazioni in tutti i campi di competenza delle comunità;
- incoraggiare la creazione di luoghi di accoglienza, informazione e consulenza;
- attuare in tutta trasparenza diverse forme di sostegno alle associazioni, compresi i sussidi legati ai progetti realizzati dalle associazioni, il prestito di locali e attrezzature adeguate.

L'obiettivo è quello di riconoscere meglio il ruolo essenziale svolto dalle associazioni nella società civile e di intensificare la cooperazione dei vari firmatari al servizio dell'interesse generale. Si noti che viene prestata particolare attenzione anche al monitoraggio, alla valutazione e all'attuazione della Carta.

**In Lettonia, il Piano di sviluppo nazionale mira a rafforzare la partecipazione civica.**

Il Piano di sviluppo nazionale 2021-2027 prevede l'impegno a rafforzare la società civile, le iniziative civiche e la promozione del volontariato, nonché a stabilire un dialogo paritario con la società civile e con le parti sociali (dialogo sociale).

Nel luglio 2021, l'Alleanza civica - Lettonia (CAL) ha presentato con successo proposte di modifica alla Procedura per la valutazione dell'impatto iniziale dei progetti legislativi, sottolineando che nel valutare l'impatto iniziale di un atto giuridico è necessario valutare anche il suo impatto su associazioni e fondazioni, valori democratici e società civile.

**In Slovenia, la legge sulle organizzazioni non governative pone le basi per lo sviluppo della società civile**

Il 23 marzo 2018, il Parlamento sloveno ha approvato la legge sulle organizzazioni non governative (OSC). Questa legge definisce cosa sia una OSC, le conferisce il diritto allo status di pubblica utilità, descrive i ruoli e le responsabilità dei diversi attori pubblici responsabili di fornire

un ambiente favorevole alle OSC; e propone un fondo pubblico per lo sviluppo delle OSC destinando parte del gettito fiscale alle organizzazioni e alle attività della società civile.

Il fondo è gestito dal Ministero della Pubblica Amministrazione. Inoltre, questa legge stabilisce l'obbligo per lo Stato di sviluppare strategie per lo sviluppo del settore delle OSC.

Le istituzioni europee dovrebbero anche intraprendere azioni per sostenere il ruolo democratico della società civile a livello nazionale, tra cui:

- Incoraggiare gli Stati membri ad adottare strategie nazionali per la società civile, in dialogo con le OSC, per rafforzare l'attuazione della strategia della Commissione europea sulla società civile e garantire un ambiente giuridico e politico favorevole alla società civile in ogni Stato membro dell'UE.
- Affrontare le carenze e gli ostacoli a uno spazio civico libero e vivace identificati nei rapporti annuali sullo Stato di diritto europeo e sullo spazio civico della FRA, presentando raccomandazioni concrete per paese con obiettivi e scadenze, nonché politiche europee nei settori pertinenti.
- Creare un meccanismo di allerta permanente che confluisca costantemente nel meccanismo europeo sullo Stato di diritto della Commissione europea e che consenta di reagire e agire rapidamente; tale meccanismo di allerta dovrebbe portare a una rapida (ri)valutazione della situazione che consenta di reagire tempestivamente e concretamente a livello di UE, ad esempio con raccomandazioni, dialogo e sanzioni.
- Continuare ad avviare procedure d'infrazione, in caso di violazione del diritto dell'Unione europea che infranga lo spazio civico e i diritti della Carta ad esso associati. Si dovrebbe prendere in considerazione l'uso di procedure accelerate e misure provvisorie quando c'è il rischio di un danno irreparabile.
- Garantire un ruolo più attivo e prevedibile per la società civile nelle procedure di infrazione in corso e fornire finanziamenti alle OSC per condurre controversie strategiche a livello nazionale e regionale, compresa l'azione presso la Corte di giustizia dell'UE.

### 3.2 IMPEGNARSI: GARANTIRE UN AMBIENTE FAVOREVOLE ALLA SOCIETÀ CIVILE A LIVELLO EUROPEO, IMPEGNANDOSI IN UN DIALOGO CIVILE REGOLARE, TRASPARENTE E SIGNIFICATIVO NELL' INTERO PROCESSO LEGISLATIVO E POLITICO

L'articolo 11 del TUE richiede esplicitamente alle istituzioni dell'UE di dare a cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso mezzi adeguati, la possibilità di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.

L'attuazione del dialogo civile ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, del TUE è una richiesta di lunga data della società civile europea, sostenuta a livello istituzionale da diversi pareri del CESE e dal lavoro del suo gruppo di collegamento (Democrazia partecipativa, una storia di successo scritta dal CESE, 2020), nonché da diverse relazioni e risoluzioni del Parlamento europeo, a partire dalla risoluzione del 13 gennaio 2009 sulle prospettive di sviluppo del dialogo civile nel quadro del Trattato di Lisbona o, più recentemente, dalla **risoluzione del Parlamento europeo dell'8 marzo 2022 sulla riduzione dello spazio per la società civile in Europa** (2021/2103(INI)). In questo quadro si inserisce la tradizione consolidata della consultazione (articolo 11, paragrafo 3, del TUE). Allo stesso tempo, la disposizione invita a passare a un modello più avanzato di partecipazione, il cosiddetto "dialogo civile".

A livello europeo, l'attuazione dell'articolo 11 comporta:

- Una revisione dell'impegno della società civile nell'intero ciclo di elaborazione delle leggi e delle politiche dell'UE, non solo su aree tematiche specifiche ma anche su questioni programmatiche nell'intero ciclo politico, come ad esempio nello sviluppo del programma di lavoro delle istituzioni europee. Questo studio dovrebbe identificare le pratiche positive al fine di sviluppare e attuare linee guida e standard minimi di partecipazione civica in tutte le istituzioni.
- Creare strutture di coordinamento (focus points) per il dialogo civile all'interno di ogni istituzione dell'UE, compresa ogni DG della Commissione europea, formalizzando e strutturando il coinvolgimento delle OSC su questioni politiche settoriali, al di là della consultazione, lungo tutte le fasi di elaborazione delle politiche, compresa la fase di attuazione e valutazione. Queste strutture dovrebbero anche consentire alla società civile di allertare la Commissione europea affinché intervenga nel caso in cui le misure restrittive degli Stati membri compromettano il raggiungimento degli obiettivi delle politiche dell'UE e violino il diritto comunitario.
- Rivedere la composizione dei gruppi di esperti, degli organi consultivi e delle task force in tutte le istituzioni dell'UE, in particolare nel Consiglio europeo, per garantire un'equa rappresentanza delle OSC e bilanciare l'influenza basata sugli interessi commerciali.

- Ospitare un dialogo strutturato annuale con la società civile per la definizione dell'agenda sulle priorità strategiche orizzontali e tematiche della Commissione europea.
- Formare i funzionari dell'UE su come attuare una partecipazione significativa e assegnare tempo e risorse umane e finanziarie sufficienti ai processi di partecipazione.
- Realizzare un accordo inter-istituzionale per l'attuazione dell'articolo 11 del Trattato di Lisbona, al fine di attuare un dialogo civile significativo, strutturale, inclusivo e trasparente e consentire a cittadini e alle loro organizzazioni di essere coinvolti in modo significativo in tutti i processi decisionali dell'UE. Tale accordo dovrebbe includere i punti sopra citati e creare un quadro solido per il dialogo civile, compresa la definizione di standard minimi di dialogo civile e l'integrazione di buone pratiche, procedure e meccanismi in tutte le istituzioni dell'UE. Oltre al dialogo tematico, dovrebbe anche sviluppare un'entità permanente di coordinamento inter-istituzionale per il dialogo civile trasversale a livello UE (Civil Society Europe & the European Civic Forum, Towards an open, transparent and structured civil dialogue, 2021).
- Fornire linee guida più specifiche e standard minimi che gli Stati membri devono rispettare durante le procedure di nomina del CESE, in modo da garantire una selezione trasparente ed equa dei membri e una più equa rappresentanza delle organizzazioni della società civile.

## PRATICHE PROMETTENTI A LIVELLO DI UE

Alcuni esempi positivi relativi a un dialogo strutturato con le organizzazioni della società civile riguardano l'adesione dell'UE a due convenzioni internazionali: la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, che ha portato al regolamento di Aarhus, recentemente rafforzato per rafforzare la capacità della società civile europea di esercitare un controllo sulle decisioni che riguardano l'ambiente, nonché la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e il suo quadro di attuazione a livello di UE.

*Gruppo Trasparenza, società civile e comunicazione della Direzione generale Commercio*

La Direzione generale Commercio è uno dei pochi servizi della Commissione europea che ha istituito un team specifico per il coordinamento delle relazioni con la società civile, che si occupa dell'attuazione di un dialogo regolare e strutturato con le OSC.

Il dialogo ha lo scopo di informare e discutere gli sviluppi in corso della politica commerciale dell'UE e si svolge in stretta consultazione con il

Gruppo di contatto per il dialogo con la società civile, una struttura di supporto che comprende un rappresentante per ciascuna delle ampie categorie di organizzazioni coinvolte nel dialogo con la società civile. Il team Trasparenza, società civile e comunicazione gestisce anche un database che registra gli incontri del servizio con le parti interessate.

Pur essendo considerata una pratica complessivamente positiva, il fatto che le imprese siano più numerose delle OSC nel dialogo con la società civile ha suscitato critiche. In questo contesto, è stato recentemente commissionato uno studio di valutazione completo per valutare e migliorare il processo del Dialogo della società civile, anche per quanto riguarda la necessità di garantire una migliore rappresentanza delle OSC.

Come si è detto, la Commissione europea dovrebbe anche promuovere la partecipazione al processo di elaborazione delle politiche e ai meccanismi sia a livello europeo che nazionale, attraverso:

- la richiesta agli Stati membri di rafforzare o creare infrastrutture di dialogo civile a livello nazionale, al fine di coinvolgere meglio le OSC nei processi di elaborazione delle politiche europee. La partecipazione a tali strutture dovrebbe essere debitamente sostenuta con finanziamenti e corsi di formazione per lo sviluppo delle capacità;
- l'incoraggiamento agli Stati membri a preparare e adottare piani nazionali di attuazione dell'accordo inter-istituzionale per l'attuazione dell'articolo 11 del TUE, che possono basarsi, se opportuno, su strutture e quadri di dialogo civile già esistenti;
- la valutare regolare del coinvolgimento della società civile nelle consultazioni relative all'elaborazione delle politiche dell'UE a livello nazionale e affrontare con misure pertinenti i casi in cui tale impegno è carente. Ad esempio, la partecipazione della società civile è un requisito legale nella preparazione dei piani per l'utilizzo dei fondi a gestione condivisa (compresi i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza), su cui gli Stati membri riferiscono alla Commissione europea riguardo piani che presentano. La Commissione europea potrebbe imporre sanzioni nel caso in cui questo dialogo non avvenisse o fosse solo un esercizio formale, assicurando che i piani non vengano approvati fino a quando non ci sarà una partecipazione significativa.

## PRATICHE PROMETTENTI A LIVELLO NAZIONALE

### **Il dialogo strutturato del semestre UE della Danimarca**

Da diversi anni, il governo danese ha istituito un processo di dialogo civile su questioni comunitarie legate al ciclo del semestre europeo e alla strategia Europa 2020. Il dialogo è intersettoriale, strutturato e regolare, con tre incontri annuali che coincidono con i momenti chiave del ciclo del semestre, in cui sono coinvolti diversi ministeri.

Sulla base degli indicatori del Semestre e delle raccomandazioni nazionali, i partecipanti hanno l'opportunità di condividere le loro opinioni sui progressi compiuti nei numerosi settori coperti dal ciclo del Semestre e di contribuire attivamente ai rapporti nazionali di attuazione. Sebbene il modello sia considerato ben consolidato e funzioni molto bene, finora non è stato utilizzato come struttura più ampia per il dialogo trasversale per affrontare altre questioni orizzontali dell'UE.

### **Audizioni pubbliche auto-organizzate in Polonia sul Piano nazionale di ripresa e resilienza.**

In risposta all'omissione della società civile organizzata dalla preparazione e dalla consultazione sul Piano nazionale di ripresa e resilienza in Polonia, una coalizione non ufficiale di OSC si è mobilitata per avviare una propria serie di audizioni pubbliche.

Nel giro di poche settimane, la coalizione ha organizzato la più grande audizione pubblica mai realizzata in Polonia, dando vita a una serie di 11 audizioni pubbliche in 11 giorni, con la partecipazione di oltre 460 relatori (provenienti dalla società civile, dalle amministrazioni locali, dai sindacati, dalle imprese, ecc.)

Queste audizioni pubbliche sono state tenute in collaborazione con funzionari del Ministero dei Fondi e della Politica Regionale, sotto il patrocinio della Sottocommissione per lo Sviluppo del Partenariato.

Queste audizioni hanno gettato le basi per altre collaborazioni con le imprese e le parti sociali, nonché con le autorità locali. Ciò dimostra la determinazione delle OSC nel difendere il dialogo civile, nel coinvolgere le parti sociali e le autorità locali e nel far sentire la loro voce ai decisori politici, che a loro volta hanno riconosciuto il valore della loro voce partecipando e adottando un ruolo di ascoltatori.

## **LA OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, UN MODELLO DI PARTECIPAZIONE PUBBLICA COLLABORATIVA**

L'Open Government Partnership (OGP) crea piani d'azione su un'ampia gamma di questioni e si impegna a valutare pubblicamente e in modo indipendente i loro progressi.

Ha realizzato un modello unico di partecipazione pubblica basato sul-

la collaborazione tra governo, società civile e altre parti interessate (ad esempio, cittadine, organizzazioni della società civile, dipartimenti governativi, governi subnazionali, parlamento, accademici, settore privato, ecc.)

L'OGP ha basato la sua azione sulla ricerca che dimostra che un governo aperto è più accessibile, più reattivo e più responsabile nei confronti dei cittadine e che il miglioramento del rapporto tra i cittadine e il loro governo ha benefici a lungo termine per tutti.

Su questa base, l'OGP ha creato un modello unico di partecipazione pubblica che mira a garantire che la società civile abbia un ruolo nella formazione e nella supervisione dei governi.

Questo approccio è guidato da quattro principi chiave che devono essere approvati dai membri: trasparenza, partecipazione inclusiva, responsabilità, innovazione e ambizione.

Per incarnare questi principi e guidare l'approccio collaborativo, l'OGP ha sviluppato, grazie alla sua esperienza, 5 standard di partecipazione e co-creazione che comprendono:

- Stabilire uno spazio per il dialogo e la collaborazione continui tra governo, società civile e altre parti interessate non governative.
- Fornire informazioni aperte, accessibili e tempestive sulle attività e sui progressi compiuti nell'ambito della partecipazione di un membro all'OGP.
- Fornire opportunità inclusive e informate per la partecipazione pubblica durante la co-creazione del piano d'azione.
- Fornire una risposta motivata e garantire un dialogo continuo tra il governo e la società civile e altri stakeholder non governativi, come appropriato, durante la co-creazione del piano d'azione.
- Fornire opportunità inclusive e informate per un dialogo e una collaborazione continui durante l'attuazione e il monitoraggio del piano d'azione.

Inoltre, questo processo è abbinato al "Meccanismo di rendicontazione indipendente" che monitora i progressi dei membri nell'attuazione dei piani d'azione, garantendo la trasparenza e promuovendo la responsabilità e la fiducia tra i cittadine e i governi aderenti.

Il dialogo civile è fondamentale anche in tempi di crisi. Le istituzioni europee dovrebbero associare meglio le organizzazioni della società civile alle discussioni sulla gestione delle crisi, sui bisogni emergenti da affrontare e sulle possibili soluzioni. A tal fine:

- L'infrastruttura di dialogo, che alimenta il lavoro di definizione delle politiche della Commissione europea in tempi regolari, dovrebbe consentire un rapido impegno della società civile anche in tempi di crisi.

- La Commissione europea dovrebbe aprire uno spazio per discutere le lezioni apprese e le migliori pratiche relative alla cooperazione delle istituzioni nazionali ed europee con gli attori civici e alla loro inclusione nelle risposte politiche che affrontano la pandemia di Covid-19 e l'attuale crisi umanitaria. Si dovrebbe tracciare un'analisi dei punti di forza e di debolezza per essere preparati alle crisi future. Un aspetto cruciale da analizzare è come le corrette interazioni tra istituzioni e OSC in "tempi normali" siano fondamentali per l'efficienza in tempi di crisi. Questa riflessione dovrebbe portare a un migliore coinvolgimento e impegno delle OSC nelle crisi future a tutti i livelli, anche all'interno del Meccanismo di Protezione Civile dell'UE.

### 3.3 SOSTEGNO: SOSTENERE IL SETTORE CIVICO ATTRAVERSO POLITICHE DI FINANZIAMENTO FLESSIBILI E ALTRE MISURE

Come detto in precedenza, sostenere il settore significa fornire risorse, anche finanziarie, per sviluppare le infrastrutture, le capacità, le competenze e la leadership necessarie per affrontare le sfide e le opportunità future.

Le politiche di finanziamento dell'UE dovrebbero essere volte a promuovere il ruolo democratico del settore civico ed essere sufficientemente flessibili e agili da consentire l'accesso delle organizzazioni di base alle reti nazionali ed europee (per raccomandazioni dettagliate su questo aspetto, si veda la lettera congiunta delle OSC sull'attuazione del programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori (CERV) dal 23 febbraio 2021).

Inoltre, poiché le OSC si occupano di questioni sociali complesse che richiedono un pensiero sistemico innovativo e a lungo termine, oltre a risposte tempestive, potrebbero dover sperimentare e adottare un approccio per tentativi per trovare strategie significative per il loro contesto. **Di conseguenza, è fondamentale orientarsi verso un approccio al finanziamento delle OSC basato sulla fiducia e lasciare loro un margine di manovra per adattarsi a un panorama politico e sociale in continua evoluzione.**

A tal fine, la Commissione europea dovrebbe:

- Utilizzare le infrastrutture di dialogo per coinvolgere in modo significativo (e non solo informare) la società civile nelle decisioni riguardanti: 1) le priorità strategiche dei finanziamenti europei, i regolamenti finanziari e i finanziamenti specifici dell'UE accessibili alle OSC; 2) valutare l'accessibilità dei finanziamenti per le organizzazioni - soprattutto a livello di base - e identificare gli ostacoli che dovrebbero essere superati; 3) condividere e discutere le lezioni apprese tra i beneficiari e tra questi e i servizi della Commissione europea.
- Fare il punto sulle promettenti pratiche di finanziamento dell'UE, come l'erogazione tramite intermediari delle OSC nel programma CERV, ed estenderle ad altri flussi di finanziamento, ove opportuno, per semplificare l'accesso delle OSC

a tutti i finanziamenti dell'UE. In particolare, la Commissione europea dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di estendere i modelli indiretti di erogazione dei finanziamenti (tramite intermediari delle OSC) alle OSC ad altri programmi di finanziamento, come i fondi strutturali, che possono sostenere lo sviluppo e il rafforzamento delle capacità e delle infrastrutture delle OSC.

- Rinunciare al requisito del cofinanziamento previsto per il Programma Cittadini, Uguaglianza, Diritti e Valori (CERV) e per altri finanziamenti accessibili alle OSC. Laddove ciò non sia possibile, l'UE dovrebbe incoraggiare gli Stati membri ad adottare misure concrete per integrare gli attuali schemi di finanziamento dell'UE con finanziamenti nazionali, anche istituendo fondi nazionali per la democrazia, lo stato di diritto e i diritti fondamentali.
- Mappare gli ostacoli esistenti che impediscono alle OSC di accedere ai finanziamenti dell'UE, al fine di affrontarli con strumenti adeguati, compresa la valutazione dell'attuazione del principio di partenariato negli strumenti di finanziamento degli Stati membri per garantire la partecipazione delle OSC alla preparazione, all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione dei finanziamenti.
- Impiegare parte dei finanziamenti dell'UE per sostenere e sviluppare le infrastrutture della società civile (reti, coalizioni e singole organizzazioni) e le capacità a livello nazionale ed europeo di impegnarsi nel dialogo civile; in particolare, i fondi a gestione condivisa dovrebbero prevedere bandi specifici volti a sostenere lo sviluppo della società civile.
- Consentire agli intermediari che erogano fondi UE a livello nazionale di fornire finanziamenti di base e alle organizzazioni di base, assicurando che i costi amministrativi e il cofinanziamento non gravino in modo sproporzionato sulle loro capacità; consentire loro di erogare rapidamente sovvenzioni per azioni di emergenza con procedure di richiesta e rendicontazione semplificate e scadenze flessibili (sull'esempio delle sovvenzioni per azioni del SEE e della Norvegia), oltre a sovvenzioni a più lungo termine.
- Garantire che gli sforzi di rendicontazione siano proporzionati all'importo finanziato ed evitare l'uso di logiche manageriali e di performance nella rendicontazione e nella misurazione dell'impatto delle OSC. Per promuovere l'innovazione, alle organizzazioni dovrebbe essere concesso il "diritto al fallimento" e l'accento dovrebbe essere posto sugli insegnamenti che si possono trarre dai successi e dai fallimenti.
- Quando scatta la condizionalità dei finanziamenti e l'accesso degli Stati membri ai fondi dell'UE è bloccato, bisogna garantire che il sostegno finanziario rimanga direttamente, efficacemente e rapidamente accessibile alle OSC (cfr. Factsheet on the Rule of Law Conditionality Regulation: Limiti e prossimi passi di Reclaim EU, 2022).

- Le azioni previste dal Piano d'azione per l'economia sociale dovrebbero mirare a garantire un quadro fiscale favorevole per promuovere le donazioni private, anche per le attività a favore dei diritti umani e della democrazia, e un quadro giuridico che consenta alle organizzazioni della società civile di cercare, accedere e utilizzare i finanziamenti da qualsiasi fonte, compresi i donatori stranieri.

## PRATICHE PROMETTENTI

### **Un Fondo per la società civile per promuovere la partecipazione delle OSC alla definizione delle politiche dell'UE a Malta**

Il Fondo per la Società Civile di Malta, istituito nel 2020 dal Consiglio per il Volontariato di Malta in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione e dell'Occupazione, ha l'obiettivo di consentire alle OSC di partecipare efficacemente al processo decisionale a livello dell'UE e di formare meglio i propri membri sulle questioni dell'UE relative ai rispettivi settori di competenza. A tal fine, il Fondo mette a disposizione un'assistenza finanziaria per facilitare la creazione e il rafforzamento delle OSC nazionali con e all'interno di coalizioni, reti e piattaforme europee, per promuovere lo scambio di buone pratiche, conoscenze e informazioni tra le OSC e per offrire alle OSC formazione e altre attività di sviluppo delle capacità relative alle politiche dell'UE.

### **In Germania, un fondo annuale di 30 milioni di euro per migliorare e sostenere le organizzazioni della società civile.**

La Fondazione tedesca per l'impegno civico e il volontariato (Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt - DSEE) è una fondazione pubblica su iniziativa di tre Ministeri federali, che ha iniziato a operare nel luglio 2020 (legge federale Gesetz zur Errichtung der Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt del 23 giugno 2020).

Opererà con un budget annuale di circa 30 milioni di euro per sviluppare le organizzazioni della società civile e il volontariato, soprattutto nelle regioni tedesche più arretrate e sottosviluppate. In particolare, si concentra sul potenziamento dei mezzi digitali per le attività della società civile e sullo sviluppo di un'infrastruttura per il volontariato in risposta alla pandemia di Covid-19.

Secondo le reti della società civile, il contributo della fondazione allo spazio civico dipenderà in larga misura dal suo successo nel creare meccanismi di cooperazione con l'infrastruttura della società civile esistente e nel non creare strutture duplicate.

Oltre ai finanziamenti, la Commissione europea e le rappresentanze nazionali possono esplorare ulteriori modi per sostenere la società civile, per esempio:

- fornendo assistenza nei processi di candidatura, valutazione e rendicontazione, soprattutto alle organizzazioni di base con poca esperienza nei programmi di finanziamento europei;

- organizzare sessioni di formazione e sviluppo delle capacità su come interagire con le istituzioni e i processi decisionali dell'UE;
- mettere in contatto i beneficiari di base con i processi decisionali dell'UE e con le reti europee che vi partecipano.

### 3.4 PROTEGGERE: DIFENDERE LA SOCIETÀ CIVILE E I DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI (HRD) DA CAMPAGNE DIFFAMATORIE, SLAPP, MINACCE E ATTACCHI.

Quando governi e individui potenti smantellano le protezioni legali, minacciano e molestano la società civile, le istituzioni europee dovrebbero fornire protezione e sostegno:

- Bisogna rendere coerenti i meccanismi di protezione e sostegno alla società civile e ai difensori dei diritti umani esistenti nelle politiche esterne dell'UE. Ad esempio, la Commissione europea dovrebbe basarsi sull'esempio dell'esistente meccanismo esterno dell'UE per i difensori dei diritti umani [protectdefenders.eu](https://protectdefenders.eu), fornendo un adeguato sostegno finanziario per la creazione e il mantenimento di un meccanismo di monitoraggio simile nell'UE, che comprenda una linea telefonica di assistenza, finanziamenti di base e di emergenza, assistenza legale, protezione dei difensori e, se necessario, trasferimento temporaneo.

## PRATICHE PROMETTENTI

### Meccanismo esterno dell'UE per i difensori dei diritti umani [protectdefenders.eu](https://protectdefenders.eu)

**ProtectDefenders.eu** è il meccanismo dell'Unione europea per i difensori dei diritti umani, guidato da un consorzio di 12 ONG attive nel campo dei diritti umani e finanziato dall'Unione europea. Gestisce un meccanismo di risposta permanente e rapida per fornire assistenza urgente e sostegno pratico ai difensori dei diritti umani in pericolo, alle loro famiglie e al loro lavoro, compresi il trasferimento temporaneo, la creazione di rifugi, la formazione e il sostegno finanziario.

- La Commissione europea dovrebbe prendere posizione e fornire sostegno politico agli attori civili sotto pressione, attraverso il/la Vicepresidente della Commissione europea per i valori e la trasparenza. Il suo mandato potrebbe essere sviluppato sull'esempio dei relatori speciali delle Nazioni Unite, consentendo alla Vicepresidente (anche attraverso personale e supporto adeguati) di far sentire la propria voce e di impegnarsi diplomaticamente con le autorità per sostenere gli attori civili.

- Seguendo il lavoro della Commissione europea sulle linee guida per la protezione e la sicurezza dei giornalisti e, esternamente, sulle linee guida dell'UE sui difensori dei diritti umani, si dovrebbero sviluppare linee guida sulla sicurezza degli attori della società civile e dei difensori dei diritti umani. Tali linee guida potrebbero ispirarsi alla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani e alle Linee guida dell'OSCE sulla protezione dei difensori dei diritti umani. Tali linee guida dovrebbero integrare il lavoro della Commissione europea sulle SLAPP, per garantire che le OSC e i difensori dei diritti umani siano protetti da tutte le forme di minacce giudiziarie, compresa la criminalizzazione delle attività in materia di diritti umani.
- La direttiva sui media audiovisivi e/o il piano d'azione sui media dovrebbero includere garanzie per un'informazione equilibrata sulla società civile contro le campagne diffamatorie orchestrate dai media di propaganda.
- La cooperazione tra il difensore civico europeo e la società civile dovrebbe essere incoraggiata e sostenuta, seguendo gli esempi positivi di tale cooperazione a livello nazionale. Ad esempio, il difensore civico potrebbe avviare un'indagine sull'uso improprio dell'erogazione di fondi europei allo scopo di vessare la società civile democratica o impedire l'accesso alle risorse.

## UNA PRATICA PROMETTENTE

### **La società civile polacca custode dell'indipendenza dell'ufficio dell'Ombudsperson**

Dopo la fine del mandato del precedente Difensore civico, Adam Bodnar, il partito al governo non ha proposto candidati e ha regolarmente respinto quelli presentati dalla società civile. Si è così creata una situazione ritenuta incostituzionale dal Tribunale costituzionale. Ciò ha lasciato aperto un varco per intaccare l'indipendenza dell'ufficio attraverso la nomina di un proprio esponente da parte del partito al governo. Tuttavia, le organizzazioni della società civile hanno ottenuto due vittorie in questa situazione.

In primo luogo, la partecipazione e la pressione di oltre 1.200 organizzazioni civiche provenienti da varie parti del Paese, è il fattore che ha garantito l'indipendenza della carica che avrebbe potuto essere dirottata dalla maggioranza di governo.

In secondo luogo, questo impegno civico ha portato a una collaborazione continua tra le organizzazioni che ora monitorano ciò che accade con il bilancio del Difensore civico, verificano come le istituzioni pubbliche rispondono ai commenti generali del Difensore civico e prendono provvedimenti in merito, e infine elaborano richieste e collaborano con l'ufficio del Difensore civico per la loro attuazione.

- La Commissione europea dovrebbe promuovere standard di responsabilità della polizia a livello europeo per quanto riguarda l'uso della forza da parte della polizia, anche per quanto riguarda l'uso di armi non letali nel contesto di manifestazioni pubbliche, sulla base degli standard e delle linee guida esistenti in materia di diritti umani.
- La Commissione europea dovrebbe monitorare i casi di sorveglianza, minacce, azioni giudiziarie e criminali contro la società civile e i difensori dei diritti umani nell'ambito del rapporto sullo stato di diritto. Quando vengono identificati tali casi, dovrebbero essere messe in atto le azioni europee pertinenti.
- Nel contesto delle scoperte sull'uso del software Pegasus da parte degli Stati membri per indagare indebitamente sulle organizzazioni della società civile, rappresentanti dell'opposizione politica, giudici e giornalisti, la Commissione europea dovrebbe collaborare con urgenza con la Commissione d'Inchiesta del Parlamento Europeo e rafforzare la normativa sulla privacy dell'UE per opporsi a futuri tentativi simili.

## PRATICHE PROMETTENTI

### Osservatori sulle pratiche di polizia

La Francia è stata teatro di numerosi movimenti sociali su larga scala che hanno portato in piazza le loro preoccupazioni. Negli ultimi 20 anni, questi movimenti sociali sono stati accolti con sospetto, malcontento e livelli di violenza senza precedenti da parte delle autorità.

Ciò è stato particolarmente visibile nei media, che spesso hanno raccontato gli scontri che hanno coinvolto i manifestanti, ma non hanno mostrato l'uso sproporzionato della forza da parte delle forze di polizia nei loro confronti. Questo ha portato le organizzazioni della società civile a rispondere alla necessità di osservare le pratiche di polizia durante le manifestazioni per riferire in modo oggettivo e documentare accuratamente.

La creazione di un osservatorio ha assunto generalmente la forma di gruppi interassociativi e sindacali con membri della Ligue des droits de l'Homme e del Syndicat des avocats de France, ma anche, a seconda della città, di altri partner nazionali o locali.

Gli osservatori sono composti da cittadini addestrati che partecipano alla manifestazione come osservatori esterni che catturano immagini, foto e video degli eventi che accadono durante la protesta. Queste immagini aiutano a contrastare la giustificazione regolarmente avanzata dalle autorità di un contesto che spiegherebbe la violenza della polizia. Queste immagini possono anche essere utilizzate per aiutare le vittime di violenza a dimostrare la loro versione della storia di fronte alle dichiarazioni della polizia. Infine, gli osservatori hanno prodotto delle guide o degli strumenti legali per consentire ai manifestanti di appropriarsi dei propri diritti e di difendersi, ad esempio, in caso di arresto.

## **Spagna - affrontare l'uso sproporzionato della forza attraverso una maggiore trasparenza**

*Visible Police ID* è un'iniziativa promossa da Irídia e AI Catalogna, con l'obiettivo di aumentare gli standard di trasparenza e responsabilità dei Mossos d'Esquadra (le forze di polizia della Catalogna), nelle loro operazioni di ordine pubblico.

L'iniziativa mirava a combattere l'impunità degli agenti di polizia che utilizzano la forza eccessiva, garantendo alle vittime la possibilità di sportingere denuncia. A tal fine, le azioni si sono concentrate sulla garanzia di una corretta identificazione degli agenti di polizia.

Dal 2017, questa iniziativa ha alimentato campagne di advocacy e comunicazione per sensibilizzare e inserire la questione dell'identificazione degli autori di violenza da parte della polizia nell'agenda politica e pubblica.

Grazie a questa iniziativa, nell'ottobre 2020 gli agenti di polizia catalani responsabili dell'ordine pubblico hanno iniziato a essere identificati con un numero operativo di polizia sulla schiena, sul petto e sul casco. Pertanto, in caso di denuncia per negligenza, è possibile intraprendere le azioni legali corrispondenti.

L'approvazione del numero identificativo ha avuto effetti evidenti nella lotta all'impunità. Ad esempio, è stato possibile identificare i due agenti che hanno sparato un proiettile di schiuma, pochi secondi prima che una ragazza di 19 anni venisse ferita a un occhio il 16 febbraio 2021, a Barcellona.

Per garantire la trasparenza e la responsabilità, è necessario disporre di standard comparabili a livello europeo sull'identificazione degli agenti di polizia quando effettuano operazioni che prevedono l'uso della forza pubblica.

FOTO DI COPERTINA  
archivio del Forum Civico Europeo

PROGETTO GRAFICO E IMPAGINAZIONE  
Claudia Ranzani

STAMPA  
CSR - Centro Stampa e Riproduzione  
via di Salone 131/c - 00131 Roma

Il Forum civico europeo beneficia  
del sostegno finanziario  
del Programma Cittadin@, uguaglianza, diritti e valori  
dell'Unione europea.



Co-funded  
by the European Union

Il Forum Civico Europeo è:  
più di 100 associazioni e ONG in 29 paesi  
Per un'Europa fondata su: Solidarietà, diritti umani  
e partecipazione civica  
Attivo a: livello locale, nazionale ed europeo

**European  
Civic Forum** 

**CIVIC  
SPACE  
WATCH** 