



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ    PARLAMENTO EUROPEO    EVROPSKÝ PARLAMENT    EUROPA-PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT    EUROOPA PARLAMENT    ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ    EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLEMENT EUROPÉEN    PARLAIMINT NA HEORPA    PARLAMENTO EUROPEO    EIROPAS PARLAMENTS  
EUROPOS PARLAMENTAS    EURÓPAI PARLAMENT    IL-PARLAMENT EWROPEW    EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENT EUROPEJSKI    PARLAMENTO EUROPEU    PARLAMENTUL EUROPEAN  
EURÓPSKY PARLAMENT    EVROPSKI PARLAMENT    EUROOPAN PARLAMENTTI    EUROPAPARLAMENTET

**Direzione generale Politiche interne dell'Unione**

**Unità tematica B - Politica strutturale e di coesione  
SVILUPPO REGIONALE**

## **GOVERNANCE E PARTENARIATO NELLA POLITICA REGIONALE**

**Nota ad hoc**

**IP/B/REGI/FWC/2006-Lot05-C02-SC02**

**04/01/2008**

**PE 397.245**

**IT**

La presente nota è stata richiesta dalla commissione per lo sviluppo regionale del Parlamento europeo.

Questo documento è pubblicato nelle seguenti lingue:

- Originale: EN
- Traduzioni: DE, FR

La sintesi è pubblicata nelle seguenti lingue:

BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

Autori:	Herta Tödtling Schönhofer	(ÖIR-Managementdienste GmbH)
	Hannes Wimmer	(ÖIR-Managementdienste GmbH)
	Xavier Camus	(Schuman Associates)
	Tony Kinsella	(Esperto di ÖIR-Managementdienste GmbH)
	Bert Preiss	(Ricercatore assistente di ÖIR-Managementdienste GmbH)

Funzionario responsabile:	Ivana Katsarova
	Jacqueline Brown
	Unità tematica B: Politica strutturale e di coesione
	Parlamento europeo
	B-1047 Bruxelles
	E-mail: <a href="mailto:ipoldepb@europarl.europa.eu">ipoldepb@europarl.europa.eu</a>

Manoscritto completato nel gennaio 2008

Il presente studio è disponibile su Internet al seguente indirizzo:  
[www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN](http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN)

Bruxelles, Parlamento europeo, 2008

Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

La riproduzione e la traduzione per fini non commerciali sono autorizzate, a condizione che la fonte sia riconosciuta e all'editore sia data notifica preventiva e inviata una copia.



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ    PARLAMENTO EUROPEO    EVROPSKÝ PARLAMENT    EUROPA-PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT    EUROOPA PARLAMENT    ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ    EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLEMENT EUROPÉEN    PARLAIMINT NA HEORPA    PARLAMENTO EUROPEO    EIROPAS PARLAMENTS  
EUROPOS PARLAMENTAS    EURÓPAI PARLAMENT    IL-PARLAMENT EWROPEW    EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENT EUROPEJSKI    PARLAMENTO EUROPEU    PARLAMENTUL EUROPEAN  
EURÓPSKY PARLAMENT    EVROPSKI PARLAMENT    EUROOPAN PARLAMENTTI    EUROPAPARLAMENTET

**Direzione generale Politiche interne dell'Unione**

**Unità tematica B - Politica strutturale e di coesione  
SVILUPPO REGIONALE**

## **GOVERNANCE E PARTENARIATO NELLA POLITICA REGIONALE**

### **Nota ad hoc**

#### **Contenuto:**

La nota ad hoc è incentrata sui processi di governance e partenariato definiti negli Stati membri nell'ambito della programmazione dei quadri di riferimento strategici nazionali. Il documento analizza nuovi elementi di integrazione orizzontale e verticale e verifica se vi è stato dato seguito nei programmi operativi. Individua inoltre fattori che determinano la riuscita o il fallimento dell'approccio integrato adottato nella politica di coesione, evidenzia i problemi e le lacune attuali e suggerisce possibili soluzioni.

**IP/B/REGI/FWC/2006-Lot05-C02-SC02**

**PE 397.245**

**IT**



## Sintesi

La riforma della governante europea figura tra le priorità della Commissione da ormai quasi otto anni. Il Libro bianco del 2001 sulla governante europea pubblicato dalla Commissione europea affrontava questa realtà impegnativa. La Commissione non si limitava a riconoscere la situazione, ma esortava l'UE a impegnarsi più a fondo con le autorità locali e regionali, e a instaurare una maggiore interazione non solo con tali strutture formali ma anche con la vasta società civile. Un impegno che non doveva essere a senso unico, prevedendo un avvicinamento verso i partecipanti solo in termini di attuazione delle politiche europee già decise. La Commissione si è sforzata di coinvolgere questa grande realtà della governance nella definizione di obiettivi, nell'elaborazione delle politiche e nella loro effettiva attuazione.

Ciascuno dei 27 Stati membri ha sviluppato i propri quadri di riferimento strategici nazionali (QRSN), una dichiarazione dettagliata degli obiettivi di sviluppo nell'ambito del contesto europeo dello sviluppo sostenibile e delle economie moderne e di successo, vale a dire l'agenda di Lisbona. Il partenariato e la partecipazione sono elementi essenziali di questo processo di sviluppo.

Il presente documento offre una fotografia informata di come funzioni sul terreno la ricerca di questo partenariato rafforzato nella seconda maggiore area del bilancio comunitario, ossia i Fondi strutturali e il Fondo di coesione, nell'attuale periodo di programmazione 2007-2013.

Analizza inoltre quale significato assuma la governance all'inizio del XXI secolo prima di esaminare gli sviluppi in loco attraverso studi di casi di 5 Stati membri, e più precisamente Austria, Danimarca, Italia, Lettonia e Romania.

Queste due parti in cui è strutturato il testo, una più teorica e l'altra più pratica, forniscono le basi per una sintesi della relazione e delle relative raccomandazioni.

### La sfida della governance e del partenariato

Negli ultimi vent'anni il termine "governance" è diventato ricorrente se non addirittura dominante in molte delle nostre società e nell'ambito di discipline diverse tra cui le scienze politiche, l'economia, la sociologia e la pubblica amministrazione.

In senso lato, il vocabolo "**governance**" si riferisce a processi, strutture, regole, norme e valori che consentono di orientare e coordinare le attività collettive<sup>(1)</sup>. In quanto tale, la governance descrive un nuovo modello di coordinamento tra soggetti diversi, quali governi, parlamenti, strutture consultive ufficiali, agenzie pubbliche, operatori privati, università, istituti di ricerca, mezzi di informazione, organi rappresentativi come le parti sociali e una serie di organizzazioni non governative (ONG), alcune delle quali altamente strutturate e altre alla stregua di mediocri movimenti associativi. Tutti fanno parte di un complesso caleidoscopio del processo decisionale e dell'attuazione di piani programmatici. Il processo decisionale non è quindi più dominato dalla gerarchia amministrativa ma dalle complicate relazioni tra i vari soggetti. La cooperazione tra questi attori può richiedere l'impiego di reti verticali e orizzontali e coinvolge non solo lo Stato, ma anche la società civile (attori socioeconomici, istituzioni basate sulla comunità e

---

<sup>(1)</sup> Hamedinger A., Frey O., Dangschat J., Breitfuss A. (Eds.) 2008: "Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat", ISBN: 978-3-531-14587-7

gruppi non strutturati, i mezzi di informazione e così via) a livello locale, regionale, nazionale e globale.

L'**approccio integrato**, quale definito dagli orientamenti strategici comunitari per il periodo 2007-2013 richiede l'integrazione delle strategie di crescita su scala europea, regionale e locale, che tengano conto delle specificità regionali e si basino sulla governance a più livelli rafforzata. Un tale approccio deve far sì che lo sviluppo di ciascun settore non sia un processo a sé stante ma avvenga nel contesto di una visione coerente per lo sviluppo socioeconomico dei territori degli Stati membri. Tale obiettivo richiede una maggiore integrazione delle politiche pubbliche che esercitano un impatto territoriale, in particolare per quanto riguarda la sfera economica, sociale e ambientale.

Il **principio del partenariato**, oggi uno dei principi chiave della coesione comunitaria, promuove la partecipazione a più livelli (sovranazionale, nazionale, subnazionale) e il coinvolgimento di più soggetti (autorità locali/regionali, organizzazioni private/civili) nel processo decisionale, nonché nelle fasi di attuazione, controllo e valutazione. Nella struttura del quadro operativo e finanziario della politica regionale per il periodo 2007-2013, il principio del partenariato ha assunto un peso maggiore e ora comprende le organizzazioni della società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative (ONG) e gli organismi di promozione della parità tra uomini e donne<sup>(2)</sup>. A tale riguardo, detto principio sottolinea aspetti di integrazione verticale e orizzontale.

### **Alcuni aspetti comuni nella stesura dei QRSN dell'UE a 27**

Nella pratica, l'attuazione dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione dell'UE pone i soggetti partecipanti di fronte a molte sfide. Tale contesto ha portato all'introduzione di un sistema di gestione comune, condiviso tra i diversi livelli, ossia europeo, nazionale, regionale e locale: in breve, un sistema di governance a più livelli che, tuttavia, varia a seconda dello Stato membro e anche tra regioni all'interno di uno stesso Stato. Le autorità nazionali e gli attori subnazionali partecipano in misura diversa al processo decisionale e al potere.

Nell'UE a 27 emergono alcuni aspetti comuni che caratterizzano il contesto dell'elaborazione e dello sviluppo dei QRSN.

Un comune denominatore è che il processo di preparazione dei QRSN non è avvenuto in una situazione di vuoto politico o di programmazione. Di norma si è svolto nell'ambito di un ampio quadro di sviluppo nazionale, di riforma nazionale o di programmazione. A prescindere dal fatto che i vari processi di programmazione si siano svolti simultaneamente o uno dopo l'altro, riportavano gli stessi dati, coinvolgevano partenariati analoghi, se non identici, ed erano volti a conseguire obiettivi comuni.

Simile processo sarebbe stato forse più prevedibile negli Stati membri di più vecchia data, dove la relativa importanza del finanziamento comunitario ha meno peso. Era, di fatto, un elemento più o meno comune in tutti gli Stati membri.

In un senso molto concreto, questa situazione può essere interpretata come un'evoluzione positiva della governance europea, in cui la definizione, la strutturazione e il perseguimento

---

<sup>(2)</sup> Cfr. articolo 11 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

delle priorità di sviluppo strategico a livello europeo e nazionale sono il risultato di un lavoro congiunto da parte di gruppi di soggetti interessati ampiamente simili.

Di norma, le amministrazioni chiave intese a sostenere, coordinare e talvolta controllare il processo di stesura erano i ministeri nazionali delle Finanze o le agenzie esecutive dipendenti da tali dicasteri.

Questi ministeri centrali responsabili del controllo delle importanti leve politiche di spesa non sono in genere noti per la disponibilità a condividere le competenze in strutture di partenariato – perlomeno non nel folklore amministrativo.

Un primo fattore comune dell'approccio improntato sul partenariato è la creazione di gruppi di lavoro o interministeriali oppure strutture che riunivano funzionari dei ministeri delle Finanze insieme ai rispettivi omologhi dei ministeri competenti (responsabili dell'esecuzione e dell'attuazione di programmi).

Vi sono elementi che comprovano l'esistenza di un dialogo strutturato tra funzionari di alto e medio livello dei vari ministeri in fase di elaborazione dei QRSN. Diversi Stati membri hanno istituito comitati formali preposti a questo scopo in parallelo ad altri gruppi di lavoro selezionati, ma meno formali. In alcuni casi la presidenza di questi organi è stata affidata a figure politiche senior, tra cui il primo ministro.

Un secondo fattore comune è l'introduzione di un dialogo tra il governo centrale e altri livelli governativi, regionali e locali, su obiettivi, contenuti, risorse e anche metodi. Anche se la struttura di tale dialogo variava notevolmente tra i 27 Stati membri, era comunque un elemento comune a tutti.

Laddove esistono entità regionali (ovviamente è il caso degli Stati membri dall'organizzazione più federale) si è osservata una netta tendenza verso un reale dialogo progressivo con tali amministrazioni. Questi dialoghi concreti erano il più delle volte sviluppati su base bilaterale e nell'arco di un determinato periodo. In questi casi, l'amministrazione centrale ha tenuto consultazioni iniziali con gli organismi regionali, e ha poi elaborato un primo progetto del QRSN (talvolta in collaborazione con rappresentanti regionali).

Il progetto o i progetti sono stati quindi nuovamente presentati nell'ambito di riunioni consultive cui hanno partecipato amministrazioni centrali e regionali, e dove possibile si è raggiunta un'intesa. In determinati casi è stata introdotta una disposizione relativa a una procedura di arbitrato nel cui ambito sono state riesaminate le proposte respinte dall'amministrazione centrale.

Negli Stati dove non sono presenti le amministrazioni regionali, le consultazioni sono state svolte con le autorità locali, il più delle volte attraverso un dialogo con associazioni nazionali di consigli di contea, autorità cittadine e comuni. Queste consultazioni sono state improntate a un modello più classico, con impostazione dall'alto verso il basso, tuttavia hanno permesso di procedere a scambi importanti e introdurre modifiche di rilievo.

Anche nella maggior parte degli Stati membri è diffuso un modello di consultazione e dialogo con le parti sociali, le principali organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro. A volte tale modello ha previsto il coinvolgimento di meccanismi consultivi formali quali i comitati economici e sociali, le camere del commercio e dell'industria e così via, altre volte ha richiesto

la partecipazione diretta delle federazioni a livello nazionale e regionale, e spesso è ricorso a una combinazione di entrambi gli approcci.

Vi sono anche chiari indizi della reale volontà da parte delle amministrazioni centrali di mettersi in contatto con altre organizzazioni non governative (ONG) quali le parti interessate della società civile. In specifiche aree dei programmi che contemplano aspetti come la parità di genere o la parità di trattamento per le persone disabili, preoccupazioni ambientali e considerazioni legate alle minoranze etniche, la selezione delle ONG è stata relativamente semplice. In altri campi, più orizzontali o multisettoriali, la scelta delle ONG è risultata a volte più complessa. Quali ONG invitare a partecipare a discussioni generali di sviluppo regionale? Quali ONG escludere?

Il coinvolgimento di ONG di dimensioni più contenute pone anche alcuni problemi tecnici quando si tratta di ampliare i partenariati della società civile nella politica di coesione. Il processo di coesione è necessariamente lungo e spesso caratterizzato da una documentazione importante. Alle ONG ad hoc o a livello locale mancano spesso le risorse in termini di personale e infrastruttura che permettano loro di analizzare ed elaborare la documentazione e anche di garantire una continuità di rappresentanza nell'ambito delle istanze cui partecipano (rappresentanti volontari diversi presenti alle riunioni). Questa situazione può indurre alcuni organi ufficiali a valutare in modo critico il rendimento del tempo investito in dialoghi di partenariato con ONG più piccole.

### **Differenze strutturali e culturali**

La nostra ricerca ha anche dimostrato che molti aspetti di partenariato comuni presenti in tutti i 27 Stati membri devono essere conciliati con notevoli differenze strutturali e culturali.

Le differenze strutturali riguardano la situazione economica complessiva e i sistemi politici. Nelle economie più avanzate è meno sentita l'esigenza di grandi progetti di sviluppo infrastrutturale, mentre in alcuni degli Stati membri più recenti è stato posto un forte accento sul potenziamento di vari elementi di infrastrutture fisiche.

Analoga differenza nel grado di priorità si riscontra in quella che si definisce con un'espressione generale "costruzione di capacità". In alcuni degli Stati membri più recenti le esperienze maturate con i programmi di preadesione hanno evidenziato lacune nelle amministrazioni nazionali, e più in particolare in quelle regionali/locali, per quanto attiene alle loro capacità di sviluppare, proporre e attuare programmi. Tali paesi attribuiscono pertanto un certo grado di priorità allo sviluppo e alla formazione di funzionari a vari livelli di governo.

Anche i diversi sistemi politici esercitano un impatto significativo sulla struttura, sul contenuto e sulla profondità dei processi di partenariato in sede di preparazione, elaborazione e, più probabilmente, realizzazione della politica di coesione. Chi legge dovrebbe, tuttavia, tenere presente che la presente nota è stata redatta all'inizio del periodo di programmazione 2007-2013, il che significa che i commenti relativi all'attuazione del programma si basano sulle aspirazioni espresse dalle varie autorità anziché sulle prassi osservate.

Occorrerebbe non sottovalutare l'importanza che assumono le reti personali nello sviluppo e nella realizzazione di un partenariato di governance. Sebbene il ruolo di tali reti sia chiaramente più centrale negli Stati membri più piccoli, non è tuttavia trascurabile neanche in quelli più grandi. Laddove il presidente di una federazione sindacale o di un'associazione di autorità locali vanta una notevole esperienza nei contatti con funzionari e ministri nazionali chiave è possibile

che esse influenzino il processo decisionale. Tra le difficoltà che pone la stesura di una nota come la presente è in pratica l'impossibilità di analizzare, molto meno quantificare, l'impatto di tali reti, essenzialmente informali.

Solo alcuni Stati membri offrono esplicitamente, per lo meno a livello nazionale, un ruolo strutturato a università e ad altri istituti dell'istruzione superiore o tecnologica. Una variante di questo genere può risultare un punto debole quando si tratta di politiche che dovrebbero trainare l'agenda di Lisbona dell'innovazione.

Solo pochi Stati membri fanno esplicito riferimento al ricorso di consulenza specialistica esterna nell'ambito del processo dei QRSN, in termini di contenuto e di procedure. Dove si fa riferimento a tale attività, sono pochi i dettagli indicati in merito alla natura, alle funzioni e alle competenze degli esperti in questione. Alcuni Stati membri hanno coinvolto la Commissione europea nella preparazione dei rispettivi QRSN. Tutti i paesi membri si sono in qualche modo confrontati con la Commissione, ma alcuni in particolare hanno presentato il progetto di documento a fini di una disamina. In alcuni Stati membri, i funzionari della Commissione hanno effettivamente partecipato appieno al processo di elaborazione, in altri sembrerebbe che abbiano assolto quello che era principalmente un ruolo di osservatori, mentre per altri ancora non si dispone di alcun indizio che ne comprovi il coinvolgimento.

### Presentazione di studi di casi

I cinque casi esaminati, Austria, Danimarca, Italia, Lettonia e Romania, presentano tutti, in un modo o nell'altro, le seguenti analogie, differenze e sfide:

Paese	Superficie (in 1000 km <sup>2</sup> )	Popolazione (2007, in milioni)	Struttura dello Stato (secondo il progetto ESPON 3.2)	PIL pro capite in PPS, 2006, EU27 = 100	QRSN 2007-2013, fondi globali (prezzi 2007, in 1000 EUR)	Obiettivi della politica di convergenza (2007-2013)	
						Convergenza	Competitiv. regionale e occupazione
Austria	83,9	8,3	Federale	128	1 461	PO	R
Danimarca	43,1	5,4	Unitario decentralizzato	126	613	-	R
Italia	301,3	59,6	Unitario regionalizzato	103	28 812	C, PO	PI, R
Lettonia	64,6	2,3	Unitario decentralizzato	39	4 620	CF, C	-
Romania	238,4	21,6	Unitario centralizzato	54	19 668	CF, C	-

PO = Phasing out; PI = Phasing in; R = Competitività regionale e occupazione, CF = Fondo di coesione, C = Convergenza

Il processo del QRSN dell'**Austria** riflette sia la realtà federale che un modello ormai consolidato di consultazioni e partenariato. Il QRSN è stato elaborato a livello federale in collaborazione con la Conferenza austriaca sulla pianificazione territoriale (ÖROK), a propria volta un'entità tripartita (federale, regionale e municipale) che fornisce la piattaforma consultiva. Oltre ai vari attori governativi, nel processo di elaborazione sono state coinvolte le parti sociali e alcune ONG, per lo meno attraverso le rispettive federazioni di rappresentanza. Al processo hanno partecipato consulenti esterni e il progetto di documento è stato presentato alla Commissione europea a fini di disamina. L'esempio austriaco evidenzia un sistema di partenariato e di consultazione consolidato e funzionante, completamente permeato da un elevato livello di esperienza e competenza. Gli aspetti che suscitano preoccupazione sono la sua

complessità, la riluttanza ai cambiamenti e l'assenza di una capacità di "think tank" a sostegno di determinate riflessioni.

La **Danimarca** è uno Stato unitario dove l'essenza di un'autorità governativa è conferita alle autorità nazionali (governo e parlamento). L'elaborazione del QRSN danese è avvenuta nel contesto di un'importante riforma delle strutture governative interne del paese. Il numero di comuni è stato ridotto da 271 a 98 e le precedenti amministrazioni di contea sono state integrate in cinque autorità regionali. Come nel caso dell'Austria, il finanziamento comunitario è uno degli elementi della strategia di sviluppo globale danese. L'agenzia centrale incaricata del processo di elaborazione è stata la DEACA/EBST, l'autorità danese per la costruzione e le imprese che è un'agenzia pubblica in seno al ministero dell'Economia e del commercio. Il QRSN è stato pubblicato nel novembre 2006 a seguito di ampie consultazioni con gli organi locali e regionali, le parti sociali e altre ONG. Il progetto che ne è scaturito è stato esaminato in sede di forum per la crescita regionale, nuovi organi di partenariato che riuniscono soggetti regionali e locali del governo, delle autorità pubbliche, di strutture educative e di formazione, e formano parte di una complessa struttura nel quadro del consiglio danese competente per la crescita di recente istituzione, un organo composto da 19 membri designati dal ministro dell'Economia e del commercio. Si trattava quindi di un sistema di partenariato di ampio respiro. È stato tuttavia il governo nazionale a fissare gli obiettivi. È stato posto un accento particolare sul potenziamento della partecipazione al mondo del lavoro da parte, per esempio, delle persone con disabilità o delle donne di comunità di migranti.

Il QRSN dell'**Italia** è il risultato di un processo consultativo iniziato nel 2005 e che ha portato alla stesura di tre documenti preliminari (nazione, regionale e relativo al Mezzogiorno<sup>(3)</sup>). Nel 2006 questi ultimi hanno costituito la base di ampie consultazioni tra i tre livelli amministrativi e le parti sociali. Il QRSN italiano riserva notevole importanza al coinvolgimento delle parti sociali e di altre ONG. Questo va al di là della fase politica del processo decisionale impiegato per individuare specifiche priorità nell'ambito dei PO, della loro attuazione, nonché del controllo e del coordinamento. L'approccio improntato al partenariato è stato introdotto formalmente per la prima volta nei programmi italiani durante il periodo 2000-2006. Il partenariato nella programmazione delle politiche e delle misure per il 2007-2013 è il risultato dell'esperienza maturata nel periodo precedente. È diffusa la sensazione che il processo di partenariato funzioni bene a livello di programmazione strategica, ma che si riveli meno efficace quando si tratta di decidere su programmi effettivi. Le capacità delle diverse ONG sono ampiamente eterogenee. Alcune sono dotate delle strutture e del personale necessari, mentre ad altre mancano le risorse per una piena partecipazione. Questo porta alcuni soggetti nell'ambito delle autorità pubbliche a sottolineare il ritorno relativamente modesto che ne ricavano in termini di contributo rispetto agli sforzi di consultazione intrapresi.

La **Lettonia** è una democrazia parlamentare relativamente centralizzata, suddivisa in 5 regioni di programmazione con 556 autorità locali. Si può affermare che un approccio strutturato al partenariato nell'ambito della governance è emerso nel 2004-2007 con la stesura del documento unico di programmazione del paese. Questo processo ha visto quale autorità centrale il ministero delle Finanze, coadiuvato da altri ministeri e organi regionali strutturati in piccoli gruppi di lavoro con precisi compiti. I risultati conseguiti da tali gruppi sono quindi stati diffusi al fine di una più ampia consultazione con altri organi, agenzie di sviluppo, autorità locali, parti sociali e ONG. L'esperienza di partenariato maturata dalla Lettonia è risultata ampiamente

---

<sup>(3)</sup> Il Mezzogiorno – definito comunemente come la parte meridionale d'Italia economicamente meno sviluppata – comprende le regioni di Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna.

positiva. Molti partecipanti accolgono con favore l'opportunità di essere coinvolti nell'individuazione delle priorità, nella pianificazione e nell'esecuzione di programmi. Il rovescio della medaglia è un processo decisionale più complesso, il cui sviluppo ha comportato spese amministrative nonché più richieste nei confronti di ONG spesso dotate di risorse modeste e non adeguatamente strutturate.

La **Romania** è essenzialmente una democrazia parlamentare centralizzata. Il paese è suddiviso in 41 contee e nella città di Bucarest. Le regioni sono impiegate per scopi statistici e di pianificazione, ma non sono dotate di funzioni amministrative. Il ministero dell'Economia e delle finanze ha elaborato il piano di sviluppo nazionale e il piano unico d'azione nel 2005. Il partenariato era già stato impiegato nell'ambito delle commissioni di controllo dei programmi di preadesione. Questi documenti hanno costituito la base per lo sviluppo, da parte dello stesso ministero, del QRSN romeno pubblicato nel maggio 2007, incentrato su tre principali priorità, ossia sviluppo delle infrastrutture del paese in linea con le norme europee, potenziamento della capacità della forza lavoro e costruzione della capacità amministrativa del paese. Il governo è ben consapevole della convenienza di disporre di strutture di partenariato. Su iniziativa del primo ministro è stato istituito un gruppo di lavoro che coinvolge tutti gli organi responsabili della gestione degli strumenti strutturali nonché società civile, università, istituti di ricerca, mezzi di informazione e parti sociali. Nell'agosto 2006 ha sviluppato un piano d'azione che è stato integrato nel QRSN. Le autorità romene hanno in genere incoraggiato e agevolato il partenariato nell'ambito della governance, ma la capacità della società civile di rispondere alle opportunità rimane modesta.

### **Conclusioni sulla governance e il partenariato nel periodo 2007-2013**

Le relazioni nell'ambito della governance tra Commissione europea e Stati membri nel corso della programmazione (e dell'attuazione) del QRSN sono altamente formalizzate. I rispettivi obblighi sono chiaramente indicati nei regolamenti e riguardano sia la forma delle consultazioni che i soggetti da coinvolgere nel partenariato. L'interrelazione tra la Commissione e i livelli subnazionali del governo è fortemente dominata dalla struttura dello Stato (federale, centralizzato e così via) e in genere dipende dal fatto che gli Stati membri "autorizzino" i contatti diretti tra comuni/regioni e la Commissione stessa. Gli Stati membri hanno compiuto notevoli sforzi per ottimizzare le strutture nazionali al fine di facilitarne il coordinamento e la comunicazione con la Commissione.

I QRSN assolvono "funzioni" diverse negli Stati membri e sono inoltre influenzati dalla struttura dello Stato. Possono fornire orientamenti, consentire relazioni nell'ambito della governance con livelli subnazionali o possono predefinire tali relazioni in un modo più particolareggiato. I nuovi Stati membri sono spesso ricorsi a "gruppi di lavoro informali" che hanno permesso l'integrazione di un'ampia gamma di attori. In linea di principio, questo approccio inclusivo è stato previsto per l'attuazione del PO, anche se finora non si dispone di molti indizi concreti a comprova dell'utilizzo. Un fattore interessante è che alcuni Stati membri hanno incominciato a riformalizzare tale approccio dal basso verso l'alto favorendo la creazione di strutture di coordinamento relativamente forti e autonome, che hanno la forma di "piattaforme di dialogo" o sono dotate sempre più di una maggiore autonomia decisionale e finanziaria. L'introduzione di simili strutture rappresenta un forte impegno riguardo alla realizzazione dei PO.

L'inserimento dei livelli locali dipende dalle "occasioni" fornite (dagli Stati membri). **È un risultato di norma** "formalmente conseguito" nella maggior parte degli Stati membri grazie al

loro coinvolgimento durante la fase di consultazione e alla partecipazione dei rappresentanti delle associazioni delle autorità locali, anche se non è sempre facile stabilire quanto sia attiva tale partecipazione. La situazione è tuttavia diversa in quei casi in cui i comuni (in particolare le città) svolgono un preciso ruolo nell'attuazione di una specifica parte di un PO. Alcuni Stati membri offrono metodi efficaci per il continuo coinvolgimento di soggetti locali interessati nel corso dell'attuazione del programma. Ancora una volta, la disponibilità di strutture adeguate (forum, piattaforme di dialogo e così via) evidenzia il massimo impegno e la forma più avanzata di integrazione.

Governance e partenariato sono talvolta visti quali requisiti formali rispettati dagli Stati membri innanzi tutto durante la pianificazione del programma (tramite consultazioni), ma come pesanti oneri amministrativi nel corso dell'attuazione del programma in questione. L'ostacolo principale riguarda il carico amministrativo, la complessità del processo, la mancanza di risorse e di capacità. Inoltre, il valore aggiunto non è sempre evidente agli occhi dei soggetti interessati, in particolare a coloro delle pubbliche amministrazioni che si sono impegnati per introdurre organizzazioni no profit.

La cultura sociale e politica dei paesi, l'esperienza maturata con i precedenti programmi dei Fondi strutturali, l'apertura verso un processo partecipativo sono precondizioni essenziali per un approccio riuscito a governance e partenariato. Nel caso dei nuovi Stati membri le riforme generali hanno tuttavia creato opportunità per pratiche estremamente innovative. Nel complesso, la presenza di reti informali, che permettono di evitare la lentezza delle procedure amministrative, sembra essere un importante fattore complementare in grado di influenzare in modo positivo il sistema. Un altro fattore positivo può essere la permeabilità dei livelli di governance (soggetti di vari livelli amministrativi abituati a trattare direttamente con livelli amministrativi superiori). Una tendenza al momento seguita da alcuni Stati membri è l'istituzionalizzazione degli accordi di governance e partenariato. Si è dimostrato una scelta efficace il trasferimento di capacità di governance a unità territoriali inferiori, con l'obiettivo di cofinanziare istituzioni intermedie, migliorare il trasferimento di know-how e rafforzare la governance a livello regionale.

### **Osservazioni e raccomandazioni**

L'osservazione generale è che il concetto di partenariato nell'ambito della governance è stato riconosciuto, accettato e assimilato nella preparazione e nella programmazione della politica regionale di tutti i 27 Stati membri dell'Unione europea. La natura e la struttura precisa di tale partenariato sono diverse a seconda dello Stato membro in funzione di una serie di criteri.

Le raccomandazioni formulate riguardo al modo in cui si può sviluppare e ampliare il partenariato nell'ambito della governance, nonché rendere entrambi più efficienti ed efficaci, sono suddivise sulla base delle tre principali fasi politiche: sviluppo della politica, attuazione della politica, apprendimento o valutazione della politica.

Nel corso della fase di **sviluppo della politica** occorre prestare attenzione al fine di non "sovraccaricare" i piani programmatici di molteplici obiettivi. Laddove è previsto un numero eccessivo di obiettivi, per tanto auspicabili possano essere, aumenta il rischio che questi ultimi facciano la loro comparsa solo in documenti ufficiali.

Lo scambio di informazioni non è solo necessario tra "livelli" diversi di soggetti coinvolti nelle politiche regionali, ma anche tra "tipi di soggetti" diversi. A livello di Stati membri e di UE è necessario in particolare il legame con "esperti di visione", "esperti di strategie" ed "esecutori".

La programmazione europea ha necessariamente sviluppato ciò che si può definire un proprio meta-linguaggio. Questa terminologia facilita il compito di programmatori e funzionari, ma può ostacolare un coinvolgimento maggiore dei rappresentanti della società civile. Occorre tener presente di assegnare certe risorse minime nell'ottica di facilitare questo coinvolgimento della società civile.

La Commissione europea è esplicitamente esortata a impegnarsi più a fondo durante le fasi di pianificazione e attuazione dei programmi in **processi partecipativi** realmente aperti dove il risultato effettivo rimane aperto.

Quando si tratta di **attuazione delle politiche** il partenariato tende a essere applicato in modo più limitato. Tuttavia, l'effettiva struttura di un partenariato non solo presenta una dimensione quantitativa ma deve essere selettiva, nel senso che deve integrare soggetti qualificati.

Le istituzioni coinvolte e gli organi di esecuzione devono introdurre interfacce di comunicazione per trattare con il "mondo esterno". Tali interfacce possono assumere la forma di incontri informativi, scambi di informazioni con altre strutture, scambi informali al di fuori delle normali strutture di gestione (commissione di controllo).

Un "follow up" strategico a livello europeo può consentire di compiere progressi. Un simile modello di accompagnamento del processo richiede un canale di riflessione. Le istituzioni europee dovrebbero permettere processi partecipativi aperti che permettono lo sviluppo di un dialogo aperto sulle "difficoltà" e dove non è necessario essere eufemistici riguardo ai risultati conseguiti nell'esecuzione del programma.

Al fine di facilitare gli approcci orizzontali e verticali è necessario sviluppare strumenti istituzionalizzati. Questi ultimi possono essere piattaforme (gestione regionale, tavole rotonde e così via) che facilitano la messa in rete tra settori, livello politico e livello amministrativo.

Non si propone di elaborare "requisiti minimi" di partenariato, ma piuttosto di sostenere efficacemente gli organi impegnati nella creazione di strutture di partenariato qualitative attraverso workshop di affiancamento, seminari e incontri informativi, che implicano uno scambio permanente tra soggetti coinvolti nella politica regionale.

Il partenariato non si limita a presentare una vera e propria "dimensione quantitativa" (in termini di partner coinvolti). È anche dotato di una forte "dimensione qualitativa". In alcuni casi specifici occorre procedere a una selezione più rigorosa di "partner qualificati" che abbiano le risorse umane, finanziarie e logistiche nonché le capacità per impegnarsi nel processo di partenariato.

La creazione e l'attuazione di strumenti quali il Gruppo europeo di cooperazione territoriale è vista come un tentativo innovativo di promuovere l'accesso a livello istituzionale e potrebbe offrire la base per un'attuazione più semplice dei programmi e dei progetti soprattutto nell'ambito della cooperazione territoriale.

Anche se formalmente integrato nei programmi del FESR e del FES, occorre sostenere in particolare l'impegno effettivo nei programmi da parte dei partner socioeconomici.

Le politiche regionali stanno diventando sempre più complesse e sono quasi incomprensibili a meno che non siano diffuse attraverso un mezzo di informazione qualificato e adeguato. Bisogna creare a diversi livelli dell'attuazione della politica le interfacce con il mondo esterno.

**L'apprendimento della politica** dalla fase di valutazione non è uno strumento cui si ricorre a sufficienza. In certe circostanze tale situazione può essere imputabile alle pressioni amministrative e in termini di tempo insite nel completamento del programma: a coloro che sono occupati nella realizzazione e nel completamento dei programmi spesso mancano il tempo e le risorse per trarre e ancor meno per diffondere le migliori prassi e le lezioni valide. Queste operazioni di apprendimento della politica sono tuttavia di importanza vitale quando si tratta di costruire la capacità in settori o regioni dove è necessaria. Mancano opportunità e strutture di riflessione.

Sviluppare un approccio più completo al fine di coprire l'intero ciclo del programma e di coinvolgere altri e nuovi rappresentanti della società civile richiederà ulteriori interventi e risorse.

Nell'ambito dell'attuale periodo di programmazione l'apprendimento e la valutazione delle politiche sono diventati missioni "costanti". Occorrerebbe introdurre piattaforme specifiche intese a potenziare le opportunità di riflessione in merito al contenuto di programmi e strategie.

La riflessione in materia di politica regionale non dovrebbe diventare una "missione aggiuntiva" ma dovrebbe essere integrata in modo creativo nell'ambito di manifestazioni e incontri già in essere, contribuendo così a conferire sostanza a questi.

L'apprendimento delle politiche e la costruzione di capacità richiedono l'introduzione e l'istituzionalizzazione di un processo guida che si svolga in parallelo con il processo di attuazione dei FS e coinvolga tutti i partner. Nel quadro di tale processo, sarebbe positivo promuovere e stimolare l'apprendimento reciproco attraverso lo scambio di esperienze organizzando incontri frequenti dei vari partner.

La responsabilità dell'apprendimento strutturato delle politiche non dovrebbe più essere a livello di singoli Stati membri e PO, ma dovrebbe essere trasferita a livello comunitario transnazionale. Questo obiettivo può essere conseguito ricorrendo a programmi in rete (quali INTERACT per la cooperazione territoriale o URBACT) che creano know-how per affrontare le difficoltà nell'esecuzione dei programmi, forniscono sinergie per i programmi correlati ed evitano che si cada in situazioni scontate e ovvie.

Per l'apprendimento delle politiche si possono impiegare vari strumenti tra cui la raccolta, l'analisi critica e la diffusione mirata di buone prassi.