

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il ruolo delle organizzazioni della società civile nell'attuazione della politica comunitaria di coesione e sviluppo regionale

(2006/C 309/26)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 13-14 luglio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: *Il ruolo delle organizzazioni della società civile nell'attuazione della politica comunitaria di coesione e sviluppo regionale*.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 giugno 2006, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice MENDZA-DROZD.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 5 luglio 2006, nel corso della 428^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 47 voti favorevoli, 36 voti contrari e 6 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La politica di coesione suscita da tempo il vivo interesse del Comitato economico e sociale europeo, che si è ripetutamente pronunciato sul tema in riferimento ai regolamenti sui fondi strutturali ⁽¹⁾ e sul Fondo di coesione e ad uno dei principi chiave della loro attuazione — il principio del partenariato.

1.2 L'interesse del Comitato per il principio del partenariato si è tradotto sempre nella sua convinzione — condivisa dalla Commissione europea — che *«l'efficacia della politica di coesione dipende in grande misura da un adeguato coinvolgimento dei soggetti economici e sociali e delle altre organizzazioni interessate della società civile»* ⁽²⁾.

1.3 Il Comitato è tuttavia dell'avviso che, per quanto riguarda il coinvolgimento pratico delle organizzazioni della società civile nella realizzazione della politica di coesione, resta ancora molto da fare. Elaborando il presente parere, il Comitato vorrebbe contribuire ad una migliore attuazione del principio del partenariato nel prossimo periodo e spera che la Commissione e il Consiglio saranno ancora in grado di apportare le necessarie modifiche e di intraprendere azioni concrete per garantire la partecipazione delle organizzazioni della società civile organizzata al processo di attuazione della politica di coesione. Il Comitato conta sul fatto che — considerati i lavori in corso sui documenti programmatici negli Stati membri — il presente parere possa offrire alle organizzazioni della società civile organizzata un utile strumento nei loro rapporti con le autorità nazionali e regionali.

⁽¹⁾ I pareri elaborati ultimamente su tale argomento sono: il parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GU C 255 del 14.10.2005, pag. 76), il parere sul regolamento recante disposizioni generali sui fondi europei (GU C 255 del 14.10.2005, pag. 79), sul Fondo europeo di sviluppo regionale (GU C 255 del 14.10.2005, pag. 91), sul Fondo sociale europeo (GU C 234 del 22.9.2005, pag. 27), il parere sul tema «Il partenariato quale strumento di attuazione dei fondi strutturali» (GU C 10 del 14.01.2004, pag. 21), il parere sul terzo rapporto sulla coesione economica e sociale (GU C 302 del 7.12.2004, pag. 60 e il parere sugli orientamenti strategici della politica di coesione 2007-2013.

⁽²⁾ Parere in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione» (GU C 255 del 14.10.2005, pag. 79).

2. Le organizzazioni della società civile

2.1 Il Comitato auspica che un'accezione ampia della nozione di società civile abbracci «l'insieme di tutte le strutture organizzative i cui membri perseguono l'interesse generale» ⁽³⁾ e che rispondono ai criteri di rappresentatività in merito ai quali lo stesso Comitato si è già espresso nei suoi precedenti pareri ⁽⁴⁾. Tale definizione fa rientrare nel concetto innanzi tutto organizzazioni della società civile quali:

— le parti sociali (le organizzazioni sindacali e quelle datoriali),

— le organizzazioni non governative con oggetto e mandato stabiliti in uno statuto ufficiale e legale: le associazioni, le organizzazioni socioprofessionali, le federazioni, i forum, le reti, le fondazioni (che in molti Stati membri si distinguono dalle associazioni solo per la base giuridica). Questi diversi tipi di organizzazioni sono definite anche organizzazioni «non-profit» «o terzo settore» e le loro attività comprendono ambiti quali la tutela ambientale, la protezione dei diritti dei consumatori, lo sviluppo locale, i diritti dell'uomo, l'assistenza sociale, la lotta all'esclusione sociale, lo sviluppo dell'imprenditorialità, l'economia sociale e molti altri ancora.

2.2 Il Comitato è consapevole del fatto che l'adozione di un'accezione così ampia del concetto di società civile può provocare difficoltà di carattere operativo nella pratica, in particolare quando si affronta la problematica della coesione. Il Comitato ritiene che una definizione chiara della rappresentatività renderebbe più legittima di quanto non lo sia oggi la partecipazione della società civile alle diverse tappe del processo di attuazione della politica di coesione. Nel suo parere sulla rappresentatività delle organizzazioni europee della società

⁽³⁾ Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Il dialogo della società civile tra l'UE e i paesi candidati» (GU C 28 del 3.2.2006, pag.97)

⁽⁴⁾ Parere sul tema «La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile» (GU C 88 dell'11.4.2006, pag.41)

civile, il Comitato ha enunciato una serie di criteri fondamentali in questo senso invitando gli altri attori a sfruttare le conclusioni dei suoi lavori⁽⁵⁾, in particolare per quanto riguarda la programmazione e il monitoraggio sul piano comunitario. Ritiene tuttavia che, sulla base delle sue proposte, specie per quanto riguarda la partecipazione alla programmazione e al monitoraggio, sia possibile elaborare un elenco pertinente di criteri applicabili a livello degli Stati membri e degli enti regionali. Tale elenco potrebbe prevedere, per tali organizzazioni, criteri come:

- l'accesso alle conoscenze specialistiche dei loro componenti,
- un'azione di pubblica utilità e d'interesse generale,
- un numero di aderenti sufficiente a garantire non solo l'efficacia e la professionalità della loro azione, ma anche l'impiego di pratiche democratiche (elezione dei responsabili, informazioni e dibattiti interni, trasparenza decisionale, trasparenza finanziaria ecc.),
- una dotazione e un'indipendenza finanziaria tali da rendere possibile un'azione autonoma,
- indipendenza da interessi e pressioni esterne,
- trasparenza, in particolare per quanto riguarda le finanze e i processi decisionali interni.

2.3 La questione della rappresentatività è fondamentale. Si deve tuttavia tenere conto anche dei criteri qualitativi enunciati nel succitato parere del CESE. Va inoltre operata una chiara distinzione tra partecipazione e consultazione a livello di definizione delle politiche, da un lato, e ammissibilità ai progetti finanziati dai fondi di coesione, dall'altro. Dovranno essere ammissibili ai finanziamenti tutte le organizzazioni che possono contribuire al conseguimento degli obiettivi della politica di coesione in un settore specifico.

2.4 Ai fini di un'efficace attuazione della politica di coesione, il Comitato reputa che occorra fare il possibile per sfruttare in maggior misura il potenziale delle organizzazioni della società civile, che nella maggior parte dei casi, in funzione del loro scopo, possono disporre di punti di forza rilevanti per questo processo:

- esperienza e competenza nell'ambito della vita economica e sociale,
- buona conoscenza dei bisogni locali e regionali,

(5) Per poter essere considerata rappresentativa, un'organizzazione europea dovrebbe soddisfare nove criteri:

- essere dotata di una struttura stabile a livello europeo,
- avere accesso diretto alle conoscenze dei propri membri,
- rappresentare interessi generali conformi agli interessi della società europea,
- essere composta da organizzazioni, considerate dai rispettivi Stati membri rappresentative degli interessi concreti che difendono,
- avere organizzazioni affiliate nella maggior parte degli Stati membri,
- prevedere l'obbligo di rendere conto del suo operato ai propri membri («accountability»),
- disporre di un mandato di rappresentanza e di azione a livello europeo,
- essere indipendente e non sottostare a direttive emananti da interessi esterni,
- essere trasparente, in particolare per quanto riguarda le finanze e i processi decisionali interni.

- contatto diretto con i cittadini e con i propri componenti e, di conseguenza, possibilità di esprimersi a loro nome,
- contatto diretto con i gruppi interessati e conoscenza dei loro bisogni,
- capacità di far leva sulla società a livello locale e di mobilitare volontari,
- notevole efficacia e disponibilità all'utilizzo di metodi di azione innovativi,
- possibilità di esercitare un controllo sulle attività dell'amministrazione pubblica,
- buoni contatti con i media.

2.5 Il Comitato ritiene inoltre che, in generale, le organizzazioni della società civile, godendo della fiducia dei cittadini, rappresentino il più stretto punto di contatto tra questi ultimi e l'UE e possano contribuire a rafforzare la trasparenza del processo di utilizzo dei fondi. Il loro coinvolgimento può contribuire a migliorare la trasparenza delle decisioni e a fare in modo che siano basate esclusivamente su criteri oggettivi. La loro partecipazione può inoltre concorrere a fare sì che le attività realizzate rispondano effettivamente ai bisogni della società. Infine, le organizzazioni della società civile possono essere importanti interlocutori nel dibattito sui futuri campi d'azione della politica comunitaria, compresa la politica di coesione, perché possono portare la discussione al livello locale, più vicino ai cittadini.

2.6 Il Comitato richiama altresì l'attenzione sul potenziale rappresentato dalle organizzazioni della società civile, in funzione della loro specificità e dei loro scopi statutari, in una serie di ambiti concreti quali:

- il mercato del lavoro, l'occupazione e l'imprenditorialità, dove possono contribuire ad una migliore definizione delle priorità e delle attività che incidono sullo sviluppo economico,
- le trasformazioni economiche, in cui le loro competenze possono contribuire a limitare gli effetti negativi; questi ultimi, pur non essendo intenzionali, non sono sufficientemente presi in considerazione,
- la difesa dell'ambiente, per la quale possono garantire che la definizione degli obiettivi strategici, delle priorità e dei criteri di selezione rispetti i principi dello sviluppo sostenibile,
- l'esclusione sociale e i problemi di uguaglianza di genere, problematiche nelle quali le loro conoscenze concrete sono tali da garantire che la politica di coesione verrà attuata rispettando il principio delle pari opportunità e le disposizioni normative del settore e, inoltre, tenendo nel debito conto l'aspetto sociale delle soluzioni proposte,
- lo sviluppo locale, dove la loro conoscenza dei problemi e dei bisogni rappresenta il primo passo verso la loro soluzione,
- la cooperazione transfrontaliera, dove possono costituire eccellenti partner per la realizzazione di progetti,
- il monitoraggio dell'utilizzo dei fondi pubblici, compresa la segnalazione e la denuncia dei casi di corruzione.

3. Il ruolo delle organizzazioni della società civile nel processo di attuazione della politica di coesione

3.1 Il Comitato condivide le proposte della Commissione europea e del Consiglio secondo le quali il ricorso al principio del partenariato deve avvenire ad ogni tappa della politica di coesione, dalla programmazione all'attuazione fino alla valutazione dei risultati. Il Comitato sottolinea altresì che la partecipazione delle organizzazioni della società civile può assicurare una migliore qualità dell'attuazione e il conseguimento dei risultati previsti e che essa andrebbe garantita nei seguenti ambiti:

- programmazione a livello comunitario,
- programmazione a livello nazionale (elaborazione dei quadri di riferimento strategici nazionali e dei programmi operativi),
- promozione dei fondi strutturali e diffusione di informazioni sulle opportunità di utilizzo dei fondi,
- attuazione dei fondi strutturali,
- monitoraggio e valutazione dell'utilizzo delle risorse.

3.2 Il Comitato fa notare infine che, nel processo di attuazione della politica di coesione, le organizzazioni della società civile possono svolgere una triplice funzione: innanzitutto di consulenza, per la definizione degli obiettivi e delle priorità, poi di controllo, nei confronti delle azioni intraprese dall'amministrazione pubblica, e infine di esecuzione, agendo come realizzatori e partner dei progetti cofinanziati con i fondi strutturali.

3.3 Il Comitato ricorda che, nel parere in merito al regolamento recante disposizioni generali sui fondi strutturali ⁽⁶⁾, aveva adottato una posizione critica circa il modo in cui veniva affrontato il principio del partenariato, pur apprezzando il fatto che la proposta della Commissione ⁽⁷⁾ citasse per la prima volta la società civile e le organizzazioni non governative. Ha quindi accolto con preoccupazione la notizia che, nel corso dei lavori legislativi al Consiglio, tale formulazione è stata abbandonata e limitata all'espressione «ogni altro organismo appropriato». Tanto maggiore è quindi stata la sua soddisfazione nel constatare che, nell'ultima versione del documento in esame, pubblicata nell'aprile 2006, la formulazione è stata reintrodotta e comprende, tra gli interlocutori interessati dal principio del partenariato, gli attori della società civile, le parti interessate alla difesa dell'ambiente, le organizzazioni non governative e i soggetti attivi nella difesa della parità tra i sessi. Il Comitato si augura di aver contribuito, con le sue osservazioni, alle suddette modifiche.

4. La programmazione a livello comunitario

4.1 Consapevole che la programmazione a livello comunitario costituisce la prima tappa nell'attuazione dei fondi strutturali, il Comitato desidera sottolineare l'importanza di tutte le consultazioni condotte proprio a questo livello. Le consultazioni che la Commissione ha recentemente effettuato in merito

agli orientamenti strategici comunitari per la coesione per il periodo 2007-2013 confermano l'interesse che nutrono per la questione le organizzazioni della società civile ⁽⁸⁾. Il Comitato, che si è adoperato per coinvolgere nei suoi lavori altre organizzazioni della società civile, ritiene che tale coinvolgimento attivo vada sfruttato al massimo nel quadro del processo di elaborazione dei documenti strategici.

4.2 Il Comitato ritiene anche che una partecipazione attiva delle organizzazioni della società civile potrebbe essere particolarmente preziosa in tutti gli organi consultivi che operano a livello europeo. È consapevole del fatto che il problema della rappresentatività e la necessità di definire criteri adeguati si manifestano in modo evidente proprio in riferimento a questa tematica. Più in particolare, i criteri definiti recentemente dal Comitato per le organizzazioni non governative europee trovano perfetta applicazione in questo settore ⁽⁹⁾.

5. Programmazione dei fondi strutturali a livello nazionale

5.1 Sebbene le semplificazioni proposte dalla Commissione in materia di procedure possano portare ad una maggiore trasparenza della politica di coesione, il Comitato richiama ancora una volta l'attenzione sul pericolo insito in tale proposte. Esso teme soprattutto che le organizzazioni della società civile vengano trascurate dalle autorità nazionali e regionali, che non sono sempre disposte a coinvolgerle nel processo di utilizzo dei fondi strutturali e del Fondo di coesione (come confermano i rapporti elaborati dagli ambienti ecologisti ⁽¹⁰⁾ e dalla Confederazione europea dei sindacati ⁽¹¹⁾). Il Comitato teme, di conseguenza, che il controllo della società sull'utilizzo delle risorse finanziarie ne risulti limitato.

5.2 L'ottimismo non è purtroppo la nota dominante che emerge dalle esperienze in materia di elaborazione dei principali documenti di programmazione per il periodo 2004-2006, così come le descrive il rapporto redatto da Brian Harvey ⁽¹²⁾ per il Servizio d'azione dei cittadini europei, anche se riguarda in realtà solo le organizzazioni non governative nei nuovi Stati membri. Spostamenti frequenti delle date delle consultazioni, modifiche consistenti apportate ai documenti di programmazione dopo la conclusione della consultazione (ad esempio nelle previsioni che riguardano l'impatto ambientale), ritardi nell'avvio del processo consultivo e, di conseguenza, necessità di presentare le osservazioni in tempi troppo ristretti sono solo alcune delle carenze del processo indicate dai rappresentanti della società civile. La situazione si è rivelata ancora peggiore nei casi in cui l'elaborazione dei testi è stata affidata ad agenzie di consulenza, che non hanno avuto alcun contatto con le organizzazioni della società civile.

⁽⁸⁾ Documento di lavoro della direzione generale Politica regionale che sintetizza i risultati della consultazione pubblica sugli orientamenti strategici comunitari per la politica di coesione, 2007-2013, 7 ottobre 2005.

⁽⁹⁾ Parere sul tema *La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile*. (GU C 88 dell'11.4.2006, pag. 41)

⁽¹⁰⁾ *Best available practices. Public participation in programming, implementation, monitoring of EU funds*. Institute of Environmental Economics, Friends of the Earth Europe and CEE Bankwatch Network, settembre 2004.

⁽¹¹⁾ Partenariato per il periodo di programmazione 2000-2006 — Analisi dell'attuazione del principio del partenariato — Documento di discussione della DG REGIO, novembre 2005.

⁽¹²⁾ Brian Harvey, *Illusion of inclusion* (L'illusione dell'inclusione), ECAS.

⁽⁶⁾ Parere in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione» (GU C 255 del 14.10.2005, pag. 79).

⁽⁷⁾ COM(2004) 492 def.

5.3 Il risultato di tale modo di operare è stato non solo quello di smorzare l'interesse per il processo di consultazione, ma anche — e ciò è ancora più grave — quello di eliminare ogni reale possibilità di apportare ai documenti di programmazione delle modifiche sostanziali. Il Comitato desidera sottolineare molto chiaramente che, in un processo di consultazione adeguatamente condotto, occorre non soltanto garantire a tutte le organizzazioni interessate l'accesso ai documenti in esame, ma anche concedere loro un lasso di tempo adeguato per formulare eventuali osservazioni (non troppo lungo da stravolgere il calendario dei lavori, ma sufficientemente ampio da consentire di prendere conoscenza dei documenti).

5.4 Le esperienze positive — come il modo in cui è stata realizzata la consultazione sul piano nazionale di sviluppo in Polonia, per la quale le autorità nazionali hanno stabilito principi specifici riguardanti il suo svolgimento e il modo di documentarlo, la creazione di un registro delle osservazioni formulate e delle motivazioni con cui sono state accolte o respinte — costituiscono esempi di buone pratiche e dimostrano che l'intero processo può essere condotto in modo accurato ed efficace.

5.5 Le informazioni provenienti da vari paesi mostrano anche che, in molti casi, le organizzazioni della società civile non partecipano alle attività dei gruppi di lavoro incaricati dell'elaborazione dei documenti di programmazione, e ciò limita notevolmente la loro capacità di formulare osservazioni fin dall'inizio del processo.

5.6 Il Comitato considera pertanto che la formulazione da parte della Commissione di requisiti minimi (o perlomeno di orientamenti) che gli Stati membri sarebbero tenuti a rispettare nel condurre le consultazioni, come pure l'introduzione dell'obbligo di fornire informazioni sullo svolgimento del processo, potrebbero modificare in positivo la situazione. Un'iniziativa di questo tipo potrebbe almeno ridurre in parte il rischio che si verifichi una situazione tale per cui un buon progetto per il coinvolgimento della società civile nell'elaborazione del piano nazionale di sviluppo di uno Stato membro rimanga un semplice pezzo di carta.

6. Promozione dei fondi strutturali

6.1 Nonostante negli ultimi anni la situazione sia certamente migliorata per quanto riguarda l'accesso alle informazioni sui fondi strutturali e per es. la loro pubblicazione sui siti Internet ufficiali, il Comitato sottolinea che solo alcuni Stati utilizzano altre forme di promozione e di informazione che si rivolgono in modo mirato ai destinatari, quali la stampa, la televisione, i seminari e le conferenze. Sembra che la situazione potrebbe decisamente migliorare se si facesse ricorso al potenziale che offrono in tale ambito le organizzazioni della società civile.

6.2 Secondo il Comitato, a livello regionale la situazione purtroppo non appare migliore. I piani di promozione e di informazione vengono elaborati senza la benché minima consultazione o a meri fini di autopromozione. Il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nel processo e lo sfruttamento della loro conoscenza dei diversi ambienti e problemi potrebbero invece contribuire all'elaborazione di strategie di promozione e di informazione più realistiche.

6.3 Dato che i fondi strutturali sono destinati ad obiettivi socioeconomici concreti, e che le risorse per la promozione e l'informazione costituiscono solo un mezzo per contribuire a realizzare tali obiettivi, occorre affrontare la questione dell'efficacia delle attività promozionali e informative con particolare attenzione.

6.4 Ovviamente, è difficile stabilire una volta per tutte quale sia il meccanismo più efficace per utilizzare al meglio le risorse finanziarie destinate alla promozione e all'informazione al fine di raggiungere i destinatari. Si possono trovare buoni esempi di azioni promozionali e informative sia fra le azioni che gli organi di attuazione della politica di coesione hanno realizzato con i loro mezzi sia fra quelle condotte da agenzie di pubblicità o società di pubbliche relazioni, ma si possono anche riscontrare casi in cui nessuna di queste opzioni è efficace per raggiungere i beneficiari interessati o il prodotto offerto non è adeguato ai bisogni dei destinatari.

6.5 Di conseguenza ciò spesso conduce a situazioni assurde, in cui le organizzazioni della società civile, nell'impossibilità di accedere alle risorse previste per la promozione, sono costrette a lanciare esse stesse delle azioni informative, e ad attingere alle proprie risorse per reperire i mezzi necessari a realizzarle.

6.6 Sembra dunque che una delle condizioni necessarie per uno sfruttamento efficace dei mezzi finanziari destinati alla promozione e all'informazione consista nel garantire l'accesso a tali risorse alle organizzazioni della società civile, che sono in grado di condurre azioni informative adeguate ai bisogni dei destinatari e, in molti casi, sono disposte a realizzare determinate iniziative a costi inferiori.

6.7 Il Comitato è consapevole che la questione della promozione dei fondi strutturali e del Fondo di coesione non si riduce a determinare chi è responsabile del processo e della sua organizzazione pratica. È infatti di importanza fondamentale stabilire gli obiettivi per i quali vengono utilizzati i fondi strutturali e i problemi che tali fondi devono contribuire a risolvere. Il Comitato ritiene che questo punto debba indubbiamente beneficiare di un esame più ampio ed essere dibattuto pubblicamente prima che inizi il processo di utilizzo dei fondi strutturali e del Fondo di coesione.

7. Attuazione dei fondi strutturali

7.1 Il Comitato, che nei suoi precedenti pareri aveva già segnalato l'importanza delle sovvenzioni globali, esprime preoccupazione per il fatto che, fra i dieci nuovi Stati membri, l'unico ad avere introdotto questo sistema è la Repubblica ceca, e che anche in questo paese la portata del meccanismo è stata sensibilmente limitata da una serie di barriere formali introdotte dall'amministrazione pubblica. Temendo che questo tipo di situazione si ripresenti nel corso del prossimo periodo di programmazione, il Comitato segnala che l'esperienza dei paesi che hanno sfruttato questa possibilità è molto positiva, soprattutto laddove si trattava di raggiungere gruppi particolarmente svantaggiati, a causa, ad esempio, di una disoccupazione di lunga durata.

7.2 Un secondo punto, già rilevato precedentemente dal Comitato, riguarda l'accesso delle organizzazioni della società civile all'assistenza tecnica. Il Regno Unito offre l'esempio di un

paese che ha utilizzato gran parte del bilancio assegnato all'assistenza tecnica, anche nel caso del Fondo europeo di sviluppo regionale, per coinvolgere queste forme associative nel processo di attuazione dei fondi strutturali. Infatti, con l'assistenza tecnica sono state finanziate, ad esempio, le azioni di organizzazioni «ombrello» che dispensano alle organizzazioni non governative consulenza e servizi formativi, consentendo loro di impegnarsi nella realizzazione di programmi e progetti finanziati da risorse dei fondi strutturali. Questa situazione tuttavia non sussiste in tutti i paesi. Il Comitato ritiene che, laddove questa pratica non viene utilizzata, si debba riconoscere chiaramente alle organizzazioni della società civile la facoltà di concorrere per l'assegnazione delle risorse destinate all'assistenza tecnica ⁽¹³⁾.

7.3 Il Comitato segnala anche che l'obbligo di cofinanziare i progetti con fondi pubblici può mettere le organizzazioni della società civile in una situazione sfavorevole, in quanto esso ha l'effetto di limitare loro l'accesso alle risorse dei fondi strutturali, e, di conseguenza, riduce le possibilità di realizzare progetti. Il Comitato intende affermare molto chiaramente che, a suo avviso, i fondi propri (privati) delle organizzazioni della società civile dovrebbero poter costituire parte del cofinanziamento (a livello di Stati membri) dei progetti dei fondi strutturali. Il Comitato esorta ad estendere questa disposizione alle organizzazioni non governative, che in molti casi sono responsabili dell'esecuzione dei progetti finanziati dai fondi strutturali.

7.4 Il Comitato richiama anche l'attenzione sull'importanza di garantire che, nei programmi operativi, le organizzazioni della società civile vengano esplicitamente definite beneficiari finali, dato che purtroppo di solito ciò non avviene. Tuttavia, le lezioni da trarre dai paesi nei quali le organizzazioni della società civile hanno potuto utilizzare le risorse disponibili, come la Spagna, dimostrano quanto esse possano essere efficaci, specie nell'ambito della lotta contro l'esclusione sociale, del turismo e dello sviluppo locale. Il Comitato ritiene che autorizzarle a realizzare progetti finanziati grazie ai fondi strutturali sia particolarmente importante per il conseguimento degli obiettivi della strategia di Lisbona e degli orientamenti strategici per il 2007-2013.

7.5 Il Comitato è consapevole del fatto che, per la realizzazione della politica di coesione, riveste un'importanza decisiva il tipo di progetti ai quali viene assegnato un finanziamento supplementare. Sono essenzialmente i progetti che contribuiranno o meno a garantire una maggiore coesione economica e sociale. Il Comitato difende di conseguenza la tesi secondo cui le competenze delle organizzazioni della società civile e la loro perfetta conoscenza delle necessità locali e regionali possono essere utilizzate dalle autorità preposte alla selezione dei progetti, le quali dovranno nel contempo prestare grande attenzione ai conflitti di interesse che possono insorgere in questi casi.

8. Monitoraggio e valutazione dell'utilizzo delle risorse

8.1 Il Comitato è fermamente convinto che il monitoraggio e la valutazione costituiscano elementi molto importanti del processo di attuazione dei fondi strutturali, in grado di garantire non solo una gestione efficace delle risorse, ma anche il conseguimento degli obiettivi e dei risultati previsti in materia

di politica di coesione. Di conseguenza, occorre fare tutto il possibile per consentire alle organizzazioni della società civile di presentare la loro valutazione del processo di attuazione e dei risultati ottenuti — laddove tale pratica non è ancora generalizzata — e per far sì che di tale valutazione si tenga conto nella fase decisionale. A tale scopo, è indispensabile la presenza di rappresentanti di queste organizzazioni nei comitati preposti a monitorare l'attuazione dei quadri di riferimento strategici nazionali e dei singoli programmi operativi.

8.2 Nel parere che ha dedicato nel 2003 al tema del principio del partenariato ⁽¹⁴⁾, il Comitato ha già sottolineato che le informazioni riguardanti la composizione dei comitati di monitoraggio variavano considerevolmente da un paese all'altro; benché il Comitato non intenda spingere alla standardizzazione delle soluzioni impiegate, desidererebbe tuttavia essere rassicurato sul fatto che tutti gli Stati membri applicano determinate norme minime.

8.3 Fra i nuovi Stati membri, la Polonia e la Repubblica ceca, per esempio, sono riusciti a garantire la partecipazione delle organizzazioni della società civile praticamente a tutti i comitati di monitoraggio. Le organizzazioni non governative stesse hanno proposto una procedura di selezione dei delegati che prevedeva un invito a presentare candidati dotati delle qualifiche necessarie, una votazione su Internet e la designazione di coloro che avevano ottenuto il maggior numero di voti. Il Comitato è consapevole che tali condizioni non si verificano in tutti gli Stati membri. Inoltre, anche queste esperienze positive (che sono molto spesso frutto di proteste) non garantiscono risultati simili per il periodo di programmazione successivo. La portata e la qualità del coinvolgimento dei rappresentanti della società civile nel processo dipendono infatti attualmente dalla buona volontà dei singoli governi e non dalla necessità di rispettare principi ben definiti. Il Comitato ritiene che in futuro, affinché i poteri nazionali e regionali tengano conto del ruolo delle organizzazioni della società civile bisognerà, da un lato, imporre l'obbligo di rispettare disposizioni concrete (o di seguire determinati orientamenti) e, dall'altro, che le stesse organizzazioni della società civile, e in particolare le non governative, sappiano autorganizzarsi e designare i propri rappresentanti. Il CESE sottolinea che gli attori della società civile possono acquisire un ruolo e ottenere che tale ruolo sia rispettato dalle autorità statali solo grazie a una rappresentatività incontestabile che conferisca loro legittimità e pertanto ammissibilità ai programmi dei fondi strutturali destinati al loro ambito di attività.

8.4 Il Comitato è peraltro del parere che occorrerebbe impegnarsi per rafforzare globalmente l'efficacia dei comitati di monitoraggio, in modo che non si riducano a meri organi formali e, come si verifica in molti casi, a luoghi adibiti alla semplice presentazione di decisioni già adottate dall'amministrazione pubblica. Varrebbe la pena di assicurare che svolgano veramente il ruolo di forum deputati alla discussione e alla ricerca delle soluzioni più efficaci. Secondo il Comitato, uno dei metodi per conseguire tale obiettivo consisterebbe nel prevedere la partecipazione delle organizzazioni della società civile, che possono apportare un nuovo punto di vista al dibattito.

⁽¹³⁾ Parere in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione» (GU C 255 del 14.10.2005, pag. 79).

⁽¹⁴⁾ Parere del CESE «Il partenariato quale strumento di attuazione dei fondi strutturali», GU C del 14.1.2004, pag. 21.

8.5 Il Comitato fa osservare che fra i problemi più spesso rilevati, per quanto riguarda la partecipazione al monitoraggio dei fondi strutturali, figurano anche l'accesso limitato ai documenti, la mancanza delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio di queste funzioni e, infine, un sistema non trasparente per la designazione dei rappresentanti delle organizzazioni della società civile. Il Comitato considera le osservazioni di questo tipo un segnale di grande importanza, che invita a compiere sforzi per cambiare la situazione nel prossimo periodo di programmazione. Esso ritiene che i consigli economici e sociali nazionali e/o regionali potrebbero esercitare una funzione di consulenza a favore delle organizzazioni della società civile che lo richiedessero.

8.6 Il Comitato è anche del parere che i rappresentanti delle organizzazioni della società civile nei comitati di monitoraggio dovrebbero beneficiare di una formazione e del rimborso delle spese sostenute (ad es. spese di viaggio), perché sia garantito che siano in grado di svolgere efficacemente il proprio ruolo.

9. Richieste del Comitato

9.1 Il Comitato ha già elaborato, a più riprese, dei pareri sulla politica di coesione e sui fondi strutturali, nei quali insiste sul ruolo fondamentale delle organizzazioni della società civile. Sulla questione si sono espresse anche numerose altre istituzioni. Nel Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale si osserva che «per promuovere un'amministrazione migliore, dovrebbe aumentare il coinvolgimento delle parti sociali e dei rappresentanti della società nella progettazione, attuazione e follow-up degli interventi, attraverso meccanismi appropriati». Il Comitato nutre la speranza che questa posizione trovi piena espressione nei regolamenti definitivi che verranno adottati e nel prossimo periodo di programmazione. Spera anche che la Commissione europea elabori determinati orientamenti per gli Stati membri basandosi sulle osservazioni contenute nel presente parere.

9.2 Ritiene che sarebbe molto utile esaminare le soluzioni attualmente adottate dagli Stati membri per garantire un'attuazione efficace del principio del partenariato. Sta inoltre considerando la possibilità di creare all'interno delle proprie strutture un osservatorio del partenariato.

9.3 Il Comitato si rende conto, tuttavia, che la presa in considerazione o meno delle sue raccomandazioni e richieste dipenderà principalmente dagli Stati membri. Invita quindi le autorità nazionali e regionali a garantire una maggiore partecipazione delle organizzazioni della società civile al processo di attuazione della politica di coesione, indipendentemente dalla forma che assumeranno i regolamenti adottati.

10. Tenuto conto delle suddette osservazioni, il Comitato rivolge le seguenti raccomandazioni alla Commissione e al Consiglio e lancia un appello agli Stati membri (autorità nazionali e regionali) e alle organizzazioni della società civile:

10.1 Programmazione a livello comunitario

— Il Comitato, che svolge da lungo tempo una funzione consultiva nei confronti della Commissione, del Parlamento

e del Consiglio, sottolinea che nella propria azione esso si adopera per associare ai propri lavori anche altre organizzazioni, in modo che i suoi pareri tengano conto nel modo più ampio possibile delle osservazioni e delle posizioni dei rappresentanti della società civile.

- Nel suo parere sulla rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile, il Comitato ha presentato una serie di criteri fondamentali unitamente all'esortazione a sfruttare i risultati dei suoi lavori ⁽¹³⁾. Una definizione chiara della rappresentatività renderebbe più legittima di quanto non lo sia oggi la partecipazione della società civile alle diverse tappe del processo di attuazione della politica di coesione.
- Il Comitato propone che si completino gli orientamenti strategici per il periodo 2007-2013 definendo un quadro concreto per l'impegno delle organizzazioni della società civile.
- Il Comitato auspica che, nella disposizione relativa alla consultazione a livello comunitario prevista nella versione dei regolamenti generali presentata nell'aprile 2006, il diritto di partecipare alla consultazione sia garantito anche ad altre organizzazioni europee rappresentative.
- Il Comitato invita la Commissione e il Consiglio a sottolineare espressamente, nei regolamenti relativi alla cooperazione transfrontaliera, che le organizzazioni della società civile possono essere partner nelle azioni intraprese.
- Il Comitato incita la Commissione a promuovere e rispettare norme minime nelle consultazioni sulla politica di coesione e a fare maggior uso dei mezzi elettronici.

10.2 Programmazione a livello nazionale

- Il Comitato chiede alla Commissione di formulare una serie di indicatori per il processo di consultazione sui documenti strategici e di programmazione elaborati dagli Stati membri. Esso reputa che sia essenziale presentare non solo il programma delle consultazioni, ma anche un *feed-back* sulla sua realizzazione.
- Il Comitato incoraggia gli Stati membri e le autorità nazionali e regionali responsabili dell'elaborazione dei documenti di programmazione ad impegnarsi a condurre un processo di consultazione corretto, che tenga conto di fattori quali il tempo necessario perché le organizzazioni della società civile interessate possano formulare le loro osservazioni, l'accessibilità dei documenti oggetto di consultazione, il resoconto dello svolgimento della consultazione e la registrazione delle osservazioni formulate.

⁽¹³⁾ Per poter essere considerata rappresentativa, un'organizzazione europea dovrebbe soddisfare nove criteri:

- essere dotata di una struttura stabile a livello europeo,
- avere accesso diretto alle conoscenze dei propri membri,
- rappresentare interessi generali conformi agli interessi della società europea,
- essere composta da organizzazioni considerate dai rispettivi Stati membri rappresentative degli interessi concreti che difendono,
- avere organizzazioni affiliate nella maggior parte degli Stati membri,
- avere l'obbligo di rendere conto del proprio operato ai suoi membri («*accountability*»),
- disporre di un mandato di rappresentanza e di azione a livello europeo,
- essere indipendente e non sottostare a direttive emananti da interessi esterni,
- essere trasparente, in particolare sul piano finanziario e delle strutture decisionali.

- Il Comitato incoraggia le organizzazioni della società civile a partecipare attivamente in particolare al processo di consultazione.
- Il Comitato incoraggia gli Stati membri e le autorità nazionali e regionali responsabili dell'elaborazione dei documenti di programmazione a prestare attenzione alle osservazioni e ai punti di vista formulati dalle organizzazioni della società civile e a tenerne conto nei documenti che elaboreranno.

10.3 *Promozione dei fondi strutturali*

- Il Comitato è convinto che gli Stati membri e le autorità regionali dovrebbero sfruttare maggiormente il potenziale delle organizzazioni della società civile, coinvolgendole nell'elaborazione dei piani di promozione. Dovrebbero sostenere le iniziative che provengono dalla base, destinando a tale scopo risorse finanziarie adeguate fra quelle disponibili per le azioni di promozione e di informazione sui fondi strutturali.
- Il Comitato invita le organizzazioni della società civile attive a livello nazionale e regionale a contribuire attivamente ad informare gli ambienti in cui operano sugli obiettivi della politica di coesione e sulle opportunità offerte dai fondi strutturali.

10.4 *Attuazione dei fondi strutturali*

- Il Comitato ritiene che occorra compiere degli sforzi per incoraggiare gli Stati membri a sfruttare il meccanismo delle sovvenzioni globali. Il soggetto più adeguato per quest'impresa sembra essere la Commissione europea, ma anche le organizzazioni della società civile che operano nei singoli Stati possono dare il proprio contributo in tal senso.
- Il Comitato invita gli Stati membri, in particolare quelli che non hanno optato fino ad oggi per l'introduzione del meccanismo delle sovvenzioni globali, a beneficiare delle buone pratiche degli altri paesi dell'Unione in materia e a utilizzare il meccanismo nel periodo 2007-2013,
- Il Comitato è del parere che ci si debba adoperare in ogni modo affinché le organizzazioni della società civile che rispondono ai criteri di ammissibilità enunciati nel punto 2.2 del presente parere abbiano accesso ai mezzi finanziari messi a disposizione nel quadro dell'assistenza tecnica.
- Tenuto conto del ruolo positivo che possono svolgere le organizzazioni della società civile che rispondono ai criteri di ammissibilità enunciati nel punto 2.2 del presente parere, il Comitato incita le autorità nazionali e regionali degli Stati membri a semplificare la procedura per la richiesta di risorse finanziarie a titolo dell'assistenza tecnica.

- Il Comitato invita anche gli Stati membri a tenere conto, nell'elaborazione dei bilanci, dei fondi propri delle organizzazioni della società civile che rispondono ai criteri di ammissibilità enunciati nel punto 2.2 del presente parere (sia che si tratti delle parti sociali che di organizzazioni non governative) quale componente del cofinanziamento dei progetti.
- Il Comitato esorta gli Stati membri a definire direttamente nei programmi operativi quali beneficiari finali le organizzazioni della società civile che rispondono ai criteri di ammissibilità enunciati nel punto 2.2 del presente parere. Nel contempo chiede alla Commissione di verificare che i documenti presentati dagli Stati membri garantiscano alle organizzazioni della società civile la possibilità di accedere ai fondi strutturali.
- Il Comitato invita gli Stati membri a sfruttare, nella selezione dei progetti, le conoscenze e l'esperienza delle organizzazioni della società civile che rispondono ai criteri di ammissibilità enunciati nel punto 2.2 del presente parere, sottolineando nel contempo che occorre adoperarsi per evitare l'insorgere di conflitti di interesse.
- Il Comitato fa anche osservare che è necessario eliminare o allentare talune restrizioni di natura formale o tecnica che ostacolano l'utilizzo dei fondi strutturali da parte delle organizzazioni della società civile che rispondono ai criteri di ammissibilità enunciati nel punto 2.2 del presente parere.

10.5 *Monitoraggio e valutazione dell'utilizzo delle risorse*

- Il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe elaborare degli orientamenti sui principi da seguire per il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nel processo di monitoraggio e di valutazione e, in particolare, per il loro inserimento, a pieno titolo, nella composizione dei comitati di monitoraggio, adoperandosi nel contempo per mantenere l'imparzialità e l'obiettività nei confronti delle persone e delle organizzazioni che vi partecipano.
- Il Comitato spera che le relazioni presentate dagli Stati membri comprenderanno tra l'altro un *feed-back* sul modo in cui il principio del partenariato viene applicato nel quadro dei comitati di monitoraggio.
- Il Comitato esorta gli Stati membri a garantire ai rappresentanti delle organizzazioni della società civile l'accesso a una formazione che garantisca loro di poter svolgere efficacemente la funzione di membri del comitato di monitoraggio.

Il Comitato incita le organizzazioni della società civile a mantenere contatti regolari con i loro rappresentanti nei comitati di monitoraggio e a garantire un flusso d'informazioni bidirezionale.

Bruxelles, 6 luglio 2006

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND