



Scheda informativa Il Partenariato

Definizione

Il partenariato è una forma di collaborazione e confronto tra parti diverse (soggetti pubblici o privati, forze economiche e sociali) che condividono un medesimo settore di interesse, finalizzata alla concertazione della programmazione e attuazione di interventi per lo sviluppo economico, sviluppo del territorio e integrazione sociale.

Il partenariato nella programmazione europea

Il partenariato è uno dei principi di riferimento della politica europea di coesione economica e sociale, fin dalla riforma dei fondi strutturali del 1988, che riconosceva al partenariato una funzione chiave e sottolineava la necessità di una più stretta collaborazione tra la Commissione europea e le istituzioni dei Paesi Membri ai vari livelli (nazionale, regionale e locale), nelle fasi di programmazione e attuazione degli interventi.

Per i periodi di programmazione successivi la regolamentazione conferma l'impostazione fondata sul partenariato, che viene esteso, nel [Regolamento CE n. 1260/1999](#) del Consiglio del 21 giugno 1999, alle autorità regionali e locali, alle parti socio-economiche e ad altri organismi competenti. I partner intervengono in ogni fase: preparazione, finanziamento, sorveglianza e valutazione degli interventi.

L'approccio del partenariato assicura che le competenze di cui i diversi partner sono in possesso nei rispettivi settori di attività siano adeguatamente sfruttate e garantisce l'impiego più efficace possibile delle risorse dell'Unione europea, per l'ammontare di un terzo del budget totale europeo. Il coinvolgimento su tutti i livelli dei collaboratori/partner della politica di coesione nella pianificazione, nell'attuazione e nella valutazione dei programmi è necessario perché si sentano «protagonisti» degli interventi dell'Unione europea e perché condividano un comune impegno per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. Il partenariato avanza di pari passo con l'approccio della governance multilivello. Esso rappresenta anche un mezzo attraverso cui garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. L'approccio multilivello rafforza l'attuazione del principio di partenariato sia in senso verticale, tra le autorità regionali e locali (ARL), il governo nazionale e l'Unione europea, che in senso orizzontale, tra i diversi livelli, i partner economici e sociali e le organizzazioni della società civile (OSC).

La programmazione 2007-2013

L'articolo 11 del [Regolamento \(CE\) n. 1083/2006](#) del Consiglio dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, sottolinea che gli obiettivi dei Fondi strutturali sono perseguiti nel quadro di uno stretto partenariato tra la Commissione e ciascun Stato Membro. Il Regolamento prevede, inoltre, che ciascun Stato Membro organizzi un partenariato con autorità ed organismi quali:

- le autorità regionali, locali e le altre autorità pubbliche competenti;
- le parti economiche e sociali;
- ogni altro organismo appropriato in rappresentanza della società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità tra uomini e donne.

Tale partenariato concerne la preparazione, l'attuazione, la sorveglianza e la valutazione dei programmi operativi.

A livello nazionale, il [Quadro di Sostegno Nazionale 2007-2013](#) definisce il partenariato economico-sociale come "un principio e un valore che in un sistema aperto e in un ordinamento pluralista consente di prendere decisioni pubbliche sulla base di conoscenze adeguate e di verificarne l'attuazione e gli effetti", e sottolinea la necessità di diffondere la cultura del partenariato al fine di rafforzarne l'attuazione per il periodo 2007-2013, rendendolo un metodo condiviso, efficace e pienamente integrato nella programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione degli interventi. Il QSN prevede che il partenariato economico includa le organizzazioni datoriali





maggiormente rappresentative, comprese quelle del credito, le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, del terzo settore, del volontariato e del no profit, le organizzazioni ambientaliste e quelle di promozione delle pari opportunità. A livello locale, possono, inoltre, essere inclusi soggetti che esprimano specifici interessi presenti sul territorio. Particolarmente rilevante sarà, infine, la partecipazione diretta al processo di programmazione e attuazione dei programmi operativi delle città e di altre Amministrazioni locali.

Con la definizione e l'attuazione del [Piano di Azione Coesione](#), concentrato nel Sud, il Governo, in un ambito di cooperazione rafforzata con la Commissione Europea, in stretto rapporto di partenariato istituzionale e tecnico con le Amministrazioni titolari dei programmi operativi 2007-2013 (soprattutto Regioni) e avvalendosi del confronto con il partenariato economico e sociale, ha attuato, da dicembre 2011, una riprogrammazione delle risorse comunitarie e delle risorse di cofinanziamento nazionale che raggiunge, con la terza e ultima fase, il valore di 12,1 miliardi di euro. Tale riprogrammazione è stata diretta a:

- accelerare l'attuazione della programmazione 2007-2013 per colmare i gravi ritardi maturati;
- rafforzare l'efficacia degli interventi orientandoli a risultati misurabili e concentrando le risorse;
- avviare nuove azioni che, in base agli esiti, potranno essere riprese nella programmazione 2014-2020;
- anticipare i nuovi metodi di "programmazione rivolta ai risultati" che saranno adottati nel bilancio europeo e nella programmazione della politica di coesione 2014-2020, a cominciare da una forte enfasi sui risultati attesi e a una maggiore trasparenza e apertura del processo decisionale e dei dati.

Nel [Piano di Azione per la coesione](#) hanno già trovato applicazione operativa alcuni dei più significativi principi di riferimento del "[Codice di condotta europea del partenariato](#)" predisposto dalla Commissione. Il grave ritardo dell'Italia nella spesa dei Fondi Europei ha comportato, d'intesa con la Commissione europea, l'adozione di alcuni strumenti per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013. Attraverso questi strumenti, con il Piano di azione per la coesione, sono state riprogrammate risorse pari a 12 miliardi di euro, concentrate su alcune priorità di interesse strategico nazionale (scuole, ferrovie e altri servizi per i cittadini, misure anticicliche), e sono state anticipate e sperimentate forti innovazioni nei metodi di spesa (orientamento al risultato, trasparenza e apertura, sopralluoghi in itinere, cronoprogrammi).

La programmazione 2014-2020

Al fine di rendere più efficace la realizzazione delle priorità europee, la Commissione europea propone, per il periodo 2014-2020, il rafforzamento del processo di programmazione strategica. A questo scopo il Quadro strategico comune ha introdotto un elenco di obiettivi tematici in linea con la strategia 2020 ai fini dell'adozione dei contratti di partenariato.

La [proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione](#), definisce il contratto di partenariato come il "*documento preparato da uno Stato Membro con la partecipazione dei partner in base al sistema della governance a più livelli, che definisce la strategia e le priorità dello Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei Fondi del Quadro Strategico Comune (QSC) per perseguire la strategia dell'Unione europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro.*"

La proposta prevede che ogni Stato membro elabori - in cooperazione con le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali e gli organismi che rappresentano la società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione delle parità e della non discriminazione - un contratto di partenariato che stabilisca:





- le modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
- un approccio integrato allo sviluppo territoriale sostenuto dai Fondi del Quadro strategico comune;
- un approccio integrato che risponda ai bisogni specifici delle aree particolarmente colpite dalla povertà o dei gruppi di destinatari a più alto rischio di discriminazione o esclusione;
- le modalità per garantire un'esecuzione efficace;
- le modalità per garantire l'attuazione efficiente dei Fondi del Quadro strategico comune.

La previsione di adottare il contratto di partenariato consente uno sviluppo locale di tipo partecipativo attuato con approccio strategico: sarà così possibile definire le esigenze locali "dal basso" tenendo conto delle priorità definite ad un livello più alto. Gli Stati membri devono indicare nei contratti di partenariato le principali sfide da affrontare con questo approccio, i principali obiettivi e le priorità dello sviluppo locale di tipo partecipativo. Al contratto di partenariato si devono conformare i programmi di attuazione dei fondi del QSC con cui viene definita la strategia per il raggiungimento di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Il principio di partenariato e governance a più livelli deve essere rispettato dagli Stati membri al fine di facilitare la realizzazione della coesione sociale, economica e territoriale e delle priorità dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. A tal fine è necessaria un'azione coordinata, realizzata conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità e in partenariato, sotto forma di cooperazione operativa istituzionalizzata, in particolare in relazione alla definizione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.

L'utilizzo dei Fondi comunitari per la coesione 2014-2020 e del relativo cofinanziamento nazionale avverrà sulla base di un "Accordo di partenariato" (Contratto di partenariato nelle bozze dei Regolamenti 2014-2020) e di Programmi operativi da concordare con la Commissione Europea. Il confronto strategico fra Italia e Unione Europea è stato avviato dalla Commissione Europea con l'elaborazione di un [Position Paper](#), risalente al novembre del 2012, riferito a ciascuno Stato membro e contenente indicazioni sulle priorità di investimento coerenti con le [Raccomandazioni del Consiglio europeo rivolte ai diversi Paesi](#).

Il [Position Paper](#) fornisce raccomandazioni sulle priorità, i contenuti e la governance delle scelte per i singoli Fondi: la Commissione propone una propria visione della strategia nazionale, ancora prima dell'elaborazione e presentazione ufficiale. Le considerazioni della Commissione partono dalla valutazione dei progressi registrati nel raggiungimento dei target di Europa 2020 nel [Programma Nazionale di Riforma](#) e nel [Programma di stabilità](#). Esse tengono conto inoltre delle lezioni della programmazione 2007-2013.

Il Position Paper ribadisce l'importanza del partenariato evidenziando come la partecipazione attiva dei partner in tutte le fasi del ciclo di programmazione migliori la qualità dell'attuazione. A tal fine i partner sociali devono continuare ad essere coinvolti, sia a livello nazionale che regionale. L'Italia deve rafforzare il ruolo della società civile, che dovrebbe agire da partner e fare "squadra" superando la precedente esperienza in cui la partecipazione delle parti interessate si è limitata ai soli aspetti procedurali.

L'Italia si è preparata a questo dialogo strategico con l'elaborazione di un documento metodologico, intitolato [Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari](#), approvato dal Consiglio dei Ministri nello scorso Dicembre 2012. Su questi presupposti, a partire da febbraio 2013, è stato avviato il confronto interistituzionale e con le parti economico-sociali, che ha prodotto una prima versione dell'Accordo di Partenariato, inoltrato alla Commissione Europea il 9 aprile 2013. Il documento introduce 7 innovazioni di metodo che rappresentano una svolta radicale nell'uso dei fondi pubblici per gli investimenti e gettano le basi per il "nuovo mondo" della programmazione. Il principio di *partenariato mobilitato* costituisce una delle sette innovazioni di metodo: adottare la "valutazione pubblica aperta" come prassi.

In particolare il documento precisa come il principio europeo del partenariato non sia una novità, ma ad esso debba essere data vera attuazione, sia estendendolo alla fase discendente della





programmazione (al disegno dei bandi in primo luogo), sia coinvolgendo nella “valutazione pubblica aperta”, oltre alle parti economiche e sociali, tutti i soggetti che dalle azioni sono potenzialmente influenzati o che alle azioni possano dare un contributo di conoscenza. Alcuni principi di riferimento si ritrovano nel [documento di lavoro dei Servizi della Commissione](#) *Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune – elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato* predisposto dalla Commissione europea.

Si tratta di una sintesi dei principi che dovrebbero guidare i paesi dell'UE quando organizzano la partecipazione dei partner più rappresentativi nelle diverse fasi dell'attuazione del Quadro strategico comune per i fondi UE. Essa getta le basi di un *Codice europeo di condotta per il partenariato* (ECCP) che stabilirà i requisiti minimi per le autorità nazionali affinché possa essere garantito dai partner un impegno di alto livello. Il documento della Commissione individua nel partenariato uno strumento fondamentale per la realizzazione della Strategia “Europa 2020”. Esso implica una stretta collaborazione negli Stati membri tra le autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale, come pure con il settore privato e il terzo settore. Si collega con l'approccio della governance multilivello e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità: un'azione coordinata dell'Unione europea, degli Stati membri e delle autorità regionali e locali, fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'UE.

La governance multilivello contribuisce a ridurre i deficit di coordinamento e di capacità nell'elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche sul piano delle informazioni, delle risorse e dei finanziamenti, evitando la frammentazione amministrativa e degli interventi pubblici.

L'esperienza mostra notevoli differenze nell'applicazione del principio di partenariato, a seconda degli assetti istituzionali e delle culture politiche nazionali. L'efficacia del principio di partenariato dipende anche dalla capacità tecnica dei partner di dare un contributo sostanziale al processo, il che rimanda alla questione dello sviluppo di capacità. Le proposte per i nuovi regolamenti si ispirano chiaramente all'esigenza di un'applicazione più coerente del principio di partenariato. Il documento della Commissione delinea i principali requisiti che il codice di condotta europeo sul partenariato potrebbe contenere e che potrebbero servire da base di discussione con il Parlamento europeo e il Consiglio. Il documento propone delle integrazioni alle proposte del regolamento sulle disposizioni comuni in ordine a 4 profili:

1. *Quali partner scegliere*
2. *Come coinvolgere i partner nella preparazione dei documenti di programmazione*
3. *Come coinvolgere i partner nella fase di attuazione*
4. *Come coinvolgere i partner nella valutazione*

Il Comitato delle Regioni (CdR) nel gennaio del 2013 ha espresso delle [raccomandazioni](#) in riferimento al documento di lavoro della Commissione. In particolare ha accolto con favore l'esigenza di introdurre l'obbligo per gli Stati membri di organizzare una cooperazione basata sul partenariato tra parti pubbliche e parti economiche, sociali e organizzazioni non governative. Esso ha però sottolineato la necessità di inserire nel progetto del Codice di condotta alcune procedure di concertazione preliminare sulle modalità con cui gli Stati membri possono ottemperare all'obbligo di cooperazione.

Con riferimento ai partner il Comitato delle Regioni evidenzia come la potenziale suddivisione dei partner in 3 gruppi: a) autorità pubbliche, b) parti economiche e sociali e c) organismi in rappresentanza della società civile, rischi di mettere sullo stesso piano soggetti di natura diversa e con diversa capacità di incidere realmente sull'attuazione dei programmi. Sarebbe invece necessario stabilire tra i partner una gerarchia appropriata con il suggerimento che gli enti regionali e locali non possano non ricoprire una posizione principale a fronte della legittimazione politica di cui dispongono e da cui deriva la loro responsabilità politica e finanziaria.

Con riferimento al processo di partenariato il CdR sottolinea la necessità di adeguare la scelta dei partner al tipo di programma e che il riconoscimento di un partner come soggetto chiave non debba escludere la partecipazione di altri soggetti.





L'[Accordo di partenariato](#) è lo strumento previsto dalla proposta di Regolamento della Commissione Europea per stabilire la strategia - risultati attesi, priorità, metodi di intervento-impiego dei fondi comunitari per il periodo di programmazione 2014-2020. La struttura dell'Accordo di Partenariato è definita per tutti i Paesi dell'UE dalla Commissione europea in un apposito documento denominato "[Linee Guida sui contenuti dell'Accordo di Partenariato](#)". La bozza di Accordo presentata riguarda specificatamente la parte relativa alla descrizione e motivazione delle scelte di investimento evidenziando per ciascun obiettivo tematico i risultati attesi, le azioni conseguenti e il relativo fondo di finanziamento.

Bibliografia

- [Regolamento \(CE\) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali](#)
- [Regolamento \(CE\) n. 1081 /2006](#)
- [Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni sul Fondo europeo di sviluppo regionale , sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento \(CE\) n. 1260/1999](#)
- [Quadro di Sostegno Nazionale 2007-2013](#)
- [Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale Europeo COM \(2011\) 607](#)
- [Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione](#)
- [Piano di Azione per la Coesione](#)
- [Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune – elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato. Parere del Comitato delle regioni «Codice di condotta sul partenariato»](#)
- ["Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020](#)
- [Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020](#)
- [Accordo di partenariato Bozza 15 luglio](#)