



# BASILICATA e REPUBBLICA I RISULTATI DEL

*Ministero dello Sviluppo Regionale - sede degli Uffici del Twinning*

**L**a Regione Basilicata ha partecipato nel corso del 2003 e fino all'ottobre 2004 ad un gemellaggio Istituzionale con il Ministero dello sviluppo locale in Repubblica Ceca, insieme alla Regione Friuli Venezia Giulia, al Dipartimento Politiche di Coesione del Ministero dell'Economia ed al FORMEZ, che ha svolto anche la gestione amministrativa del progetto. L'obiettivo del progetto è stato la formazione del personale, lo sviluppo delle istituzioni e la messa a punto delle procedure per l'attuazione dei programmi dei Fondi Strutturali Europei, in particolare

per l'avviamento del Quadro Comunitario di Sostegno e del Programma Operativo Congiunto per lo Sviluppo Regionale (SROP in lingua Ceca).

I gemellaggi istituzionali "Twinning PHARE" sono stati finanziati dalla Commissione Europea per assistere i paesi del Centro ed Est Europa candidati all'ingresso nella Unione, in tutti i settori in cui si richiedeva una armonizzazione delle procedure e delle normative nazionali a quelle europee. Il fondo europeo che finanzia questi progetti è il PHARE.

L'assistenza è fornita da consi-

glieri residenti che dal paese membro sono inviati nel paese candidato per tutta la durata del progetto, e da funzionari ed esperti delle istituzioni dei paesi gemellati, che portano le loro competenze ai colleghi che si avviano alla stessa attività nel paese di nuova adesione. Nel caso del gemellaggio in Repubblica Ceca sono stati coinvolti un consigliere del Ministero dell'Economia ed uno della Regione Basilicata, ed esperti delle due Regioni, del Ministero e del FORMEZ.

In questa breve nota saranno presentati i risultati del Gemellaggio, in particolare della parte che ha riguardato l'assistenza al programma di sviluppo regionale (SROP), perché soprattutto in questa parte si è avuta la partecipazione sostanziale della Regione Basilicata. Si cercherà di offrire alcuni spunti per una riflessione sulla efficacia dei Gemellaggi per gli obiettivi della Unione Europea in questo ultimo processo di allargamento, sia verso i nuovi partner, che verso le regioni dei vecchi paesi membri, che partecipano fornendo le loro competenze e le loro risorse umane. I dati presentati sono parziali e riferiti alla sola assistenza al



SROP; non descrivono quindi tutte le attività del progetto, sia quelle generali che quelle di assistenza all'autorità di gestione del Quadro Comunitario di Sostegno, che pure ha visto una partecipazione di alcuni esperti della Basilicata.

### PERCHÉ LA BASILICATA NEI GEMELLAGGI ISTITUZIONALI PER L'ALLARGAMENTO

La disponibilità delle istituzioni regionali, in questo caso la Basilicata, a gemellarsi con i paesi dell'allargamento è un primo passo necessario, ma come vedremo non sufficiente perché si realizzi il progetto. Infatti il gemellaggio è progettato dai paesi candidati in collaborazione con la Direzione Allargamento della Commissione Europea, in base ai bisogni di crescita istituzionale e tecnica identificati nel corso dei negoziati per l'adesione, ed alle disponibilità finanziarie offerte dal fondo PHARE.

Per la realizzazione i partner sono selezionati mediante una procedura competitiva a bando internazionale, tra le istituzioni degli Stati membri che decidono di candidarsi. Si tratta quindi di espe-



*Conferenza di inaugurazione del Twinning tra i relatori Fabrizio Barca, Giuseppe Esposito e Vera Jourova*

rienze che mettono alla prova le istituzioni partecipanti, che devono dimostrare non solo di essere capaci di aver attuato le politiche europee in modo efficace e tale da potersi definire buone pratiche, ma anche di essere in grado di trasferire queste capacità ad istituzioni di altri paesi, in contesti legislativi ed istituzionali a volte alquanto diversi da quelli propri.

Per cominciare devono convincere il paese candidato di essere in grado di farlo meglio delle istituzioni

concorrenti; infatti, pur con l'assistenza della Commissione Europea, sono i beneficiari a scegliere i paesi e le regioni con cui gemellarsi.

Per la Basilicata, ed in generale per le Regioni italiane, l'aggiudicazione di un gemellaggio si presenta su un percorso in salita, per cominciare a causa del problema linguistico; infatti la lingua di lavoro di questi progetti è l'inglese, e la competizione con gli anglofoni è ovviamente impari.

Il secondo e maggiore problema per le istituzioni italiane, specie in fase di gara, è quello della comunicazione dei buoni risultati ottenuti dall'Italia nella gestione delle politiche europee, in quanto la nostra reputazione specialmente nei paesi candidati del Centro Europa è ancora a volte offuscata da memorie di anni non lontani, quando l'Italia era nota soprattutto per la insufficiente capacità di spendere le risorse europee e per la difficoltà di adeguarsi alle regole comuni.





Praga, il Ponte Carlo

Infine, non può essere trascurato il problema della disponibilità di risorse umane da sottrarre all'attività ordinaria, che tuttavia non è specifico della Basilicata o dell'Italia,

ma comune a tutte le istituzioni europee che lavorano per i Fondi Strutturali.

A vantaggio delle Regioni italiane per la aggiudicazione di questi pro-

getti si può ricordare innanzitutto che l'Italia include una delle più vaste aree Obiettivo 1 in Europa, sia in termini di popolazione che di territorio, ed aveva anche uno dei più complessi sistemi di programmi operativi, almeno

fino all'ingresso di questi nuovi paesi, quasi interamente compresi nell'Obiettivo 1. L'Italia e la Basilicata presentano poi alcuni primati e diverse buone pratiche nella gestione dei fondi, come i primi mutui "per il Programma" della Banca Europea per gli Investimenti, i piani di informazione, le metodologie per il controllo finanziario. Anche questi elementi hanno contato in positivo nella valutazione delle proposte in fase di gara.

Il bilancio tra difficoltà e vantaggi sembra pendere in positivo per la Basilicata, che insieme ad altre Regioni italiane è stata capace di affermarsi in molte di queste competizioni, prima in Ungheria, e dopo il progetto in Repubblica Ceca, in Bulgaria ed in Polonia.

**AGOSTO 2003 - 30 OTTOBRE 2004**

**ESPERTI DALLE ISTITUZIONI GEMELLATE**

ESPERTI:	28
GIORNATE DI LAVORO SVOLTE	260
NUMERO DI ESPERTI DALLA BASILICATA	12

**GIORNATE DI LAVORO DEGLI ESPERTI BASILICATA** 98

<b>EVENTS</b>	
NUMERO DI SEMINARI	36
INCONTRI DI ASSISTENZA TECNICA,	99
TOTALE MOMENTI DI ASSISTENZA	135
MEDIA EVENTI PER SETTIMANA DI PROGETTO:	2,11

**PERSONALE CONTATTATO NELLE ISTITUZIONI BENEFICIARIE**

NUMERO DI FUNZIONARI CONTATTATI	467.00
TOTALE ISCRIZIONI INDIVIDUALI AGLI EVENTI	1247.00

NUMERO MEDIO DI PARTECIPANTI AI SEMINARI	20.50
--	-------



## LE ATTIVITÀ REALIZZATE IN REPUBBLICA CECA

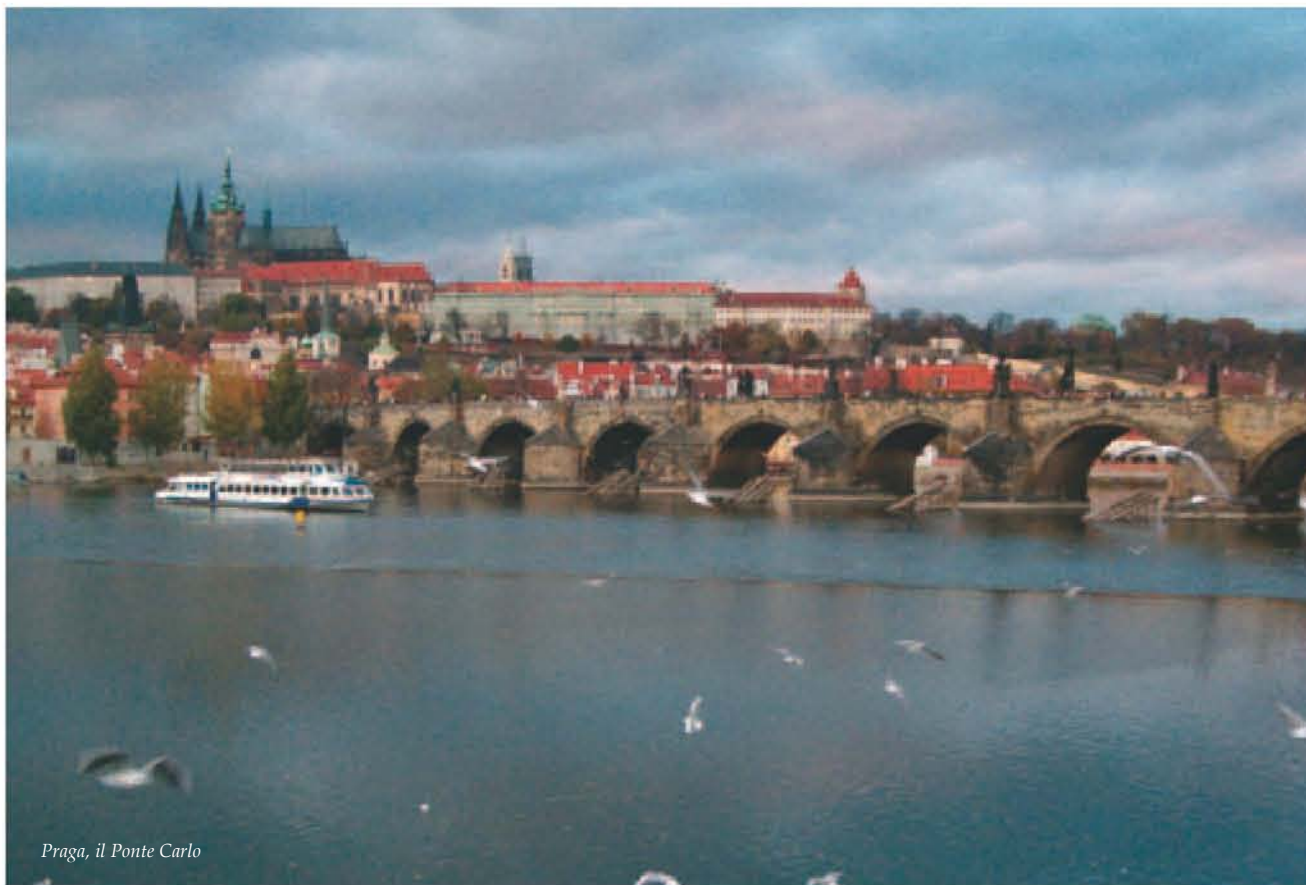
Per la parte relativa al Programma Operativo per lo sviluppo regionale, (SROP), il progetto è cominciato in una fase critica, quando le autorità ceche stavano concludendo il negoziato con la Commissione, per l'adozione del programma operativo congiunto e del quadro comunitario di sostegno. Anche la conclusione è avvenuta, nell'ottobre scorso, in un momento cruciale dell'attuazione, quando il primo gruppo di progetti è stato selezionato per la realizzazione. Nel mezzo, per quattordici mesi, il complesso lavoro di sviluppo ed armonizzazione delle procedure

SETTORE DI COMPETENZA	DIRIGENTE GENERALE	RUOLO	
		DIRIGENTE	FUNZIONARIO CON POSIZIONE ORGANIZZATIVA
INTESE PROGRAMMATICHE		1	1
AUTORITÀ DI GESTIONE	1		2
AUTORITÀ DI PAGAMENTO		1	1
AUTORITÀ DI CONTROLLO		1	
SERVIZIO MONITORAGGIO			1
AIUTI DI STATO E PROMOZIONE PMI		1	1
ALTRI			1
TOTALE	1	4	7

Fonte: elaborazione su statistiche di progetto

ceche con le procedure europee ha visto la continua partecipazione degli esperti italiani. Il primo aspetto su cui si è lavorato è stato la programmazione. Oltre a contribuire alla definizione degli ultimi dettagli del programma, il

contributo del gemellaggio è stato sostanziale nella scrittura del Complemento di Programma. I funzionari cechi hanno potuto confrontarsi con i colleghi italiani nella definizione concreta delle misure, ma anche nella definizione delle



Praga, il Ponte Carlo



procedure negoziali per l'approvazione del programma, mettendo in pratica i principi comunitari della programmazione dal basso, basata sulla partecipazione degli agenti economici e sociali (bottom up).

Dopo la negoziazione con le Regioni dei settori e delle tipologie di intervento, è stata seguita anche la negoziazione con la Commissione, con la partecipazione agli incontri preliminari ed ai Comitati di Sorveglianza, particolarmente memorabile il primo comitato del SROP, che è stato anche tra i primi nei nuovi membri ed è stato presieduto dal Commissario europeo per le politiche regionali.

La costituzione di questi comitati è stata oggetto di un altro intervento degli esperti, che hanno contribuito alla predisposizione e revisione degli statuti e dei regolamenti interni, un compito non semplice considerando che si tratta di organismi definiti dai Regolamenti comunitari, ma che devono soddisfare il quadro legislativo nazionale e raccolgono un

grande numero di istituzioni centrali e periferiche, ed organizzazioni economiche e sociali.

Un altro settore di intervento intensivo e prolungato degli esperti lucani è stato quello della messa a punto del sistema di monitoraggio per i fondi strutturali. Il modello Basilicata è stato proposto con le proprie specificità ed è servito da metro di verifica per quello in costruzione nella Repubblica Ceca, che strutturalmente è

molto più complesso, dovendo seguire gli interventi in tutto il territorio nazionale. L'intervento si è completato con la preparazione di una guida alla scrittura del rapporto annuale di attuazione, un documento fondamentale per i rapporti tra autorità di gestione e Commissione Europea. Il rapporto della Regione Basilicata 2004, pochi giorni dopo la sua approvazione, è stato utilizzato come traccia per il lavoro con i funzionari cechi. Un altro campo di lavoro, questa volta in intensa cooperazione con gli esperti del Ministero e della Regione Friuli Venezia Giulia, è stato quello delle procedure e metodologie di controllo. In questo campo i funzionari cechi hanno portato la loro esperienza nei programmi di preadesione, ma attraverso il contatto con i responsabili del controllo delle Regioni italiane hanno potuto sperimentare la diversa e maggiore complessità delle responsabilità di un paese membro a pieno diritto.

Per l'avviamento delle strategie di formazione delle risorse umane



Praga: Ginger e Fred dell'arch. Frank O. Gehry



ISTITUZIONI	PRIMO VICE MINISTRO	CAPO DIPARTIMENTO	DIRETTORE	DIRIGENTE	CAPO UNITÀ	FUNZIONARIO	CONSULENTE	TOTALE
MINISTERO				9	10	77		99
ENTI MINISTERIALI	1			4	1	70		76
REGIONI		1		6	13	174		193
ENTI LOCALI						5		5
COMUNI					1	9		10
AGENZIE DI SVILUPPO			7		1	25	2	35
NGO			1			9		10
SOCIETÀ CONSULENZA				1		2	15	18
UNIVERSITÀ						5		5
<b>TOTALE</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>26</b>	<b>376</b>	<b>17</b>	<b>451</b>

Fonte: elaborazione su statistiche di progetto

sono stati usate principalmente le esperienze del FORMEZ, e del partner junior del progetto, la Scozia, tuttavia il modello della Regione Basilicata, che è stato studiato e conosciuto anche in tre visite di studio, è stato considerato con grande attenzione. Sono state poi trasferite le metodologie e le procedure per la promozione dei progetti e la loro selezione.

In questo campo il contributo della Basilicata è stato particolarmente significativo nella preparazione delle procedure per la gestione degli aiuti alle piccole e medie imprese.

La Repubblica Ceca sta gestendo in questo periodo di programmazione una misura per gli aiuti nazionali, attuata attraverso bandi regionali.

La creazione di bandi adeguati alle esigenze regionali è stato l'oggetto di numerosi incontri, la cui produttività potrà manifestarsi anche nel lungo periodo, quando sembra probabile che le Regioni ceche gestiranno programmi regionali autonomi.

Infine, le procedure finanziarie. Nella Repubblica Ceca è stato proposto, e considerato con interesse, il modello italiano di armonizza-

zione delle procedure finanziarie per i fondi nazionali e per i fondi comunitari.

Questo modello rappresenta un obiettivo di medio periodo per la Repubblica Ceca, in cui, come in alcuni casi succedeva in Italia anni fa, i flussi sono ancora gestiti in modo separato, con gli inevitabili rischi di lungaggini e di blocco della capacità di assorbimento dei fondi messi a disposizione della Unione.

Tutte le attività del progetto sono state divulgate attraverso un sito web, che è tuttora attivo, ed integrato con il sito web della autorità di gestione.

Sul sito sono disponibili oltre 25 documenti metodologici prodotti dagli esperti, e varie decine di presentazioni usate nel corso dei seminari, e consultabili dopo dai tecnici e funzionari delle Regioni.

## LE RISORSE UMANE COINVOLTE

Le risorse umane coinvolte dalle due parti sono state distribuite in modo equilibrato e completo per livelli di responsabilità e per aree di competenza.

Il gemellaggio con la Cechia ha visto la partecipazione di un gruppo di funzionari della Regione Basilicata, piuttosto articolato, distribuiti tra vari uffici, e tra varie funzioni, collegate alla gestione delle Politiche Europee dei Fondi Strutturali. Con questo progetto si è ulteriormente allargata la base di esperti coinvolti, al punto che si può sostenere che l'azione nella cooperazione ed assistenza tecnica internazionale sia ormai una capacità acquisita dall'intera macchina regionale, e non da singoli gruppi specializzati.

VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ DEGLI EVENTI DA PARTE DEI PARTECIPANTI	
NUMERO DI SCHEDE ANONIME DI VALUTAZIONE COMPILATE	296.0
VALUTAZIONE MEDIA DEGLI EVENTI: (SCALA D 1 A 5, 5 ECCELLENTE)	
PROFESSIONALITÀ DEGLI ESPERTI	4.6/5
QUALITÀ DELLA INFORMAZIONE RICEVUTA	4.0/5
RILEVANZA IMMEDIATA DEL SEMINARIO PER IL LAVORO QUOTIDIANO	3.6/5
VALUTAZIONE COMPLESSIVA (NON MEDIA DEI PRECEDENTI)	4.0/5



Praga, la via degli Alchimisti

Dal lato Ceco il gruppo di funzionari, esperti e dirigenti coinvolti è stato ovviamente molto più numeroso, ma piuttosto omogeneo per livelli gerarchici e per aree di competenza rispetto al gruppo degli esperti italiani. In questo modo si è assicurato che molto spesso, se non sempre, il dialogo fosse tra tecnici allo stesso livello di responsabilità e nella stessa struttura organizzativa. Questo è stato fortemente apprezzato dai partner cechi, specie adesso che anche le istituzioni ceche non sono più nello stadio della preparazione all'ingresso, ma titolari a pieno titolo di programmi approvati dalla Commissione.

La differenza principale, come si può notare dalla tabella, è nella presenza di dirigenti di livello ministeriale, per lo stesso programma operativo di sviluppo regionale. Questo è avvenuto per l'assetto istituzionale cui si è accennato, in quanto i programmi operativi regionali sono uniti in un programma congiunto, con autorità di gestione appartenente al Ministero per

lo sviluppo regionale. La numerosità del personale regionale coinvolto è spiegata dal fatto che nel caso del SROP le Regioni amministrative coinvolte sono 13, ognuna con il proprio personale responsabile nella gestione di tutte le azioni del programma.

#### **I RISULTATI DEL PROGETTO.**

Come si è detto, il progetto di gemellaggio è stato realizzato nel periodo in cui la Repubblica Ceca ha avviato la attuazione dei Programmi Operativi. Questo permette di descrivere risultati concreti, nella costruzione delle istituzioni, nella gestione dei programmi, che si sono osservati nel corso del progetto, e non solo statistiche sulla partecipazione o sul gradimento delle attività di formazione.

Naturalmente non si può e non si vuole parlare di rapporti di causa ed effetto tra il gemellaggio con le Istituzioni italiane e certi progressi nella attuazione del SROP, ma sicuramente si può affermare che la

Basilicata ha assistito una efficiente e brillante autorità di gestione, rispetto al panorama osservabile nei nuovi paesi membri. Il primo risultato da riferire è stato l'approvazione del Programma da parte della Commissione, avvenuta regolarmente a dicembre del 2003, ancora prima dell'ingresso, ed insieme ad i primi programmi dei nuovi paesi membri.

Il secondo è stato la costruzione e l'avviamento del Comitato di Sorveglianza. Nel marzo del 2004 si è svolto il primo Comitato di Sorveglianza del JROP, e nel terzo, in ottobre, in cui i rappresentanti del gemellaggio sono stati invitati a presentare i risultati del progetto, ha visto la discussione sul primo gruppo di progetti concreti approvati. Il terzo è stato la preparazione e la negoziazione del complemento di programma del SROP, avvenuta tra i primi nella Repubblica Ceca ed in generale tra i paesi membri, consentendo l'avvio delle procedure di selezione dei progetti. Infine, nel corso dell'estate sono stati lanciati i bandi per la selezione dei progetti da finanziare attraverso il programma. Il risultato ottenuto, con un gran numero di progetti per tutte le misure, porta a sperare in un buon assorbimento delle risorse comunitarie.

#### **LA VALUTAZIONE DEI RISULTATI E L'IMPATTO DI LUNGO TERMINE**

La valutazione dei risultati ottenuti può essere orientata in due direzioni. La prima è quella della valutazione dell'efficacia nel trasferimento di competenze e nella formazione, e si basa sulle statistiche di partecipazione, sui giudizi espressi da-



gli stessi partecipanti sulle attività di formazione ed assistenza condotte dagli esperti, sulle valutazioni degli enti beneficiari.

La seconda, si rivolge all'impatto del progetto, sia sulle istituzioni beneficiarie che sulle istituzioni italiane partecipanti, ed in particolare la Regione Basilicata. Si possono considerare per questo l'affermazione nei nuovi paesi membri dei modelli organizzativi e gestionali delle istituzioni italiane, la creazione di relazioni di cooperazione permanenti, tra le istituzioni locali e la Repubblica Ceca, l'acquisizione da parte della Regione Basilicata di una maggiore capacità di azione e di competizione nei programmi comunitari non "dedicati".

Facendo riferimento alla prima direzione di analisi, si deve citare innanzitutto la valutazione degli eventi, effettuata mediante schede anonime compilate dai partecipanti. Questa è stata in media molto alta, ed in termini di valutazione si deve ricordare anche l'altissima partecipazione, che si è mantenuta per tutta la durata del progetto, portando a superare tutti gli obiettivi definiti in fase di pianificazione, obiettivi che erano ritenuti molto ambiziosi sia da parte dei responsabili cechi che da parte della Delegazione della Commissione. Si deve infatti ricordare che la partecipazione agli eventi non è "obbligatoria" per i funzionari delle istituzioni beneficiarie, e si deve quindi conquistare giorno per giorno con l'accurata preparazione ed il controllo della qualità degli interventi.

Il secondo criterio di valutazione richiede tempi medio lunghi per una osservazione significativa. Tuttavia si possono già citare pro-

getti di cooperazione regionale che sono stati avviati dai partner del progetto, per altri programmi comunitari che offrono opportunità per questi ultimi anni del corrente periodo di programmazione.

Vista l'importanza che la cooperazione interregionale sembra assumere nel prossimo periodo, sembrano esistere buone premesse per una crescita di queste iniziative, e del coinvolgimento della Regione Basilicata.

## CONCLUSIONI

I gemellaggi istituzionali servono ad accelerare la crescita istituzionale nei nuovi paesi membri?

Più della assistenza tecnica internazionale, o del finanziamento per la formazione e la costruzione delle strutture di governo autoctone? I gemellaggi servono alle regioni italiane, ed alla Basilicata, per accrescere la capacità di iniziativa in programmi in cui le risorse sono assegnate in modo competitivo, e in programmi in cui è necessaria la cooperazione internazionale, e l'interazione diretta con le istituzioni centrali europee?

Le domande che aprono queste conclusioni sono costruite in modo volutamente retorico. L'esperienza fatta in Repubblica Ceca, e le altre che la hanno preceduta e la stanno seguendo, dimostrano che pur essendo costosa in termini di risorse, l'attività internazionale può contribuire in modo sostanziale alla crescita professionale del personale della Regione, ed alla crescita della capacità di iniziativa per la conquista di risorse scarse in un ambiente competitivo, sull'esempio delle regioni e degli enti irlandesi, francesi, spagnole. Nella prospettiva della uscita dall'Obiettivo 1 nel prossimo periodo di programmazione (che allora si chiamerà obiettivo convergenza), anche questa piccola palestra dei Gemellaggi Istituzionali per l'Allargamento può dare un contributo significativo all'aggiustamento dell'azione regionale, che non sia di sola negoziazione difensiva di un equo trattamento per il periodo di uscita (fasing out).

basilicata regione notizie



Praga, il Castello