



Bruxelles, 11.6.2013
COM(2013) 403 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**SUL SOSTEGNO DELL'UE ALLA GOVERNANCE DEMOCRATICA,
CON PARTICOLARE ATTENZIONE ALL'INIZIATIVA SULLA GOVERNANCE**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

SUL SOSTEGNO DELL'UE ALLA GOVERNANCE DEMOCRATICA, CON PARTICOLARE ATTENZIONE ALL'INIZIATIVA SULLA GOVERNANCE

1. INTRODUZIONE

Nelle sue Conclusioni del 18 maggio 2009 sul *Sostegno alla governance democratica — Verso un quadro UE rafforzato*, il Consiglio ha chiesto alla Commissione europea di trasmettere "una relazione completa sull'attuazione delle conclusioni del Consiglio dell'ottobre 2006, incentrandola sul sostegno dell'UE alla governance democratica — gestito dalla Commissione — in tutte le regioni e includendovi l'Iniziativa sulla governance e il Fondo per la governance".

La presente relazione passa in rassegna alcuni importanti documenti strategici relativi alla governance e fa il punto sull'Iniziativa sulla governance per i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e sul Fondo per la governance per i paesi contemplati dalla politica europea di vicinato. Trae quindi insegnamenti dall'attuazione degli strumenti geografici e tematici attraverso i quali l'UE sostiene la governance democratica. La presente relazione *non* riguarda l'assistenza ai paesi che rientrano nella zona dell'allargamento, per i quali dev'essere ancora più marcata l'attenzione alla buona governance in quanto parte dei criteri di adesione.

2. SVILUPPI POLITICI RECENTI

La politica europea di sviluppo è evoluta strategicamente verso una condizionalità più forte in termini di diritti umani, democrazia e Stato di diritto, ruolo della società civile e altri elementi della buona governance.

In risposta ai cambiamenti della situazione del vicinato dell'UE, la Commissione europea e l'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno pubblicato due comunicazioni congiunte¹. La nuova impostazione si basa sulla responsabilità reciproca e su di un impegno condiviso a favore dei valori universali, dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto. In sostanza, il principio "more for more" prevede una diversificazione basata sui progressi compiuti in termini di riforme. Si tratta di un cambiamento sostanziale nella relazione dell'UE con i paesi che si impegnano a realizzare riforme quantificabili.

La comunicazione della Commissione "Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento"² riconosce il buon governo, insieme ai diritti umani, alla democrazia e alla parità tra uomini e donne, come uno dei due³ settori prioritari della politica di sviluppo dell'UE. Il sostegno dell'Unione alla governance dovrebbe quindi assumere maggiore rilievo in tutti i partenariati dell'UE. Il "Programma di cambiamento" sottolinea la necessità di incentivare le riforme di governance e di sostenere interventi che rafforzino attori e processi a livello locale, settoriale e nazionale.

¹ *Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*, COM(2011) 200, e

Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento, COM(2011) 303.

² COM(2011) 637, approvata dal Consiglio il 14 maggio 2012.

³ L'altra priorità è la crescita inclusiva e sostenibile.

Il sostegno al bilancio generale fornito dall'UE è collegato anche alla situazione in termini di governance e al dialogo politico con i paesi partner⁴. Nella comunicazione *Il futuro approccio al sostegno dell'Unione europea al bilancio dei paesi terzi*, la Commissione dichiara che "garantirà che tale sostegno sia coerente con i principi e gli obiettivi generali dell'azione esterna (articolo 21 del TUE) e della politica di sviluppo (articolo 208 del TFUE) dell'Unione europea"⁵. Inoltre, il sostegno al bilancio in quanto strumento della politica di sviluppo dell'UE sarà basato sulla valutazione delle prestazioni e sulla responsabilità reciproca.

La recente comunicazione congiunta sul sostegno dell'UE a un cambiamento sostenibile nelle società in fase di transizione⁶ definisce una serie di misure concrete volte a migliorare il modo in cui l'Unione aiuta le democrazie emergenti a realizzare riforme durature. Sulla base dell'esperienza compiuta dall'UE nel sostegno ai processi di trasformazione democratica, la comunicazione sottolinea l'importanza di risposte mirate, fondate sulle esigenze dei paesi partner, e propone modi migliori di condividere le conoscenze e le esperienze dell'UE e degli Stati membri.

Una recente comunicazione dal titolo *Le radici della democrazia e dello sviluppo sostenibile: l'impegno dell'Europa verso la società civile nell'ambito delle relazioni esterne*⁷ riesamina inoltre la collaborazione dell'Unione con le organizzazioni della società civile (OSC) sulla base dei risultati del *Dialogo strutturato mondiale sul coinvolgimento delle OSC e delle autorità locali nella cooperazione allo sviluppo dell'UE*⁸ (2010-2011). La comunicazione propone di improntare il proprio impegno verso le OSC locali in tutto il mondo secondo un approccio più strutturato e strategico che tenga debitamente conto delle specificità nazionali. Tale impegno sarà compreso in tutti gli strumenti e i programmi, con particolare attenzione al rafforzamento del ruolo delle OSC nella governance democratica e nella responsabilità pubblica.

3. L'INIZIATIVA SULLA GOVERNANCE PER I PAESI ACP

3.1. Motivazione e attuazione

Nel 2006 la Commissione europea ha proposto l'iniziativa *Governance per i paesi ACP*⁹.

La principale componente dell'Iniziativa era un meccanismo di incentivazione grazie al quale i partner ACP potevano accedere a fondi integrativi in funzione degli impegni assunti in materia di governance democratica. Un importo totale di 2,7 miliardi di euro del 10° Fondo europeo di sviluppo (FES) è stato riservato a questa "quota d'incentivazione per la governance". Tali fondi sono stati integrati nel ciclo di programmazione del FES per i paesi interessati, nonché nei rispettivi programmi indicativi nazionali (PIN).

L'iniziativa era basata sui seguenti principi:

- titolarità, piuttosto che condizionalità;
- dialogo, piuttosto che sanzioni;

⁴ *Il futuro approccio al sostegno dell'Unione europea al bilancio dei paesi terzi*, COM(2011) 638 definitivo.

⁵ Ibid, pag. 2.

⁶ JOIN(2012) 27, del 3 ottobre 2012.

⁷ COM(2012) 492 final.

⁸ Dialogo strutturato:

http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm.

⁹ *La governance nell'ambito del "Consenso europeo sulla politica di sviluppo". Verso un approccio armonizzato in seno all'Unione europea*, COM(2006) 421.

- identificazione delle riforme e delle misure di sostegno più idonee, piuttosto che classificazione delle prestazioni buone o scarse;
- partecipazione degli attori locali;
- sostegno alla governance orientato alla situazione di ciascun paese, soprattutto per gli Stati fragili.

L'altra componente dell'Iniziativa sulla governance era il costante sostegno politico ed economico al Meccanismo africano di valutazione inter pares (*African Peer Review Mechanism*, APRM), un meccanismo di autocontrollo creato dagli Stati membri dell'Unione africana per promuovere livelli elevati di governance. La comunicazione del 2006 sulla governance nell'ambito del "Consenso europeo sulla politica di sviluppo"¹⁰ considerava le iniziative a livello continentale e regionale come segni dell'attenzione riservata alla governance, e dichiarava che era giunto il momento di aiutare il continente africano a portare avanti le proprie iniziative.

Il processo dell'Iniziativa comprende varie fasi. In primo luogo, è stato definito un profilo di governance, che, laddove opportuno, è stato condiviso con i paesi partner. Il profilo offriva una panoramica della governance in nove settori, sulla base di criteri quantitativi e qualitativi. In seguito, i governi dei paesi partner sono stati invitati a presentare un piano d'azione in materia di governance, contenente le iniziative in corso e quelle previste per affrontare le priorità identificate nel profilo di governance. Tale piano d'azione è stato sottoposto a una valutazione qualitativa da parte della Commissione, in base a tre criteri: pertinenza, ambizione e credibilità. Su tale valutazione si è basata l'assegnazione di fondi aggiuntivi al programma indicativo nazionale del paese in questione. Infine, il piano d'azione è stato allegato al documento di strategia per paese. Dal 2007 al 2009 sono stati concessi in tutto circa 2,3 miliardi di euro a favore di 70 paesi ACP.

Per sostenere il Meccanismo africano di valutazione inter pares, la seconda componente dell'Iniziativa sulla governance, sono stati concessi 2 milioni di euro al fondo fiduciario per l'APRM gestito dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP). A tal fine è stato sottoscritto nel dicembre 2008 un accordo di contributo tra la Commissione e l'UNDP. Sono stati registrati alcuni miglioramenti, in particolare l'aumento dei paesi partecipanti, la revisione del questionario e la maggiore capacità dei paesi africani di migliorare l'attuazione dell'APRM. Tuttavia, la capacità di assorbimento del fondo fiduciario resta scarsa. L'accordo di contributo è stato prorogato due volte e giungerà a scadenza nel dicembre 2012.

3.2. Seguito dell'Iniziativa sulla governance

3.2.1. La revisione dell'Iniziativa nel 2009

Una prima revisione è stata pubblicata nel 2009 come documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo *Supporting democratic governance through the Governance Initiative – A review and way forward* (Sostegno alla governance democratica mediante l'Iniziativa sulla governance: revisione e prospettive)¹¹. Constatando che l'Iniziativa aveva gettato le basi che avevano consentito alla maggior parte dei paesi ACP di impegnarsi a realizzare riforme di governance, i servizi della Commissione la giudicavano coerente con il sostegno generale dell'UE alla governance democratica e in grado di promuovere riforme dirette dai paesi partner e di favorire il dialogo politico. Ricordavano inoltre che l'Iniziativa aveva contribuito a rafforzare la governance come settore prioritario nei documenti di strategia per paese del

¹⁰ COM(2006) 421 definitivo.

¹¹ SEC(2009) 58 definitivo, del 19.1.2009.

10° FES e a comprendere meglio l'uso delle diagnosi di governance nell'esercizio di programmazione condotto dal personale dell'UE, sia in loco che presso la sede centrale¹².

Tra le principali carenze dell'Iniziativa, la valutazione del 2009 citava le scadenze molto strette che non permettevano un'attuazione piena e adeguata e non consentivano di raggiungere il massimo livello di titolarità da parte dei paesi ACP, né lasciavano spazio a una consultazione dei parlamenti nazionali e della società civile. Inoltre, l'Iniziativa non prevedeva in misura sufficiente l'elaborazione di una metodologia di controllo dei progressi realizzati. L'incentivazione finanziaria rimaneva scarsa e il processo di assegnazione era stato criticato da molti soggetti interessati per la mancanza di trasparenza e per avere condotto a un processo puramente politico. Dall'analisi risultava che, nonostante le aspettative, gli strumenti dell'Iniziativa non avevano ancora accresciuto il coordinamento dei donatori, l'azione congiunta, il monitoraggio congiunto e il dialogo congiunto.

Concentrandosi sulle carenze individuate, il documento di lavoro del 2009 proponeva una serie di 'passi successivi' per migliorare l'attuazione dell'Iniziativa, tra cui l'aggiornamento degli strumenti di esecuzione, il rafforzamento del monitoraggio e del dialogo politico.

3.2.2. *La revisione intermedia del 10° FES*

Nella revisione intermedia del 10° FES compiuta nel 2010, la governance costituiva uno dei quattro settori presi in esame, sulla base di due domande:

- in quale misura è stato attuato il piano d'azione sulla governance ed è migliorata la situazione in materia di governance dall'adozione del documento di strategia per paese?
- sulla base del profilo di governance (eventualmente aggiornato), in quale misura è migliorata la situazione in materia di governance?

La valutazione dell'attuazione dei piani d'azione in materia di governance ha dato risultati piuttosto positivi, anche se, poiché i piani erano stati introdotti in una fase successiva, il periodo esaminato era breve. La maggior parte delle delegazioni dell'UE ha giudicato che i piani fossero stati attuati più o meno entro i termini previsti. In alcuni casi, però, i termini sono stati superati, con conseguenze negative sulla governance. È stata notata una relazione positiva tra la qualità del piano iniziale e la sua attuazione e sono state identificati alcuni motivi per cui l'attuazione non era stata soddisfacente, tra i quali la mancanza di titolarità, l'esistenza di altre strategie di governance dirette dal paese, il ritardo nella firma del documento di strategia per paese che ha a sua volta ritardato il processo di attuazione, e la mancanza di azioni specifiche, indicatori, scadenze e strumenti di verifica. Tali carenze erano conformi alle constatazioni del documento di lavoro del 2009.

3.2.3. *Lo studio sull'Iniziativa del 2011*

Alla fine del 2010 la Commissione ha commissionato uno studio indipendente¹³ per valutare l'Iniziativa sulla governance e formulare raccomandazioni per il futuro. Al centro dello studio erano i seguenti aspetti:

- il procedimento seguito per l'assegnazione delle quote d'incentivazione per la governance ai partner ACP nell'ambito del 10° FES, in particolare il metodo, il coordinamento e la collaborazione con gli Stati membri dell'UE;

¹² *Ibidem.*

¹³ Commissione europea, "Support Study on the EU Governance Initiative in view of the preparation of a Report by the Commission to the Council in 2012 — Annexes to the Final Report", dicembre 2011, pag. 4.

- l'influenza effettiva e potenziale sul procedimento di assegnazione delle quote d'incentivazione per la governance sul dialogo politico con i paesi partner e sulle dinamiche interne e i dibattiti sulla governance nei paesi partner;
- la pertinenza generale degli strumenti utilizzati nel procedimento e l'integrazione della governance nelle strategie di cooperazione.

Le prove mostrano che molti soggetti interessati hanno accolto positivamente l'Iniziativa sulla governance nella sua fase iniziale, in quanto strategia nuova, più incisiva e più sofisticata di sostegno alla governance. Questa reazione rifletteva la convinzione sempre più diffusa che la governance sia fondamentale per lo sviluppo. L'Iniziativa sulla governance era vista come novità che avrebbe permesso un'analisi della governance più armonizzata a livello di UE tramite il profilo di governance, e che avrebbe potuto rafforzare l'attenzione alla governance nel processo di programmazione e favorire il dialogo politico con i partner.

Nel corso del tempo, tuttavia, l'Iniziativa ha incontrato una serie di ostacoli che ne hanno ridotto l'incidenza nei paesi partner:

- *titolarità limitata del processo*: in molti casi le scadenze troppo strette non hanno consentito una corretta attuazione di tutti gli aspetti del metodo di assegnazione, il che non ha permesso di raggiungere un livello elevato di titolarità da parte dei paesi ACP e di consultare in tutti i casi gli attori principali;
- *allineamento insufficiente tra l'Iniziativa sulla governance e i processi e piani di governance preesistenti* in un determinato paese: di conseguenza, l'Iniziativa spesso è stata percepita come strumento 'isolato', poco integrato in altri programmi di governance dell'UE o di altri donatori;
- *scarsa flessibilità degli strumenti*: molti dei soggetti interessati che hanno contribuito alla revisione hanno osservato che l'Iniziativa sulla governance forniva un quadro piuttosto statico di gestione della governance, non era in grado di reagire sufficientemente alla natura dinamica dei processi di governance, specialmente in situazioni di fragilità o in casi di improvviso peggioramento della governance; inoltre, lo strumento non si adattava bene alle dinamiche di governance all'interno del paese e ai tempi richiesti per applicare un approccio qualitativo globale; l'aggiornamento dei piani d'azione in materia di governance è stato affrontato soltanto nel corso della revisione intermedia, il che non ha permesso di reagire alle situazioni in mutamento;
- *limiti di capacità politiche e istituzionali su entrambi i versanti* che hanno ostacolato la gestione professionale e coerente di uno strumento politicamente sensibile e innovativo come l'Iniziativa sulla governance;
- *influenza limitata dell'incentivazione finanziaria da sola*: è importante sottolineare che uno schema basato sugli incentivi, legato soltanto ai finanziamenti (limitati) e non accompagnato da offerte strategiche complementari e dialoghi politici, si è dimostrato inefficace, mentre sono considerate più interessanti altre modalità, come il sostegno al bilancio;
- *insufficiente armonizzazione all'interno dell'UE*: l'Iniziativa sulla governance ha aperto un'opportunità di rafforzare la collaborazione in materia di governance nell'UE; tuttavia, pur offrendo un'efficace panoramica della situazione, il profilo di governance non è diventato un documento di riferimento come si auspicava nelle conclusioni del Consiglio del 2009, in parte a causa dell'esistenza di valutazioni sulla governance effettuate da altri donatori, tra cui gli Stati membri dell'UE. All'interno

dell'UE stessa gli approcci, gli strumenti e i meccanismi di valutazione sono numerosi e diversificati: questa mancanza di armonizzazione non ha giovato all'efficacia dell'Iniziativa sul campo.

4. FONDO PER LA GOVERNANCE

Secondo quanto annunciato nella comunicazione del dicembre 2006 sullo sviluppo della politica europea di vicinato¹⁴, nel 2007 è stato istituito un Fondo per la governance nell'ambito della politica europea di vicinato. La Commissione aveva previsto di stanziare un importo di 300 milioni di euro per il periodo 2007-2013 in aggiunta agli stanziamenti nazionali già programmati per i partner della politica europea di vicinato (PEV).

Tra il 2007 e il 2009 il Fondo per la governance ha fornito un sostegno finanziario aggiuntivo, in misura limitata, ad alcuni paesi partner contemplati dalla PEV, in base alla valutazione dei progressi compiuti nella realizzazione degli aspetti di governance definiti in maniera generale nei piani d'azione della PEV, con particolare attenzione a settori quali la democrazia, i diritti umani, le libertà fondamentali e lo Stato di diritto.

I risultati della revisione della PEV svolta nel 2010 e 2011, insieme agli eventi della Primavera araba, hanno spinto ad adottare un nuovo approccio per il rafforzamento del partenariato tra l'UE e i suoi vicini. *Una risposta nuova a un vicinato in mutamento* prevede un'impostazione differenziata, non solo in termini di finanziamento, come avveniva nell'ambito del Fondo per la governance, ma per quanto riguarda l'intera gamma di incentivi proposti dall'UE, compreso l'aumento dell'accesso al mercato e della mobilità.

Come si è già osservato, meccanismi di incentivazione legati esclusivamente al finanziamento senza il rafforzamento del dialogo politico e strategico, quale il Fondo per la governance, si sono rivelati inefficaci.

In conseguenza di questa nuova strategia basata sugli incentivi, nel 2011 sono stati istituiti i programmi generali *Sostegno al partenariato, alle riforme e alla crescita inclusiva (SPRING)* per i paesi del vicinato meridionale, e *Programma di integrazione e cooperazione del partenariato orientale (EaPIC)* per quelli del vicinato orientale, destinati a incanalare una parte essenziale del finanziamento aggiuntivo dell'UE in tandem con offerte politiche complementari. In linea con la comunicazione sulla revisione della PEV, per valutare se un paese sia autenticamente impegnato a favore della democratizzazione e se possa sperare di beneficiare di finanziamenti aggiuntivi si applicano determinati parametri: lo svolgimento di elezioni democratiche e credibili, la libertà di associazione, di espressione e di riunione, la libertà di stampa e dei media, lo Stato di diritto, la lotta alla corruzione, la riforma dei settori della sicurezza e dell'applicazione della legge, il rispetto dei diritti umani.

5. ESPERIENZA DEL SOSTEGNO ALLA GOVERNANCE DEMOCRATICA FORNITO IN PASSATO DALL'UE

La governance democratica è favorita tramite strumenti geografici come il Fondo europeo di sviluppo, lo Strumento di cooperazione allo sviluppo e lo Strumento europeo di vicinato e partenariato, nonché tramite programmi tematici finanziati dallo Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani e lo Strumento per la stabilità. Al di là dei programmi, la governance democratica è inoltre sostenuta mediante interventi *specifici* in settori chiave della governance e mediante *l'integrazione della governance* in altri settori di cooperazione.

¹⁴ COM(2006) 726 del 4 dicembre 2006.

Dall'esperienza del sostegno fornito in passato dall'UE nel settore della governance democratica emergono i seguenti insegnamenti.

- *Il sostegno alla governance democratica dev'essere incorporato nelle realtà locali.* Poiché la riforma della governance è un processo graduale che comporta una trasformazione della società, conoscere il **contesto locale** è cruciale per formulare gli interventi in questi settori. Nelle situazioni fragili, l'UE si è impegnata a rispettare i *principi per un efficace intervento internazionale negli Stati fragili e nelle situazioni di fragilità* dell'OCSE, che mettono l'accento sulla necessità di favorire relazioni più strette con i paesi beneficiari che hanno problemi di governance e di conflitti. Come indica l'esperienza del profilo di governance e dei piani d'azione in materia di governance, per intervenire in modo efficace nel campo della governance democratica è essenziale comprendere le dinamiche locali e adeguarsi alle specifiche situazioni nazionali. Per quanto riguarda il contesto dei singoli paesi, i nuovi orientamenti sulla gestione del ciclo di programma e di progetto (PPCM) richiedono *analisi sistematiche del contesto*. L'analisi di economia politica è uno degli strumenti che possono essere utilizzati per comprendere meglio l'interazione tra il processo politico e quello economico e il modo in cui gli interessi e gli incentivi influenzano il comportamento dei diversi attori nel corso del tempo.
- Si potrebbe approfondire il *ruolo delle iniziative regionali o continentali in materia di governance*, come il Meccanismo africano di valutazione inter pares, ai fini di un rafforzamento della titolarità. I processi svolti a livello regionale permettono ai paesi di formulare autonomamente le priorità e di diventare più responsabili. Ad esempio, il Partenariato Africa-UE per la governance democratica e i diritti umani costituisce un forum per la formulazione di programmi e raccomandazioni comuni sulla governance. Oltre a concentrarsi sul principio di titolarità, si potrebbero condividere le esperienze con le istituzioni partner africane per sviluppare insieme a loro nuove strategie concentrate sulle principali priorità dell'Architettura della governance africana, compreso il miglioramento del Meccanismo africano di valutazione inter pares.
- *L'impegno verso la società civile* è essenziale per rafforzare i processi democratici e i sistemi di responsabilità pubblica e per migliorare i risultati in termini di sviluppo¹⁵. Occorre quindi potenziare gli sforzi per promuovere un clima favorevole alle OSC nei paesi partner: promuovere una partecipazione significativa e strutturata delle OSC alle politiche pubbliche dei paesi partner, al ciclo di programmazione dell'UE e ai processi internazionali, e sviluppare le capacità delle OSC locali di svolgere efficacemente il proprio ruolo di attori indipendenti dello sviluppo.
- *Sviluppare e rafforzare le capacità locali esistenti* aiuta a promuovere istituzioni efficaci e migliora la capacità del governo di formulare e attuare politiche con il coinvolgimento attivo di tutti gli interessati a livello locale e di offrire servizi ai beneficiari finali. I nuovi modi di sostenere la governance democratica, anche tramite strumenti informatici innovativi, possono avere un'incidenza significativa sulla partecipazione e i flussi di informazione, se combinati con un approccio strategico di sviluppo delle capacità. La partecipazione della Commissione al Forum di alto livello di Busan sull'efficacia delle istituzioni può, da parte sua, aumentare l'efficacia del sostegno dell'UE nel settore della governance democratica.

¹⁵ COM(2012) 492 final.

- *Riformulare gli incentivi e la condizionalità.* Quadri diversi di politica esterna dell'UE quali la politica di allargamento, la PEV e l'accordo di Cotonou con i paesi ACP offrono incentivi diversi e applicano condizioni variabili per quanto riguarda la natura e la misura delle riforme intraprese. L'esperienza maturata in questi settori indica che, laddove per produrre risultati di rilievo è necessaria una massa critica di finanziamenti, la condizionalità e un'impostazione basata sugli incentivi funzionano meglio se gli stanziamenti sono collegati a obiettivi dotati di chiari indicatori e criteri, accompagnati da un dialogo politico e strategico coerente. Un'impostazione di questo tipo è caldeggiata, ad esempio, nella comunicazione congiunta del 2012 *Partenariato orientale: una roadmap fino al vertice dell'autunno 2013*¹⁶, e nei documenti di accompagnamento. L'esperienza dell'Iniziativa sulla governance mostra inoltre che i meccanismi d'incentivo funzionano meglio se basati su una chiara differenziazione, sui progressi compiuti e su un monitoraggio regolare delle prestazioni. Il monitoraggio è cruciale per favorire le riforme, in quanto può contribuire a incoraggiare i paesi partner ad accelerarle. Il suo impatto può aumentare ulteriormente se si coinvolgono più parti interessate nel processo, in particolare riconoscendo il ruolo importante della società civile, e se si rende più trasparente l'azione del governo.
- In un settore come la governance, i risultati — in termini di modifica delle norme e delle prassi di gestione degli affari pubblici — per definizione non sono soggetti a una logica lineare, né si raggiungono rapidamente. È quindi importante istituire un sistema di *valutazione delle prestazioni* basato sui risultati e sugli indicatori. L'Iniziativa sulla governance insegna che occorre selezionare gli indicatori più appropriati e definire chi debba valutare le prestazioni. Esiste inoltre nel settore della governance un patrimonio crescente di indicatori e di valutazioni delle prestazioni a cui si potrebbe ricorrere, riformulando al tempo stesso sistemi di cooperazione basati sui risultati. Per quanto concerne gli Stati fragili, si sta cercando di elaborare insieme di indicatori specificamente pertinenti ad essi nel quadro del dialogo internazionale sulla costruzione della pace e sul rafforzamento dello Stato.
- *Flessibilità.* L'aumento dei risultati è collegato anche alla flessibilità degli strumenti. In paesi colpiti da crisi, la Commissione ha la possibilità di adottare la cosiddetta dichiarazione di crisi, che permette di usare procedure più flessibili per attuare la cooperazione allo sviluppo. Di questa procedura hanno già beneficiato vari paesi ACP.
- *Rafforzare l'armonizzazione all'interno dell'UE.* L'Iniziativa è stata concepita per contribuire, sulla base del Consenso europeo in materia di sviluppo, a rafforzare l'armonizzazione e la collaborazione sulla governance a livello di UE. Il profilo di governance, ad esempio, è stato considerato da molti uno strumento utile per un'analisi congiunta della governance in loco. Il trattato di Lisbona offre ulteriori possibilità di collaborare a livello dell'UE e degli Stati membri, sia nel valutare la situazione dei paesi sia nello strutturare il sostegno. Questa armonizzazione a livello dell'UE può inoltre essere potenziata tramite analisi e programmazioni congiunte, come previsto dal *Programma di cambiamento*, e grazie al ruolo cruciale delle delegazioni dell'UE nello svolgimento del dialogo politico e strategico sul terreno.

¹⁶ JOIN(2012) 13 final.

6. CONCLUSIONE

Il sostegno alla governance democratica rimane una priorità assoluta nella cooperazione allo sviluppo dell'UE. Il nuovo metodo di sostegno al bilancio fornisce un segnale politico importante in questo contesto, in quanto mira a rafforzare il partenariato contrattuale sul sostegno al bilancio tra l'UE e i paesi partner al fine di costruire e consolidare democrazie, favorire una crescita economica sostenibile ed eliminare la povertà. Tale impostazione si basa sulla responsabilità reciproca e su un impegno condiviso a favore dei valori fondamentali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto, e richiede uno stretto coordinamento tra i servizi della Commissione, il SEAE e gli Stati membri, anche per quanto riguarda un dialogo politico e strategico rafforzato e coerente che dovrebbe essere strettamente collegato a qualsiasi regime di incentivazione o di finanziamento della riforma della governance nei paesi partner.

Favorire la titolarità è cruciale per sostenere la governance democratica. La titolarità del paese richiede il coinvolgimento di tutti gli attori locali competenti per definire l'iter di sviluppo e i meccanismi di governance. L'importanza della titolarità è stata sottolineata nella dichiarazione di Busan, che invita ad adottare approcci di attuazione mirati alle specifiche esigenze di ogni paese. La volontà politica delle autorità del paese partner a tutti i livelli e il loro autentico impegno per la riforma rimangono requisiti indispensabili per il successo delle riforme, soprattutto in settori sensibili come la governance democratica.

È inoltre indispensabile collaborare in modo più strategico con le OSC in tutti i settori e per tutti i temi. In linea con il nuovo approccio nei confronti della società civile, le OSC sono attualmente riconosciute come attori a pieno titolo nel settore della governance a livello nazionale, regionale e mondiale. A livello nazionale, le OSC locali e il loro ruolo nella decisione politica e nella responsabilizzazione sono al centro del nuovo approccio. È più facile garantire una relazione coerente e strategica con la società civile a livello nazionale se le delegazioni dell'UE e gli Stati membri elaborano progressivamente tabelle di marcia, con particolare attenzione al rafforzamento del ruolo della società civile nella governance democratica.

Infine, la Commissione, il SEAE e gli Stati membri possono tutti fare buon uso del patrimonio di esperienze che l'UE ha accumulato nel settore della transizione democratica. A questo scopo sarebbe utile applicare anche le idee presentate nella recente comunicazione sul sostegno dell'UE a un cambiamento sostenibile nelle società in fase di transizione