

CNEL
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione politica economica (I)

**Lo stato della Partnership per l'attuazione del QCS
2000-2006 per le regioni dell'Obiettivo 1**

Schema di Osservazioni e proposte

Relatore cons. A. Gianfagna

Assemblea
28 novembre 2002

Osservazioni

Il Rapporto sullo stato di attuazione della partnership per l'attuazione del QCS 2000-2006 per le Regioni dell'Obiettivo 1 ha sottoposto ad un puntuale monitoraggio quella che rappresenta una delle principali novità del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei, vale a dire il coinvolgimento delle organizzazioni sociali ed economiche (il cosiddetto "partenariato") in tutte le fasi di programmazione, valutazione ed attuazione dei nuovi programmi cofinanziati per il Mezzogiorno.

Attraverso la predisposizione di una griglia di rilevazione, costituita da principi, criteri e modalità operative desunti dalla regolamentazione comunitaria e nazionale, è stata messa a fuoco da un lato la rappresentazione del partenariato nei documenti di programmazione (dai Rapporti Interinali ai Programmi Operativi ai Complementi di Programmazione), dall'altro (attraverso un questionario) la percezione che ne hanno i rappresentanti del partenariato nei Comitati di Sorveglianza, per finire con tre studi di caso relativi a tre Comitati di Sorveglianza di tre PO, due regionali e uno nazionale.

Secondo la rilevazione del Rapporto, l'andamento del partenariato segue le varie fasi della programmazione.

Nella fase di avvio, si registra un partenariato "abbastanza" buono relativamente ai Rapporti interinali: si può parlare, in questo caso di obbligo partenariale formalmente rispettato che, nella maggior parte dei casi, si è tradotto anche in un contributo sostanziale in termini di modifiche nell'approccio culturale, di maggiore trasparenza, di contributi alla programmazione.

Già nel passaggio successivo dai Rapporti Interinali alla predisposizione dei PO il Rapporto registra una attenuazione della intensità del partenariato nel livello nazionale ed un rafforzamento in diversi casi di livello regionale tanto da poter parlare di andamento divergente e altalenante.

A livello nazionale infatti, il Rapporto evidenzia l'impressione che l'obbligo partenariale venga ritenuto sostanzialmente concluso dalle Amministrazioni con la predisposizione dei Rapporti Interinali, che genera uno scarso coinvolgimento delle parti sociali nella predisposizione dei PO e dei CDP, mentre a livello regionale le risposte ai questionari mostrano che, in diversi casi, proprio in questa fase si avverte l'intensità maggiore di partenariato.

La modalità prevalente di coinvolgimento dei partner nella prima fase è la partecipazione ai tavoli di concertazione, mentre diventa la partecipazione ai lavori del Comitato di Sorveglianza nella fase di attuazione: soprattutto a livello regionale, più si va avanti nelle fasi di programmazione, più aumentano i contributi scritti elaborati dalle parti sociali, a testimonianza del loro tentativo di essere soggetti attivi del processo di programmazione.

Il cambiamento culturale e la maggiore trasparenza del funzionamento della programmazione sono evidenziati come i maggiori punti di forza del partenariato, così come la sensazione di scarsa possibilità di incidere realmente sui contenuti della programmazione e la pletoricità delle riunioni (soprattutto nella fase di redazioni dei Rapporti interinali) unitamente all'eccesso di tecnicismo nel funzionamento dei Comitati di Sorveglianza sono evidenziati come i principali punti di debolezza.

Se questi sono gli elementi unificanti, ciò che emerge è l'esistenza di due diversi approcci delle amministrazioni centrali e di quelle regionali rispetto al contributo

possibile del partenariato socio economico: le prime sembrano maggiormente interessate ad un supporto operativo delle parti economiche e sociali per agevolare la programmazione, mentre dalle regioni sembra venire la richiesta non solo di supporto tecnico ma principalmente di una condivisione politica della strategia contenuta nel PO.

Da qui si delineano due diversi assetti di partenariato.

In diversi casi le parti sociali auspicano e le Regioni promuovono (anche se non sempre li realizzano) due livelli di partecipazione, uno politico (tavolo di concertazione) e uno tecnico (Comitato di Sorveglianza); mentre le Amministrazioni centrali, che si aspettano prevalentemente un contributo tecnico, prevedono il solo coinvolgimento dei rappresentanti del partenariato nel CdS, per cui fino a quando questo non avvia i lavori il partenariato di fatto non è attuato.

D'altro canto, le stesse parti sociali si dipingono prevalentemente come inclini (soprattutto a livello nazionale) ad un partenariato più politico che non tecnico (tanto è vero che spesso viene lamentato l'eccesso di tecnicismo), per cui tanto meno è presente tale approccio, tanto maggiore è l'insoddisfazione.

Anche il funzionamento del Comitato di Sorveglianza conferma la sensazione di doppio assetto.

Da un lato, infatti, si manifesta (in quasi tutti i casi a livello nazionale e in alcuni a livello regionale) la tendenza a considerare le parti sociali dei partner consultivi al pari degli altri, senza alcuna attenzione per la loro specialità, dall'altro si prova ad ottenere un loro migliore coinvolgimento (sia come proposta delle parti che nelle intenzioni delle Autorità di Gestione) attraverso un doppio livello di partecipazione (politico e tecnico-operativo), livelli che non si escludono l'uno con l'altro ma tendono a completarsi.

Di grande importanza, al fine di immaginare le possibili modalità di rafforzamento del principio, sono le considerazioni del Rapporto sulla percezione che le parti sociali hanno del proprio ruolo.

I partner socio economici sono, di fatto, anelli deboli del processo di programmazione, per un consistente numero di motivi: per la difficoltà, evidenziata anche dalle risposte ai questionari, di definire il proprio ruolo e il proprio possibile contributo; per la mancanza di potere decisionale all'interno dei Comitati; per la mancanza di competenza tecnica specialistica (soprattutto di tipo amministrativo) in tutti i settori oggetto della programmazione comunitaria (anche se, a tale proposito, il Rapporto ricorda che i risultati sono effetto di una media, per cui vanno messe nel conto risposte di organizzazioni molto diversificate tra di loro); per la mancanza o la non uniforme presenza di strutture tecniche ramificate nel territorio e nei settori; per la mancanza di unitarietà nell'interlocutore pubblico e la conseguente inaccessibilità dei responsabili di misura.

Dal punto di vista operativo, si verifica che le Amministrazioni capofila, soprattutto a livello nazionale, pressate dalla gestione del programma, finiscono per considerare le parti socio economiche alla stregua degli altri partecipanti "consultivi" ai lavori del Comitato, che vengono (generalmente) adeguatamente e tempestivamente informati sui lavori ma, spesso privi delle competenze tecniche necessarie, rimangono ai margini dell'attuazione del programma.

Viceversa, in altri casi, prevalentemente a livello regionale, il doppio livello della partecipazione (politico e operativo) muove, seppur con difficoltà, i suoi primi passi.

Autorità di gestione e parti socio economiche si rendono conto, infatti, che il partenariato trova una sua più efficace applicazione se da un lato co-decide alcune scelte strategiche di fondo, e dall'altro partecipa nelle sedi tecniche alle decisioni operative: ciò spiega, tra l'altro, l'interesse delle parti socio-economiche per sedi di partenariato a metà tra i due livelli, come i gruppi di lavoro settoriali e tematici.

L'altro grande tema emerso dalle interviste è il rapporto tra attuazione del PO e livello territoriale del partenariato: si tratta di un tema emerso sia nel caso del PO Sicurezza che in quelli dei POR Calabria e Campania ma che, naturalmente in questi ultimi due assume una rilevanza maggiore collegandosi direttamente alle modalità di realizzazione dei PIT.

Anche in questo caso si sono riscontrati due diversi punti di vista su come affrontare questa fase nelle Amministrazioni e nelle parti socio economiche.

Infatti, alla luce delle interviste realizzate, sembra di poter dire che da parte delle Amministrazioni la questione del livello locale del partenariato sia stata in un primo momento messa da parte, affrontando prima di tutto la questione dell'efficienza amministrativa dei PIT, salvo poi immaginare un più forte coinvolgimento del partenariato nella seconda fase: viceversa, le parti sociali, influenzate dalla esperienza dei Patti territoriali, hanno puntato ad un coinvolgimento forte e ad una "co-responsabilità" sui PIT fin dalle prime fasi, scontrandosi con la diversa idea maturata dalle regioni.

La necessità di dover attendere la definizione dei rapporti istituzionali prima di essere coinvolti nel processo di realizzazione ha generato nelle parti socio economiche un senso di disorientamento che il Rapporto rileva. In ogni caso, sia dai documenti di programmazione che dalle opinioni rilevate dal Rapporto, emerge una diffusa debolezza del livello territoriale di partenariato nella fase attuativa di tutti gli interventi cofinanziati, che diventa più evidente a proposito della progettazione integrata.

In conclusione, secondo il Rapporto, nell'incertezza delle parti stesse nel definire il proprio ruolo, diventa fondamentale il ruolo di guida dell'amministrazione responsabile del programma, che deve "credere" nel loro contributo e definire che cosa si aspetta dalla loro partecipazione: è fondamentale, infatti, che le amministrazioni responsabili percepiscano le parti socio economiche come apportatrici di valore aggiunto, e non come un appesantimento procedurale, solo formale e per nulla sostanziale.

Se dunque è fondamentale il ruolo di traino dell'Amministrazione pubblica, diventa fondamentale, secondo il Rapporto, la definizione di nuove linee guida per il partenariato nella fase di attuazione, da predisporre d'intesa tra parti sociali e Dipartimento Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia, che potrebbero essere offerte come modello alle amministrazioni responsabili di PO, e che dovrebbero precisare l'oggetto del partenariato e i livelli di articolazione, con particolare attenzione al livello locale interessato all'attuazione dei PIT.

Il CNEL condivide l'analisi svolta dal Rapporto, ed in particolare la necessità di pervenire alla elaborazione di nuove linee guida: ritiene altresì che proprio per favorirne l'applicazione (nonché la responsabilizzazione dei soggetti del partenariato) tali linee guida debbano essere, nei limiti del possibile condivise, e provengano anzi da una proposta delle parti sociali stesse. Il CNEL, dando seguito a quanto stabilito nel Seminario di presentazione, si propone come sede nella quale confrontarsi ed elaborare una proposta in tal senso.

Il CNEL si riserva di approfondire in propri specifici lavori di ricerca successivi il tema del partenariato nella costruzione dei Progetti integrati territoriali (PIT), emersi con forza come uno dei principali campi di sperimentazione del partenariato stesso, oltreché principale innovazione metodologica nell'attuazione del QCS.

Il CNEL si propone inoltre di verificare lo stato di attuazione di questo processo annualmente nel corso di un momento seminariale, al quale invitare tutti i membri delle parti sociali ed economiche presenti nei Comitati di Sorveglianza dell'Obiettivo 1, che potrà rappresentare un momento stabile di discussione delle risultanze e delle proposte contenute nel presente Rapporto. Il Seminario potrà costituire altresì un utile momento di confronto anche con il Dipartimento per le Politiche di Coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze e con la Commissione Europea.

Il CNEL si propone infine di approfondire, conformemente con le indicazioni scaturite dal dibattito seguito alla presentazione del Rapporto, anche la percezione del tema del partenariato da parte delle Amministrazioni titolari di Programmi, applicando a tale lavoro una metodologia analoga a quella utilizzata per rilevare la percezione delle parti sociali.

Proposte

Il CNEL ritiene che dovrebbero essere oggetto di tali Linee Guida:

- L'oggetto del partenariato, ovvero cosa l'amministrazione si aspetta dalle parti e cosa le parti si sentono in grado di mettere in campo per favorire l'attuazione del programma;
- I livelli in cui l'attività di partenariato è articolata e i temi (orientativi) che ne costituiscono l'oggetto; si ritiene comunque opportuno prevedere per tutti l'articolazione nei due livelli di partenariato, politico e tecnico (quest'ultimo nell'ambito del Comitato di Sorveglianza);
- La possibilità di istituzione di sedi tecniche di approfondimento del partenariato come i gruppi di lavoro, i modi, i tempi e le finalità di tale attività;
- Le modalità di raccordo con il livello territoriale del partenariato;
- Il compito di coordinamento che spetta all'Autorità di gestione e alle parti economiche e sociali rispettivamente verso i responsabili di misura e le articolazioni settoriali e territoriali delle parti, individuando anche i canali di comunicazioni fra i vari livelli e fra i vari soggetti;
- La qualità dell'informazione necessaria per il partenariato nella fase di attuazione, che deve essere costante, preventiva, mirata alle esigenze delle parti sociali e quindi (secondo i livelli e le modalità di partenariato delineati) ampia e generale per tutti i partner, politicamente sintetizzata, tempestiva e completa per i componenti del Comitato di Sorveglianza, specifica per i partecipanti agli eventuali gruppi di lavoro del P.O.. Il modello a cui si deve puntare è quello, rispettivamente, della relazione sulla attuazione del QCS distribuita nel corso del CDS del QCS Ob.1, e quello dei documenti di lavoro come quello predisposto per l'ultima riunione del Gruppo di lavoro Trasporti, oltre a tutta la

documentazione normalmente distribuita in previsione della riunione del Comitato;

- Le attività formative necessarie a porre le parti socio economiche interessate all'attuazione dei programmi nella condizione di fornire un proprio contributo. Poiché le consuetudini degli ultimi anni hanno creato una buona base comune sul funzionamento dei fondi, possibili campi primari di formazione potrebbero essere: procedure di programmazione e di attuazione; costruzione "tecnica" della progettazione integrata territoriale; modalità di partenariato con le istituzioni locali e i responsabili di misura; tecniche di valutazione. Sarebbe importante che le attività di formazione fossero svolte in comune dai partecipanti delle varie parti sociali, e che su alcuni temi, come le tecniche di partenariato, si tenessero attività di formazione in comune tra i soggetti attuatori e le stesse parti economiche e sociali;
- Le modalità per la valutazione del partenariato. Anche sulla base della griglia di rilevazione messa a punto nel presente lavoro, si dovrebbe pervenire ad una griglia che permetta di capire se si sia in presenza di un rispetto solo formale del principio oppure se da tali attività siano emersi contributi e quali;
- L'attività di assistenza tecnica necessaria per affiancare l'amministrazione responsabile nell'esercizio dell'attività di partenariato, in particolare nella predisposizione della documentazione e dell'informazione, nella raccolta dei contributi e nella loro sistematizzazione, nella citata attività di valutazione, tutte attività che richiedono competenze che non sempre risiedono nell'autorità di gestione;
- Le modalità per promuovere le pari opportunità anche nell'esercizio del principio del partenariato, problema evidenziato come delicato anche dalle risposte al questionario, oltre che dalle scarsi indicazioni dei documenti di programmazione;
- Attività di promozione della "cultura del partenariato" presso le amministrazioni pubbliche titolari di Programmi Operativi.