

CNEL

Gruppo di Lavoro Mezzogiorno
Rapporto sullo stato della *Partnership*
per l'attuazione del QCS 2000-2006
per le regioni dell'Obiettivo 1

Rapporto Finale

18 giugno 2002

INDICE

Premessa

Sintesi e proposte

1. Le coordinate del partenariato
2. Griglia di rilevazione del partenariato
3. Il partenariato nella fase di preparazione
 - 3.1 Il partenariato nei rapporti interinali regionali Ob. 1
 - 3.2 Il partenariato nei rapporti interinali settoriali Ob. 1
 - 3.3 Sintesi del partenariato nei Rapporti interinali
4. Il partenariato nella programmazione
 - 4.1 Il partenariato nei documenti generali di programmazione
 - 4.2 Il partenariato nei POR
 - 4.3 Il partenariato nei PON
 - 4.4 Sintesi del partenariato nei documenti di programmazione
5. Il questionario
 - 5.1 Elaborazione del questionario rivolto alle parti economiche e sociali (e istituzionali locali) interessate alla programmazione dei fondi strutturali per l'Obiettivo 1 2000 - 2006
 - 5.2 Il questionario ed i risultati
 - 5.3 Sintesi dei risultati del questionario
6. L'indagine di campo

6.1 Sintesi dell'indagine di campo

Documentazione

1. Premessa

Questo volume rappresenta il Rapporto Finale relativo al progetto del Gruppo di lavoro Mezzogiorno del CNEL "Rapporto sullo stato della partnership per l'attuazione del QCS 2000-2006 dell'Obiettivo 1". Allo scopo di collocare correttamente questa elaborazione, è opportuno riassumere obiettivi e modalità di realizzazione del progetto.

Descrizione e obiettivi

Il rafforzamento del principio della partnership economico sociale rappresenta uno degli aspetti di maggior novità ed importanza della regolamentazione dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006. L'attuazione di tale principio nell'ambito della programmazione per l'Obiettivo 1 ha ricevuto una prima regolamentazione nazionale destinata alla fase di preparazione degli interventi operativi, con l'attivazione di Tavoli di concertazione settoriali e regionali, attraverso i quali sono stati elaborati progressivamente documenti preliminari di orientamento (rapporti interinali) e su strategie e obiettivi - Piano di sviluppo del Mezzogiorno (PSM) e Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR). Successivamente, sono stati attivati i Comitati di Sorveglianza, nel cui ambito si è proceduto all'individuazione delle iniziative da realizzare (Complementi di programmazione).

Per i passaggi iniziali, la regolamentazione nazionale definita dal CIPE ha indicato principi, criteri e modalità di coinvolgimento della partnership economico sociale. La regolamentazione della fase successiva di attuazione, è stata in termini generali definita nell'ambito del PSM e del successivo QCS approvato dalla Commissione.

In particolare il QCS affida al CNEL il ruolo di individuare i rappresentanti delle parti sociali all'interno del Comitato di sorveglianza Ob. 1, e da questa sede, potrebbero pertanto maturare anche orientamenti di fondo per il funzionamento della partnership economico sociale nella fase attuativa, che dovrebbe trovare recepimento e adeguamento nelle regolamentazioni specifiche da adottare a livello dei singoli Comitati di Sorveglianza.

Per tali motivi, il CNEL ha ritenuto opportuno di svolgere un'attenta valutazione sul funzionamento della partnership in queste fasi iniziali della programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali, al fine di trarre elementi utili per lo svolgimento del ruolo ad esso affidato e per offrire un contributo efficace nel rendere il coinvolgimento delle parti economico sociali in termini di "valore aggiunto" della realizzazione degli interventi.

Il lavoro qui proposto è stato orientato soprattutto sullo svolgimento di un puntuale monitoraggio dell'attuazione della partnership nell'ambito della programmazione dell'Obiettivo 1, ponendo a confronto, da un lato, principi, criteri e modalità operative (derivati dalla regolamentazione comunitaria e nazionale) e, dall'altro, il funzionamento della partnership nelle varie fasi attuative (Tavoli di concertazione e Comitati di Sorveglianza) ai vari livelli di programmazione (QCS, PON e POR) e dei risultati concreti (positivi o negativi) finora ottenuti sul piano del miglioramento della qualità e della fattibilità della programmazione.

Fasi di realizzazione

Il progetto si è articolato in tre fasi realizzative:

1. Definizione e raccolta dei primi elementi di indagine. Partendo da una rassegna sistematica degli elementi giuridici e regolamentari, sarà effettuata una prima verifica sulle regole generali del partenariato, sull'attivazione (costituzione e composizione dei Tavoli di concertazione e dei Comitati di Sorveglianza) e sul funzionamento (documenti di programmazione, verbali, ecc.) della partnership ai vari livelli di programmazione del QCS Obiettivo 1. Tale prima fase è stata finalizzata a definire un questionario da diffondere a tutti i soggetti coinvolti, al fine di individuare gli elementi più significativi e qualificanti del funzionamento della partnership.

2. Valutazione dei dati forniti dall'indagine preliminare, stesura di un primo rapporto intermedio e indagine sul campo. Sulla base delle informazioni raccolte ed elaborate, è stata realizzata un'indagine diretta riguardante quei livelli di programmazione (un caso a livello centrale e due a livello regionale) più significativi ed emblematici, con interviste rivolte a tutti i soggetti coinvolti e interessati dalla partnership economico sociale.

3. Redazione di un Rapporto Finale e di un documento di proposte. Tali documenti saranno oggetto di presentazione in sede CNEL: è prevista infatti l'organizzazione di un Seminario con la partecipazione di tutti i rappresentanti delle parti economico sociali presenti nei vari Comitati di Sorveglianza dell'Obiettivo 1.

Il Rapporto è stato coordinato dai Consiglieri CNEL Andrea Gianfagna e Giuseppe Rosa e dal Gruppo di lavoro Mezzogiorno, e curato da Massimo Sabatini, esperto del Gruppo di lavoro Mezzogiorno. Si ringraziano i partecipanti agli incontri organizzati dal CNEL nell'ambito degli studi caso e tutti coloro che hanno cortesemente risposto ai questionari.

Si ringraziano inoltre i funzionari del CNEL Piero Scrofano, Larissa Venturi per il contributo fornito all'elaborazione del Rapporto.

Sintesi e proposte

Il periodo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 segna un momento di discontinuità piuttosto forte, relativamente al tema del partenariato, rispetto alle esperienze dei precedenti cicli di programmazione.

Le innovazioni regolamentari, il clima concertativo europeo in cui hanno visto la luce i nuovi regolamenti (influenzati dal Patto europeo di fiducia per l'occupazione), la valutazione dell'esperienza maturata a livello europeo, hanno favorito anche in Italia la ricerca di soluzioni in grado di affrontare i punti di debolezza del processo di partenariato del periodo 1994/99, principalmente di quello riferito all'Obiettivo 1.

Si partiva, infatti, in Italia da un'esperienza di sostanziale assenza di coinvolgimento delle parti economiche e sociali, sia nella fase della predisposizione della strategia e degli obiettivi, sia nella fase di sorveglianza e accompagnamento (l'unica forma di coinvolgimento era, infatti, costituita da riunioni informative a margine del Comitato di Sorveglianza), sia nella fase di attuazione degli interventi, influenzata quest'ultima dalla costante situazione di emergenza dei vari programmi, costretti a privilegiare le questioni dell'efficienza finanziaria piuttosto che l'efficacia degli interventi: la contestuale assenza di uno specifico supporto tecnico all'attività di partenariato ha contribuito a rendere quasi nullo il contributo di quest'ultimo all'attuazione del QCS.

Se si tengono nel dovuto conto questi dati di partenza, si deve senz'altro riconoscere che molti passi in avanti sono stati fatti.

La programmazione italiana per l'Obiettivo 1 per il periodo 2000-2006 si caratterizza, infatti, da subito in senso molto aperto al contributo delle parti sociali, anche prima dell'approvazione dei nuovi regolamenti e del coinvolgimento "obbligatorio".

Il convegno "100 idee per lo sviluppo" e il Patto di Natale del dicembre 1998 mostrano chiaramente la volontà dell'Amministrazione centrale di introdurre sostanziali modifiche nelle prassi nazionali di programmazione, prima di tutto attraverso la costruzione di un consenso ampio intorno alla strategia ed ai suoi punti fermi.

In questo periodo, il processo di programmazione ha una guida forte nel Dipartimento per le Politiche di Coesione del Ministero del Tesoro che, dapprima attraverso la Delibera CIPE del 22 dicembre 1998 e poi attraverso apposite linee guida, mostra di avere le idee chiare su come coinvolgere il partenariato e cosa aspettarsi da esso: in altre parole, la guida sembra "credere" nel valore aggiunto del partenariato, facilitato in ciò anche dalla genericità dei contenuti della fase.

Perciò, fino alla predisposizione dei Rapporti interinali, la guida è forte, la partecipazione ampia e il giudizio,

sia delle amministrazioni sia delle parti socio economiche, sulla qualità della partecipazione, è generalmente buono: fanno eccezione alcune amministrazioni centrali e alcune amministrazioni regionali che, nei relativi rapporti interinali, danno scarso conto del contributo delle parti sociali le quali, infatti, danno (in questi casi) un giudizio non del tutto positivo o del tutto negativo del loro coinvolgimento.

Fino alla predisposizione dei rapporti interinali, dunque, si può parlare di un obbligo partenariale formalmente rispettato che, nella maggior parte dei casi, si è tradotto anche in un partenariato "sostanziale", qualificato da modifiche nell'approccio culturale, da contributi di qualità alla programmazione, da maggiore trasparenza dei processi di programmazione.

Le prime resistenze ad un partenariato ampio ed articolato iniziano a verificarsi nel passaggio alla seconda fase, quella della predisposizione della programmazione operativa.

L'elemento più significativo emerso a tale proposito dalla ricerca è la possibilità di individuare due differenti approcci al partenariato in questa fase, rispettivamente al livello nazionale e a livello regionale.

Mentre, infatti, almeno in questa fase, le Amministrazioni regionali mostrano di avere necessità non solo di un supporto operativo da parte del partenariato, ma anche (e forse soprattutto) di una condivisione politica della strategia (forse anche in considerazione del fatto che il POR è potenzialmente un vero Programma di Sviluppo della Regione), che le porta a stringere (nella maggior parte dei casi) il rapporto con le parti (come accade del resto all'unica Amministrazione centrale impegnata in forma trasversale, il Ministero del Tesoro, responsabile della predisposizione del PSM), le Amministrazioni centrali, che sono settoriali, hanno bisogno prevalentemente di un supporto operativo, capace di far scorrere più facilmente la programmazione nella fase attuale e in quella futura.

Ciò trova puntuale conferma nelle opinioni delle parti socio-economiche raccolte nel questionario: se infatti il giudizio sul partenariato a livello regionale nella maggior parte dei casi migliora nel passaggio dai rapporti interinali alla costruzione dei Programmi Operativi, a livello centrale il processo è esattamente l'inverso.

Questi due differenti approcci si traducono nella ricerca di due differenti assetti concertativi.

Infatti, poiché in genere i POR mostrano da parte dell'Amministrazione la ricerca di una condivisione "politica" della strategia, si consolida la tendenza, già accennata nelle fasi precedenti, a mantenere in piedi un doppio livello di partecipazione, un livello politico (il tavolo di partenariato) e uno tecnico (il Comitato di Sorveglianza, non ancora attivato in questa fase).

Stante questo approccio, a livello regionale le parti sociali hanno maggiormente la sensazione (ma non in tutti i casi, solo nei migliori) di un rafforzamento del partenariato andando avanti nell'attuazione del programma, poiché la modalità "politica" di partenariato sembra essere quella grazie alla quale si co-decide la struttura del programma stesso: a livello nazionale, invece, poiché quello che ci si attende dal partenariato non è la corresponsabilità su una strategia ma un supporto di feed back e/o un contributo per migliorare l'efficienza tecnica del programma, fino a quando il programma non entra nella sua fase attuativa (e con esso il partenariato, attraverso il funzionamento del Comitato di Sorveglianza) il partenariato sostanzialmente langue.

Del resto, è anche il caso di ricordare che, sebbene mutamenti sostanziali siano intercorsi nel corso del tempo in tal senso, la gran parte delle parti sociali è maggiormente incline (come si dirà meglio più avanti) proprio ad un partenariato politico prima ancora che tecnico, essendo (prima di tutto) dei rappresentanti di interessi. E' questo probabilmente uno dei motivi per cui, dove questo partenariato politico non c'è (come nella predisposizione dei PON), la sensazione di insoddisfazione e di mancato coinvolgimento espressa dalle risposte al questionario è maggiore.

Si può concludere dunque che, laddove non c'è stato interesse delle amministrazioni a consolidare un rapporto di condivisione "strategica" della programmazione, il partenariato si è inaridito, sia per mancanza di interesse da parte delle amministrazioni per i contributi delle parti e sia, d'altro canto, per l'incapacità delle parti stesse di andare al di là di un partenariato di tipo politico generale (anche se sono poche le parti sociali disposte ad ammetterlo).

Generalmente, la fase che segue la predisposizione dei piani, ovvero la fase del negoziato con la Commissione Europea, rappresenta un momento basso di intensità del partenariato: in nessun caso fra quelli esaminati, e dalle risposte ai questionari, emerge un periodo di sostanziale silenzio da parte delle Amministrazioni capofila, interrotto solo da qualche raro momento informativo. Comunque le parti socio

economiche non risultano essere in grado di poter incidere su questa fase.

La fase di predisposizione dei Complementi di programmazione segna un altro momento in cui i due modelli di partenariato divergono. A livello centrale e in alcuni casi anche a livello regionale, infatti, scarso è il coinvolgimento delle parti socio economiche nella predisposizione dei vari Complementi di Programmazione, poiché molte amministrazioni capofila danno l'impressione di considerare sostanzialmente concluso l'obbligo partenariale con la prima fase più generale, limitando a consultazioni formali la seconda fase più operativa e di dettaglio. In altri casi a livello regionale, invece, il partenariato raggiunge proprio in questa fase la sua intensità maggiore, come ci viene mostrato dalle risposte ai questionari.

Con la costituzione dei Comitati di Sorveglianza il partenariato entra, quindi, nella fase operativa.

Se da un punto di vista formale il principio del partenariato risulta correttamente rispettato (con una partecipazione ai lavori del Comitato con una rappresentanza equilibrata, paritetica e rappresentativa in tutti i casi esaminati), da un punto di vista sostanziale emergono alcune difficoltà nel concreto esercizio di questo principio.

Il problema, emerso in precedenza, delle due concezioni di partenariato (da un lato solo "operativo", dall'altro articolato in due livelli, l'uno politico, l'altro operativo) trova qui la sua immediata ed evidente applicazione.

In generale a livello nazionale ma in alcuni casi anche a livello regionale (come viene mostrato dalle risposte al questionario e anche dagli studi di caso), le amministrazioni capofila, pressate dalla gestione del programma, finiscono per considerare le parti socio economiche alla stregua degli altri partecipanti "consultivi" ai lavori del Comitato (tranne la Commissione Europea, di cui le risposte ai questionari e gli studi di caso evidenziano la capacità di intervenire "sostanzialmente" sull'attuazione del programma nelle riunioni tecniche pre-Comitato e all'interno del CdS stesso, configurandola come partner consultivo "per modo di dire"): tali partecipanti 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 (a livello regionale prevalentemente) il doppio livello della partecipazione (politico e operativo) muove, seppure 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.

Già nei documenti di programmazione si potevano apprezzare gli spazi aperti in tal senso dalle amministrazioni, confermati nei questionari e ancor più negli studi di caso.

Analogo problema emerge a proposito del livello territoriale di partenariato, in particolare nell'attuazione dei POR.

E' importante tuttavia sottolineare ancora una circostanza, e cioè che le parti sociali sono fra i principali anelli deboli del processo di programmazione, tanto da non riuscire anche a definire (come mostrano gli studi di caso), il loro ruolo ed il possibile contributo.

Lo sono in quanto privi del potere decisionale, privi (nella maggior parte dei casi) di competenza tecnica "specialistica", e lo sono, infine, in quanto non dispongono (nella quasi totalità dei casi) di strutture tecniche che affianchino i livelli politici in maniera così ramificata nel territorio e nei settori: nella ipotesi più probabile, infatti, sarà il responsabile politico regionale (o settoriale) della singola organizzazione ad occuparsi del PO, non essendo materialmente possibile che la stessa organizzazione disponga di persone tecnicamente preparate capaci di seguire ogni singola misura del programma. Come è emerso, infatti, chiaramente negli studi di caso, la suddivisione dei PO in misure con conseguente articolazione delle responsabilità fra i responsabili di misura supera quella unitarietà di interlocuzione "pubblica" che aveva caratterizzato il partenariato nelle fasi precedenti, costituendo una seria difficoltà nell'esercizio del partenariato stesso: i responsabili di misura restano, infatti, generalmente inaccessibili al partenariato, che può solo accettarne l'operato o criticarlo, senza poter contribuire a costruirlo.

Ciò spiega, dunque, il diffuso favore che incontra la possibile identificazione di una sede politica di partenariato che appare, sotto questo aspetto, più consona alla esperienza e alle capacità delle parti sociali. Inoltre, a ben vedere, anche la richiesta di gruppi di lavoro settoriali e tematici va in questa direzione,

rappresentando per le parti stesse la possibilità di approfondire un tema altrimenti di esclusivo appannaggio del soggetto attuatore.

Ritorna dunque, in maniera prepotente, il ruolo centrale dell'amministrazione capofila, di quella centrale e di quelle regionali: dove l'amministrazione è interessata al coinvolgimento delle parti e al contributo che dalla loro partecipazione è possibile trarre, il ruolo di traino è evidente, le forme i modi e le sedi del coinvolgimento vengono definiti e la soddisfazione è (nei limiti in cui è possibile riscontrarla) reciproca.

In altre parole, se l'amministrazione esercita il ruolo di stimolo, il contributo delle parti arriva: laddove invece l'amministrazione non è interessata (per diversi motivi, che possono essere tecnici, politici, di opportunità, di efficienza amministrativa, di tempo e altri) a tale contributo, le parti vengono considerate alla stregua degli altri partecipanti ai lavori del Comitato. Poiché, però, le parti non hanno (per i motivi detti) le competenze per svolgere su tutti i temi il medesimo ruolo, finiscono per restare spesso ai margini dell'attuazione del programma, acuendo la sensazione di disagio evidenziata dalle risposte al questionario e negli studi di caso.

Analogo processo può essere evidenziato per il livello territoriale e per il contributo che le parti possono fornire per la realizzazione dei PIT, come mostrano chiaramente i risultati delle interviste mirate che, non a caso, fanno emergere il favore delle parti per il modello del Patto territoriale, nel quale la condivisione ("politica") della strategia e dell'idea forza era l'elemento principale e il Patto evidenziava una qualità tanto migliore quanto la concertazione locale era in grado di far emergere il contributo di tutti. E' stato evidenziato invece come le Amministrazioni abbiano puntato su un altro modello (più consono dal loro punto di vista alla efficienza amministrativa del Programma) ingenerando però il senso di disorientamento delle parti sociali.

Il vero problema è che il livello politico di partenariato fino ad oggi ha funzionato ad intermittenza e, nella forma in cui dovrebbe funzionare a regime (e almeno negli esempi esaminati nei casi di studio), ancora non c'è, essendosi appena costituito in un caso, ed essendosi manifestata disponibilità (più o meno marcata) a costituirlo negli altri.

Per quanto riguarda il partenariato tecnico, poi, non va dimenticato il risultato offerto da alcune risposte al questionario, come il giudizio di stircchiata sufficienza offerto rispetto al grado di recepimento delle proposte delle parti socio-economiche o come la risposta largamente negativa rispetto al coinvolgimento delle parti nella selezione progettuale, nonostante le indicazioni in tal senso espresse più volte dalla Commissione Europea, anche recentemente in un proprio documento di lavoro sullo stato del partenariato nell'ambito dei fondi strutturali 2000-2006.

Riassumendo, per valutare l'attuazione del principio del partenariato economico e sociale nella programmazione italiana Obiettivo 1 2000-2006 occorre operare una distinzione fra il rispetto formale di questo principio e quello sostanziale, osservandone l'evoluzione delle due curve su di un immaginario grafico del partenariato.

Dal punto di vista formale la fase iniziale (quella, cioè, dei Rapporti Interinali) fa registrare (nella maggior parte dei casi) un livello molto alto, che poi rimane più o meno stabile nella fase di predisposizione dei PO. In seguito, a livello nazionale l'intensità tende generalmente a diminuire nella predisposizione dei CDP e a diventare quasi nulla nel momento del negoziato, per poi riprendere e stabilizzarsi con l'avvio dell'operatività dei Comitati di Sorveglianza: a livello regionale, invece, in media l'intensità sale soprattutto nella fase della predisposizione dei Complementi, salvo poi scendere di nuovo nella fase del negoziato e riprendere, stabilizzandosi, con l'avvio dell'operatività dei vari Cds.

Dal punto di vista sostanziale, viceversa, le maggiori differenze si avvertono soprattutto nella fase di attuazione: il partenariato si trova in questo momento in una fase di stallo, con diverse possibili modalità di coinvolgimento.

In alcuni casi i partner, pur essendo membri del CDS, sono considerati alla stregua degli altri partner consultivi e, coinvolti in maniera formale ma senza la possibilità e le competenze per incidere, restano ai margini e la curva del partenariato "sostanziale" tende nuovamente verso il basso. In altri casi sia l'amministrazione capofila che le parti si rendono conto che il coinvolgimento formale nel Comitato non è sufficiente e che per una partecipazione sostanziale vanno individuate (in maniera complementare) altre soluzioni, che però si stenta a definire.

In altri casi ancora, il livello politico di partenariato comincia a muovere i primi passi e la curva del partenariato torna a muovere verso l'alto.

Soprattutto a livello regionale poi, (ma anche, in minima parte, a livello nazionale), comincia ad affermarsi con forza la necessità di un livello territoriale del partenariato, principalmente legato alla definizione dei PIT.

Cosa è possibile fare, dunque, per rafforzare l'attuazione del principio del partenariato e far volgere verso l'alto, in tutti i casi, la curva che abbiamo ipotizzato?

Fondamentale appare il ruolo di guida dell'Amministrazione capofila: come emerge chiaramente dalla ricerca, fino a quando il DPS ha mostrato di avere fiducia nella possibilità di ricevere apporti da parte dei soggetti socio economici, linee guida chiare e forti sono state predisposte, orientando il lavoro delle altre autorità responsabili, pur nel rispetto dell'autonomia di ciascuno. Così è stato per la predisposizione dei Rapporti Interinali, così è stato per la predisposizione dei PO, così è stato per il coinvolgimento nei Comitati di Sorveglianza, e così non è stato, ad esempio, per la predisposizione dei PIT.

Nell'incertezza delle parti sociali ed economiche a definire il proprio ruolo ed il proprio contributo, diventa essenziale definire cosa l'amministrazione si aspetta dalle parti, nei vari passaggi e ai vari livelli. E cruciale diventa la predisposizione di linee guida che tolgano ai vari soggetti, e specialmente a quelli locali, qualunque grado di incertezza sui passaggi successivi, senza sovrapposizioni di poteri ma, a cascata, in maniera sempre più dettagliata nel passaggio dal livello di coordinamento nazionale all'attuazione del Programma per finire al rapporto dell'Autorità di gestione con i responsabili di misura.

Si tratta perciò di definire nuove regole per il partenariato nella fase di attuazione, che forse è più opportuno definire nuovamente "linee guida", capaci da un lato di definire più chiaramente cosa l'amministrazione si aspetta dalle parti economiche e sociali, ai vari livelli, e cosa le parti economiche e sociali si sentono in grado di fare per favorire l'attuazione del programma stesso, dall'altro di precisare le modalità di coinvolgimento dei partner alla luce delle nuove necessità emerse dall'avvio della fase di attuazione.

Si potrebbe in particolare ipotizzare la predisposizione di linee guida generali da parte del DPS che potrebbero poi essere adattate e adottate dalle varie Autorità di gestione, sulla base delle specificità esistenti nei diversi contesti settoriali e regionali.

Risulta altresì fondamentale che, proprio per favorirne l'applicazione (nonché la responsabilizzazione dei soggetti del partenariato) tali linee guida siano, nei limiti del possibile, condivise e anzi vengano da una proposta delle parti economiche e sociali stesse: il CNEL si propone, a tale proposito, come sede nella quale tali nuove linee guida possono avere un primo momento di elaborazione e di confronto.

In particolare, dunque, nella fase di attuazione andrebbero approfonditi nell'ambito di tali linee guida (che si affiancherebbero ai precedenti documenti messi a punto per le fasi precedenti di attuazione del partenariato):

- 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 per il cosiddetto nocciolo duro, 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 dell'ultimo 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 scarse indicazioni dei documenti di programmazione.

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 presentare questo lavoro 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 primo momento 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.

1. Le coordinate del partenariato

La preparazione del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali in Italia nasce all'insegna della concertazione e del partenariato.

Il primo appuntamento, ovvero la presentazione e dalla discussione, durante tre giorni di Convegno, del volume "**100 idee per lo sviluppo**", curato dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e di Coesione del Ministero del Tesoro, (Catania il 2, 3 e 4 dicembre 1999), avvia simbolicamente la discussione tra istituzioni, Unione Europea, rappresentanze delle Associazioni produttive e dei Sindacati, studiosi ed esperti, sulla nuova fase di programmazione dei fondi strutturali.

Fra le altre, si avvia anche la discussione sulle modalità del partenariato istituzionale ed economico-sociale.

Il secondo evento che caratterizza l'avvio della nuova fase di programmazione dei fondi strutturali in Italia è la sottoscrizione del "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" tra Governo e Parti Sociali (dicembre 1998) per definire di comune accordo "una nuova fase di concertazione finalizzata a conseguire obiettivi di sviluppo economico e crescita occupazionale".

In questo accordo una importanza fondamentale è rivestita dai fondi strutturali comunitari: il Governo si impegna, infatti, con esso a concludere entro il luglio 1999 la prima fase del processo di programmazione

stesso, con la presentazione della documentazione alla Commissione Europea.

Alla definizione del processo è dedicato tutto l'Allegato 2 del Patto.

Obiettivo di questo allegato è la prosecuzione, sia a livello nazionale che regionale, della selezione delle idee-programma avviata con il documento "100 idee per lo sviluppo", al fine di identificare strategie, obiettivi e programmi da includere nei P.O.

Per fare ciò, il Patto prevede la "rapida attivazione di due sistemi di tavoli di programmazione, a livello nazionale e regionale, entrambi caratterizzati da una immediata attivazione del partenariato istituzionale ed economico sociale" secondo le indicazioni del Regolamento comunitario: una successiva Delibera CIPE del dicembre '98 ha quindi disposto i necessari adempimenti normativi.

Al lavoro dei tavoli, rivolto alla programmazione dell'Obiettivo 1, viene assicurata una presenza di rappresentanti delle diverse amministrazioni e, fin dalle prime fasi, il coinvolgimento delle parti sociali e delle associazioni ambientaliste, delle pari opportunità e del terzo settore.

Obiettivo di tali tavoli è la predisposizione dei primi documenti di programmazione, i "rapporti interinali".

La Delibera CIPE del 22 dicembre ha quindi individuato i 17 temi prioritari su cui avviare il confronto partenariale per costruire la nuova programmazione, per ognuno dei quali è stato istituito un tavolo settoriale, unitamente ad un parallelo sistema di tavoli regionali, aperti alla partecipazione di tutti i soggetti istituzionali, economici, sociali e del Terzo settore interessati. Il coordinamento fra i diversi tavoli, viene assicurato da un Comitato Nazionale sui Fondi strutturali, composto da tutti i soggetti interessati dalla programmazione dei fondi, Comitato a cui è affidato anche il compito di monitorare il rispetto dei tempi e i metodi di lavoro e di promuovere, se necessario, interventi metodologici e correttivi.

Le modalità di partecipazione delle parti socio economiche a questo Tavolo nazionale sono indicate dalla stessa Delibera CIPE.

Vengono individuate sei aree di competenza: Lavoro dipendente, Agricoltura, Industria, Terziario, Impresa Locale, Terzo Settore, per ognuna delle quali viene nominato un rappresentante (eventualmente a rotazione), che ha il diritto/dovere di intervenire con contributi ai lavori del Comitato, lavori ai quali possono partecipare anche uno o più osservatori espressi dalle parti interessate all'area di competenza. Viene inoltre garantita, sempre a livello nazionale, una sede permanente di partenariato con le parti sociali (prevista dal Patto di Natale) attraverso l'istituzione di un Forum Nazionale delle parti sociali per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, a cui partecipano le 32 parti firmatarie del Patto sociale stesso.

Le modalità di svolgimento del partenariato a livello regionale sono stabilite dalle singole Regioni, che devono tuttavia ispirarsi ad alcune regole minime di partenariato: accompagnamento sistematico, miglioramento della concretezza della programmazione, pluralismo delle istanze rappresentate, rappresentatività e competenza dei rappresentanti.

Resta ferma la possibilità di consolidare prassi positive già sperimentate.

Fra gli altri contenuti, nel rapporto interinale è indicato il tipo di partenariato sociale e istituzionale attivato e da attivare nella fase successiva.

La prima fase di partenariato si conclude con l'elaborazione di un Rapporto di Sintesi dei vari Rapporti, denominato "*Orientamenti per il PSM 2000-2006*".

Tutto il 6° capitolo di questo documento è dedicato al tema del partenariato, istituzionale ed economico-sociale nel quale, prendendo lo spunto dalla esperienza maturata con il lavoro dei tavoli settoriali e regionali, viene delineata la procedura di concertazione che deve portare alla redazione dei P.O. e del PSM.

Dopo avere individuato le possibili modalità di collaborazione fra Regioni e Amministrazioni centrali imperniando la programmazione sulle strutture regionali responsabili della programmazione (Assessorati, Dipartimenti, Direzioni, incaricate di curare anche un sistematico partenariato con le autonomie locali), il documento si sofferma sul partenariato economico sociale, approfondendo i rapporti tra (...):

Regioni - Parti economiche e sociali

"Le Regioni proseguiranno e rafforzeranno l'esperienza dei tavoli partenariali composti da rappresentanti

degli Enti locali e dai rappresentanti dei partner economici e sociali": i tavoli divengono in tal modo il luogo in cui discutere le proposte delle Amministrazioni e le proposte delle parti, anche acquisite attraverso specifici incontri. *"Particolare attenzione verrà assegnata alla definizione e all'adozione di metodi valutativi degli interventi"*.

Si prevede di incentivare opportunamente la realizzazione del partenariato, individuando meccanismi che premiano: il livello di pluralismo raggiunto, l'efficacia qualitativa della partecipazione delle parti, la qualità dei processi di informazione.

I programmi operativi dovranno comunque dare conto delle principali proposte delle parti economiche e sociali, specificando le motivazioni del loro eventuale parziale o mancato accoglimento.

Amministrazioni centrali - Parti economiche e sociali

Il documento propone di proseguire lo stesso modello di partenariato sperimentato con i tavoli settoriali, eventualmente anche attraverso momenti di incontro della singola parte con l'Amministrazione competente.

A sua volta il DPS ha il compito di praticare una concertazione permanente con tutte le parti interessate, istituzionali ed economiche e sociali, finalizzata alla predisposizione del Piano per lo Sviluppo del Mezzogiorno (PSM): in particolare, è prevista la piena attivazione delle due sedi permanenti di partenariato indicate dal Patto sociale del 22 dicembre 1998 come sede stabile di concertazione, affiancate dalla *"parallela attivazione di forme di concertazione bilaterale"*, anche per affrontare le connesse problematiche del lavoro.

Si rimanda quindi al PSM per indicazioni puntuali sulle modalità che il partenariato dovrà assumere nelle fasi successive di attuazione dei programmi.

Il PSM, a sua volta, si posiziona in una linea di continuità rispetto ai precedenti documenti.

Secondo quest'ultimo documento, infatti, al fine di conseguire l'auspicato aumento del tasso di crescita e dell'occupazione del Mezzogiorno, è fondamentale, *"assicurare un adeguato coinvolgimento delle parti istituzionali ed economico sociali durante tutte le fasi della programmazione"*, anche al di là delle indicazioni del Regolamento 1260/99.

Il PSM propone dunque, un coinvolgimento costante, oltreché in tutte le fasi della programmazione soprattutto nella fase della messa in opera dei fondi, indicando compiti e ruoli dei vari livelli amministrativi coinvolti, la cui concertazione viene definita *"condizione indispensabile"* all'efficace funzionamento del programma.

Per quanto riguarda le istituzioni, alle amministrazioni centrali, oltre che la programmazione di politiche di responsabilità nazionale, spetta una funzione di indirizzo, assistenza tecnica e valutazione sia di attuazione che di impatto e, solo in casi specifici, anche responsabilità di programmazione. Alle Regioni compete la selezione degli obiettivi in un quadro programmatico coerente con gli indirizzi nazionali e la gestione dei programmi. Alle autonomie locali, oltre a collaborare con le Regioni nella fase di programmazione, spetta l'identificazione delle opportunità locali, la formulazione delle proposte progettuali, spesso la realizzazione degli interventi. A loro volta le autonomie funzionali (Camere di Commercio e Università) possono assicurare i collegamenti a rete tra i diversi livelli territoriali.

In generale, si punta ad un processo di consultazione continua con le altre amministrazioni coinvolte.

Per quanto riguarda il partenariato economico e sociale, il PSM conferma l'operatività dei Tavoli di concertazione già attivati, preoccupandosi del partenariato nella fase di negoziato con la Commissione Europea, nel corso della quale *"il DPS, le Amministrazioni Centrali e le Regioni dovranno sviluppare una periodica informazione alle autonomie locali e alle parti economiche e sociali, onde ricevere modificazioni e proposte da utilizzare nell'attività di concertazione con l'Unione Europea"*.

Il PSM rimanda infine a ulteriori documenti la definizione della specifica attività di partenariato da attivare nella fase successiva, riaffermando solo le tre caratteristiche costitutive del partenariato: rappresentatività, pluralismo, competenza tecnica.

Il Quadro Comunitario di Sostegno - QCS obiettivo 1 2000-2006 è infine il documento che si occupa di definire il partenariato nella fase attuativa della programmazione, con una impostazione che è la logica continuazione di quella delineata fino a quel punto.

Al Ministero del Tesoro - DPS, alle Amministrazioni centrali e alle Regioni spetta il compito di garantire alle parti economiche e sociali una informazione periodica, e modalità di consultazione continua, anche attraverso i tavoli già attivati nelle fasi precedenti: per quanto riguarda poi la fase dell'attuazione, il QCS specifica che *"l'attività di concertazione dovrà essere sviluppata nell'ambito del Comitato di Sorveglianza, nel quale figureranno rappresentanze delle parti economiche e sociali. Il Forum delle parti economiche e sociali, già attivato nelle fasi del processo di programmazione, continuerà a contribuire allo sviluppo del partenariato. Anche la valutazione intermedia offrirà un ambito di attuazione del partenariato"* (QCS, pag. 200).

Per quanto concerne la partecipazione al Comitato di Sorveglianza del QCS, lo stesso documento prevede il coinvolgimento dei rappresentanti delle parti economiche e sociali (nel numero massimo di 8) e delle ONG (nel numero massimo di 2, di cui almeno una espressione delle ONG ambientali); un rappresentante dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni d'Italia), un rappresentante dell'UPI (Unione Provincie Italiane) e un rappresentante dell'UNCEM (Unità Nazionale Comunità ed Enti Montani).

I rappresentanti delle parti economiche e sociali nel Comitato di Sorveglianza del QCS sono designati dal CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), mentre i rappresentanti delle ONG sono designati dal FORUM del terzo settore.

Per il Comitato di Sorveglianza del QCS come per quelli dei singoli P.O., i criteri fondamentali sui quali basare la scelta della rappresentanza dei partner economico e sociali e delle ONG, sono quelli del bilanciamento paritetico degli interessi tra imprese e lavoro dipendente, della prevalenza, della rappresentatività degli interessi e degli utenti al centro degli interventi programmati e della competenza, tenuto conto dell'esigenza di promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile.

Per l'espletamento delle funzioni di documentazione per il Comitato di Sorveglianza del QCS e dei vari P.O., e di quelli derivanti dalla concertazione con le "parti", si prevede la costituzione di una apposita Segreteria Tecnica del Comitato di Sorveglianza.

Resta infine da accennare al regolamento interno del Comitato di Sorveglianza del Quadro Comunitario di Sostegno per l'Obiettivo 1 che costituisce il modello di funzionamento anche per i Comitati di Sorveglianza delle altre forme di intervento, sia nazionali (PON) che regionali (POR).

Alcune questioni meritano di essere sottolineate.

Il Presidente del Comitato di Sorveglianza ha il compito di inviare *"ai membri del Comitato le convocazioni, l'ordine del giorno e i documenti necessari ai lavori, salvo eccezioni motivate, almeno dieci giorni prima della riunione"*.

In secondo luogo, il regolamento specifica che i rappresentanti delle parti economiche e sociali, delle ONG e delle autonomie locali e funzionali, come del resto i rappresentanti della Commissione Europea, partecipano ai lavori "a titolo consultivo".

I verbali delle riunioni devono riportare sinteticamente le opinioni anche dei soggetti che partecipano ai lavori a titolo consultivo: gli stessi soggetti possono inviare proprie osservazioni se il Presidente ritiene di dover attivare la procedura scritta.

In particolare, l'Autorità di gestione del QCS informa il Comitato delle iniziative da porre in atto per migliorare i collegamenti con il "territorio" (vale a dire le Parti economiche e sociali, le autorità locali e le altre parti pertinenti interessate) ed informare l'opinione pubblica in merito al ruolo svolto dai Fondi strutturali.

Alle parti socio economiche è inoltre concessa la facoltà di partecipare ai gruppi di lavoro settoriali e tematici previsti dal QCS e costituiti su proposta dell'Autorità di gestione.

A tutela della maggiore trasparenza degli stessi, il Comitato garantisce un'adeguata informazione sui propri lavori, in modo tale da garantire l'informazione anche ai soggetti socio economici non presenti all'interno del Comitato.

Come strumento di coordinamento e di approfondimento di tematiche specifiche, il QCS prevede inoltre l'istituzione, da parte del proprio Comitato di Sorveglianza, di alcuni gruppi di lavoro settoriali e tematici, che si riuniscono a cadenze regolari e riferiscono al Comitato stesso almeno una volta all'anno. Il QCS suggerisce la costituzione di 13 gruppi di lavoro.

Nel corso della sua prima riunione, il Comitato di Sorveglianza del QCS Obiettivo 1 ha approvato la costituzione di 6 Gruppi di lavoro: Risorse umane, Trasporti, Ricerca innovazione e sviluppo locale, valutazione e monitoraggio, Informazione e Pubblicità.

Anche tali gruppi di lavoro sono oggetto di partenariato: il CDS prevede infatti per i lavori, oltre alla presenza dei rappresentanti della Commissione Europea, una componente fissa, costituita dai diretti responsabili dell'attuazione degli interventi ed una variabile in relazione a specifiche tematiche di competenza. L'attivazione di tale componente variabile spetta al Presidente del Gruppo.

All'interno della componente variabile è prevista in genere una rappresentanza ristretta delle parti economiche e sociali e delle ONG, in relazione alle tematiche di diretto interesse.

Per dare attuazione a tale principio, il Ministero del Tesoro ha richiesto alle 10 organizzazioni presenti all'interno del Comitato di Sorveglianza dell'Obiettivo 1 (4 dell'area del lavoro dipendente, 4 dell'area dell'impresa, 2 ONG) di individuare propri rappresentanti in seno alla componente variabile nel numero massimo di tre rappresentanti per ciascun gruppo di lavoro, tenendo conto dei principi di pariteticità, rappresentatività e responsabilità enunciati nel QCS, nonché del criterio del diretto interesse verso la materia in questione.

Successivamente, è stata tuttavia riconosciuta ai Presidenti dei vari Gruppi di Lavoro la facoltà di consentire anche agli esponenti delle organizzazioni non designate a far parte dei gruppi stessi di poter assistere, senza facoltà di intervento, alle riunioni dei gruppi.

Nelle successive riunioni CDS del QCS sono stati costituiti ulteriori gruppi di lavoro: a ciascuno di essi sono state invitate a partecipare rappresentanze delle parti economiche e sociali.

Il QCS demanda alla responsabilità della autorità di gestione del QCS e di quelle dei vari P.O. la formulazione di una proposta di modalità operative per il coinvolgimento delle parti economiche e sociali nella fase attuativa, da presentare alla prima riunione dei rispettivi Comitati di Sorveglianza.

In attuazione di tale disposizione, il Ministero del Tesoro (Autorità di Gestione del QCS) ha formulato una proposta di linea guida per l'attuazione del partenariato socio economico, che preveda un sistema integrato articolato su tre livelli.

Il primo livello è quello informativo, e prevede l'impegno da parte del Ministero del Tesoro-DPS ad assicurare, relativamente al QCS, una informazione periodica ed estesa al massimo livello, in modo da garantire la massima pubblicità e trasparenza a tutte le attività promosse, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di comunicazione informatica (in particolare, pagine Web dedicate ad ogni singolo CDS di P.O.).

Il secondo livello è quello consultivo e, per quanto riguarda il QCS, si realizza attraverso riunioni periodiche alle quali sono invitati a partecipare tutti i membri del Forum Nazionale delle parti sociali. Queste riunioni sono rivolte a raccogliere osservazioni e proposte finalizzate a migliorare l'efficacia degli interventi. E' il servizio per le politiche dei fondi strutturali del Ministero del Tesoro a farsi carico di predisporre in precedenza tutta la documentazione relativa alle riunioni, mettendo a punto anche una sintesi delle questioni più rilevanti.

Il terzo livello è quello della partecipazione diretta alle riunioni dei Comitati di Sorveglianza. Secondo quanto stabilito dal QCS, le parti economiche e sociali assicurano al Comitato di Sorveglianza una rappresentanza di 8 membri, designati tramite il CNEL. La rappresentanza deve essere orientata dal rispetto dei principi di pariteticità, rappresentatività e responsabilità enunciati nel QCS, e rispettare alcuni criteri: competenza, bilanciamento paritetico degli interessi tra rappresentanti delle imprese e del lavoro dipendente, prevalenza degli utenti interessati agli interventi programmati, osservanza dei principi di pari opportunità e sostenibilità ambientale.

Sempre in base al disposto del QCS, è il Forum del III settore ad assicurare la partecipazione delle ONG ai lavori del Comitato, designando due rappresentanti, di cui almeno uno di una ONG ambientale, sempre rispettando i principi generali di partecipazione.

2. Griglia di rilevazione sul partenariato

Sulla base delle regole comunitarie, delle indicazioni della Delibera CIPE e dei successivi documenti di programmazione (illustrate nel capitolo precedente), è stato dunque possibile definire una griglia di rilevazione degli obblighi, delle regole, delle modalità e degli obiettivi del partenariato economico e sociale nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006 nelle regioni Obiettivo 1 italiane.

Tale schema è articolato su un livello comunitario ed un livello nazionale.

All'interno di quest'ultimo, la griglia è articolata sui passaggi che hanno definito i vari documenti di programmazione.

Sulla base di questa griglia è stata quindi, successivamente, realizzata l'analisi dei documenti di programmazione, al fine di definirne la congruità rispetto al sistema di regole definito.

1) Rispetto delle regole comunitarie

L'attività di partenariato ha riguardato tutte le fasi della programmazione?

Ha riguardato anche i livelli territoriali?

I partner designati hanno espresso il loro parere sulle proposte di P.O prima del negoziato?

I Piani:

danno conto dei risultati della concertazione?

danno conto delle modalità seguite per il coinvolgimento delle parti?

Prevedono le disposizioni per il coinvolgimento successivo?

2) Rispetto alla esperienza italiana

2a) Nel lavoro per i **Rapporti interinali:**

E' stato garantito il pluralismo delle istanze?

E' riscontrabile la rappresentatività confederale o generale dei soggetti coinvolti?

Nei tavoli settoriali è stata garantita la presenza delle parti e delle associazioni che esplicitamente raccolgono interessi e rappresentanze di quel settore?

La competenza tecnica è stata in qualche modo elemento di selezione?

Le parti sociali hanno svolto la richiesta funzione di aiuto alla capacità di acquisizione informativa delle amministrazioni e di ascolto - accesso alle istanze provenienti dalla società e dal sistema economico produttivo?

Le parti sociali hanno fornito un contributo tecnico ai lavori e se si con contributi (documenti, proposte e osservazioni) scritti?

Si sono avute audizioni ad esperti delle parti sociali da parte dei tavoli?

I tavoli hanno tenuto conto e valorizzato buone prassi di partenariato già esistenti?

L'amministrazione capofila è riuscita a raggiungere l'accordo di tutti i partner?

2b) Nel lavoro sui **P.O.**

Il lavoro dei tavoli è proseguito anche dopo la presentazione dei rapporti interinali?

Il partenariato ha riguardato la selezione degli assi e delle misure del Programma?

Si è svolta l'auspicata funzione di raccordo tra gli interessi coinvolti?

Le parti sociali sono state soggetto di velocizzazione e garanzia nei tempi e nelle procedure?

Sono stati presentati pareri formali delle parti sociali ed economiche?

Sono stati definiti i meccanismi e le regole di partecipazione dei partner socio-economici alle fasi successive?

2c) Nel lavoro sui **CDP**

Le parti socio - economiche sono state coinvolte nella elaborazione dei CDP?

Vi è traccia del loro coinvolgimento all'interno dei Complementi?

I tavoli già attivati a livello regionale hanno lavorato per "contribuire a definire i criteri, le modalità e le procedure più idonei per dare tempestiva ed efficace attuazione alle singole misure programmate (a partire dal contributo delle rappresentanze delle categorie che saranno coinvolte poi nella realizzazione degli interventi" (QCS Ob.1cap. 6.2, pag. 200).

2d) Nella fase di **attuazione - sorveglianza - valutazione** (sistema integrato su tre livelli)

1. Il Ministero del Tesoro e le altre amministrazioni responsabili hanno avviato il sistema di informazione estesa, anche attraverso il ricorso agli strumenti di comunicazione informatica?

2. Rispetto al livello consultivo, si sono svolte riunioni periodiche del Forum nazionale delle parti sociali dopo l'avvio del QCS? Vi sono state raccolte informazioni e proposte?

3. Rispetto al livello della partecipazione diretta, è stata rispettato l'assetto individuato dal QCS? E' stato esteso anche agli altri Comitati? La scelta ha rispettato i criteri individuati (competenza, bilanciamento paritetico degli interessi tra imprese e lavoro dipendente, prevalenza degli interessi degli utenti interessati agli interventi programmati, osservanza dei principi di pari opportunità e sostenibilità ambientale)?

3) **Valutazioni qualitative**

Il confronto si è tradotto:

- in una maggiore tutela dei diritti dei beneficiari finali degli investimenti: il partenariato accresce infatti la capacità dei potenziali beneficiari finali di identificare gli effettivi fabbisogni, di esprimere le proprie istanze nella fase di programmazione, di partecipare al monitoraggio e di dare una valutazione nella fase finale?
- In una maggiore capacità di prevenzione dei conflitti?
- In maggiori opportunità di negoziare in itinere le decisioni assunte?
- In una maggiore trasparenza dei processi decisionali?
- Vi è stata esplicitazione di forme di impegno / responsabilizzazione da parte degli interessati?

3. Il partenariato nella fase di preparazione

3.1 Il partenariato nei rapporti interinali regionali ob.1

Come si è detto nel primo capitolo, il primo passaggio della programmazione 2000-2006 per l'Obiettivo 1 in Italia è stata la predisposizione di Rapporti interinali di livello nazionale e regionale. Sulla base della griglia di rilevazione schematizzata nel capitolo precedente, la ricerca ha provato dunque a verificare all'interno di tali documenti la trattazione del tema partenariato, che in un certo senso può essere considerato il punto di vista delle amministrazioni capofila sull'attuazione di questo principio, e che può essere così sintetizzata.

Basilicata

Il Rapporto ripercorre le diverse sedi di partenariato socio - economico già attivate nella regione prima dell'avvio del periodo di programmazione 2000-2006 (partnership consultiva, Cabina di Regia regionale, Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro - CREL): i vari rappresentanti di tali strutture sono stati riuniti in forma collegiale in un Forum partenariale composto di 64 persone che, nell'ambito di due riunioni, ha contribuito alla elaborazione del Rapporto interinale.

La partecipazione è stata "*abbastanza numerosa*", e ha prodotto numerosi contributi anche scritti.

La Regione ha inoltre attivati incontri bilaterali con alcuni soggetti per acquisire ulteriori proposte utili soprattutto di tipo tecnico.

Fra le indicazioni per il rafforzamento del partenariato socio economico la Regione indica "*l'assunzione diretta delle responsabilità derivanti dal mancato rispetto di regole, procedure e tempi relativi sia alla fase di programmazione che a quella successiva dell'attuazione*": la Regione si attende inoltre "*un più ampio ed intenso apporto dai citati organismi di concertazione*".

Calabria

Il Rapporto ricorda come la concertazione non sia una novità in Calabria, come dimostrano le esperienze di programmazione negoziata e per la elaborazione dei progetti RIS e RISI: su questa base è stata messa a punto una metodologia di lavoro (analisi della domanda e dell'offerta, gruppi di lavoro, consultazione diffusa) che ha generato un percorso molto fitto di appuntamenti a partire dalla costituzione di un Comitato Regionale di coordinamento (comprendente anche le parti sociali), passando per tavoli settoriali di concertazione regionale, per la organizzazione di seminari informativi e di analisi a livello territoriale e/o settoriale promossi ed organizzati dalle Istituzioni locali, dalle Associazioni imprenditoriali e da altri attori locali, attraverso una consultazione diffusa delle università calabresi, dei centri di ricerca, degli organismi di promozione, delle personalità del mondo della cultura, dell'arte della politica, del mondo imprenditoriale.

La Regione dà un giudizio molto positivo del contributo del partenariato, caratterizzato "*da una maggiore assunzione di responsabilità dei soggetti locali che, nel rispetto dei ruoli specifici, chiedono di partecipare concretamente alla definizione ed alla realizzazione dei programmi di sviluppo*". Interessante è il giudizio riportato secondo il quale "*i punti di debolezza ancora presenti nel processo di concertazione sono tutti riferibili alla persistenza, comunque in diminuzione, di un approccio allo sviluppo governato dall'offerta di opere, beni e servizi piuttosto che dalle reali esigenze dei cittadini e delle imprese*".

Il Rapporto presenta inoltre il percorso che deve portare alla redazione del Programma Operativo, caratterizzato dal mantenimento del sistema di tavoli e da momenti seminariali di verifica.

Campania

La Regione ha costituito il Comitato Regionale di Coordinamento previsto dalla Delibera CIPE, al quale ha affiancato sette tavoli settoriali ai quali sono stati associati tutti i partner sociali ed istituzionali, i Sindaci dei maggiori comuni, i Responsabili dei Patti territoriali, i rettori delle Università regionali, rappresentanti dell'associazionismo e del terzo settore. Il Rapporto interinale tuttavia non approfondisce i contributi che tale lavoro di concertazione ha prodotto, né dà conto delle modalità per la prosecuzione dell'attività di programmazione e di partenariato.

Molise

La valutazione del partenariato contenuta nel Rapporto è riferita soprattutto all'apporto dei partner istituzionali: il Rapporto precisa inoltre che sono stati individuati ed interpellati anche un certo numero di rappresentanti di enti ed associazioni, di cui non si precisa il contributo ma per i quali ci si preoccupa che, nel proseguimento dell'azione programmatica, tale partenariato *"riduca la rappresentanza operativa ad un numero di componenti che garantisca una maggiore efficacia"*. Per il futuro si propone anche l'istituzionalizzazione di un tavolo di concertazione regionale.

Puglia

La parte relativa al partenariato del Rapporto interinale precisa che l'elaborazione del Programma Operativo avverrà in stretta concertazione con le rappresentanze socio economiche, *"per cui si prevede la prosecuzione dei singoli tavoli di concertazione interinale"*. Il Rapporto interinale *"prefigura un nuovo modello di programmazione partecipativa, nell'ambito del quale tutti i soggetti del partenariato (istituzionale e socio economico) vengono ad assumere di fatto un ruolo decisivo sulla scelta del livello di decentramento e sulle conseguenti iniziative per lo sviluppo da intraprendere nella fase di programmazione 2000-2006"*: anche attraverso un sistema di tavoli di concertazione, *"si passa da uno schema di partenariato informativo - consultivo ad un modello di partenariato progettuale-attuativo"*, che semplifica le competenze regionali.

Il lavoro si è sostanziato in un tavolo di concertazione generale e in 8 tavoli plurisetoriali e/o macrofunzionali: ne è scaturita una *"connotazione qualitativamente assai apprezzabile"* dei contenuti espressi. Inoltre, secondo il rapporto, *"va sottolineata una peculiarità del partenariato socio-economico pugliese, che ha presentato documenti unitari ai singoli tavoli di concertazione che hanno raccolto l'adesione di tutte le rappresentanze sociali, sia del mondo dell'impresa che di quello del lavoro"*. Da notare che il Rapporto dà un giudizio positivo della *"diffusa coesistenza"* di organismi di promozione e gestione di Patti e Contratti d'Area in termini di possibilità di apporto nelle fasi successive: a tale proposito, si nota che proprio il fatto di aver partecipato alla predisposizione di tali strumenti ha consentito al partenariato socio economico di esprimere un rilevante contributo in termini di informazione monitoraggio dei fabbisogni e di valutazione degli interventi. Da ciò il Rapporto fa derivare *"la loro idoneità a svolgere il duplice ruolo di partner partecipativi/informativi ed operativi nelle successive fasi"*.

Sardegna

Si è costituito un tavolo regionale per la programmazione dei fondi strutturali europei con i soggetti istituzionali e le parti economiche e sociali interessate. Il Rapporto ripercorre le tappe della procedura senza tuttavia entrare nei dettagli dei contenuti delle attività e del partenariato.

Sicilia

Rispetto alle attività preparatorie, il Rapporto dà conto della costituzione del Comitato Regionale per la Programmazione dei Fondi strutturali, costituito dai Responsabili regionali, da Rappresentanti del partenariato istituzionale e di quello socio economico. E' stato costituito un gruppo tecnico, articolato in quattro

sottogruppi legati agli assi strategici e due sottogruppi trasversali (uno dei quali dedicato allo sviluppo locale) integrati dai rappresentanti degli enti e delle Associazioni. Solo in parte i contributi sono stati in forma scritta, valorizzando maggiormente apporti diretti al tavolo di lavoro.

Parallelamente, si è sviluppato un sistema di partenariato locale (anch'esso organizzato per tavoli, che ha portato alla elaborazione di Rapporti interinali provinciali, ispirati alla medesima modalità di funzionamento.

Per quanto riguarda il prosieguo della programmazione, il Rapporto esprime la volontà, anche a prescindere dalle disposizioni normative, "*dell'Amministrazione Regionale di associare il partenariato nelle fasi ordinarie di attuazione, monitoraggio e valutazione del programma*". Si propone a tal fine l'utilizzo di "*strumenti di raccordo fra Regione e partner istituzionali e sociali, in parte già previsti dalla normativa regionale (art. 43 e 44 LR 6/97)*". Dopodiché, il Rapporto si sofferma soprattutto sulle modalità organizzative del partenariato istituzionale con il livello locale.

3.2 Il partenariato nei rapporti interinali settoriali ob.1

Come si è visto, la Delibera CIPE ha previsto la costituzione di 18 tavoli settoriali, ognuno dei quali è stato affidato ad una amministrazione centrale capofila, che è stata quindi incaricata di redigere un Rapporto interinale contenente le prime tracce della programmazione su quel tema e, fra le altre cose, anche le modalità di coinvolgimento nei lavori delle parti economiche e sociali.

Prima di esaminarne la sintesi, va tuttavia sottolineato un aspetto legato ai rapporti interinali nazionali: la Delibera CIPE aveva disposto la costituzione di 18 tavoli settoriali di concertazione, un numero largamente superiore a quello dei successivi Programmi Operativi: non si è quindi verificata la coincidenza (come a livello regionale) fra tavolo di concertazione, Rapporto interinale e Programma Operativo. Pertanto su molti temi, come si vedrà meglio più avanti, la concertazione si è di fatto esaurita con la predisposizione del Rapporto interinale.

Ciò detto, così può essere sintetizzata la trattazione del tema del partenariato nei vari documenti nazionali.

Risorse idriche

Il Rapporto prevedeva la creazione di strutture permanenti di coordinamento e concertazione fra tutti i soggetti pubblici e privati "*che esprimano competenze nel settore idrico*" per accompagnare la programmazione.

L'apporto dei partner sociali viene definito "*particolarmente significativo*", in tutte le sue componenti: si ricorda che gran parte dei contributi di tali soggetti sono stati condivisi dalle Amministrazioni interessate, e ci si limita a riportare i "motivi di non assenso"

Difesa del suolo

Viene dettagliato l'elenco dei partecipanti in rappresentanza delle varie parti: si specifica che "*fin dalla prima riunione il Tavolo è stato riunito in forma allargata ai soggetti del partenariato*", e che il lavoro è proseguito con amplissima e ordinata partecipazione (circa 40 soggetti) per ulteriori 7 riunioni, esprimendo alla fine una

condivisione di massima del documento finale. Vengono riportati sinteticamente alcuni dei contributi ai lavori presentati dai vari soggetti.

Per quanto riguarda il rafforzamento del partenariato, si afferma decisamente che *"la concertazione deve dunque interessare con sistematicità tutte le fasi del processo di programmazione, progettazione e valutazione"*, rendendo anzi opportuno *"prevedere l'elaborazione di un piano di consultazione che possa definire i soggetti, le regole, le modalità applicative del partenariato"*, evitando i rischi di pletoricità a danno della concretezza.

Interessante la proposta con la quale si chiude il paragrafo, relativo alla partecipazione e all'apporto dei cittadini e delle loro associazioni civiche: tale partenariato *"si può svolgere secondo regole di snellezza e semplicità formale quali inchieste pubbliche preventive, pubbliche consultazioni, la definizione di carte di servizi e dei diritti dell'utenza concertate tra le parti sociali"*.

Protezione civile

Gran parte del paragrafo è dedicato al partenariato istituzionale: per quanto riguarda il partenariato socio economico, il Rapporto dà conto dei partner coinvolti (che vengono elencati), sottolineando che *"è stato possibile ottenere una sostanziale condivisione della strategia e delle linee di intervento ipotizzate, con una attenzione particolare sulle attività di formazione"*, in particolare per lavoratori interessati da interventi di rilevazione delle situazioni di rischio e di supporto alla protezione civile.

Per quanto riguarda le indicazioni per il rafforzamento del partenariato, si offrono solo alcuni "spunti di riflessione" ma più dal punto di vista attuativo degli interventi che da quello della programmazione.

Agricoltura e sviluppo rurale

Una *"ampia rappresentanza delle parti sociali interessate"* ha preso parte ai 4 incontri che hanno portato alla redazione del rapporto interinale. Sei sono stati i contributi scritti da parte dei partner socio economici. Il Ministero delle politiche agricole ha sviluppato inoltre un confronto parallelo ai lavori del tavolo agricoltura con le regioni. Maggiormente coinvolte sono state le organizzazioni di categoria, le organizzazioni cooperative e le organizzazioni ambientaliste, i cui contributi sono citati per sommi capi. Relativamente al rafforzamento del partenariato, il Rapporto propone il mantenimento anche nelle fasi successive del sistema di tavoli adottato: *"si ritiene altresì indispensabile prevedere che l'apporto del partenariato sociale ed istituzionale possa attuarsi attraverso contributi scritti, redatti sulla base dell'analisi di documenti pervenuti alle parti stesse"*.

Pesca e Acquacoltura

La parte dedicata al partenariato è molto esigua: il Rapporto si limita ad evidenziare come l'apporto dei soggetti privati al partenariato è importante soprattutto per l'apporto di risorse finanziarie, per la rappresentazione delle necessità reali di mano d'opera, per suggerire i modi migliori per il sostegno pubblico alle imprese.

Si propone infine, in forma generica, lo sviluppo di *"una forma di partenariato tra parti sociali delle aree forti e di quelle deboli con l'intervento dei governi centrali e delle Amministrazioni regionali e locali"*.

Rifiuti ed Inquinamento

Il Rapporto interinale consegnato ha, per sua stessa ammissione, una veste provvisoria, che avrebbe dovuto essere completata nei mesi successivi, a causa della complessità dell'approccio proposto: si configura perciò

più come una base di discussione che come documento di proposta.

Rete ecologica nazionale

Il Rapporto interinale propone un vero e proprio asse di intervento del QCS, che deve ruotare intorno all'approccio unitario dei Programmi integrati d'Area: per perseguire tale obiettivo, si propone di adottare il percorso e la metodologia della programmazione negoziata, *"per attivare le fasi di progettazione e realizzazione degli interventi attraverso degli accordi di programma Stato -Regioni - Parti Sociali"*. Il Partenariato sta perciò alla base non solo dell'approccio di programmazione proposto ma anche della strumentazione attuativa che si intende adottare.

Proprio per questo, "le varie sessioni di lavoro organizzate nell'ambito del tavolo 5 sono state estese, già nella fase iniziale, a tutti i soggetti (Amministrazioni Centrali, Regioni UOL, ANCI, UNCEM, Parti Sociali, imprese, Associazioni) che dovranno assumere un ruolo progettuale e realizzativo dei programmi integrati nell'ambito dei singoli Programmi integrati d'Area.

Il Rapporto elenca i partner che hanno partecipato nella prima fase e quelli che hanno inviato contributi, distinguendo per il futuro i partner dai quali ci si aspetta un partenariato partecipativo e informativo e quelli da cui ci si aspetta un partenariato più operativo.

Il Rapporto individua infine anche specifiche azioni per il rafforzamento del partenariato, come, ad esempio, interventi di formazione specifica e apposite procedure di programmazione negoziata.

Energia

Di ogni "operatore socio economico" (vi vengono ricompresi anche l'ENI e l'ENEL) che ha manifestato interesse ai lavori del tavolo vengono riportate le osservazioni e i giudizi sulla bozza di Rapporto. Alcuni contributi, tuttavia, pure indicati in indice, non sono riportati nel rapporto neppure in forma sintetica. Non ci sono indicazioni per la prosecuzione del lavoro di partenariato.

Beni culturali

Vengono elencati i partner che hanno partecipato, sia quelli istituzionali che quelli economico - sociali, indicando quali di questi hanno presentato contributi scritti (nove). L'apporto è valutato positivamente, anche *"per il significativo contributo specifico fornito dai partecipanti. Le osservazioni pervenute sono state coerenti con le linee generali del documento elaborato dall'amministrazione. I contributi giunti consistono pertanto in integrazioni al documento generale proposto e sono state per larga parte recepite nella sintesi finale"*. Non è specificato il dettaglio di tali contributi, né sono fornite indicazioni per il prosieguo dell'attività.

Scuola

"Lo sviluppo della prassi partenariale, che ha visto coinvolte a pieno titolo Amministrazioni pubbliche e parti socio economiche in tutte le fasi di analisi dei fabbisogni e formulazione delle linee programmatiche, costituisce uno dei tratti più qualificanti e caratterizzanti del Rapporto interinale Scuola".

La parte del Rapporto dedicata al partenariato è precisa e dettagliata: si riporta infatti una sintesi dei contributi sia dei partner istituzionali che di quelli socio-economici, nonché dei rappresentanti del Terzo Settore, prendendo inoltre l'impegno di *"sviluppare ulteriormente indicazioni e proposte nella successiva fase di sviluppo del partenariato"*. Si dà conto del perché alcune osservazioni non sono state recepite.

Per quanto riguarda il futuro, il Rapporto opera una distinzione, affermando che *"sarà fondamentale proseguire una concertazione approfondita almeno con quelle amministrazioni che per specifiche competenze, concorrono al sistema formativo nazionale"*, distinguendo dal partenariato socio economico per

il quale si rimanda genericamente a "*momenti di ulteriore e più approfondito confronto*".

Sono elencati tutti i soggetti che hanno partecipato ai lavori, e quali di questi hanno presentato contributi scritti.

Ricerca

Il Rapporto parla di un ampio confronto con i partner istituzionali, scientifici e socio economici, sostanziato anche in molteplici contributi scritti, che ha mostrato una sostanziale condivisione degli obiettivi strategici individuati dal MURST: in particolare, si sottolinea come sia stato apprezzato l'orientamento volto a creare maggiore apertura e integrazione delle istituzioni scientifiche del Mezzogiorno verso le esigenze del territorio. Viene quindi riportato sinteticamente l'apporto dei partner istituzionali, di quelli economico sociali e di quelli scientifici: l'Amministrazione capofila ha confermato la volontà di dare continuità al confronto avviato anche nelle fasi successive.

Da notare che nel Rapporto c'è una tabella con le priorità riconosciute agli obiettivi MURST dai partner coinvolti nella elaborazione del rapporto interinale.

Formazione e politiche attive del lavoro

Secondo il Rapporto, il lavoro del tavolo 10 è stato caratterizzato sin dall'inizio dalla concertazione con Regioni e Parti sociali, in continuità con una prassi collaudata presso il Ministero del Lavoro, ed in parallelo con la definizione del quadro di riferimento politico dell'Obiettivo 3.

Per quanto riguarda il partenariato sociale, la partecipazione è stata estesa a tutti i soggetti firmatari del Patto sociale del dicembre 1998.

Fra i contributi, viene evidenziato il riferimento comune delle parti alla necessità di integrazione fra politiche per la formazione e interventi di sviluppo locale.

Per quanto riguarda le future attività di partenariato, si suggeriscono modalità di lavoro che non risultino penalizzanti a causa del numero di partecipanti, ipotizzando tal senso sia l'utilizzo più frequente di contributi scritti sia l'opportunità del "*rafforzamento di forme di raccordo fra i partner sociali, con l'affidamento di deleghe di rappresentanza*".

Nuovi servizi alla persona e alla comunità

Quattro sono stati gli incontri interistituzionali che hanno portato alla definizione del Rapporto Interinale, allargati progressivamente anche "*ad altri soggetti che sono stati considerati essenziali per la definizione e lo sviluppo del programma*": Associazionismo, volontariato, Terzo Settore, Parti Sociali, Esperti ed invitati esterni. Alcuni di questi soggetti hanno prodotto anche documenti scritti.

Nella prospettiva della predisposizione di un vero e proprio P.O. (poi non realizzato) il Rapporto afferma che "*questo primo nucleo di partenariato può rappresentare, in nuce un comitato di accompagnamento del programma, capace di promuovere, tra l'altro, anche sinergie e partenariati a livello locale*".

Per quanto riguarda il futuro del partenariato, anche in questo caso la preoccupazione è rivolta ad evitare l'improduttività di riunioni con un numero eccessivo di presenze: a tale proposito, si potrebbero definire "*modalità di lavoro in sottogruppi, sulla base di una differenziazione di temi*".

Sicurezza

Il coinvolgimento del partenariato sia istituzionale sia socioeconomico è ritenuto dal Rapporto uno degli elementi qualificanti del progetto: la filosofia di fondo del Rapporto è stata condivisa dai vari partner, che nel

corso di un "*breve ma intenso procedimento di stesura*" hanno fornito contributi e proposte articolate. Tali contributi, secondo il Rapporto, potranno essere replicati nei "tavoli tecnici" che il Ministero ha intenzione di costituire: il Rapporto esprime infine, un "doveroso riconoscimento" a tutti i partecipanti al tavolo del partenariato, elencandoli.

Città

L'approccio del Tavolo "Città" tiene fortemente conto della concertazione, anche alla luce di esperienze in corso di realizzazione nel campo della programmazione negoziata: secondo il Rapporto, ad esempio, il finanziamento appare orientato a configurarsi quale occasione per innescare processi di concertazione pubblico/pubblico e pubblico /privato altrimenti non attivabili.

Si punta perciò allo sviluppo di pratiche efficaci di intervento urbanistico concertato (come l'intervento sperimentale PRUSST/Patto Territoriale).

Si ipotizzano perciò tre forme di partecipazione: la prima riguardante la partecipazione di soggetti privati direttamente interessati alla realizzazione degli interventi; la seconda, concernente pratiche di "costruzione partecipata" e di coinvolgimento dei cittadini e degli attori locali nelle decisioni al fine di massimizzare l'efficacia dell'intervento; la terza, finalizzata alla "*trasformazione dei momenti partecipativi e di aggregazione sociale in iniziativa economica in grado di contribuire alla realizzazione e al successo degli stessi programmi*".

Questo Rapporto interinale è probabilmente uno di quelli che chiarisce meglio cosa ci si attende dal partenariato, in termini di prevenzione dei conflitti, di apporto di conoscenze, di progettualità mirata, di costruzione di un "senso di appartenenza allargato" nei confronti del progetto da realizzare.

Il Rapporto sottolinea infine che è cruciale la scelta di dotare la pubblica amministrazione di risorse aggiuntive per supportare tale impianto di partenariato, per la formazione dei funzionari, per l'assistenza tecnica e lo studio del territorio.

Sviluppo locale

Il Rapporto dà conto delle tre riunioni nelle quali si è articolata la redazione: la partecipazione delle parti sociali è stata ampia (tutti i firmatari del Patto sociale sono stati coinvolti), è si è manifestato un vasto consenso sulla impostazione del documento.

E' interessante notare che, secondo l'amministrazione capofila, il documento è sì il frutto del confronto tra i soggetti coinvolti, ma "*non rappresenta un punto di mediazione, ma esprime il punto di vista delle amministrazioni capofila sullo sviluppo locale, arricchito dalle indicazioni e proposte formulate dalle altre parti interessate*", che sono allegate al testo.

Reti di Trasporto

Non c'è un paragrafo dedicato al partenariato.

Telecomunicazioni

Il Rapporto elenca tutte le Organizzazioni che hanno partecipato agli incontri del tavolo, specificando quelle che hanno inviato contributi scritti: da notare che sono riportati anche i contributi delle Società operanti nel settore delle Telecomunicazioni, sotto forma di "*programmi di potenziamento e sviluppo di infrastrutture e servizi applicativi*".

Per quanto riguarda il prosieguo delle attività di partenariato, si rimanda esclusivamente al Ministero del Tesoro, quasi con una dichiarazione di disinteresse come amministrazione.

Collegamenti immateriali con altre aree

L'innovatività del tema ha suggerito di predisporre un percorso partenariale che consentisse la raccolta di idee proposte e valutazioni da valorizzare nell'ambito della progettazione: si sono perciò messi a punto prima un panel generale, quindi di una quindicina di focus group (ma senza il partenariato economico e sociale) ed infine delle giornate assembleari con tutto il partenariato, da cui è scaturito il Rapporto interinale settoriale.

Da questa pratica, è emersa in particolare *"l'esigenza di considerare l'unitarietà tra momenti partenariali e momenti tecnici (...) come strumento stabile del percorso globale che condurrà alla delineazione operativa del Programma"*, anche in questo caso facendo intendere di puntare alla predisposizione e gestione di un P.O.. In tal caso, si sarebbe dovuta delineare anche la metodologia di gestione del partenariato.

Ospitalità

Secondo il Rapporto interinale, *"l'attività di consultazione e coinvolgimento del partenariato è una prassi persistente e costante del settore turistico"*. L'attività di partenariato si è sviluppata all'interno di alcune riunioni plenarie e mediante l'invio di documenti scritti (12 quelli inviati dalle parti sociali in un primo momento, più 4 giunti in seguito), le cui indicazioni sono state inserite nel Rapporto interinale. L'impostazione del Rapporto ha ricevuto l'apprezzamento di tutti i partners.

Per quanto riguarda il rafforzamento del partenariato nelle fasi successive, il Rapporto suggerisce l'istituzione di sedi regionali permanenti di partenariato.

3.3 Sintesi del partenariato nei rapporti interinali

Dall'analisi dei Rapporti interinali traspare un formale rispetto del principio del partenariato praticamente in tutti i tavoli costituiti, tranne che nel tavolo delle reti di trasporto, il cui Rapporto non fa cenno ad attività di partenariato.

I vari documenti esaminati, se pure rispettano una traccia comune, sono abbastanza disomogenei rispetto alle diverse parti, per cui non sempre il modo in cui le attività di partenariato vengono descritte è confrontabile.

La partecipazione, sia a livello regionale che a livello nazionale per i tavoli settoriali è stata ampia, tanto che in diversi casi si fa esplicito riferimento ai firmatari del Patto Sociale del dicembre 1998. Si può senza dubbio affermare pertanto che il pluralismo delle istanze è stato garantito: le organizzazioni maggiormente rappresentative sono generalmente sempre presenti, il che consente di rispettare altresì il requisito della rappresentatività confederale / generale della rappresentanza.

L'aver poi aperto ad un numero molto ampio di partecipanti i lavori dei tavoli ha permesso anche di garantire la presenza di quelle parti e associazioni che raccolgono gli interessi del settore specifico interessato nel Rapporto in questione, esigenza questa che è più forte, naturalmente, nel caso della programmazione nazionale/ settoriale.

Data la genericità della fase, non c'è stata selezione della rappresentanza (neppure quindi in funzione della competenza tecnica) mentre anzi è stata, da parte delle amministrazioni, auspicata la partecipazione più ampia possibile.

Più difficile appare valutare se le parti sociali hanno svolto la funzione loro richiesta di supporto alle amministrazioni e di ascolto alle istanze provenienti dalla società e dal sistema economico e produttivo: certamente, la numerosa partecipazione e l'alto numero di contributi scritti sembrerebbero suggerire che la funzione di supporto e di rappresentazione di istanze ci sia stata.

Ciò che è possibile fare è provare a capire, da come tale questione è trattata nel Rapporto Interinale, quale era l'aspettativa della Amministrazione verso il partenariato, e cosa pensa di averne ricavato.

Da questo punto di vista, nei Rapporti Regionali si passa da un approccio circoscritto come quello della Regione Molise, che connota un rispetto formale del partenariato ma non si dilunga sui contenuti del contributo, ad un approccio ampio come quello della Calabria, che ha costruito una propria metodologia originale di "partenariato esteso": allo stesso modo, a livello nazionale, si passa dal Rapporto Trasporti, in cui di partenariato non si parla neppure (o al rapporto Rifiuti e inquinamento, in cui è stata spedita solo una bozza predisposta dalla Amministrazione) al rapporto Città, che è probabilmente il più completo in quanto a contributo e attese rispetto alla partecipazione dei partners.

Nel caso dei Tavoli settoriali, in molti casi è difficile dire se le buone intenzioni contenute nel Rapporto avrebbero potuto trasformarsi in qualcosa di più concreto: in 11 casi su 18, infatti, il lavoro di concertazione non ha portato alla predisposizione di un Programma Operativo, quanto piuttosto solo ad un lavoro di partecipazione alla elaborazione del QCS: la conseguenza di ciò è stato il progressivo esaurirsi del partenariato su quel tema, in alcuni casi anche per esperienze apparentemente importanti, come il citato tavolo Città, quello sulla Protezione Civile, quello sul Turismo e altri.

Va notato che, almeno dalla lettura dei Rapporti interinali, solo in tre casi (Risorse idriche, Energia, Rifiuti e inquinamento) è stato esplicitato il dissenso da parte di alcune parti sociali sui rapporti interinali presentati.

Infine, il giudizio che le Amministrazioni danno sul partenariato è generalmente positivo, sia a livello regionale che a livello nazionale, sia per gli aspetti culturali di questo approccio, sia per gli apporti di qualità delle parti alla programmazione, sia per la maggiore trasparenza dei processi. In alcuni casi si richiama la capacità del partenariato di prevenire i conflitti.

Larga convergenza tra le Amministrazioni si riscontra sulla valutazione secondo la quale per rafforzare il partenariato occorre limitarne gli aspetti di pletoricità che hanno caratterizzato la fase dei Rapporti interinali.

4. Il partenariato nella programmazione

4.1 Sintesi del partenariato nei documenti generali di programmazione

a. Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006

Nel documento si sottolinea la necessità del partenariato istituzionale ed economico finalizzato alla redazione del PSM e alla sua attuazione. Si definiscono con i seguenti aggettivi come questo partenariato deve essere: rappresentativo, pluralista, competente e fortemente operativo.

Il principale fine del partenariato sociale viene individuato nella selezione degli obiettivi, che può meglio essere vicina ai bisogni e alle opportunità espresse dal territorio e dal sistema produttivo. In questa maniera si intende migliorare il processo di programmazione e di successiva attuazione.

Per quanto concerne il proseguimento della programmazione, si prevede il proseguimento dell'azione dei tavoli di concertazione sia a livello regionale che nazionale, tavoli a cui saranno affidati i compiti di:

- *predisporre una adeguata campagna di informazione rivolta agli operatori del settore e ai potenziali beneficiari finali, in cui si illustra il procedimento di programmazione in atto;*
- *attuare in modo trasparente e secondo un principio di partecipazione responsabile il confronto fra le proposte delle Amministrazioni, articolate con documenti efficaci e sintetici, e le proposte o gli emendamenti degli operatori (potenziali beneficiari o organismi associativi) attraverso audizioni o*

l'acquisizione di contributi in forma scritta;

- *allestire adeguati meccanismi di confronto tecnico tra le parti che, concentrandosi su specifiche questioni di particolare rilievo, siano in grado di dare all'azione programmatica uno spessore progettuale adeguato rispetto ai problemi che si vogliono affrontare e risolvere; particolare attenzione verrà assegnata alla definizione e all'adozione di metodi valutativi degli interventi che prevedano un'attiva partecipazione e consultazione dei beneficiari finali*

A livello regionale, si indica l'opportunità di rispettare le indicazioni derivanti dalle legislazioni regionali in materia di concertazione e partenariato. Si propone, perciò, la continuazione dell'attività di tavoli di partenariato, e in particolare si suggerisce di generalizzare il modello del Comitato regionale di coordinamento.

Si prevede l'istituzione di meccanismi di incentivazione che premino le amministrazioni che raggiungono adeguata pluralità nel partenariato, efficacia qualitativa dei servizi e qualità dei processi di informazione. Si indica, inoltre, la necessità che nei piani operativi si dia conto delle principali proposte delle parti sociali specificando, eventualmente, le motivazioni del loro mancato o parziale accoglimento.

Analogamente, a livello nazionale si prevede lo sviluppo e l'affinamento del partenariato avviato presso i tavoli settoriali.

b. Il Piano di Sviluppo del Mezzogiorno

Il documento, vale a dire la proposta nazionale di Piano da sottoporre al negoziato con la Commissione Europea, chiarisce quali sono obiettivi generali e risultati derivanti dall'attività di partenariato: secondo il PSM, infatti, perseguendo una maggiore trasparenza ed una migliore qualità della programmazione che il partenariato è in grado di dare, è possibile conseguire *"una maggiore efficacia della strategia di programmazione; una maggiore capacità ed efficienza di attuazione degli interventi, prevenendo eventuali gli conflitti; un migliore monitoraggio dei processi e dei risultati; una più efficace riprogrammazione in itinere delle decisioni assunte"*.

Il PSM contiene inoltre una breve descrizione dell'intero percorso del partenariato sociale che ha accompagnato la redazione del Piano stesso e delle proposte di POR e PON.

Per quanto riguarda il partenariato nella fase di predisposizione dei rapporti interinali, il PSM sottolinea il giudizio positivo sulle modalità di funzionamento del partenariato espresso dalla parti sociali in occasione di un Convegno svoltosi presso il CNEL successivo alla presentazione dei rapporti interinali. Viene, comunque, riportata la principale indicazione critica verso il partenariato emersa in quella circostanza, ovvero il rischio di pleoricità con la conseguente indicazione di valorizzare maggiormente, per la fase successiva, i concetti di operatività e di responsabilità degli apporti.

Secondo il PSM, a livello regionale, le modalità di partenariato sono state differenziate in considerazione del differente livello di partenza:

" in alcuni casi (Basilicata, Molise) il metodo partenariale già fa parte delle procedure ordinarie di programmazione regionale, per cui il lavoro ai tavoli è avvenuto attivando metodi e strutture già operanti; in altri casi (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) il lavoro dei tavoli è stato colto come occasione per l'attivazione di una più intensa azione partenariale.

In tutti i casi in cui l'Amministrazione regionale si è espressa esplicitamente (Basilicata, Campania, Puglia, Calabria), l'apporto dei partner istituzionali (Comuni e Province) è stato giudicato assai positivamente. Negli altri casi il giudizio positivo è indirettamente ricavabile dall'obiettivo, espresso, di rafforzare, ampliare e qualificare il metodo partenariale per le fasi successive di programmazione".

Per quanto riguarda la fase di preparazione del PSM e dei Piani operativi, la descrizione di questa attività presente nel PSM è prevalentemente centrata sulle modalità di coinvolgimento del partenariato istituzionale: si dà conto, tuttavia, dell'attività del Comitato Nazionale dei Fondi strutturali, del Forum delle parti economiche e sociali e del giudizio sostanzialmente positivo che tutte le parti hanno espresso sia sull'approccio del PSM che sull'attività partenariale condotta, e dell'auspicio comune relativo ad un ulteriore arricchimento del partenariato nelle fasi successive, *"soprattutto con riferimento al partenariato svolto in sede*

locale".

Infine, il PSM descrive le linee di indirizzo per le future attività partenariali. Affermata la primaria esigenza di definire modalità organizzative e responsabilità di processo all'interno delle strutture (prima di tutto regionali), si indica poi la opportunità di sviluppare le forme e le modalità già sperimentate. Quindi con riferimento alle singole fasi:

- nella fase di negoziato con la Commissione, si prevede lo sviluppo dell'attività informativa rivolta alle autonomie locali e alle parti economiche e sociali;
- nella fase di costruzione dei Complementi di programmazione, si suggerisce la prosecuzione dell'attività dei Tavoli già attivati a livello regionale. Viene poi fatto uno specifico riferimento al settore non profit, secondo il quale *"dovrà inoltre essere tenuta in considerazione la partecipazione finanziaria privata delle organizzazioni non profit e del terzo settore: non solo attraverso un loro contributo finanziario, ma anche mediante una partecipazione diretta con l'apporto di risorse umane e altri servizi sia nella fase progettuale che di gestione degli interventi"*.
- *"per le fasi di implementazione l'attività di concertazione dovrà essere sviluppata a due livelli: il primo nell'ambito del Comitato di Sorveglianza, nel quale figureranno rappresentanze delle parti economiche e sociali, ed il secondo attraverso i Tavoli già sperimentati nelle fasi del processo di programmazione. Circa il primo livello indicato (Comitati di Sorveglianza) occorrerà mettere a punto criteri definiti di partecipazione delle parti economiche e sociali, e far sì che il coinvolgimento dei soggetti potenzialmente interessati avvenga tenendo conto di tre caratteristiche che qualificano il 'modo di essere' del partenariato: rappresentatività, pluralismo e competenza tecnica"*.

c. Il Partenariato nel QCS

Il Quadro Comunitario di Sostegno ripercorre brevemente, nell'ambito del capitolo dedicato alla strategia di sviluppo, le modalità di coinvolgimento dei partner socio-economici e istituzionali nell'ambito del Comitato Nazionale dei Fondi strutturali e nei relativi tavoli settoriali e regionali, che hanno operato in stretta concertazione con il Forum delle parti economiche e sociali e del Terzo settore.

Spazio più ampio è dedicato al tema nell'ambito del capitolo relativo alle condizioni di attuazione, in cui si auspica per il partenariato *"un ulteriore impulso operativo"*. In particolare, per quanto riguarda la fase di definizione dei Complementi di Programmazione, si riprendono gli spunti già presenti nel PSM (informazione, modelli organizzativi, operatività dei tavoli già attivati).

Inoltre, *"per le fasi di attuazione, l'attività di concertazione dovrà essere sviluppata nell'ambito del Comitato di Sorveglianza, nel quale figureranno rappresentanze delle parti economiche e sociali. Il Forum delle parti economiche e sociali, già attivato nelle fasi del processo di programmazione, continuerà a contribuire allo sviluppo del partenariato. Anche la valutazione intermedia offrirà un ambito di attuazione del partenariato"*.

Per quanto riguarda le modalità di dettaglio di tale partenariato, si rimanda alla responsabilità della singola Autorità di gestione, che deve presentare una proposta nel corso della prima riunione del Comitato di Sorveglianza.

A tale proposito, il QCS fornisce tuttavia una propria indicazione sulle regole generali in proposito: più avanti stabilisce infatti che ai lavori del Comitato partecipino anche *"i rappresentanti delle parti economiche e sociali (nel numero massimo di 8) e delle ONG (nel numero massimo di 2, di cui almeno uno espressione delle ONG ambientali)"*.

Si stabilisce inoltre che *"i rappresentanti delle parti economiche e sociali nel Comitato di Sorveglianza del QCS saranno designati dal CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) (...) individuati sulla base di un accordo tra le parti interessate che definisca sia le regole per garantire la più ampia informazione partenariale, sia i criteri di designazione secondo i principi di pariteticità, rappresentatività e responsabilità. I rappresentanti delle ONG saranno designati dal FORUM del Terzo settore"*.

Nell'ambito del Comitato i rappresentanti del partenariato sociale partecipano a titolo consultivo.

Il QCS, pur rimandando alle decisioni delle Autorità di gestione, stabilisce i criteri fondamentali su cui basare

la scelta della rappresentanza di tali partner anche nell'ambito dei Programmi Operativi:

- bilanciamento paritetico degli interessi tra imprese e lavoro dipendente;
- prevalenza;
- rappresentatività degli interessi e degli utenti al centro degli interventi programmati;
- competenza;

tenendo conto della esigenza di promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile.

4.2 Il partenariato nei POR

Al termine della prima fase di programmazione e del negoziato con la Commissione Europea, la programmazione dei fondi strutturali per l'Obiettivo 1 2000-2006 in Italia risulta articolata in 14 Programmi Operativi, di cui 7 Regionali (denominati POR) e 7 Nazionali (denominati PON), tutti (tranne il PON Assistenza Tecnica e il PON Trasporti) approvati più o meno contemporaneamente al QCS.

Sulla base della griglia di rilevazione illustrata nel capitolo 2, la ricerca ha così sintetizzato la trattazione del tema del partenariato all'interno dei singoli POR.

Basilicata

Il POR rappresenta una articolazione e qualificazione di quanto già programmato in termini di assi e di linee di intervento nel Rapporto Interinale, che è stato ampiamente "partecipato" in fase di predisposizione. In particolare poi, nel comparto agricolo, si è sviluppata una ulteriore fase di partenariato con l'organizzazione di sette conferenze zonali ed una conferenza regionale per l'agricoltura, articolata in incontri territoriali finalizzati all'analisi di contesto ed al confronto sulle strategie di sviluppo con gli operatori locali, ivi comprese le associazioni ambientaliste.

Si annuncia l'intenzione di adottare in maniera sistematica il metodo della concertazione istituzionale e sociale. Sotto il profilo operativo, si ritiene che si debba puntare a migliorare la qualità dell'informazione e permettere l'acquisizione sistematica dei contributi delle parti economiche e sociali per favorire una valutazione partecipata delle fasi di avanzamento delle diverse misure del P.O. tale da agevolarne l'attuazione e verificarne l'efficacia dell'azione svolta. A tal fine sarà sviluppata la più ampia partecipazione concertativa attraverso il coinvolgimento di tutti gli organismi consultivi quali il Comitato misto, costituito presso la cabina di regia e il CREL.

Il POR prevede la partecipazione nei Comitati di Sorveglianza di *"tre rappresentanti delle parti economiche e sociali delle associazioni ambientali nominati dalla Giunta Regionale anche con criteri rotativi su designazione del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro"*.

I compiti derivanti dalla concertazione con le parti sono svolti da una segreteria tecnica.

Calabria

Il POR riassume l'attività di partenariato fin dall'avvio dei tavoli settoriali della programmazione regionale, con i Sette tavoli settoriali che hanno operato, con l'assistenza tecnica delle strutture regionali e di esperti esterni, per individuare i bisogni, le opportunità, gli obiettivi specifici, le priorità, le strategie e le linee di intervento di ciascun settore di intervento del PO. Per ciascun tavolo settoriale sono stati realizzati specifici incontri di lavoro (da tre a cinque), partendo da un quadro di riferimento iniziale coerente costituito dagli specifici "documenti di riferimento" che, nel corso dei lavori, si sono arricchiti con i contributi e le scelte concertate dei soggetti partecipanti. Complessivamente, ai tavoli settoriali hanno partecipato circa 200

persone in rappresentanza delle Autonomie Locali, delle parti economico-sociali, dell'associazionismo, del sistema regionale dell'Università e della ricerca, delle Agenzie pubbliche e private per lo sviluppo economico.

I risultati dei tavoli settoriali sono stati integrati sia dal tavolo di concertazione regionale che in riunioni di coordinamento tecnico tra Responsabili di Settore della Regione ed esperti esterni.

A testimonianza del buon lavoro svolto, il POR sottolinea l'adozione di "*scelte e passaggi importanti che in assenza del tavolo di concertazione regionale difficilmente avrebbero avuto una definizione coerente*", come la scelta di limitare gli aiuti alle imprese in favore di interventi di valorizzazione del contesto.

Secondo lo stesso POR, l'attività di partenariato, deve trovare ulteriore impulso operativo nella implementazione dei programmi, a partire dall'esperienza dei tavoli settoriali, che prosegue già nella fase di elaborazione del CDP.

Alla Regione spetta di assicurare una periodica informazione alle autonomie locali ed alle parti economiche e sociali, onde ricevere osservazioni e proposte da utilizzare per l'efficace attuazione del POR. Per le fasi di attuazione l'attività di concertazione sarà sviluppata nell'ambito del Comitato di Sorveglianza, a cui parteciperanno cinque rappresentanti delle parti economiche, sociali, ambientali e delle pari opportunità, scelti secondo i criteri proposti dal QCS. Il Comitato regionale delle parti istituzionali, economiche e sociali, nonché i tavoli settoriali, già attivati nelle fasi del processo di programmazione, continueranno a contribuire allo sviluppo del partenariato nella fase di attuazione del programma operativo.

Campania

Il partenariato nella fase di predisposizione del POR si è svolto attraverso il Comitato Regionale di Coordinamento affiancato da sette tavoli settoriali ai quali sono stati associati i partners economici e sociali ed istituzionali, sul cui operato è espresso un giudizio sostanzialmente positivo. Dalla redazione del Rapporto Interinale alla predisposizione del POR, seminari, tavole rotonde hanno consentito di raccogliere contributi e discutere le scelte, analizzate poi con la Riunione plenaria del Comitato di Coordinamento

Secondo il POR, il Comitato Regionale di coordinamento del partenariato rimane in vita anche nella fase di predisposizione del Complemento di Programmazione, su cui esprime un parere, ed è incaricato inoltre di designare le rappresentanze socio economiche nel Comitato di Sorveglianza, nonché nella fase di attuazione del POR.

Sono previste campagne di informazione mirate alle parti socio-economiche e riunioni specifiche con le parti stesse e con la stampa per informare correttamente sull'andamento del POR.

Al Comitato di Sorveglianza è prevista la partecipazione di sette rappresentanti delle parti economiche e sociali (compresi i rappresentanti delle pari opportunità, delle associazioni ambientaliste e di quelle del terzo settore).

Molise

Il POR dà conto del coinvolgimento delle parti nella redazione del documento, attraverso il confronto diretto e l'analisi delle idee- programma e della progettualità locale: inoltre, esso collega strettamente l'apporto del partenariato al concetto di rafforzamento e responsabilizzazione del territorio, ed in questo senso si preoccupa di prevederne la presenza anche durante l'attuazione degli interventi e l'elaborazione dei criteri di selezione e delle modalità di presentazione dei progetti. Per questo, il POR riprende il concetto, già esposto nel Rapporti Interinale, per il quale vanno esplicitati anche "*gli oneri e le responsabilità attuative ed operative collegate all'esercizio del partenariato*"

Alla Regione spetta il compito di coinvolgere il partenariato sia attraverso un'adeguata campagna di informazione, sia attraverso un confronto stabile da svolgersi sulla base di documenti efficaci e sintetici su cui le parti possono operare attraverso proposte scritte ed emendamenti, sia infine attraverso l'allestimento di adeguati meccanismi di confronto tecnico fra le parti su specifiche questioni di particolare rilievo.

Ai lavori del Comitato di Sorveglianza partecipano *"due rappresentanti delle parti economiche e sociali designati dalle associazioni sindacali e da quelle degli imprenditori e un rappresentante delle ONG ambientali"*.

Puglia

Il POR ricorda la buona prassi della Regione nella quale già nel ciclo precedente di programmazione le parti sociali prendevano parte alle riunioni del Comitato di Sorveglianza.

Fin dall'avvio della programmazione del nuovo ciclo, sono stati predisposti otto tavoli settoriali, aperti alla partecipazione delle parti socio-economiche, che hanno partecipato alla costruzione non solo del Rapporto Interinale ma anche del POR vero e proprio: compiti di raccordo, coordinamento, e valutazione sono stati affidati al Comitato Regionale, a cui partecipano i partner socio economici., che hanno prodotto anche numerose memorie e documenti scritti, anche di livello sub-regionale.

Tale Comitato regionale (composto da un partenariato più ampio, sia istituzionale che economico - sociale, rispetto alla composizione del CDS) seguirà l'attuazione di tutto il POR e avrà, fra gli altri, il compito di esprimersi sul complemento di programmazione e sulle eventuali proposte di riprogrammazione e di proporre soluzioni per la regolare e corretta attuazione del programma. Pertanto, secondo il POR, *"le fasi di concertazione si svilupperanno a due livelli: il primo attraverso il Comitato Regionale di concertazione, il secondo nell'ambito del Comitato di Sorveglianza"*.

E' interessante notare che, secondo il POR, *"al fine di preparare adeguatamente le risorse umane a svolgere i compiti a cui sono chiamati, si sono previste, all'interno dell'Assistenza Tecnica, attività formative finalizzate a favorire i processi di concertazione istituzionale e di partenariato sociale"*.

Sono previste campagne informative mirate ed incontri informativi con le parti, che parteciperanno ai lavori del Comitato nel numero massimo di otto più due rappresentanti delle ONG.

Da notare che il POR della Puglia è l'unico a prevedere fin dall'inizio l'assetto del partenariato previsto dal QCS, ed è anche l'unico a prevedere esplicitamente la possibilità di istituire gruppi di lavoro specifici come strumento di approfondimento di determinate tematiche.

Sardegna

Il POR dà conto del coinvolgimento delle parti sociali e del terzo settore in incontri e acquisizioni di contributi, finalizzati alla predisposizione dei POR, sia a livello regionale (attraverso il "Tavolo Regionale per i Fondi strutturali 2000-2006") sia attraverso analoghe iniziative affidate alle province (Tavoli provinciali): da questi, è possibile desumere una sostanziale condivisione delle analisi, degli obiettivi di sviluppo e delle azioni previste per il loro conseguimento.

Nella fase di predisposizione del CDP, è previsto che il Tavolo regionale prosegua la sua attività in forma settoriale e/o trasversale

Nella fase di attuazione, l'attività di concertazione sarà sviluppata a due livelli: il primo, nell'ambito del Comitato di Sorveglianza, nel quale figureranno rappresentanze delle parti economiche e sociali; il secondo attraverso il Tavolo regionale già sperimentato nella fase del processo di programmazione

Anche la valutazione intermedia offrirà un ambito di attuazione del partenariato. L'autorità di gestione regionale presenterà in occasione della prima riunione del Comitato di Sorveglianza, le modalità di dettaglio per il coinvolgimento dei partners socio-economici ed istituzionali, con particolare riferimento al ruolo esercitato dalle diverse parti nelle fasi di sorveglianza e valutazione degli interventi.

Sono previste riunioni con le parti e la stampa al fine di garantire una corretta informazione.

E' prevista la partecipazione delle parti sociali al Comitato di Sorveglianza ma non è precisato il numero dei partecipanti. I criteri per la loro individuazione sono quelli forniti dal QCS.

Sicilia

Il POR ricorda come il partenariato sia stato declinato a livello territoriale, con la costituzione di Tavoli territoriali che hanno dato luogo a nove rapporti provinciali: afferma inoltre che il partenariato verrà attivato anche nella fase di gestione del programma, e che il Comitato di sorveglianza costituirà un luogo effettivo di confronto tra i soggetti, sottolineando l'importanza *"di non compromettere l'efficacia e la rapidità del processo decisionale"*.

Secondo il POR, è intendimento della Regione avvalersi, anche nella fase di attuazione - gestione del Programma Operativo, del "Comitato regionale per i fondi strutturali" come sede permanente di confronto politico col partenariato, che si affianca al partenariato all'interno del Comitato di Sorveglianza: il POR si preoccupa di sottolineare che il CDS articola i suoi lavori su due livelli, uno decisionale (istituzionale), l'altro *"di concertazione e consultazione, che coinvolge le altre amministrazioni e le parti economiche e sociali, cui viene riconosciuto un potere d'iniziativa e di proposta"*.

Secondo il POR, ai lavori del Comitato partecipano (con voto consultivo) quattro rappresentanti delle parti economiche e sociali e delle ONG ambientali, che possono partecipare anche a rotazione.

Il partenariato nei Complementi di Programmazione

Solo nel Complemento di programmazione della Regione Sicilia vi è un riferimento di un paragrafo, anche se breve, dedicato al tema del partenariato. In questo contributo, si prevede un ruolo di rilievo da assegnare al Forum dei partner economici-sociali e istituzionali, chiamato a esprimere parere e proposte di modifica del Complemento stesso, nonché per la corretta e regolare attuazione del POR.

4.3 Il partenariato nei PON

Quella che segue è, viceversa, la sintesi, programma per programma, della trattazione del tema del partenariato all'interno dei 7 PON a cui è stato affidato circa il 30% delle risorse del QCS Obiettivo 1 per il periodo 2000-2006, sempre alla luce (per quanto di competenza) della citata griglia di rilevazione.

PON Ricerca scientifica, Tecnologica e alta formazione

Il POR ricorda il concetto ampio di partenariato applicato fin dall'avvio della programmazione, affermando di voler mantenere la prassi concertativa, articolata su due livelli: *"con le autorità pubbliche responsabili di settore e di territorio, per condividere le scelte in termini programmatici; con le rappresentanze degli interessi collettivi, per informare sull'andamento delle varie azioni e raccogliere suggerimenti di feed back"*. Si tratta, come si vede, di un approccio sostanzialmente diverso da quello dei POR.

Il PON contiene un elenco dei partner coinvolti nella concertazione, ai quali va garantita l'informazione sul programma, e dispone inoltre che ai lavori del Comitato di Sorveglianza partecipino con voto consultivo *"rappresentanti delle parti di cui all'articolo 8 del Regolamento CE 1260/99, individuate in coerenza con quanto definito a livello di Comitato di Sorveglianza del QCS"*.

PON Scuola per lo Sviluppo

Il PON contiene un giudizio molto lusinghiero sul partenariato, ritenuto il solo sistema *"in grado di garantire l'individuazione di priorità, lo svolgersi di politiche efficaci ed una coerenza globale degli interventi"*: in particolare, *"le proposte delle parti economiche e sociali si sono rivelate, nella maggior parte dei casi, di buon spessore e qualità"*.

Lo strumento di partenariato adottato è il Tavolo di concertazione permanente: per quanto riguarda il futuro, sono previsti *"ulteriori momenti di confronto e verifica, che si ritiene potranno assumere forma di organica consultazione"*, quasi introducendo (con quest'ultimo termine) una sfumatura nell'esercizio del partenariato.

In particolare, secondo il PON *"per quanto riguarda le parti sociali, la concertazione si svilupperà attraverso un gruppo di riferimento stabile ed una collaborazione fattiva nel corso della attuazione della programmazione nonché nella partecipazione al Comitato di Sorveglianza, che dovrà essere costituito secondo le indicazioni che l'Autorità di gestione del Quadro Comunitario di Sostegno individuerà a livello nazionale"*.

Anche in questo caso dunque, sono previsti due livelli di partecipazione, uno interessato da periodica consultazione attraverso il Tavolo di concertazione, l'altro attraverso il coinvolgimento diretto nel Comitato di Sorveglianza.

Le parti socio economiche sono inoltre oggetto di informazione mirata.

PON Sviluppo imprenditoriale locale

Il PON sottolinea come la costruzione di un partenariato efficace sia condizione indispensabile per la riuscita del programma, ma la stragrande maggioranza dello spazio è dedicata al partenariato istituzionale, al fine di acquisire una maggiore efficienza tecnica del programma: in tal senso, anche il partenariato socio economico è inteso prevalentemente come partecipazione di soggetti capaci di migliorare l'efficienza tecnica del programma, non nel senso della rappresentanza di interessi generali. Questa è del resto la prassi già consolidata nel corso dell'analogo programma 94/99, che si è giovata del contributo di uno Steering Committee a cui hanno partecipato anche i soggetti economici interessati. Per rafforzare questa impressione, basterà ricordare che il PON dedica un paragrafo alla partecipazione del sistema bancario alla gestione e al finanziamento dei progetti agevolati, individuando anche, nell'ambito della misura di assistenza tecnica, *"una attività di formazione del sistema bancario volta alla valutazione qualitativa dei programmi di investimento"*.

Per quanto riguarda il partenariato nelle fasi successive, primaria è la preoccupazione di assicurare l'efficienza tecnica del programma, tanto da auspicare una partecipazione *"che non si traduca in un'eccessiva burocratizzazione delle procedure e/o in un aggravio dei normali compiti di amministrazione/gestione"*. Sempre al fine di ottimizzare la partecipazione, il PON ipotizza anche una specifica azione di supporto al partenariato nell'ambito dei compiti di assistenza tecnica.

Il PON conferma infine tale approccio quando afferma di voler mantenere la prassi concertativa su due livelli, da un lato con le autorità pubbliche per condividere ed armonizzare le scelte programmatiche, dall'altro con le rappresentanze degli interessi collettivi, per informarle sull'andamento delle azioni e raccogliere suggerimenti di *feed back*.

Non è definito il numero dei partecipanti socio - economici al Comitato di Sorveglianza: si specifica però che essi sono nominati dal CNEL *"tenendo conto della specificità del PON"*.

PON Sicurezza per lo Sviluppo

Il PON, facendo esplicito riferimento agli indirizzi del Patto Sociale per lo Sviluppo e l'Occupazione (l'unico PON a farlo) riconosce che il partenariato ha consentito di individuare più facilmente gli obiettivi del programma *"sulla base di una perfezionata e specifica conoscenza dei bisogni, delle aspettative e delle opportunità"*. (Da notare che il PON riconosce di aver recepito dal partenariato l'opportunità del coordinamento e della promozione, nei territori interessati da Contratti d'Area e da Patti Territoriali, dei

Protocolli di legalità).

Il rapporto con il partenariato socio-economico è stato, nella fase di predisposizione del PON, "*intensissimo*", e a titolo esemplificativo, il Programma riporta una interessante tabella con i vari partner, i settori e le misure alla cui definizione hanno partecipato nello specifico, ed alcune iniziative da essi proposte.

Nelle fasi successive, l'Autorità di gestione provvederà ad informare periodicamente sia le Regioni sia tutti i partner socio-economici già coinvolti nel corso della programmazione iniziale. Anche in questo caso, si prevedono perciò due livelli di partecipazione, a livello di Comitato di Sorveglianza e attraverso la prosecuzione di Tavoli (insolitamente definiti "di incontro") con le altre amministrazioni e le parti sociali.

Al Comitato di Sorveglianza partecipano "*i rappresentanti delle pertinenti parti istituzionali, economiche, sociali e ONG*", secondo i criteri definiti dal QCS, ma non se ne specifica il numero.

PON Pesca

Il Programma non dedica molto spazio al partenariato nella costruzione del Programma, salvo trattarlo all'interno della condizioni di attuazione: il PON garantisce che sarà assicurato un adeguato coinvolgimento delle parti durante tutte le fasi di completamento della programmazione ed in quelle successive, a partire dal Complemento di Programmazione.

Per il resto, il Programma è perentorio: l'attività di concertazione si svolgerà all'interno del Comitato di Sorveglianza, con la partecipazione delle organizzazioni di categoria e dei sindacati al Comitato stesso.

E' interessante notare che "le Associazioni nazionali di categoria e le loro strutture quali i Centri servizi, sindacati, uffici regionali e provinciali" saranno non solo oggetto dell'informazione ma anche "veicolo" della stessa, nonché chiamate a svolgere un ruolo di supporto tecnico-amministrativo a favore degli operatori del settore che vorranno accedere ai finanziamenti SFOP.

Le parti socio-economiche partecipano ai lavori del Comitato con voto consultivo, e secondo le modalità definite dal QCS e le decisioni prese dal Comitato di Sorveglianza dello stesso.

PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema

Il Programma di Assistenza tecnica rappresenta un caso abbastanza particolare perché è interamente orientato a migliorare l'efficienza amministrativa nel funzionamento del QCS ed è sprovvisto quindi all'origine di quei connotati "politici" della programmazione che si possono riscontrare in altri programmi. Ciononostante, il PON stesso ricorda l'importanza del coinvolgimento del partenariato socio-economico in tutte le fasi "*al fine di valorizzare le competenze specifiche e di coinvolgere i soggetti interessati nell'intero processo di programmazione*".

Per questo scopo si fa cenno alla necessità, per le amministrazioni, di riorganizzare il processo decisionale strumentale alla definizione dei programmi, proprio per riuscire a raccogliere il meglio dal partenariato senza cadere nella ritualità, e alla opportunità del consolidamento e della diffusione di competenze specifiche.

Coerentemente con il suo obiettivo, il Programma riserva spazio prevalentemente al partenariato istituzionale, componente essenziale per la costruzione del Complemento di Programmazione: le parti economiche e sociali dovranno a loro volta essere coinvolte a partire dalla definizione del CDP, in primo luogo attraverso una adeguata informazione. "*In tale quadro, la strategia potrà avvalersi anche di specifiche azioni di formazione continua in favore delle parti economiche e sociali e delle ONG (...)* Per tali tipologie di soggetti, laddove è possibile, si terrà conto della possibilità di coinvolgimento e valorizzazione che eccedono l'ambito della sola consultazione e concertazione: quali, per esempio, la compartecipazione con apporto finanziario privato, o la partecipazione con risorse umane e servizi in fase di progettazione e gestione degli interventi".

Per quanto riguarda il partenariato nelle fasi successive, per il PON "*in assenza di un preesistente Tavolo di partenariato sull'assistenza tecnica, la costruzione del CDP, (...) viene effettuata sulla base di un serrato dialogo con le Amministrazioni interessate*".

I partner economici e sociali saranno oggetto di una periodica informazione e potranno a loro volta formulare proposte e predisporre contributi specialistici: saranno inoltre destinatari anche di interventi formativi per accrescere la loro capacità partenariale all'interno dei Comitati di Sorveglianza.

I lavori del Comitato partecipano, con voto consultivo, i rappresentanti del partenariato economico e sociale e delle ONG, nel numero massimo di otto (è l'unico PON a definirne il numero), e individuati dal CNEL.

4.4 Sintesi del partenariato nei documenti di programmazione

Una prima analisi comparata dei documenti di programmazione regionali e di quelli nazionali fa emergere alcuni punti di contatto nell'esperienza di partenariato ed alcune differenze, in alcuni casi molto sostanziali.

In entrambi i livelli emerge un giudizio sostanzialmente positivo da parte delle amministrazioni capofila riguardo al partenariato nella fase di predisposizione dei Programmi, in alcuni casi anche con un giudizio molto lusinghiero, tanto da affermare che senza il partenariato alcune decisioni strategiche non sarebbero state assunte.

In entrambi i livelli si assiste, nel passaggio dal Rapporto interinale al Programma Operativo vero e proprio, ad un restringimento del coinvolgimento dei soggetti del partenariato, che diventa progressivamente più selettivo: questa tendenza viene inoltre confermata (ed in un certo senso auspicata) anche per il prosieguo della programmazione, per la quale praticamente tutte le Autorità responsabili intendono promuovere un partenariato che agevoli la programmazione e non la ostacoli.

Per far questo, un po' tutti i programmi lasciano intendere di auspicare un partenariato limitato di numero, adeguatamente informato (largo spazio è riservato infatti alla informazione che l'Autorità di gestione deve garantire sia al pubblico in generale che al sistema del partenariato socio economico in particolare) capace di proporre e non orientato al conflitto.

Dal punto di vista delle differenze, in primo luogo va evidenziato che mentre a livello regionale i tavoli di concertazione sono rimasti in piedi dopo la redazione del Rapporto interinale, ed anzi hanno contribuito significativamente alla predisposizione del POR (il quale stabilisce che essi debbano contribuire alla elaborazione dei CDP), a livello centrale solo il PON Scuola e il PON Sicurezza (peraltro in maniera piuttosto vaga) fanno riferimento alla operatività di questi tavoli nella seconda fase.

Più nel dettaglio, fra i documenti di programmazione di livello regionale e quelli di livello settoriale nazionale emergono i segni di due differenti approcci al partenariato.

A livello regionale, infatti, praticamente tutti i POR prevedono, per la prosecuzione dell'attività, di attivare due livelli di partecipazione coerentemente con i suggerimenti del PSM, uno che si potrebbe definire di "concertazione politica", il secondo che si potrebbe definire di partenariato tecnico - politico. Nel primo livello le Regioni prevedono di rafforzare l'operatività di un Comitato Regionale di concertazione con compiti di indirizzo politico, di iniziativa e di proposta (ed in parte anche di decisione, come mostra la vicenda dell'attuazione dei PIT); nel secondo, è compresa l'attività dei Comitati di Sorveglianza, ai quali le parti sociali partecipano con voto consultivo (al pari della Commissione Europea) e dove si svolge un'attività più di tipo tecnico-politico, legata all'ammissibilità dei progetti, al monitoraggio finanziario, alla sorveglianza e alla valutazione degli interventi.

Approccio nettamente diverso è possibile riscontrare nei PON, tutti più o meno orientati a depotenziare il livello di partecipazione politica: al di là del PON Scuola in cui sono mantenuti i due livelli di partecipazione (ma articolati in un livello di consultazione di un "Gruppo di riferimento" concertativo e nella partecipazione nel CdS) e ai "Tavoli di incontro" di cui parla il PON Sicurezza, si fa riferimento ad una prassi di partenariato "informativo" nel PON Ricerca, al PON Pesca che categoricamente sancisce che il partenariato si svolge nel CdS, ad un approccio, contenuto nel PON Sviluppo Locale, che vede il partenariato principalmente come contributo per migliorare l'efficienza tecnica del programma, e non nel senso del rapporto politico dell'Autorità di gestione con una rappresentanza di interessi generali.

In definitiva, almeno in questa fase, le Amministrazioni regionali mostrano di avere necessità non solo di un supporto operativo da parte del partenariato, ma anche (e forse soprattutto) di una condivisione politica della strategia (forse anche in considerazione del fatto che il POR è potenzialmente un vero Programma di Sviluppo della Regione), mentre le Amministrazioni centrali, che sono settoriali, hanno bisogno prevalentemente di un

supporto operativo, capace di far scorrere più facilmente le misure. Non a caso, la previsione di un livello di concertazione politica ritorna anche a livello centrale (anche se in forma attenuata) quando si tratta di attuare un documento di programmazione trasversale come il Quadro Comunitario di Sostegno.

In alcuni casi, ci si rende conto di dover facilitare la partecipazione, proprio per riuscire a cogliere il meglio da entrambi i livelli: si può portare ad esempio il caso del POR Molise che propone di svolgere il partenariato sulla base di documenti efficaci e sintetici, su cui le parti possono operare attraverso proposte scritte ed emendamenti, evidenziando in tal modo la diversità delle parti socio economiche rispetto agli altri partner della programmazione, ugualmente importanti ma con loro caratteristiche specifiche.

Sempre a livello regionale, è importante sottolineare ancora alcune differenze ulteriori: tutte le Regioni (ad esempio la Basilicata, la Calabria, la Sardegna) tendono a difendere un proprio modello originale di relazioni tra la Regione ed il sistema del partenariato, anche utilizzando allo scopo strutture già esistenti (come è il caso del CREL in Basilicata) tanto che, quando si tratta di indicare le modalità di coinvolgimento delle parti socio economiche nei Comitati di Sorveglianza non c'è una regione che faccia una proposta analoga a quella di un'altra (anche se poi si adegueranno più o meno tutte al modello centrale).

Viceversa, quasi tutte le Autorità di gestione nazionali recepiscono senza particolari problemi le indicazioni che vengono dall'Autorità di gestione del QCS, segno che non ci sono prassi concertative particolari da difendere.

Un elemento delicato da sottolineare è la non uniforme previsione di un partenariato sub regionale sia nella fase di predisposizione del POR e sia nella fase successiva: questo aspetto risulterà particolarmente rilevante soprattutto con riferimento all'attuazione dei Programmi, dato l'approccio stesso del QCS che punta in larga misura sulla progettazione integrata di livello locale, che dovrebbe avere alla sua base il partenariato socio economico e istituzionale locale sul modello dei Patti territoriali. Solo pochi programmi, infatti, fanno esplicito riferimento ad un livello territoriale di partenariato.

Va sottolineato inoltre che solo un Complemento di Programmazione prevede un paragrafo dedicato al partenariato economico e sociale.

Da notare infine che alcuni programmi si pongono anche il problema della qualità del partenariato dal punto di vista delle parti, prevedendo, come è il caso del POR Puglia, del PON Assistenza Tecnica e del PON Sviluppo Imprenditoriale Locale, risorse specifiche per il rafforzamento del partenariato, in primo luogo attraverso la formazione.

5. Il questionario

5.1 Elaborazione del questionario rivolto alle parti economiche e sociali (e istituzionali locali) interessate alla programmazione dei fondi strutturali per l'obiettivo 1 2000-2006

Nota metodologica

Avendo ricostruito il giudizio ufficiale delle Amministrazioni sull'attuazione del principio del partenariato attraverso l'analisi della trattazione di tale tema all'interno dei documenti di programmazione, la ricerca si è quindi spostata sulla ricostruzione del punto di vista delle parti economiche e sociali sul medesimo argomento, attraverso la predisposizione, la somministrazione e l'analisi dei risultati di un questionario.

Come ricordato in precedenza, in occasione della prima riunione del Comitato di Sorveglianza del QCS Obiettivo 1, è stata presa la decisione di proporre l'estensione del modello di partenariato in uso presso il Comitato del QCS anche ai Comitati dei vari programmi Operativi, sia nazionali che regionali. Tale modello, ispirato ai principi di rappresentatività, competenza tecnica, pariteticità e pari opportunità, prevede la partecipazione di 8 rappresentanti per le parti economiche e sociali, di cui 4 in rappresentanza delle organizzazioni dei sindacati dei lavoratori, 4 in rappresentanza delle Associazioni imprenditoriali, a cui si aggiungono 2 rappresentanti delle Organizzazioni Non Governative (ONG) di cui almeno una organizzazione ambientalista.

A tali soggetti, ciascun Comitato ha associato (anche se alcuni non li hanno associati affatto) in diverse forme ai lavori anche le Associazioni di rappresentanza delle autonomie locali.

Non tutti i Comitati di Sorveglianza hanno tuttavia ottemperato a questa indicazione, e per questo motivo, soprattutto con riferimento ai Comitati di Programmi Regionali (POR) gli invii dei questionari non sono stati omogenei: rispetto ai 70 questionari che potenzialmente avrebbero potuto essere inviati alle Parti sociali e ai 21 da inviare alle 3 Organizzazioni del partenariato istituzionale in ogni regione (per un totale di 91 questionari), sono stati inviati 10 questionari in Sardegna (più 1 all'ANCI e 1 all'UPS - Unione Province Sarde), 10 questionari in Molise, 6 in Basilicata (di cui 5 alle parti sociali) e 3 in Calabria (in cui mancano le Associazioni imprenditoriali e le ONG), 8 in Puglia (più i 3 inviati a UPI, ANCI e UNCEM), 8 in Sicilia, 10 in Campania (più i 3 inviati all'URPC, all'ANCI e all'UNCEM). In totale, sono stati dunque inviati per il livello regionale 64 questionari, rispetto ai quali si sono ottenute 39 risposte, con una percentuale di risposta del 60,9%. Occorre tuttavia sottolineare anche che, talvolta, sono le stesse organizzazioni, pure sollecitate in tal senso, a non avere provveduto alla nomina del proprio rappresentante in seno al Comitato.

Per quanto riguarda invece il livello nazionale, in cui per comodità di raccolta dei dati sono stati accorpati i questionari relativi al Comitato del QCS e quelli relativi ai Programmi Operativi Nazionali (PON), sono stati inviati 46 questionari, per i quali sono giunte 30 risposte, con una percentuale di risposta del 65,2%. Non sono stati inviati questionari relativamente al PON Trasporti, solo recentemente approvato.

Una interessante annotazione si può fare a proposito dell'applicazione del principio delle pari opportunità nel ambito del partenariato: su un totale di 52 rappresentanti delle parti sociali nei CDS dei POR solo 8 sono donne (il 12,5%), dato che migliora leggermente per quanto riguarda il livello nazionale, nel quale su 46 rappresentanti 9 sono donne (il 19,5%).

Riassumendo, sono stati inviati 110 questionari, per i quali sono state ricevute 69 risposte con una percentuale di risposta del 62,7%: dei 110 rappresentanti intervistati, 17 sono donne.

Il livello di partecipazione all'indagine è dunque buono, ma non ottimo: diverse sono le possibili spiegazioni, a cominciare dalle difficoltà a reperire l'indirizzario, ad una naturale ritrosia a sottoporsi a questionari, per finire con considerazioni legate ad un possibile basso livello di interesse di alcune Organizzazioni coinvolte per la tematica del partenariato, per finire con il rapido ricambio che, in alcune organizzazioni, fa sì che non sempre sia stata la stessa persona ad occuparsi della materia durante tutto l'arco della programmazione. Si cercherà nel corso dell'esposizione dei risultati del questionario di verificare se ci sono elementi a supporto di queste considerazioni.

Le domande

1) La sua organizzazione è stata coinvolta nel processo di programmazione dei fondi strutturali per l'Obiettivo 1?

La quasi totalità dei soggetti intervistati dichiara di essere stato coinvolto: solo 2 su 39 nei POR (di cui 1 in rappresentanza di ONG ambientali, 1 per una O.S.) e 2 su 30 nel livello nazionale (un rappresentante di ONG e 1 di una Associazione imprenditoriale) esprimono una risposta negativa, e un altro ancora non risponde: se ne deduce una percentuale dichiarata di coinvolgimento formale del 93%.

2) In quali fasi la sua organizzazione è stata coinvolta?

Sia a livello regionale, sia a livello nazionale, la fase in cui sembra essersi esplicato un maggiore coinvolgimento delle parti socio economiche e del partenariato in generale è la definizione del Programma Operativo: 54 intervistati su 69 (il 78,2% degli intervistati) dichiara, infatti, di avere partecipato alla definizione del P.O., percentuale che deve in realtà essere considerata più elevata se si tiene conto che alcuni membri del CDS del QCS non hanno risposto perché non hanno ritenuto comparabile il PO al QCS (nella domanda non era stato specificato). Se si osservano, infatti, i dati del livello regionale, si nota una partecipazione ancora maggiore, avendo risposto affermativamente 34 intervistati su 39 (l'87,1%).

42 su 69 sono le parti che dichiarano un proprio coinvolgimento nella definizione del Rapporto interinale (60,8%), di cui 24 a livello regionale (61,5%) e 18 a livello nazionale (il 60%)

Ancora, 45 (il 65,2%) sono le parti coinvolte nella definizione del Complemento di programmazione di cui 32

a livello regionale (82,1%) e 13 a livello nazionale (ma in questo caso occorre ricordare che non c'è la fase di definizione del Complemento di programmazione nel QCS, la cui domanda si riferiva in generale ai CDP: si può pertanto presumere un livello di coinvolgimento più alto a livello nazionale). Tuttavia, la percentuale così alta di partecipazione alla elaborazione dei CDP del livello regionale va senza dubbio sottolineata.

Spicca in questa prima rilevazione il dato del coinvolgimento nella fase di attuazione dei Programmi: solo 25 su 69 (il 36,2%) dichiarano tale coinvolgimento e solo 13 di essi sono nei comitati dei POR (33,3%); la percentuale risulta pertanto più alta per il livello nazionale (36,6%), anche se di poco.

In particolare, dal dato del coinvolgimento nella attuazione si può dedurre una certa incertezza sui contenuti della fase stessa (frutto forse di una non completa conoscenza dei regolamenti) ma anche, ed è il dato forse più rilevante, la prima percezione di un affievolimento del coinvolgimento man mano che dalla programmazione si passa alla attuazione dei programmi.

E' opportuno tuttavia tenere conto anche di un altro dato: diverse Autorità responsabili di Programmi Operativi hanno convocato solo recentemente la prima riunione del relativo Comitato di Sorveglianza (è il caso del P.O. Assistenza Tecnica) oppure hanno avviato più lentamente il programma per problemi amministrativi, ritardando di fatto anche l'avvio della fase di attuazione e quindi anche il coinvolgimento delle parti socio economiche nella stessa.

3) Come giudica il coinvolgimento della sua organizzazione nei diversi stadi di elaborazione?

E' stata offerta attraverso questa domanda la possibilità di esprimere un giudizio qualitativo sul coinvolgimento del partenariato nelle varie fasi: ne viene fuori un giudizio molto articolato.

A livello regionale, 12 danno un giudizio negativo di questo coinvolgimento (6 lo giudicano scarso o nullo, 6 occasionale) nell'ambito della definizione del Rapporto interinale regionale, mentre 20 lo giudicano "buono": significativamente, nessuno giudica il livello di partecipazione "ottimo" nel corso del primo dei tre stadi di elaborazione, e solo 3 negli altri due.

Il livello dei giudizi negativi aumenta sul coinvolgimento nei PO (per 4 è scarso o nullo, per 13 occasionale), mentre per 20 partner il giudizio è buono, e rimane buono, più o meno nella stessa percentuale, anche relativamente alla definizione del CDP (20 risposte), per la quale i giudizi negativi si equivalgono (6 rispondono "scarso o nullo", 10 "occasionale").

Ricapitolando, su 39 risposte ai questionari a livello regionale, un po' più della metà (il 56%) giudica più o meno sempre positivamente il coinvolgimento, mentre la restante metà scarsa lo giudica scarso, nullo, occasionale o non risponde.

La situazione è abbastanza diversa relativamente al livello nazionale: su 30 risposte potenzialmente esprimibili, 14 giudicano positivamente il coinvolgimento nella elaborazione dei rapporti interinali (13 "buono" e 1 "ottimo") (il 46,6%), per 3 è stato scarso o nullo, per 4 rappresentanti si è trattato di un coinvolgimento "occasionale", mentre 4 non hanno risposto. Tuttavia, man mano che si procede nella messa in atto della programmazione del PON, il livello di coinvolgimento cala decisamente: solo per 8 risposte il giudizio è buono (il 26,6%), per 11 risposte è occasionale, per 5 scarso o nullo e 4 non rispondono, e sono infine soltanto 4 partner a giudicare buono il coinvolgimento nella fase del CDP, mentre sono 6 a definirlo occasionale, ben 13 a definirlo scarso o nullo e 5 a non rispondere. Il giudizio negativo sale qui, dunque, al 63,3% , a cui va aggiunto un ulteriore 16,6% che non fornisce risposta

Complessivamente, sommando le risposte ai 2 livelli, emerge un giudizio positivo sul livello di coinvolgimento nella definizione di rapporti interinali (49,2%), contro un 27,5% che esprime un giudizio negativo (e altri che non rispondono): senza considerare chi non risponde, il giudizio positivo scende al 43,5% nella fase di definizione dei P.O. e scende ancora, al 36,2% nella definizione dei Complementi di programmazione. Comincia ad emergere un fenomeno di attenuazione del coinvolgimento partenariale, quanto meno nella percezione che ne hanno i protagonisti economici e sociali, man mano che si va avanti con il processo di programmazione, fenomeno che si avverte in modo più sensibile con riferimento al livello nazionale della programmazione.

3b) Nel caso di programmi regionali, il partenariato ha interessato anche il livello territoriale (sub-provinciale, interprovinciale)? (specificare)

Ai soli componenti dei Comitati di Sorveglianza di POR è stato chiesto di specificare se era a loro conoscenza lo svolgimento di attività di partenariato anche a livello decentrato nella loro regione: 20 su 39 (il 51,2%) risponde positivamente, segnalando attività prevalentemente a livello provinciale (8) o a livello territoriale (6) o attraverso seminari informativi (1). Dodici intervistati danno una risposta negativa, 5 non sanno rispondere, 2 non rispondono. L'alta percentuale delle risposte positive ricevute (ma non altissima), lascia presupporre che un po' dovunque si siano avuti momenti di partenariato decentrato, ma che non tutti ne siano venuti a conoscenza.

4) Ritiene che i documenti finali (PON, POR, CDP) tengano conto delle posizioni espresse dalle parti economiche e sociali, ed in particolare dalla sua organizzazione?

Sono state offerte attraverso questa domanda 4 possibili risposte relativamente al livello di recepimento delle posizioni espresse dalle parti economiche e sociali rispetto ai vari documenti di programmazione: Scarso, Sufficiente, Buono, Ottimo. Complessivamente, si tratta di un giudizio prevalentemente positivo, dal momento che, ai diversi livelli, sommando le risposte "sufficiente" e "buono" si ha sempre una percentuale superiore al 50%. Tuttavia, interessanti osservazioni emergono da una lettura più approfondita dei dati.

Si nota intanto che, a livello regionale, le risposte aumentano dopo la fase dei rapporti interinali, alla quale probabilmente qualche organizzazione non ha partecipato: si nota che il giudizio scarso aumenta andando avanti nella programmazione (10, 12, 16), come pure, però, aumentano coloro che giudicano "buono" il livello di recepimento, evidenziando che in alcuni casi il partenariato ha funzionato. Se si prova infine a sommare (sempre a livello regionale) tutti i voti simili, 38 sono i voti "scarso", 47 i voti "sufficiente", 11 i voti "buono", 1 solo voto "ottimo": l'impressione è dunque quella di un processo partenariale in cui il livello di recepimento delle posizioni dei partner è andato nella maggior parte dei casi poco al di là di una stracchiata sufficienza.

Interessante è anche l'osservazione dei dati del livello nazionale, nel quale si osserva che più si avanza con la programmazione più diminuisce il livello di recepimento delle posizioni dei partner sociali: 8 sono i giudizi "buono" sui rapporti interinali, che diventano 5 per i PO e 2 soli per i Complementi di Programmazione, mentre aumentano i giudizi di "sufficiente" e "scarso". Da quest'ultimo dato in particolare si può dedurre un'insoddisfazione maggiore di chi ha partecipato alla programmazione a livello nazionale rispetto alla programmazione regionale, nella quale forse il coinvolgimento è stato probabilmente più costante e ricettivo (almeno in alcune regioni).

Nel dettaglio, questi sono i dati relativi alla domanda 4:

FaseReg.RegRegRgReg.NazNazNazNzNazTotTotTotTtTotScarsoSuff.BuonoOttN.Risp.ScarsoSuff.BuonoOttN.RispScarsoSuff.BuonoOttN.RispRI10
(30,4%)13 (30,4%8 (17,4%08 (21,7%4 11,7%8 17,6%8 41,4%010 (29,4%18 (22,5%21 (25%)16 (27,5%018 25%PO12 (39,1%)20 (43,5%4 (8,7%)12 (8,7%)4 (5,8%13
(41,4%5 23,5%08 (29,4%16 (25%)33 (42,5%9 (15%)110 17,5%CDP16 (43,5%)14 (34,8%9 (21,7%009 23,7%9 (29,4%2 (5,8%010 (41,4%25 (35%)23 (32,5%11
(15%)010 17,5%Tot.38472111017 3015028557736038

5) In quale forma la sua organizzazione ha contribuito all'elaborazione dei documenti di programmazione?

Senza ombra di dubbio, la formula prevalente è stata quella della partecipazione ad incontri all'interno dei tavoli di partenariato organizzati dall'Amministrazione responsabile: 29 su 39 hanno risposto di aver preso parte a queste riunioni a livello regionale per predisporre il rapporto interinale, 30 per predisporre il relativo P.O. e 30 il CDP. In pochi casi è stata utilizzata la modalità di incontri bilaterali (4 per i RI, 10 per i POR, 7 per i CDP), mentre più numerosi sono i contributi scritti (9 per i RI, 11 per i PO e 12 per i CDP). Interessante è infine il dato degli emendamenti formali, non tantissimi ma in aumento man mano che la programmazione entra nel vivo (6 per i RI, 9 per i PO, 16 per i CDP). Questi dati evidenziano come il partenariato "formale", all'interno di tavoli di concertazione, sia ancora la modalità prevalente di esercizio di tale principio, e ciò probabilmente sia perché questa potrebbe essere l'unica modalità "concessa" dall'amministrazione sia perché non c'è ancora una conoscenza tecnica così elevata tra gli attori socio economici tale da spingerli verso soluzioni più impegnative come i contributi scritti e soprattutto gli emendamenti veri e propri, che però aumentano quando si passa ai Complementi di Programmazione, segno che l'interesse aumenta quando il

cerchio si stringe.

Soprattutto questa ultima impressione si capovolge se si osservano le risposte fornite dalle parti economiche e sociali di livello nazionale: se, infatti, si conferma la modalità della partecipazione ai tavoli di concertazione come la più utilizzata (18 per i RI, 19 per i PO, 11 per i CDP), si evidenzia come, dopo la fase di predisposizione dei rapporti interinali e quindi del PSM, il partenariato abbia subito a livello nazionale, in maniera ben più netta che a livello regionale una brusca interruzione, solo parzialmente spiegata dal ritardato avvio di alcuni dei PO nazionali. In particolare, 11 su 30 sono gli intervistati che rispondono di aver inviato contributi scritti per i RI, ma solo 7 lo hanno fatto per i PO e solo 4 per i CDP: allo stesso modo, in 7 hanno presentato veri e propri emendamenti ai RI, ma solo 3 lo hanno fatto per i PO e solo 2 su 30 ha inviato emendamenti relativi al CDP. Inoltre ben 5 intervistati non hanno dato alcuna risposta.

Comincia ad emergere, dunque, una divaricazione nella percezione fra il partenariato sviluppatosi a livello regionale, (perlomeno in alcune regioni), e quello sviluppatosi a livello nazionale, non tanto relativamente al Quadro Comunitario di Sostegno quanto con riferimento ai singoli Ministeri capofila, probabilmente a causa del differente valore politico che assume per le amministrazioni regionali la programmazione dei fondi strutturali europei, strettamente legata al concetto di consenso sociale, esigenza che è sostanzialmente estranea ad amministrazioni come i Ministeri che, quindi nel momento dell'attuazione necessitano maggiormente di un sostegno tecnico più che di un partenariato politico, e tendono quindi a mettere da parte i soggetti esterni, come appunto quelli del partenariato.

Occorrerà trovare più avanti, nelle altre risposte al questionario, conferma di tale impressione.

6) Rapporto interinale

E' stato garantito il pluralismo delle istanze?

A partire da questo punto, si è inteso cercare di approfondire lo svolgimento del partenariato all'interno delle differenti fasi della programmazione, a partire dai tavoli, settoriali e regionali, incaricati dal Patto di Natale e dalla successiva Delibera CIPE di predisporre i Rapporti interinali.

L'indicazione formale di garantire la più ampia partecipazione possibile a questa fase sembra rispettata: 23 intervistati su 39 nel livello regionale (pari al 59% del campione) considerano garantito il pluralismo nella partecipazione ai tavoli, solo 5 rispondono che tale pluralismo non è stato rispettato mentre sono 12 quelli che non sanno o non rispondono.

A livello nazionale l'indicazione è più o meno analoga: 15 su 30 (pari al 50% del campione) considerano garantito il pluralismo e, significativamente, sono solo 3 i "no", mentre sono ben 10 quelli che non sanno o non rispondono (sebbene uno di loro abbia risposto a fianco "abbastanza"): quest'ultimo dato sembrerebbe confermare una precedente impressione, relativa ad un interesse verso la materia dei fondi strutturali maggiore in periferia che al centro, dove ci sono maggiori occasioni di confronto politico e, forse, minore attenzione per la tecnicità dei fondi.

7) Quali sono stati a suo avviso i punti di debolezza del partenariato nella elaborazione dei Rapporti interinali?

Interessanti le indicazioni che emergono dalle risposte a questa domanda, che cerca di cogliere elementi soggettivi nell'esperienza di partenariato nella prima fase.

A livello regionale, ha raccolto il maggior numero di segnalazioni la "sensazione di scarsa possibilità di incidere realmente sui contenuti", indicata in 18 questionari su 39 (46,1%), seguita dalla pleoricità delle riunioni (18 risposte, pari anche in questo caso al 46,1%), dalla ritualità delle riunioni stesse (13 risposte, pari al 33,3%), dalla genericità dei contenuti (12 risposte, pari al 30,7%), mentre solo 5 intervistati hanno segnalato una scarsa competenza delle parti economiche e sociali. Significativamente, solo uno segnala una "indisponibilità dell'Amministrazione", anche se va segnalata una risposta in cui alla voce "altro" viene riportato "Nessun coinvolgimento".

A livello nazionale, invece, il maggior punto di debolezza segnalato è la "pletoricità delle riunioni", individuato da 16 intervistati su 30 (il 53,3%): questo dato si spiega con la presenza a livello centrale di tutte

le organizzazioni firmatarie del Patto Sociale (32 sigle), organizzazioni che probabilmente non hanno strutture analoghe a livello regionale in tutte le regioni. Ciò spiega perché alcuni tavoli settoriali nazionali erano "relativamente" più affollati di quelli regionali.

Grosso modo analoghi i dati relativi alle altre risposte: 14 le indicazioni relative alla "sensazione di scarsa possibilità di incidere realmente sui contenuti, e 11 quelle sulla genericità dei contenuti: solo 5 intervistati hanno segnalato come punto di debolezza la ritualità delle riunioni (probabilmente anche a causa del basso numero di incontri di partenariato svoltisi a livello nazionale per la redazione dei rapporti interinali, da un minimo di 1 ad un massimo di 3, quando poi non si sono proprio tenuti. Una sola segnalazione ha avuto l'indisponibilità dell'Amministrazione e due la scarsa competenza delle parti economiche e sociali, anche perché la genericità dei contenuti imponeva una competenza relativa generalmente detenuta dai partner socio economici.

Vanno infine segnalate tre risposte alla voce "altro": da un lato si evidenzia la mancanza di una sala adeguata allo svolgimento di una riunione così numerosa, dall'altro si segnala la mancanza di una vera e propria concertazione (e di un tavolo apposito) relativamente alla tematica dell'Assistenza Tecnica; infine, anche in questo caso, va segnalata una risposta in cui si denuncia "nessun coinvolgimento".

8) Quali sono stati a suo avviso i punti di forza del partenariato nella elaborazione dei rapporti interinali?

Risultati abbastanza simili emergono anche dalle risposte a questa domanda: infatti, sia a livello regionale che a livello nazionale, il maggior numero di intervistati segnala come maggior punto di forza il cambiamento culturale che questa nuova modalità di lavoro ha introdotto nell'impostazione della nuova programmazione dei fondi strutturali.

A livello regionale, 20 risposte su 39 (il 51,3%) hanno indicato il "cambiamento culturale", seguito dalla maggiore trasparenza (17 risposte, 43,6%), il migliore legame con il territorio (16 risposte, 41%), la migliore qualità dei contenuti (13 risposte, 33,3%), mentre solo 8 intervistati (il 20,5%) hanno indicato, come portato del partenariato, un contributo al rispetto dei tempi e delle procedure. Fra le altre risposte, va segnalato il maggiore rilievo che, grazie al partenariato, viene dato all'impatto ambientale ed occupazionale degli interventi e diverse risposte, probabilmente tutte dalla regione Molise, indicanti nessun punto di forza a causa della apparente mancata attivazione del tavolo di partenariato sul Rapporto Interinale nella regione (da verificare). Un intervistato, infine, non ha dato alcuna risposta.

Per quanto riguarda il livello nazionale, 17 le risposte indicanti il cambiamento culturale come principale punto di forza (56,6%), seguito dalla maggiore trasparenza (12 risposte, 40%), la migliore qualità dei contenuti (10 risposte, 33,3%), il miglior legame con il territorio (7 risposte, 23,3%) per finire con solo 4 segnalazioni per il contributo al rispetto dei tempi e delle procedure, con una percentuale del 13,3%. Fra le altre risposte, si segnala come punto di forza del partenariato la maggiore sensibilità sociale che la partecipazione di soggetti socio economici dà ai contenuti della programmazione, una risposta che evidenzia come il cambiamento culturale sia avviato ma non concluso, e la necessità di uno scambio "attivo" tra i vari partner. Otto intervistati, infine, non sanno oppure non rispondono.

Da notare che il "miglior legame con il territorio" viene segnalato come punto di forza principalmente dagli attori sociali di livello regionale, a parziale conferma da un lato della maggiore sensibilità a questo tema da parte di chi vive più vicino al livello territoriale stesso, dall'altro del consenso di cui gode l'impostazione favorevole al decentramento della programmazione, come reale attuazione del principio di sussidiarietà.

9) Come definirebbe l'intensità del partenariato nel passaggio dalla fase di redazione dei rapporti interinali a quella di elaborazione del P.O.?

E questa una delle domande che ha presentato gli scarti più evidenti e ha fornito tra le indicazioni più rilevanti. Infatti, a livello regionale, 14 intervistati su 39 (il 35,9%) considerano maggiore l'intensità del partenariato nel passaggio dalla prima alla seconda fase, 11 la considerano simile, senza variazioni di rilievo (28,2%), 9 la considerano minore e cioè in diminuzione dopo la chiusura della prima fase (23,1%) e 6 intervistati non sanno o non vogliono rispondere. In diversi casi dunque, nel passaggio tra i generici contenuti dei rapporti interinali e le scelte reali relative alla strategia, agli assi e agli obiettivi specifici il partenariato si è

rafforzato e ha fornito (almeno in parte) quel valore aggiunto che da esso ci si attendeva: ma tale processo si è verificato a macchia di leopardo, per cui in diversi casi si è mantenuto costante (nel bene o nel male), mentre in diversi altri è andato diminuendo di intensità.

Del tutto diversa è la situazione a livello nazionale: qui 14 intervistati su 30 (il 46,6%) hanno la percezione di una diminuzione di intensità del partenariato nel passaggio all'elaborazione dei PO, solo 3 (il 10%) la definiscono simile e solo 5 intervistati ritengono che il partenariato si sia rafforzato nel passaggio dalla prima alla seconda fase. Infine ben 8 intervistati su 30 (il 26,6%) non sa rispondere, segno che comunque, singolarmente o come organizzazione, sono rimasti fuori da questo passaggio.

L'indicazione che viene da questa domanda è, dunque, abbastanza chiara, e rafforza alcune delle affermazioni fatte in precedenza: si sono avute tendenzialmente due approcci al partenariato a livello regionale e a livello nazionale. A livello regionale, forse a causa di una prassi di lavoro diversa, forse per i motivi di consenso a cui si è accennato, i legami fra i diversi attori della programmazione si rafforzano anziché allentarsi con l'approfondimento della programmazione, mentre quasi tutte le realtà nazionali (ed evidentemente alcune realtà regionali) hanno considerato pressoché concluso "l'obbligo" partenariale con la fine della prima fase, più "politica", ritenendo di poter limitare a consultazioni formali la seconda fase più propriamente tecnica.

10) Il partenariato ha riguardato la selezione di assi e misure del PO?

Sostanziale equilibrio emerge dalle risposte a questa domanda: a livello regionale, 16 intervistati su 39 (41,1%) rispondono di no, 19 rispondono di sì (48,7%). A livello nazionale, 12 intervistati su 30 (il 40%) rispondono di no, 11 rispondono di sì (36,6%) 7 non sanno o non rispondono (il 23,3%).

Le risposte (soprattutto in relazione a giudizi già espressi o contenuti nelle risposte successive) sembrano suggerire principalmente l'esistenza di diversi punti di vista riguardo il funzionamento e il reale ruolo del partenariato, oltretutto, naturalmente, la coesistenza di esperienze diverse, che variano da caso a caso. Per quanto riguarda il livello nazionale, in questa come nelle risposte successive va segnalato un gruppo di intervistati che non sa o non vuole rispondere, a testimonianza, comunque, di una certa estraneità (singola o di organizzazione) al processo di programmazione.

In termini generali, le risposte suggeriscono infine la presenza, man mano che si progredisce nella programmazione, di alcune organizzazioni maggiormente coinvolte (per propria capacità o per demeriti altrui) e di altre coinvolte in forma minore.

11) I meccanismi e le regole di partecipazione dei partner socio economici sono stati oggetto di partenariato?

Le risposte a questa domanda segnalano sostanziale equilibrio di giudizio. A livello regionale, infatti, 18 intervistati su 39 (il 46,1%) non segnalano concertazione sulle regole di partenariato contro 15 che invece sono di parere opposto (38,4%): 7 non sanno o non vogliono rispondere. A livello nazionale, invece, sono 13 su 30 (il 43,3%) gli intervistati che segnalano concertazione sulle regole contro 11 che rispondono di no (36,6%) e i 6 che non sanno rispondere.

La risposta affermativa rispetto alla concertazione sulle regole prevale dunque a livello nazionale, anche se di poco. In questo dato fa sentire i suoi effetti la presenza nel livello nazionale dei partecipanti al Comitato Nazionale dei Fondi strutturali, che fra le altre cose, ha discusso anche di regole di partenariato. Se tuttavia si sommano coloro che hanno risposto no a coloro che hanno risposto "non so", si ha una percentuale superiore alla metà di soggetti sostanzialmente estranea alla definizione delle regole, il che significa che, per loro volontà, o per vie di fatto, ci sono stati alcuni soggetti socio economici e istituzionali maggiormente coinvolti nel processo di programmazione e altri meno coinvolti.

12) Si sono avute occasioni di partenariato durante il negoziato con la Commissione Europea?

Indicazioni pressoché unanimi vengono dalle risposte alla dodicesima domanda: complessivamente, 43

intervistati su 69 (cioè il 62,3%) risponde di non avere avuto modo di esercitare il partenariato durante il negoziato con la Commissione, e solo 12 su 69 rispondono di sì (cioè il 17,3%). Il restante 20,2% cioè altri 14 intervistati non sanno o non vogliono rispondere. Le risposte negative sono la maggioranza soprattutto a livello regionale (28 su 39 pari al 71,8%), mentre a livello nazionale un incontro informativo sul contenuto del cosiddetto "mandato a negoziare" può aver contribuito ad abbassare questa percentuale, che resta ugualmente alta, intorno al 50% (15 su 30), segno comunque di esclusione da un eventuale momento di partenariato.

13) Nell'ambito della elaborazione dei complementi di programmazione, il partenariato ha riguardato anche la selezione progettuale?

Anche in questo caso l'indicazione che emerge è sostanzialmente unanime: complessivamente, 46 intervistati su 69 (cioè il 66,6%) escludono coinvolgimenti del partenariato nella fase della selezione progettuale. Sette sono gli intervistati (complessivamente il 10,1%, e tutti a livello regionale) a rispondere positivamente, mentre sono 18 in tutto (cioè il 26,1%, 10 dei quali a livello nazionale e 8 a quello regionale) quelli che non sanno o non vogliono rispondere. A tale proposito, va osservato che i membri del Comitato di Sorveglianza del QCS potrebbero non conoscere esattamente la situazione dei vari Complementi e quindi avere scelto la risposta "non so" per questo motivo.

Tuttavia, si tratta di un risultato a cui occorre prestare particolare attenzione, soprattutto se si considerano recenti documenti della Commissione Europea, nei quali si considerava particolarmente rilevante ed atteso il contributo dei partner socio economici proprio nel momento della selezione progettuale da cui invece, stando almeno alle indicazioni del questionario, sono stati sostanzialmente esclusi, se non in qualche raro caso a livello regionale.

Va inoltre segnalato l'alto numero di risposte "non so", che probabilmente indica anche una certa indeterminatezza circa i reali contorni dell'attività di selezione progettuale che potrebbe spettare al partenariato.

14) Fase di attuazione, sorveglianza, valutazione

a) Qual è il suo giudizio sul sistema di informazione estesa attivato dal soggetto responsabile del programma?

Come si ricorderà, si è detto che, al fine di assicurare ad un pubblico più ampio possibile la maggiore informazione disponibile riguardo i fondi strutturali, anche al di là delle rappresentanze dei partner socio economici direttamente coinvolti nei Comitati di Sorveglianza, l'autorità responsabile dell'attuazione del Programma aveva ricevuto l'incarico (nell'ambito del sistema di regole condiviso) di assicurare un sistema di informazione estesa e permanente sull'attuazione del proprio programma operativo. In linea di massima, tale sistema di informazione esce promosso dalla valutazione dei soggetti sociali: a livello regionale, il sistema è buono per 4 intervistati, sufficiente per 22 intervistati, insufficiente per 13 intervistati (dunque per 26 su 39, cioè il 66,6%, il giudizio è positivo).

A livello nazionale, il giudizio è buono per 7 intervistati, sufficiente per 9 (nel complesso 16 intervistati, cioè il 53,3%), insufficiente per 13 intervistati, con 1 solo soggetto che non risponde. Complessivamente, il giudizio è positivo per 42 intervistati su 69 (il 60,8%), negativo in 26 casi (37,6%). Da notare, che il maggior numero di giudizi "buono" è al livello nazionale, probabilmente per effetto del lavoro propulsivo del DPS del Ministero dell'Economia e delle Finanze in materia di informazione e partenariato.

Infine, da notare che nessuno giudica "ottimo" il sistema di informazione attivato.

14) Fase di attuazione, sorveglianza, valutazione

b) Vi sono stato momenti di partenariato ampio dopo l'avvio del PO e qual è il suo giudizio?

Meno favorevole è invece il giudizio sul partenariato "ampio" attivato dopo l'avvio del Programma Operativo. I giudizi positivi si riducono a 24 a livello regionale (ma con prevalenza del giudizio "sufficiente")

e si fermano a 12 a livello nazionale, ma a quest'ultimo rimangono solo 4 i giudizi "buono" e diventano 8 i giudizi "sufficiente". Complessivamente, 30 sono i giudizi "insufficiente" (43,4%) contro i 36 giudizi positivi (52,1%). Tre intervistati non rispondono. Probabilmente, attraverso questa risposta si manifesta l'insoddisfazione di quei soggetti che non partecipano ancora ai lavori dei vari Comitati (pur essendo magari già stati nominati dalla propria organizzazione), e che quindi si sentono esclusi dal funzionamento effettivo dei Programmi, rafforzando la sensazione ravvisata in precedenza relativa alla coesistenza di parti sociali ed economiche maggiormente coinvolte nel processo di programmazione e di altre meno coinvolte.

Inoltre, c'è anche da tenere presente che, al di là, dell'attività dei gruppi di lavoro del CdS del QCS, uno degli elementi sottolineati negativamente dagli intervistati (si veda, a tale proposito, anche più, avanti alla risposta 17) è la scarsa frequenza dei momenti di partenariato, sensazione acuita dal ritardato avvio di alcuni Programmi Operativi.

14) Fase di attuazione, sorveglianza, valutazione

c) E' stato rispettato l'assetto di partenariato per la partecipazione al Comitato di Sorveglianza individuato dal QCS?

Il QCS per l'Obiettivo 1 2000-2006, al capitolo 6.4, prevede un assetto di partenariato paritetico di 4 rappresentanti per le Organizzazioni dei Lavoratori e di 4 rappresentanti per le Organizzazioni imprenditoriali, più due rappresentanti di Organizzazioni non governative, di cui almeno 1 rappresentativa di istanze ambientali.

Il QCS propone inoltre di coinvolgere nei Comitati le Organizzazioni di rappresentanza del partenariato istituzionale locale.

Nel corso della prima riunione del Comitato di Sorveglianza del QCS Ob.1 si è deciso di proporre l'estensione di tale modello a tutti i Comitati di tutte le forme di intervento. A quanto sembra, tale impianto sembra sostanzialmente rispettato, o almeno così pare alla maggior parte degli intervistati.

A livello regionale, infatti, rispondono positivamente 32 intervistati su 39 (l'82,1%) mentre solo 6 rispondono negativamente: va inoltre notato che le risposte risalgono naturalmente al momento della rilevazione, e non possono tener conto degli effetti delle pressioni delle parti interessate in alcune regioni (esempio Sicilia e Basilicata), pressioni che pure emergono dalle altre risposte al questionario, dirette al rispetto dell'assetto proposto.

Apparentemente senza ostacoli è stato il recepimento dell'assetto a livello nazionale, dove solo 2 intervistati non ritengono rispettato il modello previsto.

In generale, pare di poter osservare che si manifesta in alcuni casi una certa "gelosa" salvaguardia della propria autonomia da parte delle regioni in materia amministrativa, che si somma ad una certa diffidenza verso i corpi estranei all'amministrazione: è l'altro verso della medaglia di quel rapporto originale che ogni regione tende a costruire con le parti economiche e sociali del proprio territorio.

14) Fase di attuazione, sorveglianza, valutazione

d) La scelta dei partner ha rispettato i criteri individuati?

Il QCS fornisce anche i criteri in base ai quali la scelta dei vari partner deve avvenire, lasciando poi autonomia alle varie amministrazioni sull'individuazione dei soggetti che rispettano tali profili.

Secondo la percezione degli intervistati, è il bilanciamento paritetico degli interessi il criterio maggiormente seguito, segnalato da 29 intervistati su 39 a livello regionale (74,3%) e da 20 su 30 a livello nazionale (66,6%). Queste in ordine le risposte sul rispetto dei criteri:

Livello regionale

Bilanciamento paritetico degli interessi 29

Osservanza del principio delle pari opportunità 13

Competenza 13

Sostenibilità ambientale 12

Prevalenza degli interessi degli utenti interessati 4

Risponde di no o non risponde 3

Livello nazionale

Bilanciamento paritetico degli interessi 20

Competenza 12

Osservanza del principio delle pari opportunità 9

Prevalenza degli interessi degli utenti interessati 6

Sostenibilità ambientale 5

Risponde di no o non risponde 3

Apparentemente, dunque, la scelta ha seguito prevalentemente indicazioni formali, come mostra il prevalere delle segnalazioni del bilanciamento paritetico degli interessi e non quello della prevalenza degli interessi degli utenti interessati: a tale proposito va tuttavia ricordato che i soggetti sottoposti al questionario sono tutti membri di Comitati di Sorveglianza, i quali, evidentemente, si sentono portatori di esigenze generali e non di interessi particolari.

Da notare ancora che ben 12 intervistati a livello regionale hanno risposto di considerare assoluta l'osservanza del principio di sostenibilità ambientale (mentre essi sono solo 5 a livello nazionale) e che 13 intervistati a livello regionale e 9 a livello nazionale considerano assoluta l'osservanza del principio di pari opportunità, dato che va sottolineato soprattutto se si considera quanto detto all'inizio di questa esposizione sul basso numero di donne all'interno dei vari Comitati (8 in quelli regionali, 9 in quelli nazionali).

Non a caso, in uno dei questionari, si segnala (a margine) la necessità di promuovere maggiormente le pari opportunità all'interno dei Comitati di Sorveglianza.

15) Come giudica il funzionamento del Comitato di Sorveglianza a cui lei partecipa?

Le risposte a questa domanda mostrano una apparente contraddizione rispetto alle precedenti risposte del questionario: il funzionamento del Comitato di Sorveglianza esce promosso nell'opinione degli intervistati, in maniera meno evidente a livello regionale (dove c'è un sostanziale equilibrio nei giudizi e dove, però, alcuni Comitati si sono riuniti in ritardo e, comunque, senza una completa partecipazione dei rappresentanti del partenariato) ed in maniera più marcata a livello nazionale.

A livello regionale, infatti, 18 intervistati giudicano "insufficiente" tale funzionamento, contro 12 che lo giudicano "sufficiente" e 6 che lo giudicano buono. Nessuno giudica il funzionamento "ottimo" mentre, significativamente, 2 ricordano che la partecipazione dei partner socio economici nel Comitato non è, di fatto, ancora cominciata.

Il giudizio, come detto, è ben più marcato a livello nazionale, dove 8 sono gli intervistati che giudicano "buono" il funzionamento del Comitato, affiancati da 13 che lo giudicano "sufficiente" e da solo 5 intervistati per i quali il Comitato funziona in maniera "insufficiente". Per nessuno il risultato è "ottimo", 1 ricorda che il Comitato non è ancora attivo (quello del PON Assistenza Tecnica, naturalmente al momento della rilevazione) ed infine tre non rispondono.

Complessivamente dunque, se si sommano i giudizi positivi dei due livelli, si raggiunge quota 39, pari al 56,5%, contro 23 giudizi negativi, cioè il 33,3%.

L'impressione che si ricava è che, essendo rimaste ai margini soprattutto dell'ultima fase del processo di programmazione, le parti economiche e sociali tendano ad apprezzare il funzionamento del meccanismo un volta giunti al suo interno, quanto meno nel corso delle prime esperienze nell'ambito di strutture simili. Ciò appare particolarmente evidente per i partecipanti ai Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi

Nazionali (PON). E' altrettanto opportuno, tuttavia, sottolineare che, soprattutto al livello regionale, tale giudizio non sia particolarmente entusiasta essendo la maggioranza dei giudizi definiti "sufficienti", quasi in una situazione di equilibrio precario, senza dimenticare i citati ritardi nell'attivazione del partenariato in alcuni Comitati.

16) Quali sono i maggiori problemi legati all'esercizio del partenariato all'interno del Comitato di Sorveglianza?

Il fatto che non tutto fili liscio all'interno dei Comitati, soprattutto dal punto di vista del partenariato, lo dimostrano le risposte alla penultima domanda, che spiega forse meglio di tutte le altre la vera percezione delle prassi di partenariato all'interno dei CDS: infatti, 28 intervistati su 39 a livello regionale (il 71,8%) e 23 su 30 a livello nazionale (il 76,6%) ritengono che il principale problema sia la scarsa possibilità che viene concessa alle parti socio economiche e ai vari altri partner di incidere sulle decisioni del Comitato stesso, parti che, evidentemente, non hanno ancora trovato la maniera efficace per promuovere le loro ragioni nelle sedi di sorveglianza ed accompagnamento dei programmi. Significativamente, la voce successiva (cioè il ritardo nell'invio della documentazione) appare molto distanziata, avendo ricevuto 16 segnalazioni a livello regionale e 8 a livello nazionale (che sono pur sempre tante, quasi il 35% del totale degli intervistati e il 41% a livello regionale, e segnalano pertanto un'anomalia nel funzionamento dei Comitati).

Nel dettaglio questi sono i problemi segnalati.

A livello regionale

Scarsa possibilità di incidere sulle decisioni 28

Ritardo nell'invio della documentazione 16

Eccesso di tecnicismo 10

Impreparazione tecnica dei partner socio - economici 7

Indisponibilità dell'Amministrazione 4

Non risponde 3

A livello nazionale

Scarsa possibilità di incidere sulle decisioni 23

Eccesso di tecnicismo 9

Ritardo nell'invio della documentazione 8

Impreparazione tecnica dei partner socio - economici 5

Indisponibilità dell'Amministrazione 2

Non risponde 4

Meritano di essere sottolineati i risultati di alcune risposte.

In primo luogo, i ritardi nell'invio della documentazione sembrano essere una prerogativa principalmente regionale, visto che tale problema è segnalato solo da 8 intervistati a livello nazionale. L'eccesso di tecnicismo viene segnalato (complessivamente) solo da 19 intervistati su 69 (il 27,5%) mentre ancora meno sono (12 in tutto, il 17,3%) coloro che riconoscono una propria (o degli altri soggetti del partenariato) impreparazione tecnica.

Molto importante è il basso numero di segnalazioni relativa alla indisponibilità della Amministrazione, segnalata solo da 4 intervistati a livello regionale e da 2 risposte a livello nazionale, anche se, soprattutto a livello regionale, i casi di mancato allargamento dei CDS al partenariato potrebbero con ragione essere assimilati ad una scarsa disponibilità dell'amministrazione.

Da notare che un intervistato ha risposto che nel Comitato ai cui lavori partecipa non si segnala alcun tipo di problema.

Riassumendo, se si prova a mettere insieme i risultati delle risposte alle ultime due domande, ne viene fuori l'immagine di un partenariato pieno di buona volontà, moderatamente soddisfatto per il proprio coinvolgimento ufficiale nel percorso di sorveglianza ed attuazione ma che non ha ancora trovato una propria collocazione piena in tale meccanismo (come rivelano le 19 segnalazioni riferite ad un eccesso di tecnicismo, segnalate dal 27,5% degli intervistati, senza dubbio spia di un certo disagio), e che rischia anzi di rimanerne deluso, per l'impossibilità effettiva di apportare un proprio visibile contributo.

17) Quali miglioramenti ritiene necessari per un ottimale funzionamento del partenariato?

Interessanti suggerimenti provengono infine dall'unica domanda "aperta" contenuta nel questionario, dove le opinioni sono le più varie, e possono essere così riassunte:

- 1) Un certo numero di intervistati pone l'accento su aspetti più "**politici**", chiedendo una migliore e più attiva partecipazione delle parti sociali e istituzionali locali al funzionamento del Comitato di Sorveglianza e in generale alla attuazione dei fondi strutturali, riunioni meno assembleari e più operative e, in generale, maggiore possibilità di incidere sulle decisioni. Va segnalato anche chi chiede di elaborare e condividere nuovi principi e regole di concertazione.
- 2) Altri mettono in evidenza aspetti più **tecnici** del funzionamento dei Comitati, come il carattere consultivo della partecipazione, la necessità di una maggiore partecipazione del partenariato alla fase della selezione progettuale, la necessità di estendere anche al partenariato la partecipazione alle riunioni tecniche preparatorie che si tengono solitamente tra Ministeri, Commissione Europea e Regioni, la previsione di frequenti incontri bilaterali con l'autorità di gestione, la composizione di gruppi di lavoro e sottocomitati all'interno dei Comitati di Sorveglianza, il miglioramento del monitoraggio, un partenariato più efficace sulle tematiche ambientali.
- 3) Altri ancora sottolineano aspetti relativi alla **informazione**, che deve essere più frequente (anche attraverso newsletter e via web) e selettiva, e possibilmente intrecciata con vere e proprie attività formative, nonché mirata per le esigenze dei partner. In questo gruppo si può far rientrare la richiesta della documentazione dei Comitati con maggiore anticipo.
- 4) Ci sono inoltre opinioni **varie**, tra cui la richiesta di una maggiore disponibilità dell'Amministrazione, chi vuole cambiare tutto, chi invece dice che va bene così, chi suggerisce di togliere le parti sociali dal CdS e creare un tavolo di concertazione a se stante e chi, infine, suggerisce in generale sull'attuazione dei fondi di porre maggiore attenzione alla questione dei tempi della programmazione.

5.2 Il questionario ed i risultati

Per la completezza del lavoro, si ripercorrono di seguito i risultati delle risposte alle singole domande del questionario.

1) La sua organizzazione è stata coinvolta nel processo di programmazione dei fondi strutturali per l'Obiettivo 1?

Livello regionale SI 36 NO 2 NON SO NON RISPONDE 1

Livello nazionale SI 28 NO 2 NON SO NON RISPONDE 0

Totale SI 64 NO 4 NON SO NON RISPONDE 1

2) In quali fasi la sua organizzazione è stata coinvolta?

LIVELLO REGIONALE

Definizione del Rapporto interinale 24

Definizione del Programma operativo 34

Definizione del Complemento di Programmazione 32

Attuazione del Programma operativo 13

LIVELLO NAZIONALE

Definizione del Rapporto interinale 18

Definizione del Programma operativo 20

Definizione del Complemento di Programmazione 13

Attuazione del Programma operativo 12

TOTALE

Definizione del Rapporto interinale 42

Definizione del Programma operativo 54

Definizione del Complemento di Programmazione 45

Attuazione del Programma operativo 25

3) Come giudica il coinvolgimento della sua organizzazione nei diversi stadi di elaborazione?

LIVELLO REGIONALE

FASE GRADO DI COINVOLGIMENTO

Scarso o nullo Occasionale Buono Ottimo NR

Rapporto interinale 6 6 20 0 8

Programma operativo 4 13 20 2 0

Complemento di programmazione 6 10 20 1 2

LIVELLO NAZIONALE

FASE GRADO DI COINVOLGIMENTO

Scarso o nullo Occasionale Buono Ottimo NR

Rapporto interinale 3 4 13 1 9

Programma operativo 5 11 8 0 6

Complemento di programmazione 13 6 4 0 7

TOTALE

FASE GRADO DI COINVOLGIMENTO

Scarso o nullo Occasionale Buono Ottimo NR

Rapporto interinale 9 10 33 1 17

Programma operativo 9 24 28 2 6

Complemento di programmazione 19 16 24 1 9

3b) Nel caso di programmi regionali, il partenariato ha interessato anche il livello territoriale (sub-provinciale, provinciale, interprovinciale)? (specificare)

SOLO PER IL LIVELLO REGIONALE

SI 20 (.....) NO 9 NON SO 5 NR 5

(Di cui 8 a livello prov. e

6 a livello sub-prov. o

territoriale)

4) Ritieni che i documenti finali (PON, POR, CDP) tengano conto delle posizioni espresse dalle parti economiche e sociali, ed in particolare dalla sua organizzazione?

LIVELLO REGIONALE

FASE LIVELLO DI RECEPIMENTO

Scarso Sufficiente Buono Ottimo NR

Rapporto interinale 10 10 8 0 8

Programma operativo 12 20 4 1 2

Complemento di Programmazione 16 14 9 0 0

LIVELLO NAZIONALE

FASE LIVELLO DI RECEPIMENTO

Scarso Sufficiente Buono Ottimo NR

Rapporto interinale 4 8 8 0 10

Programma operativo 4 13 5 0 8

Complemento di Programmazione 9 9 2 0 10

TOTALE

FASE LIVELLO DI RECEPIMENTO

Scarso Sufficiente Buono Ottimo NR

Rapporto interinale 14 18 16 0 18

Programma operativo 16 33 9 1 10

Complemento di Programmazione 25 23 11 0 10

5) In quale forma la sua organizzazione ha contribuito alla elaborazione dei documenti di programmazione?

(è possibile segnare più di una risposta)

LIVELLO REGIONALE

DOCUMENTO CONTRIBUTO

Partecipazione a Incontri Contributi Emen-
riunioni Tavolo bilaterali scritti damenti
Rapporto interinale 29 4 18 6
Programma operativo 30 10 20 9
Complemento di programmazione 30 7 19 16

LIVELLO NAZIONALE

DOCUMENTO CONTRIBUTO

Partecipazione a Incontri Contributi Emen-
riunioni Tavolo bilaterali scritti damenti
Rapporto interinale 18 3 11 7
Programma operativo 19 3 7 3
Complemento di programmazione 12 0 4 2

6) Rapporto interinale

E' stato garantito il pluralismo delle istanze?

LIVELLO REGIONALE

SI 23 NO 5 NON SO 8 NR 3

LIVELLO NAZIONALE

SI 15 NO 5 NON SO 2* NR 8

(*di cui 1 "abbastanza")

TOTALE

SI 38 NO 10 NON SO 10 NR 11

7) Quali sono stati a suo avviso i punti di debolezza del partenariato nella elaborazione dei Rapporti interinali?

(è possibile segnare più di una risposta)

LIVELLO REGIONALE

Pletoricità delle riunioni 18

Ritualità delle riunioni 13

Genericità dei contenuti 12

Indisponibilità dell'Amministrazione 2

Scarsa competenza delle parti
economiche e sociali 5
Sensazione di scarsa possibilità di
incidere realmente sui contenuti 18

LIVELLO REGIONALE

Pletoricità delle riunioni 16
Ritualità delle riunioni 5
Genericità dei contenuti 11
Indisponibilità dell'Amministrazione 1
Scarsa competenza delle parti
economiche e sociali 2
Sensazione di scarsa possibilità di
incidere realmente sui contenuti 14

TOTALE

Pletoricità delle riunioni 34
Ritualità delle riunioni 18
Genericità dei contenuti 23
Indisponibilità dell'Amministrazione 3
Scarsa competenza delle parti
economiche e sociali 7
Sensazione di scarsa possibilità di
incidere realmente sui contenuti 32

8) Quali sono stati a suo avviso i punti di forza del partenariato nella elaborazione dei rapporti interinali?

(è possibile segnare più risposte)

LIVELLO REGIONALE

Cambiamento culturale 20
Maggiore trasparenza 17
Migliore qualità nei contenuti 13
Migliore legame con il territorio 16
Rispetto dei tempi e delle procedure 8
NR 1

LIVELLO NAZIONALE

Cambiamento culturale 17

Maggiore trasparenza 12

Migliore qualità nei contenuti 10

Migliore legame con il territorio 7

Rispetto dei tempi e delle procedure 4

NR 8

TOTALE

Cambiamento culturale 37

Maggiore trasparenza 29

Migliore qualità nei contenuti 23

Migliore legame con il territorio 23

Rispetto dei tempi e delle procedure 12

NR 9

9) Come definirebbe l'intensità del partenariato nel passaggio dalla fase di redazione dei rapporti interinali a quella di elaborazione del POR?

LIVELLO REGIONALE

SIMILE MAGGIORE MINORE NON SO NR

11 14 9 4 1

LIVELLO NAZIONALE

SIMILE MAGGIORE MINORE NON SO NR

3 5 14 6 2

TOTALE

SIMILE MAGGIORE MINORE NON SO NR

14 19 23 10 3

10) Il partenariato ha riguardato la selezione di assi e misure del P.O.?

LIVELLO REGIONALE

SI NO NON SO NR

19 16 2 2

LIVELLO NAZIONALE

SI NO NON SO NR

11 12 0 7

TOTALE SI NO NON SO NR

30 28 2 9

11) I meccanismi e le regole di partecipazione dei partner socio economici sono stati oggetto di partenariato?

LIVELLO REGIONALE

SI NO NON SO NR

15 18 2 4

LIVELLO NAZIONALE

SI NO NON SO NR

13 11 5 1

TOTALE

SI NO NON SO NR

28 29 7 5

12) Si sono avute occasioni di partenariato durante il negoziato con la Commissione Europea?

LIVELLO REGIONALE

SI NO NON SO NR

5 28 5 1

LIVELLO NAZIONALE

SI NO NON SO NR

7 15 6 2

TOTALE

SI NO NON SO NR

12 43 11 3

13) Nell'ambito della elaborazione dei complementi di programmazione, il partenariato ha riguardato anche la selezione progettuale?

LIVELLO REGIONALE

SI NO NON SO NR

7 26 5 1

LIVELLO NAZIONALE

SI NO NON SO NR

0 20 8 2

TOTALE

SI NO NON SO NR

7 46 13 3

14) Fase di attuazione, sorveglianza, valutazione

a) Qual è il suo giudizio sul sistema di informazione estesa attivato dal soggetto responsabile del

programma?

LIVELLO REGIONALE

Insufficiente Sufficiente Buono Ottimo NR

13 22 4 0 0

LIVELLO NAZIONALE

Insufficiente Sufficiente Buono Ottimo NR

13 9 7 0 1

TOTALE

Insufficiente Sufficiente Buono Ottimo NR

26 31 11 0 1

b) Vi sono stati momenti di partenariato ampio dopo l'avvio del PO e qual è il suo giudizio?

LIVELLO REGIONALE

Insufficiente Sufficiente Buono ottimo NR

15 20 4 0 0

LIVELLO NAZIONALE

Insufficiente Sufficiente Buono ottimo NR

15 8 4 0 3

TOTALE

Insufficiente Sufficiente Buono ottimo NR

30 28 8 0 3

c) E' stato rispettato l'assetto di partenariato per la partecipazione al Comitato di Sorveglianza individuato dal QCS?

LIVELLO REGIONALE

SI NO NR

32 6 1

LIVELLO NAZIONALE

SI NO NR

24 2 4

TOTALE

SI NO NR

56 8 5

d) La scelta dei partner ha rispettato i criteri individuati?

(barrare i criteri rispettati)

LIVELLO REGIONALE

Competenza 13

Bilanciamento paritetico degli interessi 29

Prevalenza degli interessi degli utenti interessati 4

Osservanza principio pari opportunità 13

Osservanza principio sostenibilità ambientale 12

LIVELLO NAZIONALE

Competenza 12

Bilanciamento paritetico degli interessi 20

Prevalenza degli interessi degli utenti interessati 6

Osservanza principio pari opportunità 9

Osservanza principio sostenibilità ambientale 5

TOTALE

Competenza 25

Bilanciamento paritetico degli interessi 49

Prevalenza degli interessi degli utenti interessati 10

Osservanza principio pari opportunità 22

Osservanza principio sostenibilità ambientale 17

15) Come giudica il funzionamento del Comitato di sorveglianza cui Lei partecipa?

LIVELLO REGIONALE

Insufficiente Sufficiente Buono Ottimo NR

18 12 6 0 3

LIVELLO NAZIONALE

Insufficiente Sufficiente Buono Ottimo NR

5 13 8 0 4

TOTALE

Insufficiente Sufficiente Buono Ottimo NR

23 25 14 0 7

16) Quali sono i maggiori problemi legati all'esercizio del partenariato all'interno del Comitato di sorveglianza?

LIVELLO REGIONALE

Ritardo nell'invio della documentazione 16

Scarsa possibilità di incidere sulle decisioni 28

Eccesso di tecnicismo 10

Impreparazione tecnica dei partner socio-economici 7

Indisponibilità dell'Amministrazione 4

Nessuno 1

NR 3

LIVELLO NAZIONALE

Ritardo nell'invio della documentazione 8

Scarsa possibilità di incidere sulle decisioni 23

Eccesso di tecnicismo 9

Impreparazione tecnica dei partner socio-economici 5

Indisponibilità dell'Amministrazione 2

NR 4

TOTALE

Ritardo nell'invio della documentazione 24

Scarsa possibilità di incidere sulle decisioni 51

Eccesso di tecnicismo 19

Impreparazione tecnica dei partner socio-economici 12

Indisponibilità dell'Amministrazione 9

Nessuno 1

NR 7

17) Quali miglioramenti ritiene necessari per un ottimale funzionamento del partenariato?

A LIVELLO REGIONALE

"Maggior coinvolgimento nella fase operativa",

"più concertazione per le scelte operative", e "maggior comunicazione"

Superare il carattere consultivo della presenza delle parti sociali: nello stesso tempo maggiore selettività nella rappresentanza;

spiegare al presidente della Giunta Regionale come deve funzionare il partenariato, ovvero nel caso in cui non dovesse essere attivato si debbano ricercare strumenti sanzionatori;

Maggior coinvolgimento nei processi decisionali e una individuazione di una scala di priorità per l'attuazione delle misure del P.O.;

Maggior informazione sulle attività oggetto di attuazione;

garantire una migliore partecipazione degli attori sociali al processo attuativo del POR;

Individuazione chiara dei responsabili di procedimento delle singole misure;

Composizione di gruppi di lavoro all'interno del Comitato di Sorveglianza;

Disponibilità della documentazione "definitiva" con maggiore anticipo;

Ridurre al minimo le riunioni pletoriche e considerarle solo come un momento finale informativo e di decisione assembleare;

allargare la partecipazione alle riunioni tecniche preparatorie effettuate tra Commissione, Ministeri, Regione, anche al partenariato economico e sociale al fine di meglio valutare le modifiche apportate ai documenti e di verificare se e in che modo vengono recepite le istanze presentate.

Selezionare la rappresentanza di interessi;

Cambiare tutto;

E' necessario che si pervenga alle riunioni del partenariato economico e sociale avendo ben definito, preliminarmente, l'oggetto specifico della riunione e gli obiettivi sui quali i rappresentanti delle forze economiche e sociali devono esprimersi. Ciò perché le riunioni del Tavolo di partenariato sono state caratterizzate, spesso, da un eccessivo genericismo;

Formazione adeguata e mirata dei partecipanti al Comitato di Sorveglianza; riunioni di preparazione periodiche e settoriali;

Attivare con continuità la concertazione;

Privilegiare il decentramento e diminuire il centralismo;

Maggiori opportunità di scambio. Le parti economiche e sociali hanno costituito il tavolo di coordinamento come momento di studio e di confronto.

Sviluppare la bilateralità ma soprattutto snellire il funzionamento del Comitato attraverso sottocomitati.

Informativa preliminare.

Tempi più lunghi

Maggiore divulgazione dei meccanismi di funzionamento;

Valutazione ambientale dei piani e dei programmi da parte dell'Autorità Ambientale.

Istituzione di un gruppo di lavoro tematico sulla valutazione d'impatto strategico

Una partecipazione più incisiva

Migliorare la competenza tecnica dei partner socio economici

Documentazione, informazione, semplificazione, periodicità.

Migliorare la conoscenza delle proposte dell'amministrazione

Più rappresentanza e meno pletoricità

Migliorare il monitoraggio

limiti ruolo consultivo

voto deliberativo delle parti sociali

Rafforzare il principio del partenariato

Documentazione, informazione, semplificazione, periodicità

Semplificare informazione e comunicazione

Una maggiore disponibilità dell'Amministrazione

Migliorare i processi decisionali

Più attenzione ai tempi della programmazione

Maggiore possibilità di proposta da parte del partenariato

Va bene così
Reale confronto con le parti
Istruire meglio le riunioni
Ampliare il partenariato
Più qualità nella concertazione
Maggiore disponibilità dell'amministrazione
Finalizzare il partenariato a più avanzati risultati di governance

A LIVELLO NAZIONALE

Definire meglio momenti informativi / formativi rivolti ai rappresentanti delle parti sociali
Maggiore possibilità di incidere sulle decisioni;
Migliore preparazione tecnica dei partner;
Attività formativa;
Incontri bilaterali con l'autorità di gestione;
Troppo tempo e spazio riservati al superamento delle divergenze tra le amministrazioni;
Momenti di formazione per i membri del Comitato di Sorveglianza.
Migliorare il processo decisionale;
Un rapporto meno burocratico fra le amministrazioni e le parti economiche e sociali;
Un ulteriore cambiamento culturale da parte delle amministrazioni che devono capire che i partners socio-economici non sono un "fardello" ma una risorsa;
Giudizio sospeso per mancato avvio del CDS;
Limitare o ridurre i punti di debolezza indicati costituirebbe un primo passo nella giusta direzione.
Curare il coordinamento tra il dicastero del Tesoro ed i dicasteri di settore;
Dare una informativa più dettagliata sull'andamento dei POR e delle misure rientranti nei diversi assi;
Far decollare tutti i gruppi di lavoro settoriali;
Convocare periodicamente le parti economiche e sociali per principali aree e gruppi di interesse, insieme ai dicasteri e rappresentanza delle regioni;
Più poteri decisionali del CdS
Una newsletter mensile e maggiori aggiornamenti via web
Maggiore tempestività nell'invio della documentazione
Elaborare una modalità di informazione/formazione dedicata al partenariato di tipo più politico e meno tecnico
Togliere le parti sociali dal CdS e creare un tavolo di concertazione a se stante.

5.3 Sintesi dei risultati del questionario

In estrema sintesi, dalle risposte al questionario (che, è bene ricordarlo, registra la percezione delle parti socio economiche rispetto al fenomeno e non l'andamento in assoluto del fenomeno stesso) emerge in primo luogo una attenuazione della qualità del coinvolgimento partenariale via via che progredisce il processo di programmazione: tale fenomeno è avvertibile in maniera più sensibile con riferimento al livello nazionale della programmazione. Il livello nazionale è infatti anche il livello che esprime la minore soddisfazione rispetto al livello di recepimento delle proprie posizioni all'interno dei documenti di programmazione.

A livello nazionale si avverte anzi una brusca interruzione del partenariato nel passaggio dal Programma operativo al Complemento di Programmazione, salvo poi riprendere con l'avvio dei Comitati di Sorveglianza.

Anche sulla base delle risposte, si intravede in controtelaio la riprova di due diversi modi di intendere il partenariato sui fondi al livello regionale e a livello nazionale, che erano già emersi dalla lettura dei Documenti di programmazione (che potrebbero essere considerati in un certo senso come l'opinione della Amministrazione). Infatti, poiché nei POR i documenti di programmazione mostrano la ricerca di una condivisione politica della strategia, che suggerisce di mantenere in piedi i due livelli della partecipazione, a livello regionale le parti sociali hanno la sensazione (solo nei casi migliori, però) di un rafforzamento del partenariato andando avanti nella attuazione del programma (perché il livello politico di partenariato sembra essere quello che "co-decide"): a livello nazionale, poiché quello che ci si attende dal partenariato non è la corresponsabilità su una strategia ma un supporto di feed back e/o un contributo per migliorare l'efficienza tecnica del programma, fino a quando il programma non entra nella sua fase attuativa (e con esso il partenariato, attraverso il funzionamento del Comitato di Sorveglianza) il partenariato sostanzialmente langue.

D'altro canto, in generale, le parti economiche e sociali sono tradizionalmente (anche se diversi passi in avanti sono stati fatti negli ultimi anni) più interessate ad un partenariato più "politico" e meno ad un partenariato tecnico: è probabilmente questo il motivo per cui, dove il partenariato politico non c'è (come nei PON), l'insoddisfazione e il mancato coinvolgimento sono maggiori.

D'altro canto, sempre in base alle risposte dei questionari, sembrerebbe anche che quasi tutte le amministrazioni nazionali ed anche alcune di quelle regionali abbiano considerato sostanzialmente concluso "l'obbligo" partenariale con la prima fase più "generale", ritenendo di limitare a consultazioni formali la seconda fase più propriamente tecnica e di dettaglio.

Si può concludere dunque che, laddove non c'è stato interesse delle amministrazioni a consolidare un rapporto di condivisione "strategica" della programmazione, il partenariato si è inaridito, sia per mancanza di interesse da parte delle amministrazioni per i contributi delle parti e sia, d'altro canto, per l'incapacità delle parti stesse di andare al di là di un partenariato di tipo politico generale (anche se sono poche le parti sociali disposte ad ammetterlo). Non a caso, il doppio livello di partecipazione esiste a livello regionale e non c'è a livello nazionale in programmi solo settoriali, se non in forme blande o rigorosamente tecnico - operative.

Da questo punto di vista, un certo senso di inadeguatezza oltretutto di disagio delle parti sociali è possibile leggerlo in controtelaio anche considerando l'alto numero di risposte "non sa" e "non risponde" che caratterizzano alcune domande.

D'altra parte, diverse parti sociali sentono esse stesse la necessità di passare ad un partenariato più operativo, ma non tutte, quasi a prefigurare un "nocciolo duro" del partenariato che si sente più pronto per una responsabilità più operativa, che ha sofferto per la pletoricità del partenariato nella prima fase e che soffre ora, all'interno del Comitato di Sorveglianza, la sensazione di scarsa possibilità di incidere sulle decisioni.

Riassumendo, il partenariato si può rappresentare come una curva sinusoidale, appena accennata a livello regionale, più marcata a livello nazionale, che dopo un alto livello di avvio, scende di intensità soprattutto a livello nazionale (a livello regionale in alcuni casi che fanno abbassare la curva) per poi risalire soprattutto con l'avvio del Comitato di Sorveglianza: l'immagine che ne viene fuori è quella di un partenariato pieno di buona volontà, moderatamente soddisfatto per il proprio coinvolgimento "ufficiale" nel meccanismo di sorveglianza ed attuazione che però non ha ancora trovato una propria collocazione piena in tale meccanismo e rischia anzi di rimanerne deluso, per l'impossibilità effettiva di apportare un proprio visibile contributo.

Se tuttavia a livello regionale il doppio livello di partecipazione sembra mostrare qualche garanzia in più, a livello nazionale la centralità del Comitato di Sorveglianza (unitamente al fatto che l'Amministrazione ha bisogno in questa fase soprattutto di contributi tecnici) rischia di aumentare il disagio delle parti, segnalato da ben 19 risposte che evidenziano come problema l'eccesso di tecnicismo nei Comitati di Sorveglianza.

Infine, proprio a sottolineare che è fondamentale in questa dicotomia che sta l'approccio al tema del partenariato nei fondi strutturali, all'ultima domanda del questionario (e cioè "Quali miglioramenti ritiene necessari per un ottimale funzionamento del partenariato, le risposte si dividono equamente tra chi pone l'accento su aspetti più politici di rapporto fra le parti e l'amministrazione e chi evidenzia soprattutto aspetti tecnici legati al funzionamento dei Comitati e all'attuazione dei Programmi.

Infine, va evidenziato che le stesse parti socio economiche tendono a rimuovere la questione del partenariato di livello sub regionale nella fase di attuazione: è pur vero che il livello di appartenenza dei partner intervistati è generalmente quello regionale, ma questa relativa centralità del tema assume grande importanza proprio in vista di una attuazione dei Programmi, soprattutto di quelli regionali, largamente incentrati sull'approccio integrato e legato alla creazione di aggregati territoriali.

6. L'Indagine di campo

Indagine di campo

Nota metodologica

Al fine di approfondire la conoscenza delle modalità reali con le quali il tema del partenariato ha trovato applicazione nell'ambito dell'attuazione del QCS 2000-2006 per l'Obiettivo 1, nel periodo novembre 2001 gennaio 2002 sono stati condotti alcuni incontri con testimoni privilegiati.

In particolare, sulla base delle informazioni raccolte nella prima fase del lavoro di ricerca, il gruppo di lavoro ha ritenuto di svolgere una indagine diretta riguardante i due livelli di programmazione (regionale e nazionale) per verificare, attraverso audizioni di tutti i soggetti coinvolti all'attuazione del partenariato nell'ambito del Comitato di Sorveglianza di tre Programmi Operativi, le indicazioni emerse dall'analisi dei documenti e dalle risposte ai questionari, e per consentire una più diffusa descrizione della propria esperienza, dei problemi riscontrati e delle prospettive del partenariato nel PO stesso.

I Programmi Operativi, prescelti sulla base della loro emblematicità rispetto al funzionamento del partenariato, sono stati quelli della Campania (POR), della Calabria (POR) e Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno (PON). Oltre ai rappresentanti del partenariato socio economico nei Comitati di Sorveglianza, agli incontri hanno partecipato anche i Responsabili della Programmazione dei programmi interessati, al fine di conoscere anche il punto di vista istituzionale.

Gli incontri si sono svolti con il metodo delle interviste guidate, attraverso le quali si è cercato di approfondire (in termini generali) il giudizio sulla esperienza di partenariato maturata, la percezione sul partenariato nella fase attuativa e il modo con il quale le parti sociali vedono se stesse nell'attuazione del principio.

I risultati degli studi di caso

La prima questione che si è cercato di analizzare è il giudizio sul partenariato già maturato, a partire dalle prime fasi della programmazione per finire con l'istituzione del Comitato di Sorveglianza.

Le diverse intensità del partenariato

La prima osservazione che si può fare è che la gran parte degli intervistati si sofferma con più interesse sullo

sviluppo dell'esperienza, sui problemi che vive in questa fase e su quelli che intravede per il futuro piuttosto che soffermarsi su quanto accaduto in passato.

Ciò tuttavia non significa che il giudizio sul passato sia tutto positivo: anzi, al contrario, si può dire che sostanzialmente tutti gli intervistati sono d'accordo sulla percezione di diverse intensità di partenariato avutesi nelle diverse fasi della programmazione. Ciò è stato particolarmente evidente negli interventi delle parti nell'audizione della Calabria, in cui si è messo in evidenza che la "curva" del partenariato ha subito una brusca picchiata proprio nel passaggio dalla programmazione alla attuazione, ma anche nell'audizione del CDS della Campania si è messo in evidenza che *"nella fase di costruzione del POR e del CDP vi furono occasioni e luoghi più evidenti ed efficaci di quanti non ne siano attivati al momento attuale"* (Antonio Follo, CISL Campania). Non mancano giudizi anche più duri, come quello di Macchia (ABI), che ricorda il giudizio insufficiente già espresso nel questionario nei mesi precedenti, giudizio che intende ribadire. Soprattutto nel Comitato di Sorveglianza del PON si ricorda come dopo l'approvazione del PON e nel periodo tra l'approvazione del PON e la predisposizione del CDP sia stata evidente una attenuazione della intensità del partenariato.

La cosa interessante da notare è che anche i rappresentanti delle varie Amministrazioni capofila sono d'accordo nel riscontrare diverse intensità del partenariato nelle varie fasi di programmazione ed attuazione. Secondo Mignosi (Ministero Interno) *"l'amministrazione, da quando ha avuto incarico di programmazione, è sempre stata aperta al confronto: si può discutere se tale apertura al confronto sia stata spontanea o sia stata indotta dalla Commissione Europea e dai nuovi regolamenti dei fondi strutturali, ma apertura c'è stata. E' vero, tuttavia, che è più facile <<fare>> il partenariato nella fase di programmazione di quanto non lo sia la fase di attuazione (- concetto espresso anche da Gasbarrone, Confindustria Nazionale-). Nella prima fase, infatti, c'è stata partecipazione di qualità sia nella fase dei tavoli interinali sia attraverso incontri bilaterali, e molti sono stati i contributi inseriti nei documenti di programmazione, anche nel CDP, cercando anzi di evidenziare sempre l'autore della proposta. Successivamente, è vero, il partenariato è stato prevalentemente istituzionale, in primo luogo con le Regioni, perché si trattava di decidere i siti nei quali operare ed era necessario istituire un tavolo permanente di consultazione"*.

Di *"mancanza di fluidità della concertazione nella fase di attuazione"* parla Cirò (Regione Calabria) che però ne difende le fasi precedenti, che hanno costituito invece un elemento di forza nella programmazione della Regione (evidenziato anche in una recente visita della Corte dei Conti in Calabria, occasione nella quale è stato messo a punto un documento particolareggiato nel quale si ripercorre la procedura di partenariato seguita nelle varie fasi).

Due concezioni del partenariato

Ciò che sembra emergere dalla discussione sviluppatasi nei vari incontri è che ci sono due diverse concezioni del partenariato nelle Amministrazioni e nelle parti socio economiche.

Massimo Bagarani, Assessore della Regione Calabria, dopo aver affermato provocatoriamente che *"nella fase di attuazione il partenariato serve ma fino ad un certo punto"*, chiarisce che *"nella fase attuativa il partenariato ha caratteristiche diverse da quello delle altre fasi, : nella fase generale c'è un programma di massima da definire, delle scelte più consone all'attitudine delle parti socio economiche, mentre la fase di attuazione, più operativa, richiede una diversa qualità della partecipazione"*.

Sembra di poter dire che le parti socio economiche puntano ad avere un ruolo più attivo nella fase di attuazione (anche se spesso non sanno definirlo, come si vedrà meglio più avanti) e lamentano che *"formalmente il partenariato c'è, ma spesso non si riesce ad incidere realmente sulle decisioni che prende il Comitato di sorveglianza, anche perché spesso si tratta di questioni squisitamente tecniche"* (Anna Pezza, Confindustria Campania): oppure i giudizi sono ancora più duri, come quello espresso da Zumbo (CGIL Calabria), secondo il quale *"rispetto all'attuazione del POR il partenariato lascia molto a desiderare, anzi si può dire che non c'è stato nessun partenariato e nessun tavolo attivato veramente: spesso il Comitato si è trovato di fronte a modifiche che è stato necessario accettare senza avere avuto neppure la possibilità di vederle"*.

In sintesi, mentre le parti socio economiche sembrano puntare maggiormente ad un partenariato di maggiore co-responsabilità nelle decisioni, le Amministrazioni sembrano puntare ad una partecipazione delle parti

socio-economiche che risolva problemi, che dia suggerimenti, che acceleri procedure o che, in generale, dia conforto politico alle scelte di programmazione. Per usare ancora le parole di Bagarani, *"il contributo propositivo delle parti socio economiche è senz'altro l'aspetto più complicato. Il partenariato infatti non può essere considerato un peso, ma è senz'altro un atto aggiuntivo a carico della Pubblica Amministrazione, che comporta costi in termini di lavoro e di tempo, anche se, a volte, può far risparmiare tempo (e migliorare la qualità della programmazione) se ben attuato"*.

Sull'aspetto temporale insiste anche Arista (Regione Campania) per la quale *"non possiamo permetterci di perdere tempo, sottoposti come siamo alla tagliola del disimpegno automatico"*.

Due modalità di partenariato

Primo problema del partenariato nella fase di attuazione è, dunque, quello di stabilire il tipo di contributo che il partenariato è in grado, e si sente in grado, di dare.

Dalle interviste condotte si delinea una tendenza comune di tutti i partecipanti a introdurre nei meccanismi una differenziazione fra partenariato politico e partenariato tecnico. In tutti e tre gli incontri, infatti, è emersa la proposta di costituire una sede "politica" di partenariato (che in un caso, cioè in Campania, era stata appena costituita) in cui "istruire" le questioni politicamente più rilevanti legate all'attuazione del Programma.

Più o meno analoghe sono dunque le proposte di Tavolo Regionale di partenariato (chiesto da CGIL CISL UIL Campania e approvato con Delibera dalla Giunta Regionale), di *"Forum delle parti sociali che dovrebbe consolidare il lavoro dei Comitati Regionali di Coordinamento"*, (Cirò, Regione Calabria), di *"Cabina di Regia politica nella quale preparare la decisione"* (Sbarra, CISL Calabria), di *"Patti di Pre-consultazione, per evitare di ritrovarsi in Comitato con i documenti già fatti e poter apprezzare meglio i contributi delle parti sociali"* (Miceli, CGIL Nazionale), "forme di preconsultazione" che trovano la *"massima apertura anche dell'amministrazione"* (Capomacchia, Ministero dell'Interno).

Il doppio livello di partenariato sembrerebbe da un lato poter fornire gli spazi giusti ad un efficace coinvolgimento dei partner, che potrebbero maggiormente avere la sensazione di co-determinare le grandi scelte di orientamento, dall'altro risolverebbe alcuni problemi evidenziati da diversi intervenuti.

Secondo Cerrito (CISL Campania), infatti, *"uno dei limiti del partenariato sul POR era la ridondanza del tavolo (che arrivava anche a 150/200 persone comprendendo tutti i soggetti), all'interno del quale erano coinvolte troppe parti sociali, e tutte poste sullo stesso piano: viceversa, non siamo tutti uguali, e l'aver costituito un tavolo "politico" con le forze socio - economiche più rappresentative costituisce senza dubbio un passo avanti, pur senza disconoscere l'esigenza di coinvolgimento e di informazione dei vari soggetti della società civile"*.

Da un altro punto di vista, il livello "politico" di partenariato potrebbe risolvere anche un altro problema: *"il Forum potrebbe infatti costituire una sorta di camera di compensazione nella quale è possibile affrontare e risolvere le questioni prima di arrivare in Comitato di Sorveglianza e soprattutto senza doversi necessariamente confrontare sui giornali"* (Cirò, Regione Calabria).

Ancora, secondo Castagna (UIL Calabria), il sistema a due livelli consentirebbe *"un rapporto più forte fra gli attori istituzionali e sociali, irrobustendo anche gli strumenti attuativi"*.

Come è normale che sia, diverse appaiono le idee su come deve essere articolato e soprattutto su chi deve fare parte di questo livello politico. In generale, si può dire che CGIL CISL UIL e Confindustria sono le organizzazioni che dimostrano la maggiore sensibilità rispetto alle problematiche della attuazione dei fondi strutturali comunitari, e che quindi tendono a candidare se stesse come naturali protagoniste di questo "nocciolo duro" del partenariato.

Alcuni, come Crispi (CGIL Campania), ne fanno un fatto culturale, poiché *"all'avvio di questo ciclo di programmazione solo CGIL CISL UIL e Regione avevano in mente un approccio legato alla qualità della spesa, grazie ad un comune mutamento culturale"*, altri perché sono le organizzazioni meglio in grado di presidiare tutti i segmenti della programmazione. Non manca, naturalmente, chi ha una idea del tutto opposta, come Carboni (CNA Campania) che ricorda come la sua organizzazione si sia espressa più volte contro un'idea di partenariato ristretto alle sole CGIL CISL UIL e Confindustria. Va detto, tuttavia, che la gran parte dei

soggetti partecipanti ai tre incontri organizzati dal CNEL nell'ambito del presente lavoro sono stati rappresentanti proprio di queste quattro organizzazioni.

Sostanziale consenso è stato dunque espresso dalle parti socio economiche (ma anche, in linea di massima, da quelle istituzionali) sulla costituzione di due livelli di partenariato.

Per quanto riguarda il secondo livello, quello tecnico, sarebbe più opportuno parlare di un livello e di eventuali sottolivelli. Anche secondo questo schema, la principale sede tecnica di partenariato resta, a parere di tutti, il Comitato di sorveglianza.

Come infatti ha ricordato Cirò (Regione Calabria) *"il Comitato di Sorveglianza è la sede prioritaria nella quale esercitare il partenariato"*, anche se, come ricorda Sbarra (CISL Calabria), proprio la Regione ha cercato in una prima fase di limitarne la partecipazione delle parti sociali, per il timore di difficoltà nella gestione delle riunioni: solo che, proprio per le modalità di funzionamento del Comitato, diverse sono le difficoltà da superare.

Secondo Pezza (Confindustria Campania) *"proprio perché si tratta prevalentemente di questioni tecniche, non si riesce ad incidere sulle decisioni del Comitato"*, mentre altri (Cerrito, CISL Campania) preferiscono sospendere il giudizio, *"essendo state pochissime le possibilità di vedere all'opera il Comitato e quindi esprimere un giudizio sul suo operato appare prematuro"*.

Molti sono gli interventi che hanno cercato di fornire suggerimenti per il miglioramento del partenariato "tecnico".

Ad esempio, anche facendo seguito a specifiche richieste formulate in tal senso dalle parti socio economiche (ne ha fatto accenno, per tutti, Gasbarrone di Confindustria Nazionale), il CDS del PON Sicurezza farà in futuro meno ricorso alla procedura scritta, che consente minore dibattito aperto (mostrando quindi di dare maggior valore alla partecipazione diretta delle parti nei Comitati).

Grande interesse è stato espresso per la opportunità di *"istituire tavoli settoriali all'interno del Comitato, che potrebbero riunirsi nel periodo tra un Comitato di Sorveglianza e l'altro, nei quali poter realizzare istruttorie più approfondite di profili specifici del PO o questioni settoriali o legate ad uno specifico territorio"* (Gasbarrone, Confindustria Nazionale). Dal canto suo Sbarra (CISL Calabria) sottolinea, ad esempio, l'assenza di una sede di approfondimento del tema della legalità all'interno del POR, su cui pure le Organizzazioni Sindacali hanno maturato interessanti esperienze nell'ambito dei Protocolli di legalità collegati a Patti Territoriali e Contratti d'Area.

Sull'utilità di tavoli tecnici in cui condurre istruttorie di singoli problemi hanno insistito anche Pezza (Confindustria Campania) e Zumbo (CGIL Calabria), il quale ha elencato, a titolo esemplificativo, questioni settoriali su cui le Organizzazioni Sindacali hanno elaborato proprie posizioni e contributi senza tuttavia riuscire a trovare una sede specifica di discussione (Rapporto tra Asse VI del POR e APQ infrastrutture, APQ Risorse culturali, Rapporto tra POR e Piano per l'emersione del lavoro irregolare).

Una interessante spiegazione del perché di queste difficoltà di approfondimento specifico sta proprio nella natura del processo di attuazione dei PO: secondo Bagarani (Regione Calabria), infatti, *"quando si passa alla fase di attuazione, non c'è più quella unitarietà di interlocuzione che caratterizzava la prima fase, mentre c'è, viceversa, una molteplicità di soggetti (assessori, responsabili di misura, sovrintendenti) che rimangono lontani dal partenariato: le osservazioni sul loro operato da parte del partenariato sono sempre indirette (e generalmente ex post) e quindi sostanzialmente inutili"*. Il problema del partenariato in questa fase è, dunque, anche quello di far arrivare il contributo delle parti socio economiche anche ai Soggetti attuatori delle misure, ai quali l'Autorità di Gestione (in particolare la Regione) assicura un ruolo di coordinamento ma non di sovrapposizione costante.

Si auspica così una situazione simile a quella del QCS, per il quale il Ministero dell'Economia è sì il titolare del QCS ma sono le Regioni e le Autorità Nazionali ad avere il vero potere di attuazione del QCS stesso: il MEF svolge un ruolo di coordinamento, di informazione, di sollecitazione e di "interfaccia" che in qualche modo dovrebbe essere svolto a cascata anche dall'autorità di gestione verso i responsabili di misura e nei rapporti con il partenariato: altrimenti, come sottolinea Zumbo (CGIL Calabria) *"sembra quasi che ogni assessorato e ogni ufficio programmino senza sentire nessuno, senza raccordarsi e senza confronti con il territorio e il partenariato, sia socio - economico che istituzionale"*. Proprio nella difficoltà a rendere fluido questo passaggio sta uno dei principali problemi di questa fase (cfr. ultra).

Partenariato e territorio

L'altro grande elemento di criticità di questa fase, con riferimento al partenariato, è il rapporto con il territorio: tale questione è piuttosto sentita in entrambi i livelli, ma è naturalmente tanto più forte a livello regionale avendo i POR una larga parte delle risorse impegnate nell'ambito dei Progetti Integrati Territoriali (PIT).

Come abbiamo accennato, anche i PON hanno un rilevante problema di partenariato con il livello territoriale, ed anche il PON preso in esame dall'indagine (Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno) presenta questa analoga attenzione: lo testimonia in primo luogo la decisione di tenere le riunioni del Comitato di Sorveglianza nelle varie Regioni a rotazione e possibilmente non nel capoluogo di Regione, e dunque più vicine al livello territoriale. In secondo luogo, lo testimoniano *"le numerose convenzioni con i Comuni e i partenariati locali (anche con organizzazioni operanti nel sociale) proprio per favorire l'attuazione del programma"* (Capomacchia, Ministero dell'Interno).

Sulla necessità di maggiore attenzione al territorio convergono anche le parti sociali presenti nel Comitato, ma con accenti diversi: secondo Miceli (CGIL Nazionale), *"proprio la <<specialità>> del PON - concetto su cui hanno insistito molti interventi fra cui Spezzano, UIL Nazionale - dovrebbe suggerire un maggiore coinvolgimento del territorio, del livello locale più che di quello regionale"*. Allo stesso modo, Macchia (ABI) ricorda la proposta della sua Associazione *"per la costituzione di Comitati permanenti di partenariato tra credito, istituzioni e imprese a livello locale per affrontare congiuntamente le questioni di comune interesse"*

Il rapporto con il livello territoriale è però, come abbiamo detto, più sentito nell'ambito dei Comitati di Sorveglianza dei POR, tanto che in realtà buona parte della discussione all'interno dei due incontri con i CDS di Calabria e Campania si è concentrata proprio su questo tema, ed in particolare sulle modalità di costruzione dei PIT.

Prima di tutto è emerso un problema di coordinamento degli strumenti a livello regionale.

Secondo Cerrito (CISL Campania) *"Intese Istituzionali di Programma, POR, Programmazione Negoziata e PIT si muovono tutti su tavoli diversi e che non coincidono, anche perché a volte gli attori sono gli stessi, altre no: invece tutti questi sono strumenti che hanno bisogno di solido ancoraggio quanto meno di livello provinciale, in assenza del quale il partenariato è imperfetto, come dimostra proprio l'esperienza dei PIT"*. In particolare, *"non realizzare un reale partenariato con tutti i soggetti interessati porta spesso a rappresentanti locali che a livello Provinciale assumono posizioni conflittuali rispetto al livello regionale, con la conseguenza che questo fa saltare il tavolo regionale"* (Arista, Regione Campania).

Quindi, rispetto ai PIT c'è prima di tutto un problema di coordinamento tra i differenti livelli che riguarda tutti, anche le organizzazioni economiche e Sociali (secondo Gasbarrone, Confindustria Nazionale, questo è stato *"uno degli elementi che ha complicato ulteriormente la fluidità del partenariato nella fase di avvio dei programmi"*), ma c'è anche un fatto squisitamente culturale: secondo Sbarra (CISL Calabria), infatti, *"molte amministrazioni locali guardano ai PIT come contenitore in cui rovesciare anche le più piccole attese del territorio e non sono neppure sfiorate dall'idea di costruire una progettazione integrata finalizzata allo sviluppo locale"*. Di *"mancato cambiamento culturale per i Comuni e le Province"* parla anche Crispi (CGIL Campania), mentre per Cerrito (CISL Campania) *"non c'è sufficiente sensibilità istituzionale a livello provinciale nei confronti del partenariato"*. Secondo Ferrara (UIL Campania) *"l'errore è stato quello di abbandonare il modello consolidato di partenariato costituito dai PTO, e dai Patti in generale (pur con tutti i loro limiti), nel quale il partenariato istituzionale e quello economico-sociale riuscivano a trovare più facilmente posizioni di sintesi"*. Concetto più o meno analogo è stato espresso anche da Follo, CISL Campania) e da Castagna (UIL Calabria).

Anche da parte imprenditoriale si sottolineano le difficoltà: secondo Di Sarno (CNA Campania), *"soprattutto con riferimento ai PIT, in alcune province il partenariato non c'è"*, e secondo Pezza (Confindustria Campania) ciò dipende da una *"idea di partenariato asimmetrico che ogni tanto emerge: esempio tipico ne è il Protocollo d'Intesa che la Regione Campania ha sottoscritto con le varie Province senza alcun tipo di informazione rivolta alla parti socio economiche, nelle quali si rafforza una sensazione di mancato coinvolgimento. Tipico, in questo senso, è stato il caso del documento sulle <<Linee Guida per*

l'elaborazione dei PIT>> che non prevede il partenariato se non come facoltativo, circostanza che ha fatto sì che ci fossero approcci molto diversificati rispetto alle modalità di costruzione".

Arista (Regione Campania) rivendica la coerenza di questa scelta: *"nella fase di animazione si è scelto di non obbligare al partenariato, salvo renderlo obbligatorio nel momento della selezione progettuale. La fase di animazione si configura infatti soprattutto come il momento nel quale si attiva il circuito istituzionale Comuni-Province-Regione, ma la vera polpa del PIT è soprattutto nella fase di progettazione, non nella fase di animazione. Il destino del PIT è perciò nelle mani delle parti, perché tutte le schede passano dal tavolo del partenariato, e quando il tavolo individua l'idea forza, quella deve essere la prima fase in cui il partenariato si fa sentire con grande intensità".*

Dal canto suo Bagarani (Regione Calabria) spiega alcune scelte fatte sui PIT con il fattore tempo: *"il problema del disimpegno automatico è stata la prima preoccupazione della Regione: a questa priorità si deve l'attivazione di spese immediatamente rendicontabili, circostanza che sposta ad un secondo momento il problema della qualità della programmazione. Da questo punto di vista, il 2003 diventa l'anno nel quale davvero si pone il problema dello sviluppo integrato e della qualità, ed è proprio per questo anche il momento cruciale per dare attuazione al principio del partenariato".*

Concetti più o meno analoghi, come si è visto in precedenza, ha espresso anche Arista, Regione Campania, come è peraltro normale che sia, visto che le regioni hanno il compito primario di garantire l'efficienza amministrativa della programmazione.

Quindi, 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, 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.

Come detto, molti interventi hanno fatto riferimento al modello dei Patti territoriali, spiegando una parte dei problemi di costruzione dei PIT proprio con il parziale abbandono di quel modello. Il diverso punto di vista è emerso chiaramente sia in occasione dell'incontro con la Calabria sia dell'incontro della Campania.

Per Arista (Regione Campania) la Regione ha fatto una scelta, preferendo non accettare proposte di PIT provenienti da Società locali (espressione di iniziative di programmazione negoziata) perché non era possibile accertare se il proponente rappresentasse interessi diffusi (come quelli del partenariato locale) o interessi particolari: spesso infatti le Società non hanno la fiducia del territorio che dicono di rappresentare. La Regione invece ha fatto la scelta di considerare il Patto territoriale come un eventuale <<beneficiario finale>> di un PIT, ma in un momento successivo, che non ha ancora avuto applicazioni concrete.

Mentre Zumbo (CGIL Calabria) ha osservato che *"è sbagliato fare tavoli separati, con le amministrazioni che si incontrano tra loro da un lato e le parti sociali con la regione dall'altro",* Bagarani (Regione Calabria) ha viceversa ribadito che *"l'idea di un partenariato di tipo classico, con 23 tavoli per quanti sono i PIT, non è secondo lui la più adatta al PIT, che è un fatto prima di tutto interistituzionale: naturalmente, questo rapporto tra amministrazioni si regge molto di più e assume migliore qualità se intorno, prima, dopo o a margine, c'è anche un Patto. Tuttavia questa non è una regola. Se andiamo a vedere l'esperienza passata, ci accorgiamo che i Patti migliori hanno funzionato quando c'è stata vera concertazione: la nostra capacità dovrebbe essere quella di fare lo stesso con i PIT, facendo cioè <<patteggiare>> le parti interessate".*

Fino ad ora, tuttavia, questo non sembra essere successo: secondo Sbarra (CISL Calabria) *"più di quanto non sia stato fatto fino ad oggi, vanno coinvolti tutti i soggetti presenti nei vari territori, e non solo quelli istituzionali. Proprio per questo le parti sociali avevano proposto la costituzione in ciascun PIT di una consulta economico-sociale di livello locale, per la quale le parti sono ancora in attesa di sapere se si fa e che cosa dovrebbe fare".* Per Savarese (Legambiente Campania), anzi, *"i PIT zoppicano proprio sull'assenza di concertazione, con possibili, pesanti, ripercussioni sulla capacità di spesa".*

In definitiva, sembra di poter affermare che la non uniformità di indicazioni relativamente alle modalità di svolgimento del partenariato nei PIT ha creato una sensazione di difficoltà nelle parti socio - economiche, che erano abituate (a prescindere dal giudizio sulla qualità di quelle esperienze) alla procedura dei Patti territoriali e dei Contratti d'Area che, definiti dalla Legge *"espressione del principio del partenariato sociale"*,

prendevano l'avvio da un accordo tra le parti (Contratti d'Area) o da Protocolli d'Intesa "concertati" sulle finalità del Patto territoriale, anche se spesso questi erano generici elenchi di buone intenzioni. Da questo cambiamento di prassi nasce una parte del disagio delle parti sociali, "costrette" spesso ad attendere la predisposizione dei rapporti istituzionali prima di entrare in gioco: la definizione delle intelaiature dei rapporti istituzionali sembra così aver generato un altro momento basso della curva sinusoidale del partenariato già mostrata dalle rilevazioni dei questionari (con un punto alto durante la definizione dei rapporti interinali, un punto basso durante il negoziato con la Commissione, un punto alto - ma soprattutto a livello regionale - nella definizione del CDP, un punto basso nella fase di avvio della attuazione e così via).

Una spiegazione interessante di queste difficoltà è stata fornita nel corso dell'incontro con il CDS del POR Campania.

Secondo Arista (Regione Campania) *"è più difficile fare concertazione dove non c'è una base concertata con scelte strategiche condivise come può essere un Piano di Sviluppo Regionale"*. Proprio la mancanza di questo, secondo Savarese (Legambiente Campania) *"fa emergere i problemi della progettazione integrata, perché è più facile, in assenza di strumenti preordinati, che ci si ritrovi solo con i <<desiderata>> dei vari soggetti locali, e che dall'assemblaggio di questi desiderata emerga la tentazione di costruire un PIT, magari con una verniciatura in grado di dargli una presentabilità ambientale"*. Dello stesso tenore è anche l'intervento di Ferrara (UIL Campania, che sottolinea inoltre come, senza tale punto di riferimento, *"non siano le riflessioni strategiche a guidare la discussione, ma più spesso siano solo le emergenze. Non è perciò un problema esclusivamente circoscrivibile all'esistenza o meno del tavolo di partenariato, quanto piuttosto rispetto alla capacità dei vari soggetti di fornire un contributo, alla possibilità di contribuire alla definizione di una vera idea forza (la cui debolezza sovente riscontrata denuncia la debolezza del metodo e/o degli attori) e, in definitiva, si ritorna alla questione delle regole di partenariato"*.

Le regole del partenariato

La centralità del tema delle regole di partenariato è stata sottolineata da gran parte degli interventi, ed intorno ad esso ruotano sia alcune delle spiegazioni per il passato e sia diverse indicazioni per il futuro.

Come si è detto, la non uniformità delle indicazioni sulle modalità di costruzione dei PIT ha generato una sensazione di disagio nei rappresentanti del partenariato: ma più in generale, si può dire che non sia stata approfondito quanto forse avrebbe potuto il tema del partenariato nella fase di attuazione, o quanto meno non quanto lo è stato nella fase precedente.

In tutti e tre gli incontri tale questione è emersa con forza ed anzi la possibilità concessa ai vari soggetti di dedicare una giornata di riflessione alla sola questione della partecipazione all'attuazione del PO ha fatto scaturire proposte ed impegni interessanti.

Se è vero, come ha ricordato Castagna (UIL Calabria) che è opportuno non fermarsi alle sole procedure formali di partenariato ma che bisogna invece entrare nel dettaglio e praticarle, per Savarese (Legambiente Campania) *"è necessario un peso maggiore della negoziazione territoriale, individuando in comune procedure condivise, ma con un ruolo forte di traino da parte dell'Autorità di gestione, in questo caso la Regione: il ruolo di traino è, infatti, fondamentale per far sì che il partenariato sia effettivamente un valore aggiunto. L'autorità di gestione deve essere la prima a credere all'apporto che i vari soggetti possono, se opportunamente guidati, produrre, come ha dimostrato la prima fase della programmazione dei fondi strutturali"*.

Come detto, interessanti sono state perciò le proposte operative nate proprio dalle riunioni promosse dal CNEL.

Spezzano (UIL Nazionale), ad esempio, dopo aver osservato che tutti i partecipanti sentono la necessità di passare alle proposte per migliorare l'efficacia sia del partenariato che dello stesso PO, e come questo sia un fatto largamente positivo, sottolinea che *"la riunione di oggi sul funzionamento del partenariato sarà tanto più utile se si riusciranno a formulare proposte di miglioramento"*, e propone anzi agli altri partecipanti di uscire dalla riunione con l'impegno (accettato) a predisporre regole comuni di partenariato per la fase di attuazione, che significa *"impegno politico a rimettere il tema della legalità al centro dell'attenzione"*.

Fra i primi a dichiararsi d'accordo c'è stato Puglisi (Confindustria Sicilia) anche perché *"il tema della*

sicurezza è il classico tema su cui si può fare concertazione".

Anche la riunione dedicata al POR Calabria ha prodotto risultati analoghi.

All'inizio della riunione, nel riconoscere le difficoltà dell'avvio della fase di attuazione, è stato lo stesso Assessore Bagarani a sollecitare *"un meccanismo agile di partenariato da applicare in questa fase"* e le parti sociali hanno subito dichiarato la loro disponibilità, proponendo anzi di fissare subito la scadenza (entro un mese, nella proposta di Sbarra, CISL Calabria) entro cui scrivere le nuove regole di partenariato, dichiarando inoltre la propria *"massima apertura per favorire l'attuazione dei programmi sull'accesso al mercato del lavoro, sulla legalità, sulla costruzione dei PIT"*.

Subito dopo l'Assessore si è dichiarato d'accordo a scrivere insieme le regole di partenariato sull'attuazione: la disponibilità è stata effettivamente tale, avendo chiesto alle parti *"non un sovraccarico di lavoro, ma aiuto. Scrivete voi le regole e confrontiamoci sulla vostra proposta quanto prima"*.

In seguito a tale impegno, le parti hanno poi presentato una proposta di protocollo di regole sul partenariato alla successiva riunione del Comitato di Sorveglianza del POR.

Su alcuni temi soprattutto si è manifestata la necessità di individuare nuove regole di partenariato per la fase di attuazione, in modo da favorirne lo svolgimento: da notare che il Ministero dell'Interno pensa di collegare questo alla "certificazione di qualità dell'amministrazione capofila", proposta che, secondo Capomacchia, farebbe del Ministero la prima Amministrazione gestore di fondi strutturali in Europa ad averla.

Prima di tutto, l'informazione: poiché spesso (è questo il caso della Calabria) è mancata anche l'informazione più semplice, in assenza della quale le parti temono anche la cattiva volontà da parte dell'Amministrazione, è proprio questa la prima questione da regolamentare, secondo tutti gli intervistati, prime fra tutti le istituzioni.

E' necessaria una informazione costante ma soprattutto *"preventiva"* (Pezza, Confindustria Campania) e *"mirata alle esigenze delle parti socio economiche"* (Gasbarrone, Confindustria Nazionale): l'informazione deve inoltre tenere conto delle indicazioni emerse in relazione alle modalità di partenariato, assicurando l'informazione più ampia a tutti i partner, informazione *"politicamente sintetizzata"* per il nocciolo duro, informazione tempestiva e completa per tutti i componenti del Comitato di Sorveglianza (superando alcuni ritardi evidenziati anche nelle risposte al questionario).

Il secondo tema segnalato è quello del coordinamento: nelle nuove regole dovrebbe essere chiarito il ruolo dell'Autorità di gestione rispetto ai responsabili di misura e alle altre amministrazioni interessate: ma *"analogo problema di coordinamento dovrà riguardare anche le parti socio - economiche nel loro rapporto con il territorio: bisognerà infatti, soprattutto nell'attuazione dei PIT, tenere conto del protagonismo delle Province e dei Comuni, e delle difficoltà del partenariato locale, che non riguardano solo le Istituzioni ma anche le forze sociali. Quanto mai opportuni saranno perciò momenti di confronto interlivello"* (Crispi, CGIL Campania).

La preparazione delle parti

Proprio quest'ultimo punto risulta particolarmente delicato, ovvero quello della preparazione dei vari attori, compresi quelli socio - economici, a diventare protagonisti di veri progetti di sviluppo.

Come è normale che sia, infatti, le parti sociali tendono a scaricare sugli altri le responsabilità delle incertezze della fase di attuazione, sostenendo che in alcuni degli altri attori c'è ritardo culturale, che l'autorità di gestione tende ad escludere i soggetti esterni, che il meccanismo di programmazione è tutto amministrativo e non vede di buon occhio partecipanti esterni.

Tuttavia, la difficoltà a definire il proprio ruolo (infatti la domanda intesa a capire quale potesse essere nella fase attuale il ruolo delle parti ha ricevuto prevalentemente risposte generiche), la stessa richiesta di definire un livello "politico" di partenariato, i diversi accenni a necessità di attività formative per le parti interessate all'attuazione del PO, mostrano ancora la persistenza di una percezione di disagio. Le parti sociali sentono infatti che il modo di fare programmazione è cambiato e sta cambiando ancora, che lo sforzo progettuale è molto più forte che nel passato e che può coinvolgere tutti, ma stentano ad inserirsi in questo meccanismo, anche perché quello che non si riesce a definire con certezza è il contributo che esse sono in grado di dare.

Proprio per questo, secondo Savarese (Legambiente Campania), e "*per ovviare alla scarsa capacità di gestire il partenariato soprattutto sul territorio, ci vorrebbe un momento formativo minimo sulla concertazione, anche per puntare a linee guida strategiche capaci di orientare (o riorientare) la programmazione*". Anche Crispi (CGIL Campania) sottolinea come il vero limite sia a livello locale, e come le parti sociali debbano investire in tal senso.

Ritorna perciò con forza il ruolo delle autorità di gestione, a cominciare da quella responsabile della gestione del QCS.

Nella incertezza delle parti sociali ed economiche a definire il proprio ruolo ed il proprio contributo diventa essenziale definire cosa l'amministrazione si aspetta dalle parti, nei vari passaggi e ai vari livelli. E cruciale diventa la predisposizione di linee guida che tolgano ai vari soggetti, e specialmente a quelli locali, qualunque grado di incertezza sui passaggi successivi, senza sovrapposizioni di poteri ma, a cascata, in maniera sempre più dettagliata nel passaggio dal livello di coordinamento nazionale all'attuazione del Programma per finire al rapporto con i responsabili di misura, per finire con la definizione di "*chi fa la selezione progettuale della progettazione integrata e come la fa*" (Ferrara, UIL Campania).

Utili appaiono agli intervistati anche investimenti in informatizzazione delle parti, anche attraverso l'istituzione e l'implementazione di aree riservate nei siti internet dell'autorità di gestione e specifiche attività formative.

Il ruolo del CNEL

Diversi interventi hanno ricordato il ruolo già svolto in precedenti esperienze dal CNEL rispetto alla partecipazione delle rappresentanze delle organizzazioni socio economiche.

In termini generali ne ha accennato Puglisi (Confindustria Sicilia): dal canto suo Sbarra (CISL Calabria) ricorda la positiva esperienza del CNEL nella promozione dei Patti territoriali, nell'accompagnamento della concertazione, nella promozione dei Protocolli di legalità (a cui ha fatto riferimento anche Mignosi del Ministero dell'Interno come buona prassi di partenariato), mentre Spezzano (UIL nazionale) coglie l'occasione per suggerire che "*La collaudata esperienza del CNEL attraverso il suo Osservatorio Socio economico sulla legalità, nonché il ruolo che allo stesso CNEL viene riconosciuto nell'indicazione dei rappresentanti delle parti economiche e sociali nei diversi CdS suggerisce che sia proprio il CNEL a farsi promotore di una sperimentazione di nuove e più stringenti modalità per rafforzare il partenariato, attraverso una sorta di informazione/formazione dei componenti designati dalle diverse parti sociali presenti nel CdS, accompagnata da momenti di pubblicizzazione del concreto operare del CdS stesso nonché dell'effettiva attuazione del PON*"..

Sintesi dell'indagine di campo

Le interviste condotte su tre casi emblematici, quali quello del Comitato di Sorveglianza del PON Sicurezza per lo Sviluppo e quelli dei Comitati di Sorveglianza dei POR Calabria e Campania hanno sostanzialmente confermato le indicazioni precedentemente emerse relativamente alla esperienza di partenariato maturata: quasi tutti gli intervistati si sono infatti dichiarati d'accordo sulla percezione di diverse intensità di partenariato avutesi nelle diverse fasi della programmazione.

L'elemento interessante emerso dagli studi di caso è stato che tale giudizio non viene solo dalle parti socio economiche ma anche dai rappresentanti delle Autorità di gestione, che hanno parlato di mancanza di fluidità del partenariato soprattutto nel passaggio all'attuazione del programma.

Da quanto emerge dalle interviste, il motivo di questa coincidenza di giudizio è dato dalla maturazione di due diverse idee di partenariato, nelle Amministrazioni capofila da un lato, nelle parti socio economiche dall'altro.

Mentre le Amministrazioni sembrano, infatti, puntare ad una partecipazione delle parti socio economiche che risolva i problemi di attuazione, che dia suggerimenti, che acceleri procedure o che, in generale e soprattutto a livello regionale, dia conforto politico alle scelte di programmazione, le parti socio economiche sembrano

puntare soprattutto ad un partenariato di maggiore co-responsabilità nelle decisioni, e principalmente in quelle che ritengono "strategiche", fatta salva anche la possibilità di intervenire, per quanto di competenza, anche negli aspetti tecnici dell'attuazione.

Si rifà perciò largo l'idea, in parte abbozzata anche nei documenti di programmazione, di introdurre una differenziazione tra "partenariato politico" e "partenariato tecnico", e non solo a livello regionale ma (almeno nel caso preso in esame) anche a livello nazionale.

In tutti e tre gli incontri, infatti, è stata avanzata la proposta di costituire (o di rafforzare, laddove esistente) una sede "politica" di partenariato in cui "istruire" le questioni politicamente più rilevanti legate all'attuazione del Programma, sede da affiancare alla sede tecnica naturale costituita da Comitato di Sorveglianza.

Il doppio livello di partenariato appare agli intervistati come quello più efficace per garantire il corretto coinvolgimento dei partner, fornendo loro la possibilità di co-determinare le grandi scelte di orientamento e affrontando contemporaneamente alcuni ulteriori problemi come la pleoricità delle riunioni o la tendenza a discutere dell'attuazione dei programmi sui grandi mezzi di comunicazione.

Naturalmente, si pone a tale proposito il problema dei soggetti che devono far parte di tale sede politica, per la quale ci sono (come è normale che sia) solo autocandidature delle varie parti partecipanti alle interviste, le quali però tendono a configurare una partecipazione piuttosto ristretta, quasi un "nocciolo duro" del partenariato.

Per quanto riguarda la sede tecnica, nessuno mette in discussione la partecipazione al Comitato di Sorveglianza, ma molti sono stati gli interventi tesi a fornire suggerimenti per il miglioramento di questo livello di partecipazione.

In particolare, diversi interventi hanno sottolineato l'opportunità di istituire tavoli settoriali all'interno del Comitato, nei quali realizzare istruttorie più approfondite di profili specifici del PO o di questioni settoriali o legate ad uno specifico territorio.

L'altra questione rilevante rispetto al partenariato che abbiamo definito "tecnico" è il rapporto tra i soggetti del partenariato e i responsabili di misura. È stato infatti evidenziato che nel passaggio alla fase di attuazione non c'è più quella unitarietà di interlocuzione che caratterizzava la prima fase, le responsabilità sono molto frammentate: a tale riguardo, il problema del partenariato è pertanto quello di far giungere il contributo delle parti socio economiche anche ai soggetti attuatori delle misure.

Per fare ciò, diversi fra i partecipanti alle interviste hanno auspicato un ruolo più incisivo di coordinamento, di informazione, di indirizzo e di "interfaccia" dell'autorità di gestione nei confronti dei responsabili di misura analogo a quello svolto dall'Autorità di gestione del QCS nei confronti delle Autorità di gestione dei PO.

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.

In particolare, la non uniformità di indicazioni relativamente alle modalità di svolgimento del partenariato nei PIT ha creato una sensazione di difficoltà nelle parti socio - economiche, che erano abituate (a prescindere dal giudizio sulla qualità di quelle esperienze) alla procedura dei Patti territoriali e dei Contratti d'Area che, definiti dalla Legge "*espressione del principio del partenariato sociale*", prendevano l'avvio proprio da un accordo tra le parti (Contratti d'Area) o da Protocolli d'Intesa "concertati" sulle finalità del Patto territoriale (anche se spesso questi ultimi erano generici elenchi di buone intenzioni). Da questo cambiamento di prassi nasce una parte del disagio delle parti sociali, "costrette" spesso ad attendere la predisposizione dei rapporti

istituzionali prima di entrare in gioco: la definizione delle intelaiature dei rapporti istituzionali sembra così aver generato un altro momento basso dell'intensità del partenariato rispetto alla percezione che ne hanno i diretti interessati.

Infatti, i giudizi sulla qualità della partecipazione nella definizione dei PIT sono generalmente insufficienti: ma del resto, altrettanto critici sono i giudizi che le Amministrazioni interessate lasciano trasparire rispetto alla capacità delle parti socio economiche di essere soggetto attivo nella definizione di progetti di sviluppo.

Proprio quest'ultimo punto risulta particolarmente delicato, ovvero quello della preparazione dei vari attori, compresi quelli socio - economici, a diventare protagonisti di veri progetti di sviluppo.

Come è normale che sia, infatti, le parti sociali tendono a scaricare sugli altri le responsabilità delle incertezze della fase di attuazione, sostenendo che in alcuni degli altri attori c'è ritardo culturale, che l'autorità di gestione tende ad escludere i soggetti esterni, che il meccanismo di programmazione è tutto amministrativo e non vede di buon occhio partecipanti esterni e così via.

Tuttavia, la difficoltà a definire il proprio ruolo (infatti la parte dell'intervista intesa a capire quale potesse essere nella fase attuale il ruolo delle parti ha ricevuto prevalentemente risposte generiche), la stessa richiesta di definire un livello "politico" di partenariato, i diversi accenni a necessità di attività formative per le parti interessate all'attuazione del PO, mostrano ancora la persistenza di una percezione di disagio.

Le parti sociali sentono infatti che il modo di fare programmazione è cambiato e sta cambiando ancora, che lo sforzo progettuale è molto più forte che nel passato e che può coinvolgere tutti, ma stentano ad inserirsi in questo meccanismo, anche perché quello che non si riesce a definire con certezza è il contributo che esse sono in grado di dare o che l'Amministrazione chiede loro.

Da qui la richiesta di momenti formativi minimi e comuni (tra parti sociali ed istituzionali locali) per gestire il partenariato (soprattutto sul territorio) nonché la necessità di definire linee guida finalizzate allo scopo.

Ciò rimanda dunque al ruolo delle autorità di gestione, a cominciare da quello dell'Autorità responsabile della gestione del QCS.

Nella incertezza delle parti sociali ed economiche a definire il proprio ruolo ed il proprio contributo diventa essenziale definire cosa l'amministrazione si aspetta dalle parti, nei vari passaggi e ai vari livelli. Cruciale diventa, altresì, la predisposizione di linee guida che tolgano ai vari soggetti, e specialmente a quelli locali, qualunque grado di incertezza sui passaggi successivi, senza sovrapposizioni di poteri ma, a cascata, in maniera sempre più dettagliata nel passaggio dal livello di coordinamento nazionale all'attuazione del Programma per finire al rapporto con i responsabili di misura.

Generale consenso è stato perciò espresso (dalle parti economiche e sociali) sulla necessità di un ruolo forte di traino da parte dell'Autorità di gestione: gli intervenuti hanno infatti sottolineato che l'Autorità di gestione deve essere la prima a credere nell'apporto che si vari soggetti possono dare all'attuazione del PO se opportunamente guidati.

Si tratta perciò di definire nuove regole, che forse è più opportuno definire "linee guida", capaci da un lato di definire più chiaramente cosa l'amministrazione si aspetta dalle parti economiche e sociali, ai vari livelli, e cosa le parti economiche e sociali si sentono in grado di fare per favorire l'attuazione del programma stesso, dall'altro di precisare le modalità di coinvolgimento dei partner alla luce delle nuove necessità emerse dall'avvio della fase di attuazione.

Due temi fra tutti vengono evidenziati dalle parti intervistate: prima di tutto l'informazione, 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 per il cosiddetto nocciolo duro, tempestiva e completa per i componenti del Comitato di Sorveglianza, specifica per i partecipanti ai gruppi di lavoro del P.O..

In secondo luogo, la previsione di specifiche attività formative per i membri dei Comitati di Sorveglianza espressione delle parti economiche e sociali.

Documentazione

Proposta di linee guida sul partenariato nella Regione Calabria relativamente alla fase di attuazione del POR

Per garantire una efficace attuazione del principio del partenariato socio economico, è opportuno fare riferimento alle "modalità di dettaglio per il coinvolgimento delle parti economiche e sociali e delle ONG nel CdS del QCS", adottate nel corso della prima riunione del Comitato stesso.

Le linee guida approvate prevedono l'attivazione di un **sistema integrato, articolato su tre livelli. che può essere così adattato all'attuazione del POR Calabria:**

- **il primo livello** è quello **informativo**, e prevede l'impegno da parte dell'Amministrazione Responsabile ad assicurare una informazione periodica, estesa al massimo livello, e quindi in grado di raggiungere potenzialmente tutta la cittadinanza, in modo da garantire la massima pubblicità e trasparenza a tutte le attività promosse, attraverso la programmazione dei fondi strutturali comunitari, anche attraverso l'utilizzo degli strumenti di comunicazione informatica.

Al riguardo, il QCS stabilisce che ogni Comitato di Sorveglianza deve essere dotato di una pagina web dedicata, nella quale pubblicare le informazioni relative agli argomenti in discussione e alle decisioni adottate; analogamente dovrebbe essere strutturata l'informazione relativa al POR.

La Regione si impegna a tale scopo a rafforzare le strutture deputate all'informazione e a rafforzare la Segreteria Tecnica del Comitato di Sorveglianza.

- **il secondo livello** è quello **consultivo** e, per quanto riguarda il QCS, si realizza attraverso riunioni periodiche - con cadenza orientativa semestrale - alle quali sono invitati a partecipare tutti i membri *del Forum nazionale delle parti sociali per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006* (Forum). Tali riunioni sono finalizzate a raccogliere osservazioni e proposte dirette a rendere più efficace l'attuazione degli interventi attraverso appropriate modalità di confronto con tutte le rappresentanze delle parti economiche e sociali. A questo fine il Servizio per le politiche dei fondi strutturali si farà carico di predisporre entro dieci giorni lavorativi dalla data dell'incontro tutta la documentazione relativa alle riunioni, mettendo a punto anche una sintesi orientativa delle questioni più rilevanti. La regione si impegna ad analogo lavoro di istruttoria tecnica delle riunioni di partenariato: dal canto loro, le parti socio-economiche si impegnano a fornire, per quanto possibile, contributi in forma sintetica e scritta.

Tale Forum, a livello regionale, assume anche il ruolo di **livello politico di partenariato**: l'Amministrazione Regionale e le parti socio economiche concordano di utilizzare periodicamente il FORUM come primaria sede di confronto sulle scelte politiche della programmazione, fissando preventivamente l'ordine del giorno dei lavori.

Sono oggetto di discussione nell'ambito del livello politico di partenariato (a titolo esemplificativo) le decisioni relative a:

procedure di partenariato;

assetto territoriale dei finanziamenti;

priorità generali dei bandi;

.....

- **il terzo livello** è quello della **partecipazione diretta** alle riunioni dei Comitati di Sorveglianza. Secondo quanto stabilito dal QCS le parti economiche e sociali assicurano al Comitato di Sorveglianza del QCS una rappresentanza pari complessivamente a otto membri, designati per il tramite del CNEL, nel rispetto dei principi di pariteticità, rappresentatività e responsabilità enunciati nel QCS, che precisa anche i criteri fondamentali a cui ancorare la scelta: competenza, bilanciamento paritetico degli interessi tra imprese e lavoro dipendente, prevalenza degli interessi degli utenti interessati agli interventi programmati, osservanza dei principi di pari opportunità e sostenibilità ambientale. Sempre in base alle disposizioni del QCS il Forum del III settore assicura la partecipazione delle ONG designando due rappresentanti, di cui almeno uno di una ONG ambientale, nel rispetto dei medesimi summenzionati principi.

Il Regolamento del CDS stabilisce i compiti e le modalità di coinvolgimento nell'attuazione

Al fine di garantire la maggiore trasparenza all'azione amministrativa, gli Assessorati competenti si impegnano a garantire il più ampio accesso del partenariato socio economico ai Responsabili di Misura, anche attraverso propri atti dispositivi e/o periodici momenti di incontro. Da parte loro, i soggetti del partenariato si impegnano ad identificare propri interlocutori per ciascuno degli assi di intervento del POR.

Nel caso in cui si convenisse sulla loro opportunità, è possibile anche prevedere la costituzione di appositi gruppi di lavoro misti tra rappresentanti dell'amministrazione e delle parti socio economiche, sul modello di quanto realizzato nell'ambito del QCS Obiettivo 1, come possibili strumenti di coordinamento e approfondimento di tematiche specifiche;

- Per garantire in particolare un efficace attuazione del POR, è opportuno a livello regionale prevedere un ulteriore livello di partenariato, quello **territoriale**. L'Amministrazione regionale e le parti socio economiche si impegnano ad accelerare la costituzione dei tavoli di partenariato dei singoli territori interessati dai PIT, il cui funzionamento sarà oggetto di specifico protocollo d'intesa.

Spetta al Soggetto Responsabile del PIT assicurare in ambito locale i tre livelli di partenariato (informativo, consultivo, di partecipazione diretta) previsti dalle presenti regole di partenariato.

Le parti economiche e sociali si impegnano a garantire l'opportuno coordinamento tra i vari livelli della propria partecipazione alla attuazione dei programmi.

- Spetta alla Autorità di gestione del P.O., in coerenza con analoghe iniziative dell'Autorità di gestione del QCS, promuovere, attraverso opportune "linee guida", specifiche attività di coinvolgimento delle parti economiche e sociali.

- A valere sulle risorse della Assistenza Tecnica, verranno previste specifiche attività formative e di informazione delle parti interessate.