

OFFICINE COESIONE

Laboratorio di Ricerca e Intervento

Metodi e strumenti per la costituzione, la regolazione e l'organizzazione di Partenariati pertinenti nella pro- grammazione 2021-2027

- Linee Guida -

Versione 1.4 – documento confidenziale

9 luglio 2021



Sommario

<u>1.</u>	<u>PERCHÉ QUESTE LINEE GUIDA</u>	<u>2</u>
<u>2.</u>	<u>PARTE PRIMA – PRINCIPI E REGOLE</u>	<u>4</u>
2.1.	I RIFERIMENTI NORMATIVI	4
2.2.	LE FINALITÀ DELLA COSTITUZIONE DEL PARTENARIATO	5
2.3.	I “PRINCIPI ESSENZIALI” – UNA DECLINAZIONE IN “BUONE PRASSI”	11
2.4.	LIVELLI, ARTICOLAZIONE E FORME DELLE RELAZIONI PARTENARIALI	20
2.5.	LA COSTITUZIONE DEL PARTENARIATO PERTINENTE	27
2.6.	OGGETTO DELL’AZIONE PARTENARIALE	33
2.7.	METODI E STRUMENTI PER LA GESTIONE EFFICIENTE DEI PROCESSI PARTENARIALI	33
<u>3.</u>	<u>PARTE SECONDA – PROVVEDIMENTI E STRUMENTI ATTUATIVI</u>	<u>40</u>
<u>4.</u>	<u>IL PERCORSO DI COSTRUZIONE DELLE LINEE GUIDA.....</u>	<u>41</u>
<u>5.</u>	<u>ALLEGATI.....</u>	<u>42</u>

1. Perché queste Linee Guida

Le Linee Guida: natura e ruolo

L'agire in Partenariato non è un atto formale, né un processo puramente tecnico (condivisione di conoscenze, mediazione tra istanze), ma un fatto culturale che come tale deve essere compreso e valorizzato.

Il processo partenariale va concepito come "coinvolgimento attivo", che permette ai *partner* di "sentirsi impegnati e proprietari" (concetto di *ownership*), singolarmente e collettivamente, delle e nelle politiche che vengono disegnate, attuate, monitorate, valutate insieme alle Amministrazioni.

Le Linee Guida devono svolgere un ruolo utile rispetto a questo obiettivo. Il loro scopo è quello di supportare Amministrazioni e *partner* a disegnare e svolgere processi snelli sotto il profilo delle procedure (efficienza) e concreti nella sostanza (efficacia).

Le Linee Guida non prescrivono scelte e comportamenti obbligatori per le Amministrazioni titolari dell'AdP e dei PO. Partendo dal Codice Europeo di Condotta sul Partenariato, intendono offrire alle Amministrazioni e ai loro Partenariati indicazioni su come interpretare il Codice Europeo e tradurlo in processi operativi, partendo dalle esperienze maturate nel nostro Paese. Indicano obiettivi tendenziali cui puntare progressivamente nel tempo.

Le Linee Guida: genesi

Il Progetto OC prevede un processo di costruzione delle Linee Guida definito. Lo schema che segue lo sintetizza.

In linea con questo processo, questa versione delle Linee Guida rappresenta la proposta elaborata dal LabRI e destinata a essere portata all'attenzione del Partenariato del PON *Governance e Capacità Istituzionale* e del Laboratorio Permanente sul Partenariato per la sua validazione.

Schema 1 – Il processo di produzione delle Linee Guida



2. Parte prima – principi e regole

2.1. I riferimenti normativi

I processi partenariali, nel quadro dei riferimenti normativi vigenti, vanno organizzati e gestiti in condivisione con il Partenariato. Quindi è responsabilità dell'Amministrazione titolare dell'Accordo di Partenariato o di un Programma Operativo predisporre una mappa argomentata dei riferimenti normativi di proprio riferimento, a partire dalle disposizioni europee e nazionali per eventualmente includere norme nazionali e/o regionali che concorrono al coinvolgimento del Partenariato nel ciclo di programmazione. Tale mappa normativa deve costituire il preambolo del provvedimento di cui l'Amministrazione intende dotarsi per il governo dei rapporti con il proprio Partenariato.

Di seguito, viene proposto un esempio di mappa normativa.

Le disposizioni del presente Protocollo/Convenzione/Regolamento vengono adottate e si armonizzano con le norme contenute nel:

- *Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 (o del futuro Regolamento 2021-2027), recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;*
- *Regolamento delegato (UE) N. 240/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014 recante un Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei;*
- *Accordo di Partenariato (AdP Italia) 2014-2020 (o 2021-2027), approvato con Decisione _____;*
- *Programma Operativo FESR/FSE della Regione _____ 2014-2020 (o 2021-2027) approvato con Decisione della Commissione Europea C _____ adottata in data _____;*
- *Deliberazione della Giunta Regionale n. _____ avente ad oggetto "Programmazione 2014-2020 (o 2021-2027). Approvazione schema di Protocollo d'Intesa/Convenzione/Regolamento tra la Regione _____ e le parti economico-sociali";*
- *Protocollo d'Intesa/Schema di convenzione sottoscritto il _____ tra la Regione _____ e le parti economiche e sociali (di seguito "Protocollo d'Intesa"/"Schema di Convenzione");*
- *Legge di Stabilità n. 190 del 23 dicembre 2014, art. 1 comma 703 (o analoga Legge che disciplinerà il ciclo 2021-2027) relativamente alle procedure di programmazione delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020 (o 2021-2027);*

- *Piano di Rafforzamento Amministrativo (o Piano di Rigenerazione Amministrativa o altra dicitura) approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. _____;*
- *EVENTUALI LEGGI REGIONALI/NAZIONALI RILEVANTI;*
- *EVENTUALI D.P.G.R. o altri atti di organizzazione per la governance dell'Accordo di Partenariato/PON o POR.*

2.2. Le finalità della costituzione del Partenariato

I principi di riferimento

Le finalità cui risponde la costituzione di un Partenariato fanno riferimento a una precisa concezione della democrazia in un'economia avanzata, concezione che si sostanzia, in Europa, nei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nel Partenariato e in una gamma di strumenti che li trasformano in pratica.

Il principio di sussidiarietà, definito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea, mira a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, verificando che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale. Concretamente, è il principio per cui l'Unione Europea (UE) non interviene, se non nei settori di sua esclusiva competenza, a meno che la sua azione non sia considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. Il principio di sussidiarietà è strettamente connesso al principio di proporzionalità, secondo cui l'azione dell'UE non può andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dei trattati.

Nel concreto agire amministrativo, questi principi si concretizzano in una pratica di *multi-level governance*, che consiste in un'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri dell'Unione europea e degli Enti regionali e locali che concorrono, unitamente a una pluralità di soggetti, anche privati, a definire le scelte politiche e le soluzioni migliori per la comunità e il territorio di riferimento. Nella *multilevel governance* sono pertanto inclusi i soggetti che partecipano ai processi attraverso i quali una politica pubblica viene formulata e attuata: soggetti pubblici (altri livelli di governo) e/o privati (società civile, imprese *profit* e non *profit*, *lobby*, organizzazioni del mondo del lavoro, ecc. ...).

Questo *continuum* decisionale esprime una concezione della democrazia molto avanzata e potenzialmente capace di generare una forte spinta verso politiche innovative e ben riarticolate rispetto alle specificità culturali, sociali, economiche e territoriali. Nel contempo, un meccanismo così articolato necessita, per generare decisioni di qualità elevata in tempi coerenti con l'andamento dei fenomeni sociali ed economici che intendono governare, di regolazioni precise e di processi ben definiti e gestiti in modo coerente con le disposizioni vigenti e lineari nella loro

attuazione. È questo il campo che va presidiato dalle politiche di semplificazione e di rigenerazione amministrativa.

Quando si affronta il tema del Partenariato si tocca un ambito del *continuum* decisionale particolarmente delicato: se nei rapporti tra livelli istituzionali si parla di un sistema organizzato per dare effettività alla democrazia rappresentativa (gli organi di governo delle Istituzioni sono delegati a svolgere il proprio ruolo attraverso il voto dei cittadini), il Partenariato è un luogo di incontro tra sistema istituzionale e sistema socio-economico, quest'ultimo rappresentato da organizzazioni che si autocostruiscono e autoregolano su base volontaria (mentre il voto è un diritto-dovere di ogni singolo cittadino). Come tale il Partenariato è una soluzione organizzativa che riconosce il valore e il ruolo della democrazia rappresentativa. Come tale deve poter contare su regole che permettano a quel valore e a quel ruolo di esprimersi e di operare in un quadro istituzionale certo.

Il valore della democrazia partecipativa nelle economie moderne è significativamente cresciuto a motivo della radicale trasformazione dei contesti economico e socio-culturali (v. schema seguente).

Schema 2 – Forme dello sviluppo socio-economico



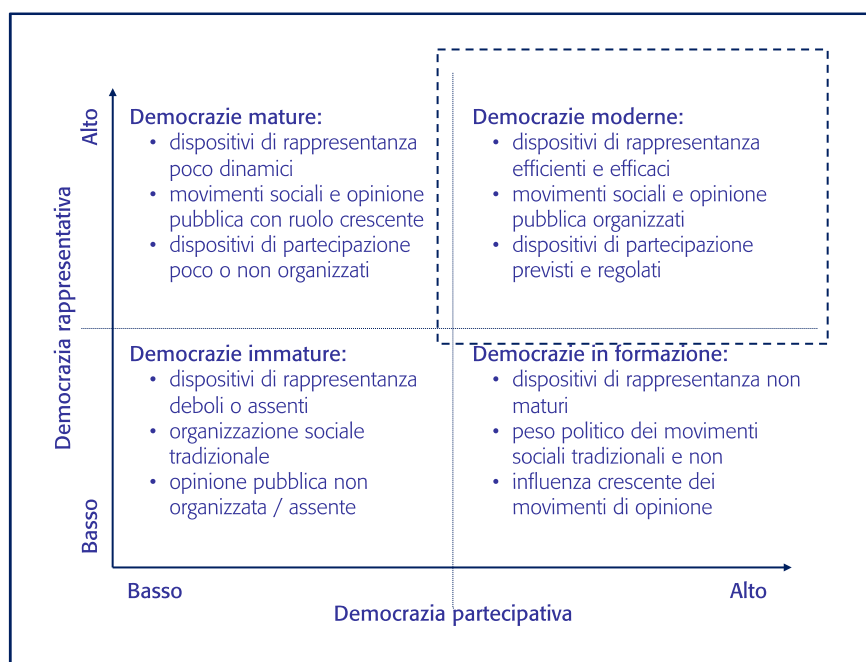
In sintesi:

- le economie moderne sono caratterizzate dalla varietà e dall'innovazione; sono, cioè, estremamente diversificate e dinamiche;

- le società moderne sono caratterizzate da una visione individuale del futuro e considerano il rapporto con le istituzioni solo parzialmente soddisfatto e regolato dagli strumenti della democrazia rappresentativa;
- la partecipazione parte dalla constatazione che il patto stretto al momento del voto va continuamente aggiornato e controllato nel suo farsi e richiede strumenti di rappresentanza nuovi o rinnovati;
- le Istituzioni hanno un mandato pieno a decidere in termini di *policy* e ad allocare le risorse coerentemente alle decisioni prese, ma non dispongono, in molti casi, delle informazioni e delle conoscenze necessarie a esercitare questo potere. Informazioni e conoscenze aggiornate sono presenti, in forma distribuita e articolata, nel tessuto economico e sociale e al medesimo livello si formano le volontà ad agire. Occorre perciò entrare in dialogo con questo sistema di capacità, conoscenze, volontà; occorre captare questa preziosa base informativa e con essa dialogare; occorre fare sintesi e favorire dinamiche che alimentino ipotesi di *policy* su cui confrontarsi per decidere in modo conseguente e coerente.

Lo schema che segue aiuta a inquadrare le forme del rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa.

Schema 3 – Democrazia rappresentativa e partecipativa



Il quadrante in alto a destra rappresenta il *target* di una forma dei processi democratici adeguata a un contesto socio-economico moderno e competitivo.

Questo ragionamento va compreso anche nel quadro di una visione limpida dell'assetto di *governance* europeo. Va qui principalmente evidenziato come fino al 1957, anno del Trattato

di Roma che istituisce la Comunità economica europea (CEE), o "Mercato comune", nel nostro Paese la democrazia rappresentativa nella sua funzione normativa era rappresentata dal Parlamento; oggi, a 64 anni di distanza, il potere normativo è stato declinato in direzione del territorio con la costituzione delle Regioni (1970) e verso l'alto con la costituzione del Parlamento Europeo. Con il varo del Codice Europeo di Condotta sul Partenariato (2014, da ora Regolamento Europeo¹) gli strumenti di espressione democratica disegnano uno spazio ampio, articolato e potenzialmente in grado di governare processi di *policy making* evidentemente complessi, garantendo, insieme, qualità e precisione dell'approccio (efficacia) e puntualità rispetto alle dinamiche reali, economiche e socio-culturali (efficienza).

È poi utile ricordare quanto il dialogo sociale e la valorizzazione del partenariato economico e sociale siano costitutivi dell'Unione Europea, come dimostrano, tra l'altro, gli artt. 152 e 154 del Trattato di funzionamento dell'UE.

Perché questo si realizzi occorrono regole chiare e responsabilità puntuali di tutti i soggetti (Amministrazioni e Partenariati) chiamati a disegnare e attuare la *governance*.

Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa: come regolare i rapporti

I processi partenariali implicano strutturalmente, in tutte le fasi del ciclo di programmazione, una costante cooperazione tra le due forme nelle quali la democrazia si esprime.

Partendo dal Regolamento Europeo (che presuppone i principi della sussidiarietà e della *multilevel governance*), due indicazioni vincolanti vanno comprese e tradotte in comportamenti regolati:

- la prima indicazione (considerazione n. 2) è quella che afferma che: *"il partenariato implica una stretta cooperazione tra autorità pubbliche, parti economiche e sociali e organismi che rappresentano la società civile a livello nazionale, regionale e locale nel corso dell'intero ciclo del programma, che si articola in preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione"*;
- la seconda indicazione (considerazione n. 6) riguarda le modalità di coinvolgimento dei *partner* nell'elaborazione e attuazione dell'accordo di partenariato e nei programmi, che vengono definite come *"prassi di ... consultazione tempestiva, pertinente e trasparente"* per le quali *"è necessario stabilire i principi essenziali"*.

Qui occorre concentrarsi sui principi essenziali, che riguardano la correttezza di rapporti tra i *partner* (efficacia), per poi declinarli in prassi (efficienza).

¹ REGOLAMENTO DELEGATO (UE) N. 240/2014 DELLA COMMISSIONE del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.

I “principi essenziali” che orientano le relazioni partenariali

Lo schema che segue fornisce un quadro logico di riferimento per la regolazione dei rapporti partenariali che, nel loro insieme e se ben regolati e gestiti, garantiscono il rispetto del principio di stretta cooperazione. In termini di principi essenziali, lo schema offre una declinazione che va letta nel modo che segue.

1. Le Amministrazioni titolari e responsabili dell’Accordo di Partenariato (AdP) e dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali (PON e POR), rappresentate dalle rispettive Autorità di Gestione (AdG), devono la loro legittimazione al voto dei cittadini ed esercitano perciò un potere delegato in forza dei principi e degli strumenti della democrazia rappresentativa. Questo ruolo comporta:
 - la responsabilità sulla gestione dei fondi assegnati;
 - di conseguenza, il diritto di ultima parola nel processo partenariale e, perciò, di decisione sul profilo delle politiche e della allocazione dei fondi, motivandone le ragioni;
 - l’impegno ad attivare il processo partenariale rendendo operativo il principio di stretta cooperazione e, in particolare, di regolare lo strumento della consultazione garantendone le caratteristiche indicate dal Regolamento Europeo: tempestività, pertinenza, trasparenza.

Schema 4 – Il sistema delle relazioni partenariali



2. Il Partenariato Socio-economico svolge il ruolo di portatore di istanze specifiche non individuali in termini di contenuti e di capacità (tecniche, economiche, culturali) di implementazione operativa delle politiche utili alla predisposizione e attuazione dell'AdP e dei PO. Questo ruolo comporta:

- la garanzia a una applicazione effettiva del principio di stretta collaborazione e a una consultazione tempestiva, pertinente, trasparente;
- la partecipazione a definire percorsi di co-conduzione (intesa come co-programmazione, co-progettazione, coinvolgimento nella fase di attuazione, condivisione del monitoraggio e della valutazione) guidati dalle Amministrazioni titolari e responsabili dell'Accordo di Partenariato (AdP) e dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali (PON e POR), rappresentate dalle rispettive Autorità di Gestione (AdG);
- il dovere di partecipazione al processo di consultazione partenariale, ove richiesto nel rispetto del principio di pertinenza, in termini di: (i) apporto di conoscenze, competenze, istanze chiaramente espresse e (ii) atteggiamento cooperativo nella negoziazione dei contenuti delle politiche e nell'individuazione degli interventi supportando la definizione di posizioni che abbiano il chiaro intento di costruire un valore collettivo;
- l'agevolazione dell'incontro tra l'offerta di politiche, strumenti e risorse pubbliche e la domanda, espressione di esigenze e bisogni da parte di cittadini, lavoratori, imprese, *profit* e non, società civile.

3. I soggetti che compongono il Partenariato Istituzionale svolgono un doppio ruolo: (i) da un lato sono parte del dispositivo di *multilevel governance* da cui dipendono, in termini di responsabilità istituzionali, la formazione delle politiche e la loro attuazione operativa; (ii) dall'altro sono portatori di istanze specifiche territoriali in termini di contenuti dell'AdP e dei PO e di capacità amministrativa al servizio dell'attuazione.

2.3. I “principi essenziali” – una declinazione in “buone prassi”

I “principi essenziali” individuati al punto precedente (in particolare: “stretta cooperazione”, “consultazione” e sue caratteristiche) per poter essere applicati vanno declinati in prassi. A loro volta, le prassi presuppongono una ordinata organizzazione dei processi, ovvero una pianificazione operativa rigorosa ma flessibile in ragione di eventuali mutamenti normativi e/o organizzativi.

Stretta cooperazione e consultazione

Occorre partire dal termine cooperazione, perché implica una assoluta chiarezza, nella concretezza della prassi, sul ruolo svolto dagli attori. Lo schema che segue, che si riferisce a ogni azione partenariale e, perciò, all'intero processo (ciclo) di programmazione e a ogni singolo sottoprocesso (fase e sottofase) vuole chiarire il senso del prefisso “co-”, superando possibili fraintendimenti che possono estenderne il significato fino alla co-decisione o ridurlo a mera condivisione informativa. Entrambi gli estremi sono fuori dal perimetro di ciò che va inteso come processo partenariale.

Ispirandosi al Codice Europeo, viene qui proposto il concetto/principio di co-conduzione partenariale.

Nel Codice il termine “condotta”, utilizzato nel titolo stesso, si riferisce all'intero processo partenariale e definisce uno stile di lavoro, una condotta, appunto, che implica, nella chiara distinzione tra i ruoli degli attori, una co-responsabilità rispetto ai risultati e al percorso che verrà seguito, una disponibilità a identificare i punti di sintesi non come somma algebrica di posizioni/istanze in uno spazio predefinito, ma come capacità di individuare scelte che colgono e valorizzano l'effetto moltiplicatore di un lavoro condiviso. Questo stile di lavoro è perciò una scelta culturale che si traduce in prassi efficienti ed efficaci.

Lo schema che segue si riferisce perciò all'intero ciclo e a ogni sua fase e sottofase.

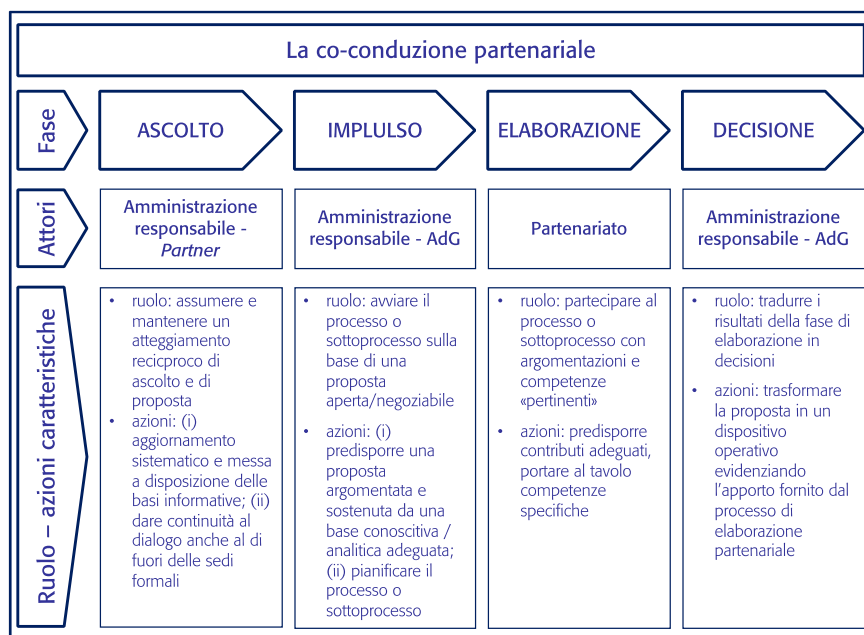
La configurazione proposta evidenzia come il motore primo del processo stia nell'ascolto. Non è semplicemente un'attitudine; è una scelta consapevole e presuppone un atteggiamento di attenzione reciproca tra l'Amministrazione e il sistema socio-economico di riferimento. L'ascolto è l'attività meno facilmente formalizzabile, ma va comunque organizzato e promosso.

Il suo fine è quello di massimizzare in ampiezza e qualità la conoscenza dello scenario nel quale si opera e di creare un clima di reciproca consapevolezza rispetto alle “attese possibili”. Qui inizia a trovare spazio l’istanza che proviene in modo sentito dai *partner*: quella di poter svolgere un ruolo in termini ideativi, a partire dal momento in cui le politiche vengono definite. Inizia, perché la costruzione attiva dell’AdP e dei PO è un tratto che accomuna tutte le fasi del ciclo di programmazione.

A partire da questa base, l’Amministrazione responsabile: (i) deve “prendere l’iniziativa”, in che significa avviare il processo “proponendo” il tema, dandogli una prima declinazione, indicando gli obiettivi, i tempi per il loro raggiungimento, il percorso; (ii) a fine percorso deve “decidere”: la sua credibilità dipende dalla capacità di far convergere il Partenariato verso soluzioni condivise che valorizzino pienamente gli apporti dei *partner*, dal rispetto del percorso individuato, dalla qualità dei risultati raggiunti.

Più esplicitamente, la co-conduzione parte dalle fasi istruttorie della preparazione dell’AdP e dei PO (che, partendo dall’ascolto, portano a quella che viene definita nello schema come “proposta argomentata”) e si conclude con la chiusura del rapporto di valutazione.

Schema 5 – Il modello generale di condotta partenariale



Il concetto di condotta partenariale si declina perciò, in relazione alle fasi e alle attività previste dai processi partenariali, nella programmazione (o forse meglio, in sintonia con il Codice Europeo, preparazione), nell’attuazione (che prevede forme e pratiche di co-progettazione), nel monitoraggio, nella valutazione (o valutazione partecipata).

* * *

L'aggettivo "stretta" va altrettanto qualificato in due direzioni: (i) quella dell'"intensità partecipativa" e (ii) quella della "distribuzione" dell'azione partenariale nell'ambito del ciclo di programmazione. Lo schema che segue incrocia le due dimensioni e propone una descrizione, se pure sintetica, delle intersezioni.

Schema 6 – Fasi della programmazione e relativi obiettivi e strumenti

LA CO-CONDUZIONE PARTENARIALE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE				
LE FASI DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE				
LA PARTECIPAZIONE	Preparazione	Attuazione	Monitoraggio	Valutazione
Partnership	(i) disegno dei contenuti dell'Accordo o del Programma e accompagnamento del percorso di negoziazione fino all'approvazione; (ii) intervento nelle fasi di programmazione limitatamente ai casi nei quali venga modificato il profilo strategico dell'Accordo o del Programma	progettazione e accompagnamento degli interventi a maggior impatto strategico e come tali identificati in sede di preparazione dell'Accordo o del Programma	(i) gestire la complessità/numerosità dei partner presenti nel Partenariato pertinente esteso ai fini dell'efficacia/efficiacia dei processi di lavoro; (ii) ottenere pronunciamenti definitivi da parte del Partenariato rispetto ai temi oggetto del Comitato di Sorveglianza	DA DEFINIRE
	(i) confronto con il "Partenariato pertinente esteso" che vede la presenza di tutti i "partner selezionati" "ai singoli"; (ii) metodi e strumenti di selezione del Partenariato pertinente; (iii) metodi e strumenti di co-progettazione partenariale	gruppi di lavoro pertinenti rispetto agli specifici interventi (la pertinenza rispetto all'oggetto può essere per ambito tematico o/o per ambito subtematico rispetto al perimetro generale: insiemi di Regioni per l'Accordo di Partenariato o per i PON; porzioni subregionali per i POC)	(i) presenza delle organizzazioni che raggruppano in modo coerente e rappresentano una pluralità di partner presenti nel Partenariato pertinente esteso (r. regolamento CNCL) e la formazione di forme aggregate di rappresentanza ove la condizione precedente non fosse presente; (ii) voto come strumento per esprimere l'innegamento prevalente del Partenariato in termini di indirizzo	DA DEFINIRE
Consultazione	(i) definire/aggiornare il perimetro dell'area di programmazione a livello strategico; (ii) costruire/aggiornare la mappa dei soggetti portatori di interessi, conoscenze, competenze, risorse, in modo coerente rispetto al perimetro dell'area di programmazione; (iii) costruire/aggiornare la mappa informativa necessaria a costruire/aggiornare l'ipotesi di partenza da cui far partire il dialogo partenariale in termini di profilo strategico e di caratteristiche di pertinenza del Partenariato	metodi e strumenti di co-progettazione partenariale	(i) presenza delle organizzazioni che raggruppano in modo coerente e rappresentano una pluralità di partner presenti nel Partenariato pertinente esteso (r. regolamento CNCL) e la formazione di forme aggregate di rappresentanza ove la condizione precedente non fosse presente; (ii) voto come strumento per esprimere l'innegamento prevalente del Partenariato in termini di indirizzo	DA DEFINIRE
	(i) confronto con il "Partenariato pertinente esteso" che vede la presenza di tutti i "partner selezionati" "ai singoli"; (ii) metodi e strumenti di selezione del Partenariato pertinente; (iii) metodi e strumenti di co-progettazione partenariale	completare/affinare gli elementi conoscitivi rispetto a specifici aspetti/interventi attraverso l'interlocuzione puntuale e circoscritta con soggetti inclusi e non non inclusi nel Partenariato costituito	consultazioni mirate non necessariamente esperte in forma diretta ma, preferibilmente attraverso: (i) la collaborazione con le strutture dell'Amministrazione (Assessori, Dipartimenti, Agenzie, ecc.) competenti per tema/oggetto che a loro volta si consulteranno con i soggetti del territorio che ritengono di ascoltare; (ii) strumenti di "consultazione agile" quali forme di consultazione scritta, anche utilizzando strumenti web adeguati allo scopo	DA DEFINIRE
Informazione	Trasparenza come condizione di efficienza (scambio informativo come strumento di riallineamento continuativo della sintonia tra intenzioni/azione politico-amministrativa e intenzione/azione socio-economica) ed efficacia (reciproco aggiornamento continuativo della base conoscitiva tra Amministrazione e corpo sociale ed economico) dell'azione politico-amministrativa			
	(i) basi dati certe ed aggiornate in modo tempestivo e sistematico; (ii) sistemi di accesso ai dati dotati che consentano agli utenti la loro elaborazione in autonomia; (iii) basi documentali accessibili e organizzate in modo efficace e aggiornate in modo efficiente; (iv) funzioni e strumenti di comunicazione interattiva che favoriscano lo scambio informativo su basi di tempestività e capacità di capitalizzare il valore informativo delle relazioni attivate e gestite.			

In via generale, lo schema offre una definizione degli spazi in cui i processi partenariali possono inverarsi, rispetto al più vasto orizzonte della partecipazione, e che rappresentano un *continuum* nel tempo della programmazione, in questo interpretando lo spirito e il dettato del Codice Europeo.

E' consapevolezza comune che le Amministrazioni guardano ai processi partenariali con attenzione, ma temono un effetto di appesantimento dei processi di gestione dei PO. La "condensazione" dell'attività partenariale nei Comitati di Sorveglianza è la conseguenza (anche) di questo timore. E' necessario quindi trovare soluzioni che migliorino sensibilmente e strutturalmente il rapporto tra sforzo e risultato.

Qui affrontiamo il primo ambito, quello prioritario, sul quale innovare. Una "buona partecipazione" non significa "tutti, sempre, su tutto", ma forme differenziate e coordinate che rispondano in modo specifico a specifici momenti del processo partenariale. Occorre: (i) differenziare le forme di partecipazione, (ii) associarle in modo altrettanto differenziato alle diverse fasi del processo partenariale, (iii) definire gli ambiti e gli oggetti della partecipazione.

Va subito anticipato che il risultato cui si deve tendere dipende anche (e, si potrebbe dire, in pari misura) dalla capacità di organizzare e gestire il processo. Questi aspetti vengono affrontati nel punto 2.7. delle Linee Guida.

Informazione, consultazione, partnership: le forme della partecipazione

L'agire in Partenariato è una delle forme della partecipazione. Come si colloca in questo quadro. In concreto:

- con il termine partecipazione si sottendono pratiche diverse. Una nota classificazione di Sherry Arnstein², ancora attuale, indica *Informazione*, *Consultazione* e *Partnership* come i primi tre livelli di reale partecipazione della cittadinanza alla vita pubblica. In questa classificazione, al livello più basso vi è la Manipolazione e, più in alto, la Delega di poteri, fattispecie entrambe estranee all'ambito delineato dal Codice di Condotta. Nell'ambito delle pratiche attualmente osservabili troviamo una molteplicità di termini ed espressioni: informazione, comunicazione, consultazione, attivazione di tavoli di lavoro, lavoro di rete, co-progettazione territoriale, etc... Talvolta si tratta di informare di una decisione o di un processo che avviene altrove, in altri casi l'Amministrazione chiama per ascoltare un parere (consulta) su un argomento preciso; in altri casi ancora diverse Amministrazioni e diversi *partner* lavorano per un esito comune. L'esito del processo, in questo ultimo

² Sherry Arnstein - A Ladder of Citizen Participation (1969)

caso, è il frutto di un confronto, di uno scambio di punti di vista, di un reciproco arricchimento conoscitivo, dinamiche che non si sviluppano con la consultazione (in cui “impara” soprattutto chi chiede consiglio);

- se consideriamo i tre livelli proposti da Sharry Arnstein nella sua classificazione, sotto il profilo dell'intensità partecipativa potremmo dire che: (i) l'informazione è una caratteristica costitutiva di ogni processo partecipativo: è lo strumento principe per garantire la trasparenza tra Amministrazione e cittadini e conservare la sintonia creatasi al momento del varo di un ciclo amministrativo. Come tale è anche una caratteristica dei processi partenariali, necessaria, ma che non rappresenta un suo tratto distintivo, specifico; (ii) la consultazione è uno strumento di arricchimento conoscitivo delle scelte di *policy* e può (deve) essere utilizzato anche oltre il perimetro del Partenariato, in quanto può, in modo mirato e motivato, interessare anche soggetti non inclusi tra i *partner*; (iii) il livello di *partnership* interessa le scelte/decisioni che hanno caratteristiche di rilevante priorità, complessità, criticità, strategicità e comporta pratiche di co-conduzione/co-progettazione che sono la caratteristica distintiva del Partenariato; è il perimetro che raccoglie i soggetti identificati come *partner*;
- a questo proposito va ricordato come i processi partenariali che implicano l'esercizio pieno della *partnership* siano impegnativi e presuppongano una organizzazione amministrativa idonea sia sotto il profilo delle risorse umane, finanziarie e strumentali che delle competenze specifiche. Vanno perciò “dosati” e attivati in ambiti per i quali esprimono un valore aggiunto sostanziale. Il costo (e il valore) del processo partenariale va perciò commisurato con i costi potenziali del non intraprenderlo. Un buon processo partenariale aiuta l'Amministrazione a conoscere meglio i fenomeni su cui intervenire (e questa è una ragione per promuoverlo, data la rapidità dei cambiamenti economici e sociali alla quale dobbiamo fare fronte), attiva relazioni virtuose con i *partner* di *governance* istituzionale (rispondendo ai noti problemi di coordinamento e di integrazione tra politiche), aiuta a prevenire conflitti, sensibilizzare e indirettamente formare i futuri attuatori, quindi evitare blocchi nell'attuazione o risultati negativi.

L'azione partenariale come continuum: articolare le forme, qualificare gli apporti

Su questo aspetto si tornerà e in maggiore dettaglio più oltre (v. punto 2.4). Qui va detto che i processi partenariali hanno le caratteristiche di un processo produttivo moderno: vanno disegnati in modo specifico rispetto a ogni PO. Devono poter interpretare il profilo del Programma (personalizzazione) e poter assorbire rapidamente cambi di scenario (flessibilità).

Ancora, il processo si compone di occasioni di lavoro comune, obbligatorie o scelte, dove avvengono confronti su temi, oggetti, scelte che caratterizzano il Programma e il suo percorso; accanto a queste (strutturate e pianificabili) si affianca un lavoro che si svolge in modo meno

formalizzato e accompagna l'evolversi delle situazioni tra una tappa formale e un'altra (il concetto di *continuum*). Anche questo aspetto va curato: ciò che accade tra un appuntamento e un altro influenza la qualità del secondo e per questo va accompagnato.

Gestire i processi: dalle procedure alla programmazione

Accanto al criterio di selettività nella scelta delle occasioni nelle quali attivare processi partenariali, è indispensabile una accurata e rigorosa pianificazione delle attività che questi comportano. Ciò non solo allo scopo di non mancare, sul piano della gestione, obiettivi che sono stati indicati come prioritari (efficienza come controllo dei tempi), ma di dare ai soggetti interessati al processo e ai suoi esiti (Amministrazione, *partner*, *stakeholder*, cittadini) un quadro chiaro nel quale collocare e onorare responsabilmente i propri impegni e rispetto al quale appuntare le proprie attese (efficienza di processo). In questo la pianificazione operativa è anche uno strumento per dare una risposta alla maggiore criticità che si addebita all'agire pubblico: la inattendibilità dei tempi, una componente chiave della trasparenza dell'agire pubblico.

L'attività di pianificazione può essere fatta adottando strumenti molto diversi e per questo non può essere oggetto di una definizione di dettaglio in questo documento di Linee Guida³. Di seguito viene comunque proposto, come esempio, un esercizio di simulazione condotto nell'ambito del Progetto Officina Mezzogiorno, con riferimento al Comitato di accompagnamento dell'Accordo di Partenariato e alla sua Segreteria tecnico-organizzativa.

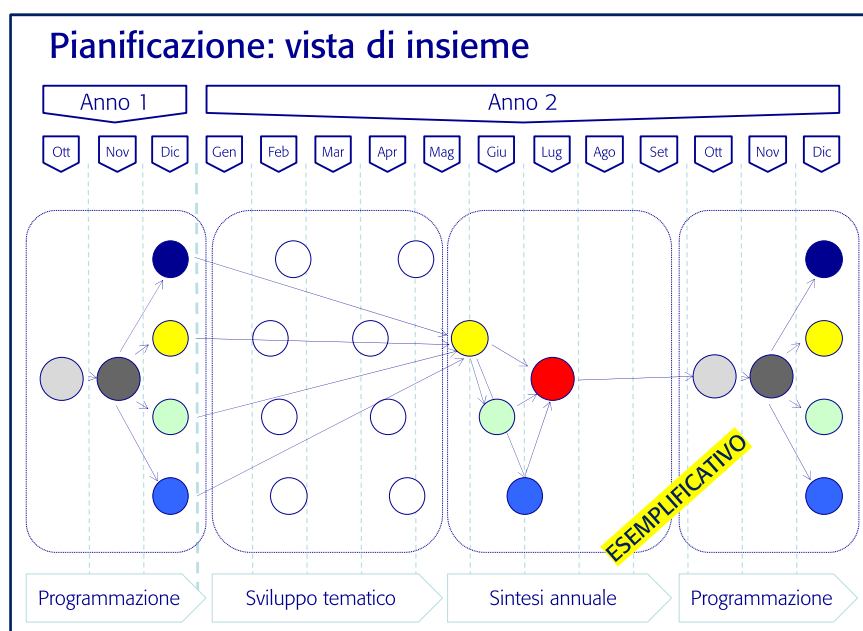
Gli schemi che seguono vogliono rappresentare il modo in cui, in un arco annuale di pianificazione operativa è possibile far lavorare in modo ordinato e produttivo un insieme di "cantieri" (il Comitato e i suoi Sottocomitati), ciascuno dei quali responsabile di temi di valore strategico.

Quante devono essere le occasioni di lavoro in Partenariato? La loro assenza/rarità, unita alla richiesta di una scansione più frequente (con un particolare accento sulla fase di attuazione, dove il Programma si declina in scelte che ne condizionano in modo determinante la coerenza con gli obiettivi fissati ed i risultati attesi) porta a una richiesta di determinarne la "numerosità minima"; una forma di impegno inderogabile. Tale indicazione potrebbe essere collocata nel documento di regolazione dei rapporti tra Amministrazione e Partenariato, definito in collaborazione con il Partenariato stesso.

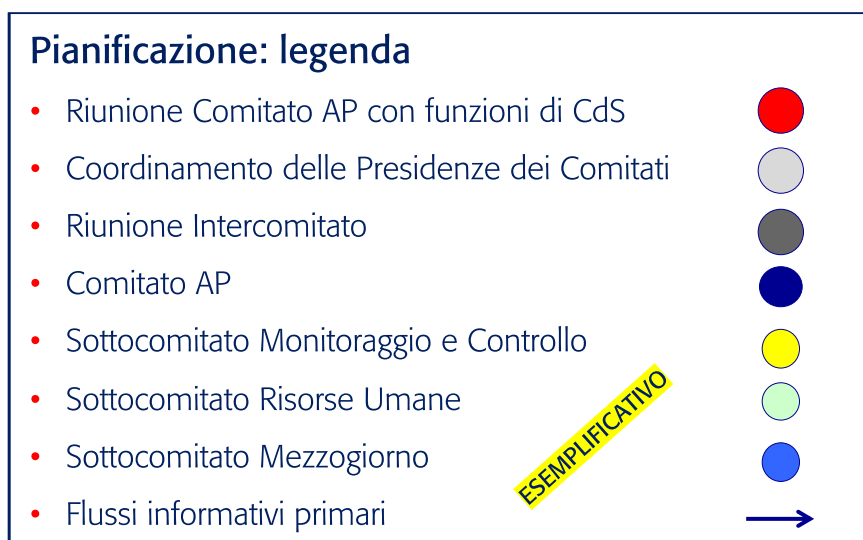
³ Il tema della pianificazione è fondamentale. La pianificazione deve essere efficace e trasparente e a tutti i livelli. Per i *partner*, ad esempio, è molto importante che le AdG calendarizzino le uscite dei bandi per permettere loro di organizzarsi per partecipare in modo adeguato al percorso partenariale che porterà alla loro definizione e per sensibilizzare i potenziali Beneficiari rispetto alla presentazione dei propri progetti strutturandoli secondo parametri di qualità all'altezza della domanda.

Il riferimento alla Segreteria tecnico-organizzativa serve a sottolineare ulteriormente l'importanza di una adeguata struttura organizzativa a supporto del lavoro dei Partenariati. Su questo punto si tornerà più oltre (v. punto 2.7).

Schema 7 – La pianificazione operativa (1)



Schema 8 – La pianificazione operativa (2)



2.4. Livelli, articolazione e forme delle relazioni partenariali

Quanto esposto al punto precedente ha un riflesso immediato nell'articolazione e nelle forme delle relazioni partenariali.

In primo luogo va osservato che le relazioni partenariali sono una delle forme che le Amministrazioni possono adottare per gestire la partecipazione e, in questo, sono una forma distinta: non sono analoghe alla consultazione diretta dei singoli cittadini o alle relazioni con componenti economiche o sociali prese nella loro singolarità o dal punto di vista di interessi fortemente connessi con specifici segmenti di tessuto sociale ed economico.

Qui pertanto facciamo riferimento al perimetro delle relazioni partenariali. Gli schemi proposti al punto precedente (schemi 5, 6 e 7) hanno anche lo scopo di evidenziare come forme e contenuti dell'attività partenariale sono diversi e caratteristici di ciascuna delle quattro fasi del ciclo. È perciò importante attivare tutti i potenziali delle quattro fasi associando contenuti a forme di partecipazione diverse e specifiche.

La realtà che emerge dalle analisi condotte attraverso l'Osservatorio sul Partenariato del Progetto OC conferma che, pur con eccezioni, le attività partenariali: (i) si risolvono con molta frequenza nell'ambito del Comitato di Sorveglianza e nel suo incontro annuale, (ii) si limitano, in termini di confronto nel merito, alla fase di preparazione dell'AdP e dei PO, (iii) non si riarticolano a una scala subregionale e (iv) non si inseriscono in dinamiche di *multilevel governance* né orizzontale (PON – PON, POR – POR), né verticale (POR – PON – Commissione)⁴.

Salvo eccezioni, dove forme di accompagnamento al partenariato hanno assicurato casi di buone prassi, si tratta di una situazione non matura, determinata, escludendo il disinteresse delle Amministrazioni per il confronto partenariale, da una non adeguata preparazione delle Amministrazioni sotto il profilo dell'organizzazione, degli strumenti, dei profili di competenza necessari.

Di primo impatto si tratta di una situazione complessa e non risolta, se non parzialmente in specifici casi locali. La complessità, se non risolta, può diventare un ostacolo insuperabile alla utilizzazione dello strumento partenariale. Constantin Brâncuși afferma che "la semplicità è una complessità risolta". Dobbiamo ricercare un modo semplice per sciogliere il nodo qui affrontato.

⁴ Il riferimento alla *multilevel governance* è di particolare rilievo. L'esperienza fino a oggi maturata dice che l'efficacia dei processi partenariali è viziata (tanto sul fronte del Partenariato Istituzionale, che su quello del Partenariato Economico Sociale) dalla "distanza verticale" tra centro del territorio e dalla "distanza orizzontale" determinata dal debole dialogo tra Istituzioni del medesimo livello territoriale. Questo "operare per silos non comunicanti" è in evidente contrasto con la natura dei processi reali di funzionamento delle reti sociali e di quelle produttive (al solo scopo di esempio, il nuovo modello di organizzazione produttiva sono le filiere, che operano in logica transterritoriale, mentre il tradizionale assetto dei distretti è quasi del tutto scomparso). Pianificare l'azione partenariale deve comprendere esplicitamente obiettivi forme e modi della *multilevel governance* del PO, che deve godere di un presidio attuativo dedicato.

La logica con la quale affrontare questo nodo al fine di dare modo di esprimersi al potenziale insito nei processi partenariali è quella di precisare le funzioni delle diverse fasi e di associarle a modalità specifiche di lavoro.

La programmazione e la valutazione

Le fasi di programmazione e valutazione sono centrate sulle politiche in termini definizione del profilo strategico, declinazione delle modalità operative, valutazione finalizzata a consentire adattamenti/mutamenti di rotta e a consegnare ai cicli successivi informazioni utili alla impostazione dei nuovi cicli. Sono fasi nelle quale occorrono visione, finezza e precisione e, per questo, una modalità di lavoro cui devono partecipare in modo singolare tutti i soggetti cui è stato riconosciuto il ruolo di *partner*.

Sono anche fasi che prevedono una alta concentrazione di impegno in tempi relativamente brevi (soprattutto inizio e fine ciclo), ma anche, flessibilmente, impegni puntuali in corso di ciclo, rispettivamente per atti di riprogrammazione che incidano sul profilo strategico e/o sui profili di priorità e per attività di valutazione in itinere che consentano di anticipare criticità da affrontare e/o di individuare eccellenze da valorizzare.

L'attuazione

Non ogni attività finalizzata all'attuazione dell'AdP o dei PO richiede un analogo impegno del Partenariato. Qui si passa da un livello strategico a un livello di "messa a terra" delle strategie attraverso specifici interventi. Come viene qui coinvolto il Partenariato? E', questa, la domanda più ripetuta dai *partner*. Darle risposta significa esplicitare come va definito e tradotto operativamente il concetto di pertinenza.

Va affrontata in primo luogo una doppia criticità, comune a molti PO: (i) una definizione degli interventi non gerarchizzata in termini di priorità; (ii) una bassa definizione del profilo degli interventi stessi.

A esempio, il *format* per la redazione dei PO 2021-2027 richiede una estrema semplificazione del documento che verrà discusso con la Commissione; questo dovrebbe essere il risultato di un processo di sintesi fondato su un lavoro analitico robusto, arricchito dalle esperienze, dalle competenze e dalle proposte dei *partner*.

Va qui ricordato che la scelta delle Amministrazioni può declinarsi in una vasta gamma di strumenti di pianificazione (complemento di programmazione, Piano Pluriennale di attuazione, ecc.) ed è quindi facoltà delle Amministrazioni stesse decidere se confermare il solo PO o declinarlo in altri strumenti di natura programmatica.

Tuttavia, al solo scopo esemplificativo e come obiettivo tendenziale, da maturare in modo progressivo, si potrebbe ipotizzare la predisposizione di una progettazione dei PO che preveda tre componenti:

- il PO redatto nel formato richiesto dalla Commissione,
- un documento (una sorta di piano operativo) che definisca con un maggiore dettaglio i contenuti esposti in modo sintetico nel PO,
- una progettazione di massima degli interventi a maggior livello di priorità, che definiscono il PO nella sua capacità di proporre e raggiungere i suoi obiettivi strategici e strutturali, favorendo in tal modo un avvio più tempestivo della fase di Attuazione.

Nella fase di Attuazione potremmo dire che l'impegno qualificante del Partenariato consiste nella co-attuazione degli interventi con obiettivi strategici e strutturali. Co-attuazione come attività che comprende la co-progettazione (fino al momento in cui l'intervento parte) e il co-accompagnamento (nel percorso attuativo in funzione di *problem solving* puntuale). A titolo esemplificativo, tra le attività inerenti si possono intendere quelle relative alla condivisione degli obiettivi, degli elementi minimi, delle condizioni e delle modalità operative in relazione a singoli interventi di attuazione (quali, ad esempio, strumenti finanziari, avvisi pubblici, manifestazioni di interesse, bandi, ecc.).

Per raggiungere questo obiettivo sono necessarie tre condizioni: (i) una chiara identificazione degli interventi strategici e strutturali; (ii) una definizione di cosa significa lavorare su ciascuno di questi in modo pertinente; (iii) un modello organizzativo dedicato.

Attuazione – identificare le priorità

Identificare gli interventi prioritari significa dotarsi di metodi e strumenti che portino a una identificazione condivisa. Sempre a scopo esemplificativo, il processo dovrebbe/potrebbe prevedere: (i) un modello di segmentazione degli interventi; (ii) metodi e strumenti per classificare in modo condiviso gli interventi rispetto al modello.

Lo schema che segue propone una prima ipotesi di modello di segmentazione.

Schema 9 – Il modello di segmentazione degli interventi (esempio)

Classificazione	Finalità	Priorità	Forma della partecipazione
<ul style="list-style-type: none"> • strategico-strutturale 	<ul style="list-style-type: none"> • sostengono il perseguimento degli obiettivi strategici del PO • hanno caratteristiche di innovazione marcata 	<ul style="list-style-type: none"> • altissima 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>partnership</i> • co-attuazione/co-progettazione/co-accompagnamento
<ul style="list-style-type: none"> • manutentivo-evolutivo 	<ul style="list-style-type: none"> • agiscono su in modo complementare a rispetto agli interventi strategico-strutturali 	<ul style="list-style-type: none"> • medio-alta/alta 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>consultazione</i>
<ul style="list-style-type: none"> • orizzontale-diffusivo 	<ul style="list-style-type: none"> • agiscono su una domanda più tradizionale e diffusa con finalità di risposta flessibile e tempestiva 	<ul style="list-style-type: none"> • media 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>informazione</i>

Attuazione – classificare gli interventi

In questo caso occorre disporre di una metodologia per la classificazione degli interventi per livello di priorità.

Esistono, a questo proposito, molti modelli e strumenti cui le AdG possono far riferimento per la classificazione delle forme di consultazione del partenariato. In generale si tratta di metodi di *rating/ranking* (v. schema seguente), che, utilizzati (se necessario) in momenti specifici del processo di co-progettazione, consentono di supportare il lavoro di gruppo e giungere a formulare graduatorie motivate e condivise di priorità.

Schema 10 – Il rating/ranking come strumento per la definizione delle priorità⁵

Struttura del progetto																	
Obiettivi generali		Obiettivi operativi		Linee di intervento		Attività		Sintesi									
Descrizione	Priorità	Descrizione	Priorità	Descrizione	Priorità	Attività	Priorità	Valori	MB	B	M	A	MA	Media OG			
1. Efficacia del ruolo	1,4	1.1. Legittimazione e organizzazione	1,1	1. selezione e legittimazione di partner pertinenti	0,7	1.1. identificazione e selezione dei partner	0,4	3,6						3,3			
				2. organizzazione e funzionamento efficiente ed efficace	0,7	1.2. legittimazione dell'azione partenariale	0,3	3,5									
		2. conoscenza e monitoraggio	0,8	3. analisi continuativa	0,6	3.2. analisi dinamica dei processi partenariati	0,3	3,1									
				4. collegamento alle migliori pratiche e ai centri di competenza della CE	0,5	3.3. indagine conoscitiva sul rapporto tra azione partenariale e politiche di coesione	0,3	3,1									
	2. Pratiche per la costruzione partenariale degli interventi	1,7	3. strumenti per efficienza e l'efficacia delle politiche	1,3	5. co-gestione della programmazione	0,4	4.2. collegamento con la CE	0,2	3,0						4,0		
					6. policy (co)-making e (co)-design	0,8	5.1. organizzazione dell'azione partenariale di ciascuna fase del ciclo di programmazione e di progetto	0,4	3,8								
					7. rete dei laboratori sperimentali	0,7	5.2. strumenti e competenze per il lavoro di gruppo	0,4	3,7								
			4. valorizzare le competenze dei partner e delle loro reti	1,5	8. capitalizzazione e diffusione dell'innovazione	0,8	6.1. sistemi di progettazione e gestione a supporto della produzione di policy	0,3	3,7								
					5. abilitare e aggiornare le competenze dei partner e delle loro reti	0,4	9.1. attività di elaborazione culturale	0,3	3,2								
							10. allineare/condividere le conoscenze	0,8	6.2. identificazione delle competenze critiche, modalità di selezione e ingaggio	0,4	4,2						
3. Capacità del partner a svolgere il ruolo di supporto ai programmi	1,5	5. abilitare e aggiornare le competenze dei partner e delle loro reti	0,4	9.2. accesso e condivisione di conoscenze critiche	0,4	3,3							3,4				
				9.3. condivisione allargata delle conoscenze (collective intelligence)	0,4	3,2											
				10.1. aggiornamento	0,4	3,7											
				10.2. diffusione	0,5	3,8											

ESEMPLIFICATIVO

⁵ La figura riprodotta nello schema esemplifica il risultato di un lavoro partenariale, supportato da metodi e strumenti specifici, finalizzato a definire i livelli di priorità tra le parti di un progetto complesso. Lo schema evidenzia il risultato che compone i punti di vista del Partenariato Istituzionale e di quello Economico Sociale, esplorati attraverso questionari strutturati e discussi collegialmente.

L'attività non deve necessariamente coinvolgere tutto il Partenariato; sarà invece utile costituire specifici Gruppi di Lavoro che potranno autodefinirsi attraverso autocandidature su richiesta dell'AdG.

L'attività dei Gruppi di Lavoro non deve avere connotati di autoreferenzialità. Potrebbe essere necessario, a esempio, acquisire informazioni da parte di soggetti che non fanno parte né del Gruppo di Lavoro né del Partenariato. In questo caso si potrà richiedere agli Uffici dell'Amministrazione di riferimento competenti per materia di acquisire queste informazioni anche attraverso la consultazione di soggetti esterni all'Amministrazione e di riportare i risultati dell'esplorazione al Gruppo di Lavoro.

Il Comitato di Sorveglianza

Il compito del Comitato è quello di "monitorare" l'andamento dell'AdP e dei PO.

Oggi negli Ordini del Giorno del CdS confluiscono i punti di discussione stabiliti nel Regolamento laddove vengono declinate le funzioni del Comitato di Sorveglianza (approvazione/informazione su specifici oggetti). Ne conseguono incontri con agende molto ampie, nei quali, accanto a temi di valore adempimentale, si affrontano temi che potrebbero/dovrebbero essere discussi e risolti in altra sede e in altro modo.

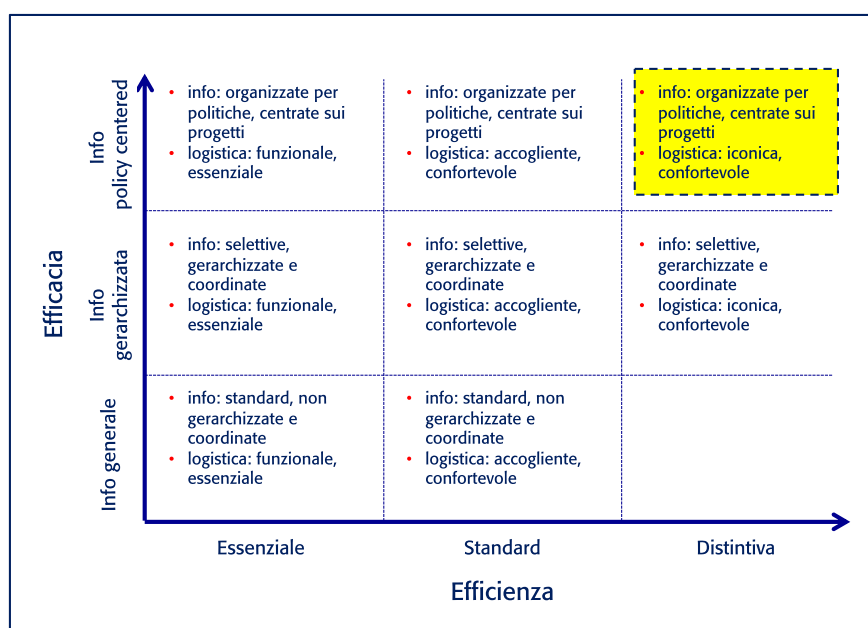
Occorre ripartire da quanto indica il Codice Europeo, che recita (Art. 15): *"Le autorità di gestione coinvolgono i partner, nel quadro del comitato di sorveglianza e dei loro gruppi di lavoro, nel valutare l'efficacia del programma, comprese le conclusioni della verifica di efficacia dell'attuazione, e nella preparazione delle relazioni di attuazione annuali relative ai programmi"*.

Il termine chiave è "efficacia"; si tratta perciò di guardare all'efficienza dei processi rispetto ai risultati, per rilevare se, quando e in che modo dipenda da essi il mancato raggiungimento degli obiettivi, distinguendo tra processi di gestione e *input* di carattere politico.

Al centro del CdS stanno perciò le decisioni politiche/gestionali assunte rispetto agli obiettivi del Programma. Parte di queste Linee Guida è indicare quale forma dovrebbero avere gli incontri del CdS (e, di conseguenza, come andrebbero preparati e gestiti) allo scopo di valorizzare la funzione del Partenariato.

Lo schema seguente evidenzia le diverse configurazioni che gli appuntamenti del CdS possono assumere.

Schema 11 – L’incontro annuale del CdS come momento centrale del processo partenariale



Il quadrante in alto a destra rappresenta il profilo cui tendere, gli altri quadranti situazioni a diverso livello di efficienza/efficacia.

Su questa base è possibile verificare a quale profilo si posiziona la propria pratica e disegnare un percorso progressivo verso il raggiungimento di *standard* via via migliori sia sotto il profilo dell’efficienza, che dell’efficacia.

Gli appuntamenti del CdS dovrebbero assumere un profilo spinto verso la coerente attuazione dell’AdP e dei PO e, come tali, devono: (i) nei contenuti essere focalizzati sulla verifica della coerenza tra gli obiettivi fissati del programma e lo stato di avanzamento delle Azioni, la performance del Programma rispetto alle risorse⁶; (ii) nella forma vanno previsti nel Regolamento interno, in modo che il lavoro possa procedere in modo fluido (informazioni ben organizzate, materiali di qualità, programmazione rigorosa e rispetto dei tempi dal momento della convocazione e della consegna anticipata dei materiali alla formalizzazione dei risultati andando oltre i tradizionali modelli di verbalizzazione).

Chi partecipa al CdS. In termini assoluti i *partner*. Qui, al fine di consentire una gestione più efficiente del Comitato i *partner* potranno essere presenti o uti singoli e/o attraverso forme di aggregazione tra soggetti di analoga natura/missione. Questo aspetto va formalizzato nel quadro delle norme previste dall’Art. 11 del Codice Europeo.

⁶ Molto spesso l’agenda dei CdS è talmente fitta che non rimane tempo per permettere ai *partner* di esprimere la loro posizione sui singoli punti all’Ordine del Giorno.

I soggetti che saranno presenti in forma aggregata potranno definire al loro interno regole e procedure per la formazione di una posizione comune da esprimere nelle riunioni del CdS, nonché le modalità di selezione del proprio rappresentante nel CdS, anche nella forma della rotazione tra più organizzazioni appartenenti al medesimo aggregato.

Va infine sottolineato come i Regolamenti per il ciclo 2021-2027 prevedono che tutti i *partner* presenti nel CdS possano esprimersi con il proprio voto sui punti all'Ordine del Giorno. E tanto rappresenta un riconoscimento effettivo del valore del partenariato nelle decisioni concordemente assunte.

2.5. La costituzione del Partenariato pertinente

Il principio guida introdotto dal Codice Europeo come selettore delle organizzazioni che devono essere chiamate a far parte dei Partenariati è quello di pertinenza. Il Regolamento Europeo definisce una mappa dei soggetti che devono essere inclusi come *partner* nei Partenariati e i criteri generali di pertinenza⁷. Se vogliamo dare al concetto una definizione operativa possiamo dire che esso sottende un criterio di coerenza tra profilo del *partner* e oggetto dell'AdP e/o dei PO.

Per definire dei criteri guida per la selezione dei *partner* dobbiamo: (i) declinare il criterio di coerenza e, perciò, il rapporto tra oggetto e *partner*, per poi (ii) definire i criteri di selezione dei *partner* e (iii) i metodi di selezione.

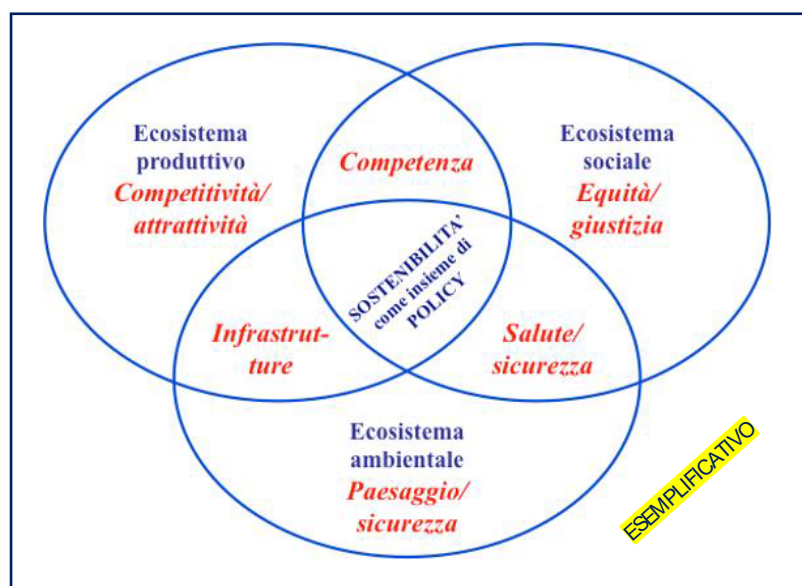
Il rapporto tra oggetto e partner

Con riferimento a ciascun ciclo dei fondi SIE l'oggetto è il profilo generale della strategia europea che ispira lo specifico ciclo, profilo che, definito e approvato nella fase ascendente, deve essere interpretato a livello regionale e nazionale.

Per il ciclo 2021-2027 il nocciolo di questa strategia è il perseguimento di un modello di crescita sostenibile. La sostanza di questo modello (v. schema seguente) consiste in una fortissima integrazione delle diverse politiche (a livello tematico e territoriale) per il raggiungimento di risultati di sistema.

⁷ v. REGOLAMENTO DELEGATO (UE) N. 240/2014 DELLA COMMISSIONE del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei: (i) considerazione n. 4 "I *partner* dovrebbero includere autorità pubbliche, partecconomiche e sociali e organismi che rappresentano la società civile, compresi i *partner* ambientali e le organizzazioni locali e di volontariato, che possono influenzare significativamente l'attuazione dell'accordo di partenariato e dei programmi o risentire dei loro effetti"; (ii) considerazione n. 5 "I *partner* degli accordi di partenariato dovrebbero essere quelli pertinenti in considerazione dell'uso di tutti i fondi SIE, mentre per i programmi è sufficiente che i *partner* siano quelli pertinenti in considerazione dell'uso previsto dei fondi SIE che contribuiscono al programma".

Schema 12 – La crescita sostenibile



La natura dell’oggetto ha effetti sulle caratteristiche del/i Partenariato/i. Se ci si riferisce, a esempio, a una strategia finalizzata allo sviluppo di un modello di crescita sostenibile, in sostanza: (i) è difficile escludere, in termini di profilo, specifiche categorie di soggetti: la sostenibilità è un modello inclusivo in termini di impatti e di responsabilità; (ii) è difficile attribuire un rapporto univoco tra soggetto e specifico PO (mentre per l’AdP questo problema non si pone): molti soggetti hanno un ruolo plurale rispetto al tema della sostenibilità.

Anche nel quadro dai regolamenti oggi in vigore, questa situazione spinge verso scelte e pratiche di programmazione integrata a livello di singola Amministrazione (ma il tema dell’integrazione andrà riconsiderato più oltre in una prospettiva più ampia). Una soluzione possibile, indipendentemente dal fatto di scegliere tra PO specifici per fondo e un unico PO che integri più fondi, è quella di costituire, a livello di ciascuna Amministrazione, un unico Partenariato comune ai diversi fondi.

La selezione dei partner

La costituzione del Partenariato e la gestione dinamica/flessibile della sua composizione è il punto di maggiore delicatezza. Lo si tratta qui in quanto tutto ciò che precede contribuisce a definire l’obiettivo di questa fase del processo partenariale: la costituzione di Partenariati pertinenti.

L’esperienza maturata nel ciclo 2014-2020 suggerisce quali sono gli obiettivi operativi cui queste Linee Guida devono contribuire. In sintesi:

- differenziare i criteri tra *partner* che hanno un ruolo nazionale (più stringenti) e *partner* che svolgono un ruolo regionale/locale (più "larghi", capaci di adattarsi alle specificità locali);
- "oggettivare" il processo di identificazione: a) per ciò che attiene ai partner con un ruolo/presenza nazionale il punto di partenza suggerito tanto dal Partenariato Istituzionale quanto da quello Economico Sociale è dato dalla composizione del CNEL, integrando le componenti che qui sono imperfettamente rappresentate o assenti (v. l'area del sociale); b) definire la parte regionale sulla base di un chiaro rapporto tra dimensione locale e rappresentanza di istanze a questo livello generali;
- distinguere tra *stakeholder* (che rappresentano interessi specifici e sono interessati a specifici interventi) e *partner* (che rappresentano interessi generali e sono coinvolti a livello complessivo nelle *policy del Programma*);
- adottare metodi e strumenti che prevedano flessibilità nell'adattare la composizione dei Partenariati a fronte di eventi che modifichino il profilo delle *policy* (a es.: l'evento della pandemia da Covid-19)
- puntare a rappresentanze "effettive", evitando la dispersione, che complica un lavoro già impegnativo e impoverisce le occasioni della partecipazione. Ciò con particolare attenzione ai settori dove è più presente la proliferazione di soggetti (a es.: il sociale e l'ambiente).

Il profilo dei partner

In primo luogo occorre definire in modo chiaro quale è il profilo del *partner*: la scelta presupposta da queste Linee Guida è una distinzione netta tra soggetti interessati a un'attività di consultazione, che definiremo *stakeholder*, e *partner*, termine che caratterizza i soggetti che parteciperanno alle attività di accompagnamento del Programma. La selezione riguarda perciò questi ultimi.

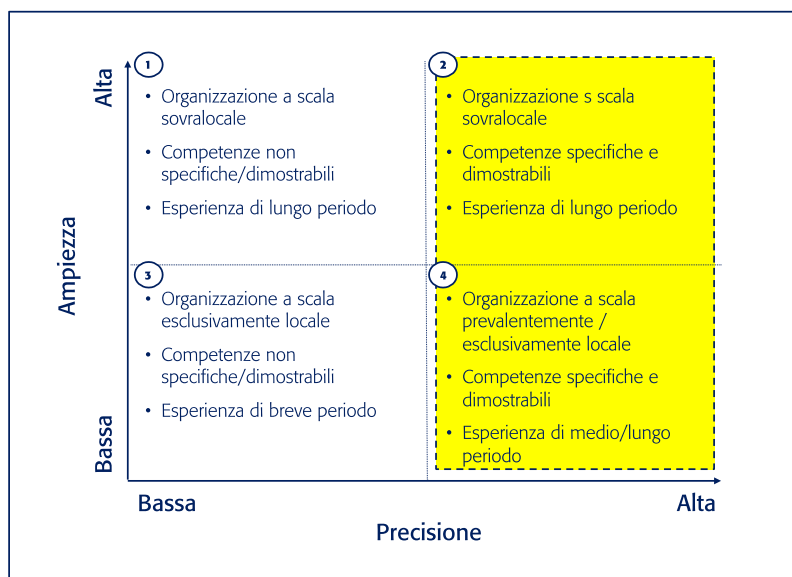
La natura dell'oggetto sottende il principio di *multilevel governance*. Ciò comporta che i diversi PO "debbano" dialogare in modo aperto e non casuale e non chiudersi nel perimetro tematico/territoriale di immediato riferimento, pena il rischio di fallimento dell'obiettivo generale che è di carattere sistemico. Nel contempo, la declinazione territoriale delle politiche deve andare, nel dettaglio e nella precisione, oltre il perimetro regionale, per considerare porzioni di territorio specifiche.

Tutto ciò ha un impatto sulla individuazione e selezione dei *partner*. Lo schema che segue propone due macro criteri di selezione e una definizione dei profili dei soggetti sotto questo profilo eleggibili al ruolo di *partner*.

I due macro criteri afferiscono al valore aggiunto che i *partner* possono/devono apportare ai processi di co-conduzione e sono: (i) l'ampiezza delle competenze ed esperienze capitalizzate

dalle specifiche organizzazioni; (ii) la presenza significativa sul territorio in termini di conoscenza e presidio di specificità coerenti con l'indirizzo dei rispettivi PO⁸.

Schema 13 – I profili dei partner per un Partenariato pertinente



Lo schema, nella sua parte destra evidenziata in giallo, definisce il profilo dei *partner* eleggibili. Si tratta di profili generali cui le Amministrazioni possono ispirarsi nella scelta più opportuna/aderente alle finalità del programma:

- il quadrante n. 2 descrive organizzazioni: (i) radicate nel territorio di riferimento e facenti parte di reti organizzate di livello sovralocale: nazionale e (possibilmente/preferibilmente) internazionale; (ii) portatrici di competenze ed esperienze legate allo specifico territoriale di riferimento; (iii) con una forte capitalizzazione della specifica competenza/esperienza maturata in un tempo lungo. Il valore distintivo che queste organizzazioni apportano è l'ancoramento dei rispettivi sistemi di riferimento a una dimensione sovralocale, fatto che è in grado di arricchire la programmazione territoriale in termini di apertura, interazione/integrazione con sistemi più ampi, arricchimento di competenze soprattutto lì dove il territorio dovesse rivelarsi carente;
- il quadrante n. 4 descrive organizzazioni: (i) nate a partire da forti specificità locali e capaci di rappresentarle; (ii) portatrici di competenze distintive; (iii) comunque attive per un tempo adeguatamente lungo. Il valore distintivo che queste organizzazioni apportano è quello della aderenza al territorio nelle sue unicità, che, se ben individuate, sono una componente di

⁸ E' spesso utilizzato, in questo contesto, il termine "rappresentatività". E', senza dubbio, un termine evocativo, ma poco preciso. Si potrebbe dire che i due macro criteri qui proposti sono entrambi, in modo diverso, descrittori dei livelli di rappresentatività. A loro volta, questi due macro criteri hanno un valore concettuale; per tradurli in uno strumento più vicino all'operatività è opportuno, partendo da queste Linee Guida, progettare e varare una Officina Partenariale Sperimentale (OPS) (a esempio, in collaborazione con il CNEL), cui affidare il compito di tradurli in altrettante serie di criteri da poter utilizzare nelle fasi di costituzione dei Partenariati e di loro aggiornamento (in termini di composizione) nel corso del ciclo di programmazione.

valore strategico alto nel disegnare percorsi di crescita insieme innovativi e rappresentativi dei diversi profili socio-culturali e socio-economici.

I metodi di selezione

Con riferimento ai profili generali precedentemente descritti i metodi di selezione sono, almeno in parte, diversi. Nel dettaglio:

- per i POR si tratta in ogni caso di una ricostituzione dei propri Partenariati⁹, mentre per i PON, la cui numerosità e il cui profilo può variare (e di fatto varia) da ciclo a ciclo si tratta prevalentemente di una costituzione ex novo;
- per il profilo descritto nel quadrante n. 2:
 - in termini funzionali questo segmento comprende soggetti che: (i) sono in grado di apportare conoscenze, competenze, capacità di individuare soluzioni che derivano loro dal fare parte di reti estese a livello nazionale e, quando possibile, comunitario e che di conseguenza possono avere un peso nella migliore definizione di alcune politiche (a es.: l'organizzazione dei sistemi produttivi è passata da logiche di distretto, fortemente concentrate a livello territoriale, a logiche di filiera, che sono sovralocali e spesso internazionali); (ii) sono in grado di attingere a fonti di informazione e a competenze necessarie alla buona conduzione dei programmi su base territoriale, ma occasionalmente assenti nei territori di riferimento (a es. è questo il caso di molte aree con caratteristiche di sottosviluppo/marginalità);
 - sotto il profilo dei processi di individuazione in prima battuta è utile e consigliabile far riferimento ad una esperienza analoga di costituzione di una forma partenariale istituzionale. I soggetti descritti nel quadrante sono, in parte e al netto del primo dei sottocriteri indicati (radicamento nel territorio di riferimento), quelli che compongono il Consiglio del CNEL¹⁰. Lo Schema seguente mette a confronto l'ordinamento del CNEL con le indicazioni del Codice Europeo. La coincidenza è importante, ma parziale: più ampia per quanto riguarda le parti economiche e sociali (con la significativa mancanza delle Camere di Commercio nella composizione del Consiglio del CNEL); non coincidente per ciò che attiene agli organismi che rappresentano la società civile;
 - occorrerà perciò affrontare il tema delle modalità di individuazione degli organismi che rappresentano la società civile e hanno caratteristiche di rappresentatività analoghe a quelle dei soggetti presenti nel Consiglio del CNEL. A esempio si potrà partire dagli elenchi dei soggetti chiamati a partecipare al Tavoli partenariali convocati per

⁹ Per i POR, alla verifica periodica della composizione dei Partenariati in ciascuna Programmazione, si può ottenere un adeguamento del Partenariato che costituisce un arricchimento della sua funzione, rendendolo più "pertinente" rispetto al profilo specifico delle scelte strategiche di quel ciclo di programmazione.

¹⁰ v. (i) LEGGE 30 dicembre 1986, n. 936 - Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (GU n.3 del 5-1-1987), Titolo I – Composizione del CNEL, art. 2 – Composizione del Consiglio e (ii) DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 23 marzo 2018. Nomina di quarantotto rappresentanti delle categorie produttive del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. (18A03238)

dare consistenza alle politiche relative ai cinque OP individuati a livello comunitario per la programmazione 2021-2027

- per il profilo descritto nel quadrante n. 4 vale, unitamente alla esperienza maturata dalle Amministrazioni e alla conoscenza del proprio territorio, un principio di esplorazione attiva concentrata nella fase iniziale della preparazione dei PO.

In via generale, con riferimento a tutte le organizzazioni che assumono il ruolo di *partner* va sottolineato come, oltre alla designazione dei propri rappresentanti nel Partenariato, va prevista e sostenuta una forma di partecipazione allargata. In sostanza, i rappresentanti delegati sono responsabili del coinvolgimento delle rispettive reti. Ciò significa, a esempio, che, in coerenza con gli argomenti affrontati, potranno/dovranno coinvolgere componenti tecniche e professionali delle rispettive reti che, in termini di competenza specifica, siano in grado di contribuire al dialogo partenariale. Ciò significa che, per specifici impegni e/o momenti nel processo partenariale, le organizzazioni potranno designare propri rappresentanti diversi da quelli che garantiscono la continuità della partecipazione.

Schema 14 – Profilo dei Consiglio del CNEL e profilo dei Partenariati previsto dal Codice Europeo

COMPOSIZIONE DEI PARTENARIATI				
Categorie	Sottocategorie	Esempi	Codice europeo	CNEL
Parti economiche e sociali	organizzazioni delle parti sociali riconosciute a livello nazionale	organizzazioni interprofessionali a carattere generale e organizzazioni settoriali, i cui settori sono connessi all'uso previsto dei fondi SIE che contribuiscono al programma	X	X
	camere di commercio nazionali		X	
	associazioni imprenditoriali che rappresentano l'interesse generale delle industrie e dei settori		X	X
	rappresentanti dell'economia sociale		X	X (*)
	altri organismi analoghi		X	X
organismi che rappresentano la società civile,	organismi che operano nei settori connessi all'uso previsto dei fondi SIE e all'applicazione dei principi orizzontali	partner ambientali, organizzazioni non governative, organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione	X	
	altre organizzazioni o gruppi ... in particolare gruppi considerati a rischio di discriminazione e di esclusione sociale		X	
(*) l'economia sociale è rappresentata in sede CNEL in modo parziale e non tale da coprire tutte le tipologie contemplate dal Codice Europeo di Condotta sul Partenariato				

Dall'analisi delle parti sociali presenti nel CNEL sarà evidente la presenza di più sigle che insistono sullo stesso sistema (trasporti, servizi, ecc.). Sempre da questa analisi emergerà la necessità di individuare ulteriori Associazioni/organizzazioni non presenti nel CNEL, ma necessarie alla definizione della compagine partenariale più complessiva a livello territoriale.

2.6. Oggetto dell'azione partenariale

Il Codice Europeo di Condotta sul Partenariato fa riferimento alle Politiche di Coesione. Il principio dell'agire in Partenariato interpreta e codifica però pratiche che, con minore livello di formalizzazione e un più debole ancoraggio istituzionale, vengono esperite in molti ambiti dell'azione pubblica sotto l'ampio ombrello offerto dal concetto di "dialogo sociale".

La pratica partenariale condotta nel perimetro delle Politiche di Coesione ha però fatto crescere progressivamente la consapevolezza che il suo ruolo, se ben compreso, è implicitamente presente nei processi di *policy making* in tutte le politiche pubbliche.

L'ambito dell'azione partenariale coincide perciò, potenzialmente, con quello coperto dall'intero ventaglio delle politiche pubbliche.

Passando a un piano più attuale, questa consapevolezza sta generando processi che, a vario titolo, possono essere definiti come "programmazione unitaria" e si concretizzano in forme di coordinamento tra i fondi che supportano lo sviluppo locale, in gestione integrata tra politiche europee e politiche ordinaria e così via.

Questo percorso oggi sperimenta una forte accelerazione legata a più fattori: la spettacolare trasformazione della politica europea come reazione al sommarsi della crisi sistemica partita nel 2008 alla crisi pandemica; l'adozione di un principio ispiratore delle politiche pubbliche a tutti i livelli che punta alla sostenibilità della crescita, concetto in sé diversificato e unitario.

Ambito di sperimentazione di queste Linee Guida può perciò essere, oltre le Politiche di Coesione, ogni forma di politica pubblica, il che presuppone una incisiva azione di coordinamento politico.

2.7. Metodi e strumenti per la gestione efficiente dei processi partenariali

Il processo partenariale va concepito, nell'arco di tempo coperto da un ciclo di programmazione, come un *continuum*: include le tappe formali (a es.: i Comitati di Sorveglianza) e quelle definite in sede di programmazione (a es.: gli incontri dei Gruppi di Lavoro impegnati nella co-progettazione di specifici interventi), ma si alimenta di un dialogo tra Amministrazioni e *partner* e tra *partner* e *partner* che è bene venga tenuto attivo anche negli intervalli tra gli appuntamenti codificati come tali.

Si è già detto che l'impegno di Amministrazioni e *partner* va calibrato con attenzione al fine di rendere il lavoro in Partenariato un impegno sostenibile e un'esperienza di valore riconosciuto e misurabile. Un lavoro che deve essere percepito come "necessario".

Affinché questa condizione si avveri è necessario che le Amministrazioni e i *partner* si dotino di: (i) metodi e strumenti per la gestione dei processi che potremmo dire “di produzione”; (ii) un’organizzazione dedicata a supporto dell’Amministrazione che sia in grado di garantire efficienza operativa e qualità degli *output*; (iii) risorse economiche dedicate e utilizzabili in modo tempestivo e flessibile.

Ai *partner* va richiesto un chiaro impegno nel diffondere nel territorio, per i rispettivi ambiti di competenza e influenza, quanto viene elaborato nel corso dei processi di conduzione partenariale. Ciò allo scopo di migliorare la comprensione diffusa di attività e scelte di *policy* di valore strategico e di favorire l’accesso agli strumenti e alle opportunità che via via vengono resi disponibili.

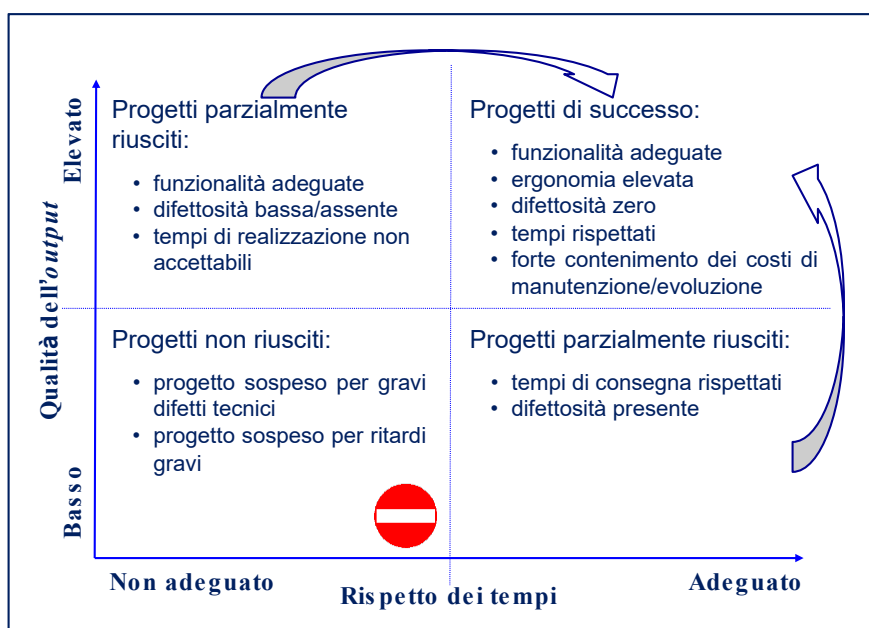
Metodi e strumenti

Il disegno e la gestione di una politica (a ancora di più di una politica cui si chiede di produrre innovazioni di carattere strutturale) è un processo analogo a quelli che, nel mercato, vengono adottati per supportare il ciclo produttivo di prodotti e servizi ad altissimo livello di innovazione e qualità. Entrambi sono oggetti “unici”.

Una “procedura” prevede un processo lineare e ripetitivo; per disegnare e attuare una politica che deve generare innovazione strutturale non ci sono, in ambito pubblico, modelli formalizzati. Per immaginarli va fatto riferimento alle esperienze delle imprese che si sono affermate in mercati ad alta competitività e innovatività. Queste esperienze si caratterizzano per tre caratteristiche comuni: (i) profilo tecnico del prodotto/servizio, (ii) profilo del processo produttivo, (iii) profili di competenza per la conduzione dei processi. Di seguito viene proposta una lettura di queste componenti che deriva dalle esperienze in ambiente di mercato, che va considerata come la base per lo sviluppo di soluzioni dedicate rispetto ai processi di *policy making*.

Lo schema che segue descrive le caratteristiche di un prodotto/servizio. Il *target* cui puntare è rappresentato nel quadrante in alto a destra.

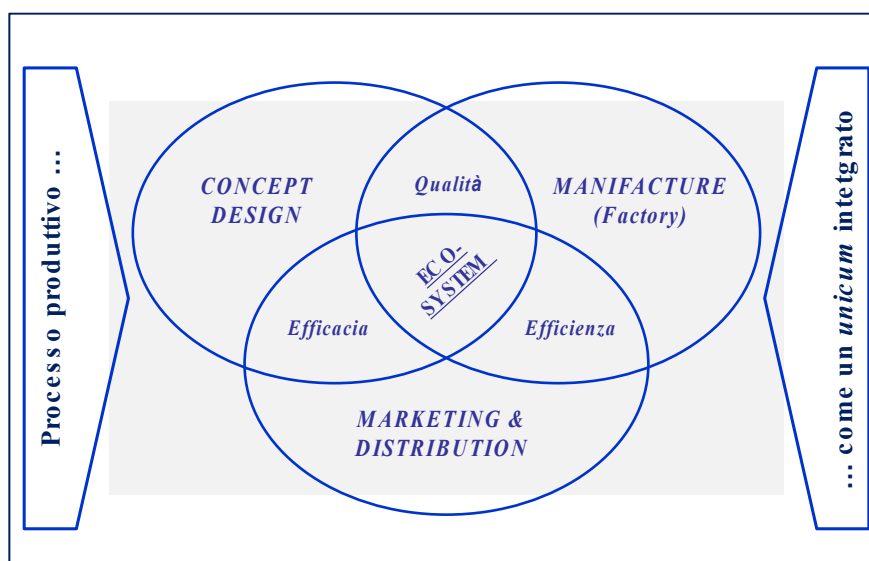
Schema 15 – Profilo tecnico del prodotto/servizio



Lo schema che segue descrive le caratteristiche del processo produttivo. In primo luogo va detto che si parte da una storia che ha sperimentato modelli diversi ogni volta imparando e migliorando: non si parte da zero. Esistono, quindi, paradigmi che oramai possiamo dire “tradizionali”, ma non per questo obsoleti: a es., grazie al *lean manufacturing* la mecatronica reggiana ha raggiunto i livelli di efficienza produttiva richiesti dai suoi grandi clienti internazionali (Caterpillar, Maja, ecc.) e il *Total Quality Management* è pratica comune in tutte le filiere del *Made in Italy* che operano sui mercati di alta gamma.

Ma tutto ciò non basta. Se l’orizzonte di riferimento nel quale ci si muove (il mercato, nel caso di una impresa, il sistema socio-economico e territoriale di riferimento per ciò che attiene alle politiche pubbliche) chiede innovazione continuativa occorre integrare i paradigmi tradizionali con paradigmi più nuovi e di frontiera. Dal *Made in Italy* ci viene il *concept design* che supporta i processi di innovazione di prodotto; da aziende di successo in molte filiere diverse deriviamo l’*ecosystem manufacturing*, che rivoluziona i processi produttivi.

Schema 16 – Profilo tecnico del processo produttivo



In che modo? Abbandonando la logica del processo lineare (prototipazione/*concept design* -> ingegnerizzazione -> produzione -> distribuzione), nel quale le diverse funzioni intervengono in modo sequenziale, per adottare una metodologia che vede collaborare le medesime funzioni fin dal primo momento in un processo che diviene circolare e nel quale, a partire dal *concept* del prodotto servizio per giungere fino al prodotto/servizio collocato nel proprio mercato di riferimento, le funzioni collaborano apportando al processo, progressivamente, elementi derivanti dal proprio specifico punto di vista e dalla propria esperienza. Il processo diviene circolare. I vantaggi di questo approccio consistono nella compressione dei tempi che portano un prodotto/servizio a essere disponibile e in una qualità dell'*output* prossima al difetto zero.

Un processo partenariale è più simile a questo modello che a quello lineare. Da qui è possibile partire per sperimentare una pratica analoga e, insieme, specifica.

Per gestire un processo di questa natura occorrono competenze specifiche. Lo schema che segue offre una mappa dell'area di competenza cui fare riferimento.

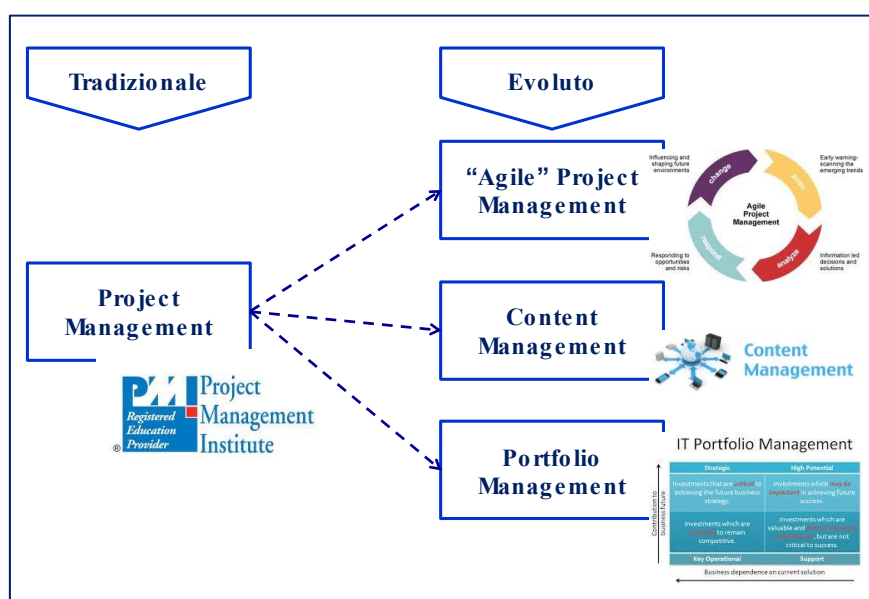
In generale, si fa riferimento al concetto di *Project Management* professionale¹¹. Nel mercato questo ambito professionale ha avuto una diffusione ampia e si è progressivamente articolato per tipologie di campo di applicazione e per livelli di complessità.

¹¹ Nello schema si fa riferimento, al solo scopo esemplificativo, a uno degli *standard* internazionali più accreditati. L'indicazione che si vuole dare, nel caso un'Amministrazione voglia dotarsi di competenze di questo tipo, di scegliere profili accreditati internazionalmente. In pratica, è possibile tanto indirizzare propri quadri o dirigenti verso corsi di formazione che li porteranno ad acquisire certificazioni progressivamente sempre più vicine ai profili di fabbisogno dell'Amministrazione, quanto inserire tali profili nei concorsi finalizzati all'assunzione, quanto, infine, utilizzare lo strumento dell'Assistenza Tecnica.

I processi di *policy making* e, in particolare, quelli che abbiamo identificato come ambito elettivo per l'esercizio della *partnership* partenariale sono processi ad alta complessità. I tre profili di specializzazione "evoluti" proposti nello schema hanno tutti una specifica utilità nel caso dei processi partenariali. Nello specifico:

- quello che viene comunemente definito come *Agile Project Management* rappresenta il livello di specializzazione più elevato e, come caratteristica distintiva, presenta una capacità di gestire processi ad alta e altissima flessibilità cui partecipano attori differenti per ruolo e scopo (di pensi al caso della co-progettazione di interventi ad alto tasso di strategicità e finalizzati a innovazioni strutturali);
- il *content management* fa riferimento non tanto al processo nel suo insieme, ma alla definizione del contenuto specifico di un oggetto (di un intervento);
- il *portfolio management* descrive le competenze necessarie a gestire un insieme di progetti tra i quali è necessario mantenere una coerenza in termini di contenuti e di integrazione (è il caso dell'AdP e dei PO).

Schema 17 – Le competenze per la gestione dei processi partenariali



Un'organizzazione dedicata a supporto dell'Amministrazione

Se partiamo dalla convinzione che i processi partenariali possono migliorare significativamente la capacità di una Amministrazione di raggiungere i propri obiettivi (che sono quelli a lei affidati dalla comunità di riferimento), convinzione che è alla base di queste Linee Guida, le Amministrazioni devono dotare le proprie AdG (e, nel caso vadano verso modelli di programmazione integrata, dotarsi a livello della Amministrazione nel suo insieme) di un supporto organizzativo dedicato e adeguato. Quale?

Senza scegliere una denominazione specifica (Segreteria del Partenariato, Ufficio del Partenariato, etc.) ci si deve concentrare sul profilo delle competenze di cui deve dotarsi, distinguendo tra le competenze che è preferibile facciano parte stabile dell'organizzazione interna e competenze che possono/debbono essere, per motivi specifici, essere cooptate in modo flessibile dall'esterno. Nello specifico:

- la funzione di *Project Management*, così come sopra descritta (*Agile Project Management, content management, portfolio management*) va incardinata nell'organizzazione. Il profilo della funzione deve integrare le competenze previste dagli *standard* internazionali con competenze specifiche, quali: conoscenza dell'Amministrazione, delle normative di riferimento, del territorio di riferimento (con particolare riguardo alle dinamiche sociali ed economiche, al sistema degli *stakeholder*, etc.). I profili di *project management* cui di fa qui riferimento non sono in generale presenti nella Pubblica Amministrazione, se non in ambiti quali i Sistemi Informativi o gli interventi infrastrutturali. In una fase transitoria potrà essere necessario acquisirli dal mercato, ma questa non può diventare una condizione strutturale;
- le conoscenze e le competenze che si rendono necessarie per la co-conduzione dei processi partenariali sono specifiche per ciascuna politica e, dal momento che agiamo nell'ambito di una economia moderna caratterizzata da varietà e innovazione, possono essere molto ampie, diversificate, mutevoli nel tempo del ciclo di programmazione. Poterne disporre significa agire combinando più modalità di acquisizione:
 - in primo luogo va acquisita la disponibilità delle conoscenze e delle competenze presenti nell'Amministrazione: (i) in quella di riferimento, rappresentata dalle funzioni che presidiano specifici ambiti verticali, alle quali va chiesto anche di acquisirle dalla propria rete di *stakeholder*; (ii) nelle altre Amministrazioni di pari livello o a diverso livello. E', questo, uno specifico modo di attivare pratiche di *multilevel governance*;
 - in secondo luogo, va capitalizzato il patrimonio di conoscenze, esperienze, relazioni dei *partner* (quella che può essere definita l'intelligenza collettiva del territorio). Questa condizione deve far parte esplicita del patto di *partnership*: il passaggio da un ruolo di *stakeholder* a quello di *partner* implica porre il progetto comune al centro dei processi di *policy making*;
 - in terzo luogo, ove i due canali precedenti non esaurissero il fabbisogno (condizione, per molti motivi, frequente) occorre utilizzare altri strumenti quali l'Assistenza Tecnica. Ciò vale non solo per i contenuti, ma anche, a esempio, per l'utilizzazione di metodi e strumenti avanzati di trattamento delle informazioni (*Business Intelligence*, con riferimento, a esempio, a strumenti di *impact analysis*, ai *cultural/political analytics*, etc.).

Un presidio nazionale in funzione di coordinamento e di supporto

Si è più sopra accennato, con riferimento ai processi di *policy making*, ai fenomeni di mancato coordinamento tra Amministrazioni sia sul piano orizzontale che verticale. A questo va aggiunto che la capacità di gestire i processi partenariali è molto diversificata.

E' necessario che queste due situazioni vengano affrontate, puntando a una profonda maturazione del Partenariato come modalità indispensabile, aldilà del dettato del Codice Europeo, per un processo di *policy making* adeguato alle necessità e alle potenzialità del Paese. Se consideriamo l'insieme delle Amministrazioni titolari dell'AdP e dei PO, insieme ai loro Partenariati, come un motore potente di innovazione occorre: (i) portare il sistema, progressivamente, verso livelli di qualità elevati e omogenei, (ii) mettere a fattor comune i risultati delle migliori pratiche, (iii) favorire e sostenere la cooperazione orizzontale e verticale tra Amministrazioni, (iv) rendere disponibili e condividere conoscenze e competenze acquisibili a livello internazionale, (v) aggiornare e innovare la gamma di strumenti per la co-conduzione dei processi partenariali.

Per raggiungere questi obiettivi appare necessario valutare la necessità di un presidio a livello nazionale.

3. Parte seconda – provvedimenti e strumenti attuativi

Nei provvedimenti attuativi, ovvero di effettiva costituzione da parte delle Amministrazioni del partenariato, si propongono di seguito gli articoli della Convenzione/Protocollo d'Intesa.

- Ambito di applicazione
- Oggetto
- Modalità di selezione dei *partner* (pertinenza, rappresentanza, ecc.)
- Composizione del Partenariato generale (elenco *partner* legati alla sottoscrizione della Convenzione/Protocollo d'Intesa/altra formula e quindi cristallizzato a quella data, con possibilità di ampliamento/decadenza in ragione della sezione precedente, ecc.)
- Partenariato di settore (ovvero, facoltà per le diverse strutture regionali di definire un proprio partenariato di settore; a esempio: istruzione, cultura, ambiente, trasporti, turismo, sanità, *welfare*, etc.) i cui risultati vengono sottoposti, in termini di proposta già condivisa con il Partenariato rappresentante di interessi specifici, al Partenariato generale)
- Funzioni (consultive in ordine a: ...)
- Istituzione di una specifica funzione di supporto al PES (composta da ...)
- Modalità di convocazione delle riunioni (chi, entro quanto tempo, possibilità per il PES di chiedere convocazioni, ecc.)
- Ordine del Giorno e trasmissione della documentazione (chi lo definisce, modalità di iscrizione di altri punti all'OdG da parte del PES)
- Deliberazioni (prassi del consenso/voto)
- Verbali (approvazione in presenza o con procedura scritta)
- Procedure scritte (tempi di redazione, tempi di chiusura, etc.)
- Clausola di riservatezza
- Disposizioni sul conflitto di interessi
- Eventuali norme finali

4. Il percorso di costruzione delle Linee Guida

Il percorso di redazione delle Linee Guida è stato condotto con l'obiettivo di dare applicazione ai principi cui il Progetto OC si ispira. Il disegno del processo è stato sviluppato in coerenza con quanto sperimentato nella fase di costruzione partenariale del Progetto OC, fino alla ammissione del progetto al finanziamento.

Lo schema evidenzia il percorso di co-conduzione del Progetto fin qui realizzato, partendo dai due incontri del Laboratorio Permanente sul Partenariato, nel corso dei quali i *partner* sono stati aggiornati sulle attività svolte dal Beneficiario per creare le condizioni per un avvio operativo del medesimo e, nella seconda, il varo dei primi due LabRI.

Schema 18 – La partecipazione al processo di redazione delle Linee Guida

Progetto Officine Coesione – Partecipazione ai processi partenariali attivati										
• nel Laboratorio Permanente sul Partenariato (LPP)										
• nei Laboratori di Ricerca e Intervento (LabRI1 "Metodi e strumenti per l'attivazione, regolazione e gestione dei partenariati", LabRI2 "Metodi e strumenti per il rafforzamento della partecipazione")										
Partner		Incontri								
Partenariato	Organizzazione	LPP del 1 luglio 2020	LPP del 20 ottobre 2020	LabRI del 19 novembre 2020	LabRI del 19 gennaio 2021	LabRI del 8 aprile 2021	LabRI del 18 maggio 2021	LabRI del 25 giugno 2021	Indice di partecipazione	
Partenariato Istituzionale	Agid	1	0							
	Regione Veneto	0	1							
	Dipartimento Funzione Pubblica - NUVAP	1	1	1	1	1	1	1	100,0%	
	Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili	1	0	1	1	0	1	1	71,4%	
	Regione Basilicata	1	0	1	1	1	1	1	85,7%	
	Regione Calabria	0	1	1	0	0	0	0	28,6%	
	Regione Campania	1	1	1	1	1	1	0	85,7%	
	Regione Lazio	0	0	0	0	1	1	1	42,9%	
	Regione Piemonte	1	1	0	0	1	1	1	71,4%	
	Regione Puglia	1	1	1	1	1	1	1	100,0%	
	Regione Sardegna	1	1	1	1	0	1	1	85,7%	
	Regione Valle D'Aosta	1	0	1	1	1	1	0	71,4%	
	Indice di partecipazione		69,2%	53,8%	80,0%	70,0%	70,0%	90,0%	70,0%	74,3%
Partenariato Economico-Sociale	Coldiretti	0	1							
	Confagricoltura	0	1							
	Confcommercio	1	0							
	CGIL	0	0	1	1	1	0	1	57,1%	
	Cia	0	1	1	0	0	0	0	28,6%	
	CNA	0	1	1	1	1	1	1	85,7%	
	Confcooperative	0	1	0	1	1	0	1	57,1%	
	Confedir	1	1	1	1	1	1	1	100,0%	
	Confindustria	0	1	1	1	1	1	1	85,7%	
	Confisal	1	1	1	1	1	1	1	100,0%	
	Forum Terzo Settore	1	1	0	0	1	0	1	57,1%	
	Indice di partecipazione		33,3%	75,0%	66,7%	66,7%	77,8%	44,4%	77,8%	71,4%

Il profilo della partecipazione evidenziato dallo schema è stato caratterizzato da:

- una sostanziale coincidenza tra i partecipanti agli incontri del LPP (23 partner che hanno partecipato ad almeno uno dei due incontri) e quelli che hanno partecipato ai LabRI (18, pari al 78%);

- un sostanziale equilibrio nella composizione dei LabRI tra Partenariato Istituzionale e Partenariato Economico-Sociale (rispettivamente il 56% e il 44% dell'insieme dei partecipanti);
- una forte continuità dell'impegno: (i) i *partner* istituzionali hanno in media partecipato a 3 incontri su quattro e l'indice di partecipazione tende a crescere nel tempo (dal 69% del primo incontro del LPP al 70% dell'ultimo incontro dei LabRI); (ii) i *partner* economico-sociali hanno in media partecipato a più di 2 incontri su 3 e l'indice di partecipazione cresce significativamente del primo incontro del LPP (33%) all'ultimo incontro dei LabRI (78%).

Lo schema non registra un dato significativo: tra un incontro e l'altro dei LabRI si è regolarmente svolta un'attività che ha visto i *partner* collaborare con il *Team* degli esperti di Officine Coesione nella realizzazione di attività finalizzate a predisporre i contenuti per l'incontro successivo.

5. ALLEGATI

Queste Linee Guida sono completate da un documento che raccoglie la documentazione sul percorso compiuto dal gruppo di lavoro che ha aderito al LabRI.