



## ***Comitato economico e sociale europeo***

Contributo del gruppo Lavoratori

**Il ruolo delle organizzazioni sindacali e delle parti sociali nella  
programmazione e nel monitoraggio delle politiche di coesione  
economica e sociale nell'ambito del nuovo quadro finanziario 2014-  
2020**

**Sintesi**

## 1. La posta in gioco relativa alle decisioni adottate, su sfondo di crisi economica e sociale, in merito al bilancio UE per il periodo 2014-2020 rispetto al periodo precedente (2007-2013)

All'inizio del luglio 2013 le istituzioni dell'Unione europea (Commissione europea, Consiglio e Parlamento europeo) hanno adottato il quadro finanziario pluriennale (QFP), ossia il bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020, al termine di mesi di difficili discussioni e negoziati e sullo sfondo di una crisi finanziaria, economica e sociale senza precedenti per gli Stati membri. L'accordo concluso a seguito di tali negoziati stabilisce una riduzione di circa il 7 % del bilancio europeo per il 2014-2020 rispetto al periodo 2007-2013 (ossia la copertura di spese per 908 miliardi di euro rispetto ai 977 miliardi del periodo precedente), pur prevedendo una certa flessibilità nell'utilizzo dei fondi.

Eppure, alla luce del rapporto strategico sull'attuazione dei programmi relativi alla politica di coesione economica e sociale nel periodo 2007-2013 (pubblicato dalla Commissione il 18 aprile 2013), gli investimenti finanziati dal Fondo sociale europeo (FSE), dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo di coesione hanno contribuito sia al superamento della crisi che alla crescita, consentendo in particolare un notevole aumento del numero di beneficiari di un sostegno all'occupazione (da 10 milioni all'anno, prima del 2010, a quasi 15 milioni all'anno, dopo quella data) e, a partire dal 2010, una sostanziale accelerazione dei risultati per quanto riguarda gli aiuti alle PMI: sono stati creati circa 400 000 posti di lavoro (la metà dei quali nel biennio 2010-2011), di cui 15 600 nel settore della ricerca e 167 000 nelle PMI.

Tramite i suoi tre fondi — il FESR, l'FSE e il Fondo di coesione — la politica di coesione economica e sociale dell'UE ha realizzato investimenti per 347 miliardi di euro (di cui 76 dell'FSE) nei 27 Stati membri per il periodo 2007-2013, una somma pari al 35 % del bilancio totale dell'UE (975 miliardi di euro) nello stesso periodo.

Ricordiamo quali sono gli obiettivi, il bilancio e le linee guida d'azione del programma per il periodo 2007-2013, nonché le modifiche apportate per il periodo 2014-2020: la politica di coesione fornisce il quadro per gli investimenti e il sistema di attuazione necessari per raggiungere gli obiettivi della strategia politica condotta dall'UE in un dato periodo (la strategia di Lisbona per il periodo 2000-2010 e la strategia Europa 2020 per il decennio successivo). Essa è stata riveduta in modo da poter essere attuata con maggiore efficacia e in modo da far coincidere i suoi obiettivi quanto più possibile con quelli di Europa 2020. Ai fini di una strutturazione omogenea della politica di coesione regionale, la programmazione del periodo 2007-2013 ruotava intorno a tre obiettivi comunitari: "Convergenza", "Competitività regionale e occupazione" e "Cooperazione territoriale europea", finanziati da uno o più fondi, i quali a loro volta erano articolati in programmi operativi (PO) attuati a livello nazionale e/o regionale.

La programmazione 2014-2020 tiene conto dei seguenti cinque obiettivi principali della strategia Europa 2020:

1. Occupazione: un posto di lavoro per il 75 % delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni.
2. Ricerca e sviluppo: investire il 3 % del PIL dell'UE nella R&S.
3. Cambiamento climatico ed energia: riduzione del 20 % delle emissioni di gas a effetto serra rispetto al 1990, impiego di energia da fonti rinnovabili per una quota del 20 % e aumento del 20 % dell'efficienza energetica.
4. Istruzione: diminuzione del tasso di abbandono scolastico a meno del 10 %; un diploma dell'insegnamento superiore per almeno il 40 % della popolazione di età compresa tra i 30 e i

34 anni.

5. Povertà ed esclusione sociale: riduzione di almeno 20 milioni del numero di persone vittime o a rischio di povertà ed esclusione sociale.

Un altro elemento importante degli obiettivi fissati per il bilancio dell'UE 2014-2020 è la raccomandazione della Commissione, approvata dal Consiglio e dal Parlamento europeo, di stanziare almeno il 20 % del bilancio per progetti dedicati al pacchetto su energia e clima (le direttive europee sugli obiettivi 20-20-20), mobilitando anche il contributo della BEI: si tratta infatti di sfruttare un'opportunità di uscita dalla crisi, con ricadute significative sull'occupazione e sul metodo di gestione della transizione sociale e professionale, un processo all'interno del quale le esigenze di formazione da soddisfare rappresentano una sfida prioritaria. In Spagna sono state attuate delle buone pratiche di partenariato, con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali (periodo 2007-2013), in merito a progetti di questo tipo (ad esempio il programma Empleaverde o il progetto Informa-Ambiental).

## **2. La posta in gioco relativa all'applicazione dell'articolo 5 del nuovo regolamento recante disposizioni comuni per quanto concerne il coinvolgimento delle parti sociali, alla luce delle esperienze realizzate nel periodo 2007-2013.**

Tuttavia – ed è questo il tema principale del presente studio – le proposte della Commissione, approvate dal Consiglio e dal Parlamento europeo, relative ai fondi che rientrano nel quadro strategico comune (QSC) per il periodo 2014-2020 prevedono chiaramente l'obbligo per gli Stati membri di associare le parti economiche e sociali, e quindi anche le organizzazioni sindacali, in tutte le fasi del processo di gestione dei fondi contemplati dal presente studio, vale a dire i fondi strutturali (FSE e FESR) e il fondo di coesione consacrati alla politica di coesione economica e sociale dell'UE.

L'applicazione generalizzata del principio di partenariato (comprendente un codice di condotta europeo sul partenariato), la cui base è l'articolo 5 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni, persegue diversi obiettivi.

Essa mira infatti ad ottimizzare la gestione dei fondi europei promuovendone un impiego efficace, che corrisponda ai bisogni e alle aspettative dei gruppi di popolazione interessati. Tale applicazione deve inoltre consentire di sfruttare le conoscenze e l'esperienza dei partner che operano nei rispettivi ambiti d'interesse, permettendo così di ottimizzare la gestione delle politiche condotte. Infine, essa deve consentire la diffusione dell'innovazione, sia sul piano della cultura del dialogo che di una migliore accettazione delle azioni avviate (maggiore legittimità).

Un esame critico della pratica del partenariato nei 12 Stati membri dell'UE che formano oggetto del presente studio per il periodo 2007-2013 permette di mettere chiaramente in luce i vantaggi che ne derivano.

All'interno del campione utilizzato per lo studio sono stati analizzati degli esempi di buone pratiche relative a tutte le fasi del processo di gestione dei fondi strutturali, vale a dire la programmazione, l'attuazione, il controllo e la valutazione dell'impiego dei fondi stessi. Si sono tuttavia constatate notevoli disparità riguardo alla qualità del partenariato sia tra i vari paesi UE – dove talvolta l'associazione dei partner è puramente formale (soprattutto nei paesi dell'Europa centrale e orientale) – sia persino tra regioni del medesimo Stato membro (ad esempio nel caso dei *Land* tedeschi).

È importante sottolineare che la realizzazione di un partenariato efficace presuppone il verificarsi di una serie di condizioni.

In primo luogo, il partenariato deve riguardare tutte le tappe del processo di gestione e deve essere attuato in una fase quanto più possibile precoce. La partecipazione alla fase di programmazione è infatti essenziale per incidere sugli obiettivi perseguiti e sui mezzi messi in campo per conseguirli.

In secondo luogo, la fase di valutazione è altrettanto importante se viene adeguatamente realizzata e se i pertinenti risultati vengono utilizzati per migliorare la gestione dei fondi nell'ambito dell'attuazione del successivo quadro finanziario pluriennale. La valutazione permette di garantire un'ottimizzazione permanente delle iniziative condotte ed è determinante per assicurarne la sostenibilità.

Per associare i partner all'insieme delle fasi del processo occorre tuttavia fornire loro i mezzi per svolgere i compiti loro assegnati. Il processo di *governance* multilivello dei fondi strutturali è in effetti estremamente complesso. Questa costruzione di capacità dipende non solo dalle conoscenze indispensabili di cui i partner devono disporre, ma anche dai mezzi che vengono loro attribuiti, come ad esempio delle strutture di assistenza, ma anche di coordinamento e di rappresentanza.

Per finire, il partenariato non può esistere se non ne viene formalizzata la *governance*: l'associazione di numerosi partner diversi, le esigenze di coordinamento e di diffusione delle informazioni, oltre che la necessità di garantire la trasparenza, impongono infatti la definizione di regole ben precise.

### **3. La capacità di associare le organizzazioni sindacali prima ancora dell'avvio delle procedure di programmazione dipende in larga misura dalla cultura del dialogo sociale.**

Nell'ambito della gestione dei fondi strutturali la fase di programmazione è di fondamentale importanza, poiché è rivolta alla definizione degli obiettivi, delle strategie e delle azioni che verranno realizzati. In Europa, le organizzazioni sindacali vengono in genere effettivamente associate all'elaborazione del quadro di riferimento strategico nazionale e alla concezione dei programmi operativi, benché la loro partecipazione possa assumere forme diverse a seconda delle particolarità di ciascun paese. Nel campione complessivo oggetto del presente studio le organizzazioni sindacali risultano quindi rappresentate tanto negli organi consultivi quanto nelle sedi in cui si svolge il dialogo sociale tripartito, che incide in misura rilevante sul contenuto sia del quadro di riferimento strategico nazionale che dei programmi operativi. L'associazione di tali organizzazioni può tuttavia essere di qualità variabile, in funzione soprattutto della cultura del dialogo sociale che contraddistingue il paese in questione. Sono infatti riscontrabili differenze anche notevoli tra le modalità di associazione delle parti sociali in paesi (ad esempio la Francia, la Germania o l'Italia) in cui la cultura del dialogo sociale ha già una lunga tradizione ed è ben radicata nelle mentalità, e quelle degli Stati membri dell'Europa orientale (in particolare la Polonia e la Repubblica ceca), non soltanto per quanto riguarda il contenuto di tale dialogo, ma anche in merito a taluni aspetti più formali quali la frequenza delle riunioni e l'accesso alla documentazione. È altresì opportuno assicurare una rappresentanza equilibrata di tutte le parti interessate, cosa che non sempre avviene (ad esempio nel caso dell'Ungheria).

La fase di programmazione deve inoltre servire a realizzare un'analisi contestuale che consenta di accertare l'adeguatezza del partenariato e il grado di comprensione della sua funzione da parte dei soggetti interessati; deve anche costituire l'occasione per svolgere un'analisi condivisa dei bisogni, per individuare con precisione i gruppi destinatari come pure gli ostacoli (regolamentari o giuridici) e

le barriere, nonché per tracciare un bilancio delle precedenti esperienze del partenariato, e infine deve offrire un'opportunità preziosa per reperire potenziali sinergie. Per la fase di programmazione 2007-2013 è stato perciò possibile analizzare una serie di buone pratiche attuate, in particolare, in Germania, Francia e Italia, ma anche in Romania (analisi contestuale delle esigenze in materia di aiuti agli indigenti e di applicazione di politiche attive del mercato del lavoro) e in Ungheria (consultazione ad ampio raggio di diverse migliaia di organizzazioni). Vale la pena di citare inoltre l'esempio dell'Irlanda, paese in cui è stato negoziato e attuato un accordo di partenariato di vasta portata e che affronta un gran numero di tematiche, prima ancora che venisse definito il piano nazionale di sviluppo (importante programma di investimenti per un importo superiore a 180 miliardi di euro), una parte del quale era dedicata all'utilizzo dei fondi strutturali.

#### **4. Il valore aggiunto del partenariato è indubbiamente più evidente al momento della preparazione degli inviti a presentare progetti e nel quadro delle procedure di selezione di questi ultimi**

In genere, le organizzazioni sindacali sono scarsamente associate alla definizione delle procedure di attuazione e all'elaborazione delle regolamentazioni, il che è imputabile al carattere tecnico di questa fase e al ruolo assegnato, in tale contesto, alla pubblica amministrazione. Malgrado ciò, le organizzazioni sindacali hanno un ruolo da svolgere, soprattutto per quanto concerne l'individuazione di ostacoli potenziali (esempio di buona pratica nella Repubblica ceca).

Quanto alla preparazione degli inviti a presentare proposte e alla procedura di selezione dei progetti, anche in questo caso la partecipazione delle organizzazioni sindacali dipende in larga misura dal livello del dialogo sociale nel paese in questione. Il grado di associazione può spaziare dalla semplice informazione alla consultazione sin dalla fase preliminare. Nel complesso, le organizzazioni sindacali sottolineano di venire coinvolte in misura maggiore nella gestione delle risorse dell'FSE rispetto alla gestione dei fondi dell'FESR.

Alcuni esempi di buone pratiche offrono una chiara dimostrazione dei vantaggi di una gestione dei fondi europei ad opera dei partner stessi. Si possono citare le esperienze della Francia (progetti di formazione di sindacalisti a livello regionale) e della Spagna (progetto regionale di prevenzione dell'abbandono scolastico), oltre all'esempio della Germania che rientra anch'esso in questa tendenza. Nei paesi citati l'associazione delle organizzazioni sindacali in questa fase ha permesso la sostenibilità delle azioni intraprese (introduzione del criterio del "gute arbeit", iniziativa "Weiter Bilden"); inversamente, l'esempio della Polonia offre la dimostrazione delle carenze riscontrate a causa della mancata partecipazione delle organizzazioni sindacali.

#### **5. Molto resta ancora da fare riguardo alla formalizzazione delle procedure di partenariato, segnatamente per la fase di controllo e di valutazione**

Nell'insieme dei paesi che fanno parte del campione analizzato, il livello di rappresentanza delle organizzazioni sindacali nei comitati di sorveglianza in fase di controllo e valutazione varia a seconda dei casi: per quel che riguarda l'FSE, in genere queste organizzazioni sono membri a pieno titolo e con diritto di voto; nel caso dell'FESR e dell'FEASR, invece, è più raro che siedano in tali comitati. Occorre soprattutto intensificare l'azione riguardo alla formalizzazione del partenariato. Persino nel caso della Germania si segnalano delle difficoltà nell'ottenere preventivamente tutta la documentazione necessaria nonché una certa opacità nell'impiego dei fondi.

Inoltre, alla stregua delle altre parti sociali, le organizzazioni sindacali sono scarsamente associate alla valutazione della gestione dei fondi strutturali, un campo in cui la loro partecipazione si limita ad una semplice comunicazione di informazioni. Eppure, anche la fase di valutazione ha la sua importanza, in quanto consente di migliorare la programmazione e di trarre degli insegnamenti dagli errori commessi in precedenza. Allo stesso modo, non andrebbe sottovalutato il ruolo che possono svolgere le parti sociali nella fase di valutazione intermedia della gestione dei fondi (si veda il caso di buona pratica attuata in Italia, che ha permesso di riassegnare parte dei fondi strutturali all'obiettivo di lotta agli effetti della crisi economica).

#### **6. Una delle principali richieste avanzate dalle organizzazioni sindacali nel quadro della gestione dei fondi strutturali europei è quella di rafforzare l'assistenza tecnica.**

In quasi tutti i paesi oggetto del presente studio l'estensione e il miglioramento delle capacità tecniche delle organizzazioni sindacali costituiscono dei nodi importanti. Le capacità tecniche delle parti sociali sono un fattore essenziale, poiché da esse dipende la qualità del contributo che le parti potranno fornire nel quadro di uno sviluppo del partenariato nel periodo di programmazione 2014-2020. Formuliamo le seguenti raccomandazioni in materia di assistenza tecnica all'indirizzo delle organizzazioni sindacali e delle parti sociali: esse devono acquisire competenze tecniche sia nel campo della programmazione e gestione dei fondi strutturali sia in quello dell'analisi dei problemi emersi nella fase di individuazione delle esigenze. Sembra anche indispensabile offrire un sostegno operativo per rimediare all'assenza di mezzi messi a disposizione delle organizzazioni sindacali (si veda, ad esempio, la situazione in Polonia, Repubblica ceca o Finlandia).

Il meccanismo di gestione dei fondi strutturali europei è piuttosto complesso, e la sua conoscenza e comprensione richiedono programmi di formazione specifici dei responsabili sindacali attivi sul terreno, non solo a livello nazionale ma soprattutto a livello regionale, dove spesso i mezzi sono insufficienti (di grande interesse al riguardo è il progetto SPESLab, realizzato in Italia).

Un altro aspetto dell'assistenza tecnica che è stato evidenziato è la scarsità di mezzi organizzativi di cui dispongono numerose organizzazioni sindacali per poter esprimere rappresentanti competenti nelle diverse sedi preposte alla programmazione, al controllo e alla valutazione della gestione dei fondi strutturali e di coesione (ad esempio in Polonia o in Finlandia).

#### **7. La generalizzazione dell'assistenza tecnica è tanto più necessaria in quanto occorre estendere l'applicazione del principio di partenariato.**

La questione dell'aumento dei mezzi a disposizione risulta tanto più cruciale in quanto l'estensione del partenariato dovrebbe, secondo le aspettative, rafforzare la partecipazione delle organizzazioni sindacali, il che richiederà loro, di conseguenza, un impegno maggiore. La proposta di un codice di condotta sul partenariato avanzata dalla Commissione prevede del resto che i partner vadano selezionati in base alle loro capacità e competenze ad aderire al partenariato. La questione non riguarda soltanto il carico di lavoro o il contributo tecnico dei partner – e quindi la loro conoscenza delle esigenze e la loro competenza in materia –, ma tocca anche il coordinamento e la diffusione delle informazioni. In questo senso, il problema va inquadrato da una duplice prospettiva: quella della relazione orizzontale con gli altri partner e quella del coordinamento verticale (strutture nazionali, regionali e locali).

Meriterebbe perciò di venire ulteriormente sviluppata la realizzazione di strutture adeguate come i centri di coordinamento del partenariato (cfr. gli esempi di buone pratiche in Germania e in Irlanda,

dove l'organismo POBAL offre ai partner un'assistenza tecnica appropriata). Si dovrebbe poi compiere uno sforzo particolare per quanto riguarda l'aggiornamento professionale del personale della pubblica amministrazione. Il quadro di riferimento strategico nazionale per l'Italia, ad esempio, sottolinea assai giustamente la necessità di formare i funzionari pubblici alla cultura e all'esercizio del partenariato.

Il presente studio è stato elaborato da Syndex su richiesta del gruppo Lavoratori del Comitato economico e sociale europeo

**Autori del rapporto:**

Redazione: Andrzej Jakubowski e Alain Mestre

Contributi di: Maria-Angeles Romero, Marcel Spatari, Katarzyna Szczepanik.

Documentazione: Annick Boico

CONTRATTO n. CES. 19018 (EESC/COMM/15/2012)  
Settembre 2013