

Protocollo d'Intesa

“Per l’attuazione della Programmazione Regionale Unitaria 2007/2013”

Premesso che:

- il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, approvato dalla Commissione UE il 13 luglio 2007, stabilisce, al Capitolo VI.2.2 *Coinvolgimento dei partner socio-economici*, che:
 - “il partenariato economico-sociale rappresenta un principio e un valore che, in un sistema aperto e in un ordinamento pluralista, consente di prendere decisioni pubbliche sulla base di conoscenze adeguate e di verificarne l’attuazione e gli effetti”. Ciò implica “il riconoscimento, da parte delle istituzioni pubbliche, della capacità del tessuto sociale intermedio a convogliare e mediare le istanze di una società complessa e un patrimonio di conoscenze disperse fra una moltitudine di soggetti, la cui acquisizione è necessaria per migliorare l’efficacia delle politiche”.
 - “[...] è principio fondante della programmazione comunitaria, rafforzato da ultimo negli Orientamenti Strategici per la Coesione, che si traduce in metodo e prassi amministrativa attraverso il coinvolgimento dei partner economici e sociali lungo tutto il processo decisionale: nella fase di identificazione delle scelte e priorità, nella traduzione in obiettivi e strumenti, nella sorveglianza e nella valutazione. Esso sarà esteso, in accordo con la impostazione unitaria di questo Quadro, anche alla componente nazionale della politica regionale aggiuntiva”.
 - Le finalità del coinvolgimento delle parti economiche e sociali sono infatti diverse e di primario rilievo:
 - promuovere la cultura dello sviluppo partecipato, tramite la definizione di atti di programmazione condivisi, anche al fine di rafforzarne la legittimità sociale, estendere il consenso, promuovere una più efficace mobilitazione sugli obiettivi perseguiti sulla base di una chiara identificazione delle rispettive responsabilità e di conseguenza una più forte “accountability” delle politiche, come condizione del loro successo;
 - migliorare la qualità e l’efficacia delle scelte (indirizzi, obiettivi, strumenti, criteri, risorse, impatti) rendendo il partenariato parte integrante del processo valutativo che deve reggere le decisioni;
 - migliorare la qualità e l’efficacia dell’attuazione mediante più incisivi e partecipati processi di sorveglianza e valutazione (cfr. anche par. VI.2.3), anche al fine di rafforzarne l’orientamento ai risultati finali. Ciò anche attraverso l’adeguamento degli strumenti di informazione ed interscambio, nel quadro di una maggiore trasparenza dell’azione amministrativa.
- il Documento Strategico Regionale per la politica di Coesione 2007-2013, adottato dalla Giunta Regionale il primo agosto 2006, al Capitolo 7.1 afferma risolutamente che:
 - è essenziale l’attivazione sistematica delle diverse componenti del partenariato istituzionale e del partenariato economico e sociale, per un’appropriata definizione, per ciascuna scala, delle politiche, dei programmi e delle scelte di maggior rilievo;
 - la concertazione con il partenariato economico e sociale anche in ordine al POR è assicurata dal Tavolo di Concertazione Regionale;
 - la Regione, nella futura programmazione, intende raffinare le tecniche per intercettare e utilizzare il vasto patrimonio di conoscenze che il partenariato può mettere a disposizione e, al contempo, semplificare le procedure.

A tale proposito:

- la pratica partenariale andrà estesa a tutti i programmi settoriali e territoriali, sostenendo i processi di partenariato anche a livello locale;
- l’Amministrazione provvederà a semplificare la redazione dei documenti da sottoporre alla concertazione;
- il partenariato verrà allargato oltre che alle tradizionali parti economiche e sociali a quelle rappresentanti interessi specifici trasversali (ambiente, pari opportunità, disabilità, ecc.) della società civile, come previsto dal Q.S.N.;
- il partenariato verrà coinvolto oltre che nel processo di programmazione e nella valutazione anche nella gestione e nel controllo;

- o un nuovo sistema di regole concertative sarà definito e la pratica del partenariato socio-economico verrà estesa sia per il livello regionale che per quello territoriale;

Considerato che

- la proposta di delibera CIPE del 21 dicembre 2007, nello stabilire i Principi generali della Programmazione Strategica Unitaria e le modalità di utilizzo delle risorse del FAS, dedica uno specifico approfondimento ai contenuti e alle modalità di approccio del Partenariato nella fase di attuazione, di monitoraggio e di valutazione della politica regionale di sviluppo economico e di coesione sociale;

Tanto premesso e considerato

la Regione e le Parti Economiche e Sociali, componenti del Tavolo Regionale e firmatarie del presente Protocollo d'Intesa,

concordano e si impegnano

a rafforzare, nel corso dell'attuazione della Programmazione Regionale Unitaria 2007-2013, l'attività partenariale.

La Regione Campania, coerentemente con gli indirizzi contenuti nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 e con le scelte indicate nel Documento Strategico Regionale per la politica di Coesione 2007-2013, riconosce l'importanza del pieno coinvolgimento del tessuto economico e sociale durante tutte le fasi della programmazione: dalla definizione delle strategie e dell'identificazione delle scelte prioritarie, alla loro traduzione in obiettivi e strumenti, dal monitoraggio e controllo alla valutazione degli interventi.

L'applicazione sistematica e coerente del metodo concertativo, "nel richiedere un'uguale ripartizione dei costi e dei benefici e nel chiamare alla reciproca assunzione di responsabilità delle parti", implica l'assunzione di un ruolo propositivo e propulsivo del partenariato e, al tempo stesso, consente di accrescere la cultura dello sviluppo partecipato, di rafforzare la legittimità delle politiche di coesione sociale, di migliorare la qualità e l'efficacia delle scelte e di rafforzare l'orientamento al conseguimento dei risultati finali.

L'esperienza del Tavolo Regionale campano

Il Tavolo Regionale del Partenariato Economico e Sociale della Campania ha avviato un percorso nuovo, manifestando la volontà politica di rafforzare il processo concertativo sulla programmazione 2007-2013. Questo percorso ha creato momenti di confronto serrato, seppure non sempre lineare. Tale processo, non immune da difficoltà e problemi, com'è d'altra parte fisiologico quando si confrontano visioni ed interessi diversi, talora confliggenti, ha dovuto fare i conti con la resistenza opposta in sede deliberativa e con la lentezza della macchina amministrativa regionale non sempre pronta ad interpretare le logiche ed i tempi della concertazione.

La concertazione non può essere considerata, né dalle rappresentanze regionali, né dal partenariato, un mero adempimento formale nell'iter di definizione dei programmi operativi.

Il confronto con le parti sociali ha consentito un approccio metodologico nuovo su questioni rilevanti (indirizzi del FAS, Piano d'Azione per lo Sviluppo Economico Regionale, Parco Progetti, Studi di Fattibilità, Legge Regionale sugli incentivi alle imprese, Linee guida dei Programmi Integrati Urbani, etc.) che dovrà essere ulteriormente riempito di contenuti in relazione ai temi trattati.

L'elaborazione dei documenti strategici e dei piani operativi si è sviluppata a partire da un'analisi attenta, e per alcuni versi severa, delle criticità riscontrate nell'attuazione delle politiche di sviluppo relative al periodo 2000-2006, analisi che ha contribuito ad avviare una nuova fase della programmazione regionale.

A tale proposito non sempre le conclusioni del Tavolo Regionale del Partenariato hanno trovato corrispondenza nelle decisioni assunte dagli organi istituzionali regionali, le quali hanno segnato una distanza che va rapidamente colmata.

La decisione di destinare ai Grandi Progetti infrastrutturali e per il risanamento ambientale il 40% della dotazione finanziaria del FESR e la scelta degli accordi di reciprocità per accorpate e razionalizzare i soggetti responsabili delle politiche di sviluppo territoriale potranno limitare l'eccessiva frammentazione degli interventi, garantire una più efficace selezione delle priorità e migliorare il rapporto tra quantità della spesa effettuata e qualità dei risultati ottenuti, in termini di effetti strutturali sul sistema economico e sociale della regione.

Analogamente, la delega alle città con più di cinquantamila abitanti, finalizzata alla realizzazione dei programmi di riqualificazione, di rigenerazione e di rivitalizzazione economica e sociale del tessuto urbano, rappresenta lo strumento per favorire la concentrazione delle risorse e la responsabilizzazione delle istituzioni e del partenariato locali relativamente alla qualità della pianificazione e all'efficienza della gestione amministrativa.

Il "Protocollo di Intesa per la crescita, la competitività, l'occupazione ed il welfare" dell'11 gennaio 2005 aveva individuato alcune priorità programmatiche di lungo periodo che hanno registrato una prima formalizzazione organica ed unitaria nel Documento Strategico Regionale e sono state tradotte, in larga misura, in obiettivi specifici ed operativi nei PO FSE e FESR e nel PSR.

Tali obiettivi rappresentano, in larga parte, i contenuti essenziali di una strategia unitaria che dovrà trovare nel Documento Unico di Programmazione lo strumento per garantire l'integrazione complessiva tra le scelte programmatiche e gli strumenti finanziari disponibili.

Occorre definire obiettivi, metodi e strumenti della nuova fase della concertazione.

Una nuova fase della concertazione regionale

1. Finalità ed obiettivi

L'approvazione definitiva del PSR e dei Programmi Operativi FSE e FESR per il settennio 2007-2013 comporta la necessità di aprire una nuova fase del processo concertativo, nella quale l'impegno delle parti economiche, sociali ed istituzionali sia proteso alla piena attuazione delle politiche di sviluppo ed al totale conseguimento degli obiettivi contenuti nel Documento Strategico Regionale e nei suddetti programmi.

Il ruolo del partenariato può essere decisivo nella condivisione delle procedure e degli strumenti attuativi che rispondano meglio alle esigenze delle imprese, dei lavoratori e dei cittadini campani, nonché nel monitoraggio e nella valutazione, in itinere ed ex-post, della validità delle scelte adottate, con particolare riferimento all'impatto occupazionale e all'andamento del PIL. L'azione sinergica delle parti economiche e sociali e delle istituzioni è condizione indispensabile per il conseguimento degli "obiettivi di servizio" e dei "target Mezzogiorno", individuati dal QSN, per misurare ed osservare l'evoluzione dei territori, descrivere e precisare le trasformazioni e i cambiamenti che le politiche intendono produrre, fornendo ai decisori istituzionali una base solida per monitorare e re-indirizzare gli interventi e per sostenere la valutazione complessiva dell'efficacia dell'azione pubblica.

La strategia del QSN prevede, per il Mezzogiorno, un meccanismo di premialità finanziaria collegato al raggiungimento di target fissati ex-ante (obiettivi di servizio) che misurano la disponibilità e qualità dei servizi offerti nell'istruzione, nella cura dei bambini e degli anziani, nel servizio idrico integrato e nella gestione dei rifiuti urbani.

L'efficacia delle politiche di sviluppo dipende anche dalla coerenza tra le azioni realizzate a valere sulle risorse comunitarie (FEASR, FESR, FSE), su quelle nazionali (FAS) e su quelle ordinarie. La concertazione delle procedure attuative e la verifica costante della loro proficua applicazione, anche in sede di Comitato di Sorveglianza, dovrà garantire la costanza dell'**approccio unitario** nell'utilizzazione delle diverse fonti di finanziamento e l'effettiva **aggiuntività** dei fondi strutturali rispetto alle risorse del bilancio ordinario. Essenziale, in questo quadro, è anche la definizione di meccanismi che favoriscano il concorso di capitale privato nella realizzazione degli interventi programmati.

La necessità di conseguire una reale integrazione della politica regionale comunitaria con la politica nazionale di riequilibrio territoriale, finanziata con il FAS, e con le politiche di bilancio regionale rende opportuno considerare, tra le attività partenariali, il complesso delle politiche comunitarie, nazionali e regionali per sviluppo economico e la coesione sociale. Allo scopo, il Partenariato Economico e Sociale tratterà i seguenti ambiti:

1. atti di programmazione generale delle politiche regionali (finanziarie, territoriali, settoriali, ecc.);
2. atti di programmazione comunitaria;
3. atti di programmazione interregionale e nazionale, per le parti di competenza regionale;
4. supporto alla definizione delle linee guida e degli indirizzi operativi della programmazione regionale e comunitaria;
5. verifica e monitoraggio dell'avanzamento degli interventi finanziati con risorse comunitarie e nazionali;
6. valutazione, in itinere ed ex post, dei risultati degli interventi comunitari, nazionali e regionali .

Saranno, inoltre, oggetto di confronto partenariale le decisioni inerenti l'allocazione di eventuali risorse rinvenienti o residue che dovessero rendersi disponibili in seguito alla riprogrammazione degli interventi finanziati o alla mancata utilizzazione degli stanziamenti finanziari programmati. Sono, infine, previste riunioni del Tavolo

Regionale del Partenariato da tenersi in occasione della convocazione delle sedute dei Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi FESR e FSE e del Programma di Sviluppo Rurale.

La definizione, infine, del Piano di Valutazione della politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013, prima della presentazione definitiva agli organismi incaricati dell'attività di sorveglianza, deve trovare modalità adeguate di coinvolgimento del Partenariato economico, sociale ed istituzionale, rappresentativi degli interessi collettivi, per la individuazione degli strumenti e dei parametri di valutazione. Ciò anche allo scopo di valutare i risultati e le loro implicazioni per la politica regionale e per i territori interessati e, se necessario, per migliorarne l'efficacia, decidere sulla predisposizione, l'approvazione, l'attuazione e la modifica dei programmi.

Gli effetti prodotti dalla politica regionale sulla programmazione unitaria regionale, conseguenti all'attuazione di programmi e progetti, realizzati o in via di realizzazione, valutati, in itinere ed ex post, finanziati dalle risorse della politica regionale aggiuntiva (comunitarie, nazionali e regionali), costituiranno la base delle decisioni da assumere.

Il Tavolo Regionale del Partenariato dovrà promuovere e garantire adeguate forme di coordinamento e collaborazione sinergica con i livelli locali, in particolare per quanto concerne la definizione e l'attuazione dei Programmi Integrati Urbani delle Città con più di cinquantamila abitanti.

In generale il coinvolgimento delle parti, istituzionali, economiche e sociali, nel processo di programmazione e nella fase di attuazione, è finalizzato a:

- a. promuovere la cultura dello sviluppo partecipato;
- b. sostenere una più efficace mobilitazione sugli obiettivi perseguiti dalla programmazione;
- c. migliorare la qualità e l'efficacia delle scelte (indirizzi, obiettivi, strumenti, criteri di selezione, risorse, impatti) rendendo il partenariato parte integrante del processo valutativo che deve orientare le decisioni;
- d. elevare la qualità progettuale esercitando un ruolo attivo, anche di sorveglianza, delle associazioni di rappresentanza;
- e. rafforzare i processi di riprogrammazione, da conseguire attraverso la partecipazione delle parti socioeconomiche alla funzione di valutazione.

2. Strumenti e metodi

Il Tavolo del Partenariato impegna tutte le parti a rafforzare, migliorare e razionalizzare il processo decisionale in materia di valutazione e controllo delle scelte programmatiche.

Una sistematizzazione delle procedure di funzionamento del Tavolo ed una più puntuale codifica delle prerogative e dei doveri delle parti sono necessari proprio in considerazione delle funzioni più ampie e rilevanti che il partenariato economico e sociale dovrà svolgere in questa nuova fase della concertazione.

Il coinvolgimento dei partner anche nella definizione delle procedure attuative, nella scelta dei criteri di selezione degli interventi e nella valutazione delle *policies* comporta l'esigenza di:

- approfondire degli aspetti tecnici relativi agli argomenti in discussione;
- adeguare e unificare la strumentazione di controllo e di monitoraggio degli interventi programmati.

Inoltre, l'allargamento del Tavolo alla presenza di altri soggetti della società civile rappresentanti di interessi specifici trasversali (ambiente, pari opportunità, terzo settore), anche in coerenza con le indicazioni del QSN, rischia, se non accompagnato da adeguati e rinnovati strumenti di "partecipazione", di trasformare l'organismo partenariale in un'assemblea troppo ampia e poco concreta.

Nell'ambito della riflessione prodotta è, quindi, opportuno ribadire principi sinteticamente riassumibili nei seguenti indirizzi:

- a. inserimento del processo decisionale in un sistema pluralista;
- b. riconoscimento da parte delle istituzioni pubbliche della capacità del sistema della rappresentanza di convogliare e mediare le istanze di una società complessa ed il patrimonio di conoscenze disperse per migliorare l'efficacia delle politiche;
- c. rappresentatività e competenza dei soggetti interessati agli interventi programmati;
- d. apertura ai valori della trasversalità proposta dalle pari opportunità e dalla sostenibilità ambientale.

che trovano una loro concreta attuazione nel pieno e corretto funzionamento dei seguenti strumenti:

1. forum del partenariato;
2. comitato di sorveglianza;
3. tavoli di confronto tematico e/o settoriale;
4. tavoli di concertazione locale;
5. comitati di pilotaggio per i piani di valutazione e/o piani di comunicazione.

Il rafforzamento del processo e della pratica partenariale deve costantemente ispirarsi ai principi e agli strumenti richiamati per migliorare l'efficacia della concertazione.

Infine, la scelta di delegare alle città con più di cinquantamila abitanti la responsabilità di definire e realizzare, attraverso i Programmi Integrati Urbani, una parte rilevante della nuova programmazione regionale, comporta la necessità di stabilire idonee forme di coordinamento e collaborazione sinergica tra il Tavolo Regionale ed i livelli locali del partenariato.

Queste criticità inducono a definire un regolamento del partenariato che traduca e codifichi un nuovo modello di funzionamento della struttura. Tale modello che, in parte, riprende le indicazioni elaborate dall'assistenza tecnica nazionale (ISMERI) e gli indirizzi contenuti nella delibera CIPE ed, in parte, tiene conto delle specificità e delle esperienze positive già realizzate in Campania, tendendo a rafforzare ulteriormente la pratica partenariale sperimentata in questi anni, conferma il ruolo centrale del Tavolo Regionale, inteso come forum plenario dei partner.

È evidente che tale articolazione dell'attività partenariale necessiti anche di uno sforzo, in termini di tempo e di risorse, da parte dei soggetti coinvolti; ed è altrettanto evidente che la sua funzionalità e la sua efficacia siano strettamente legate ai seguenti fattori:

- stretta sinergia, nel rispetto della netta diversità dei ruoli e delle funzioni, tra il Tavolo del Partenariato e la Giunta Regionale;
- autorevolezza ed efficienza della Presidenza e del Coordinamento del Tavolo, che devono saper garantire anche la "terzietà" nella conduzione dei lavori rispetto alle esigenze, talora divergenti, dei partner e del governo regionale;
- piena efficienza della segreteria tecnica del Tavolo Regionale del Partenariato, legata alla scelta dell'amministrazione regionale di potenziare tale struttura.

L'altro terreno su cui si misura la capacità di conciliare inclusione e concretezza è quello della rappresentatività dei soggetti che compongono il Tavolo Regionale. Appare opportuno contemplare la possibilità di integrare la composizione dell'organismo, anche successivamente alla sottoscrizione del presente protocollo d'intesa, alle organizzazioni presenti al CNEL. Come pure è opportuno confermare, in tale sede, la scelta compiuta, di affidare la rappresentanza delle Organizzazioni sindacali e delle Associazioni datoriali ai livelli confederali, gli unici in grado di garantire la rappresentanza di interessi generali e non settoriali.

Oltre alle tradizionali forme del confronto assembleare, in sede plenaria e/o tematica, saranno implementate anche modalità di consultazione più agili, quali questionari strutturati, *focus group* preventivi, audizioni di testimoni privilegiati, etc.

Il Tavolo del Partenariato ha sempre adottato il metodo della ricerca del massimo consenso nella assunzione delle proprie decisioni e ricorrendo a tale metodo intende continuare, di norma, ad orientarsi. Tuttavia, proprio al fine di evitare eventuali situazioni di impasse decisionale, si ritiene di dover inserire una norma che stabilisca una maggioranza qualificata per poter assumere decisioni vincolanti qualora non fosse possibile pervenire a scelte unanimemente condivise.

La circolazione delle informazioni sulle materie oggetto della concertazione è il presupposto per un effettivo esercizio della funzione partenariale. Per questo motivo l'Amministrazione regionale si impegna ad informare tempestivamente le parti economiche e sociali e a mettere a loro disposizione, con congruo anticipo, le bozze dei documenti da condividere. La Segreteria tecnica del Tavolo provvederà sia a garantire il flusso informativo verso i partner che a raccogliere e far conoscere tempestivamente le eventuali osservazioni e/o integrazioni proposte dalle parti.

In virtù delle considerazioni sopra esposte, la Regione Campania e le parti economiche e sociali firmatarie del presente protocollo:

- *si impegnano, ciascuna per le proprie competenze, a sviluppare il processo partenariale per l'attuazione della programmazione regionale unitaria;*
- *individuano nel Tavolo Regionale del Partenariato la sede naturale e privilegiata della concertazione, condividendone le modalità di organizzazione e funzionamento precisate nell'allegato regolamento;*
- *auspicano che lo Statuto Regionale, di prossima approvazione in sede consiliare, possa assumere il metodo concertativo come elemento fondante della programmazione regionale, riconoscendo ruolo e funzioni del Tavolo Regionale del Partenariato.*