



*Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con
il decentramento e l'innovazione
amministrativa della PA, regionale e locale
Gli obiettivi del 2014-2020*

Napoli, 26 Marzo 2012 – Auditorium Centro Direzionale di Napoli

La domanda di efficacia ed efficienza. Le lezioni apprese dall'esperienza delle azioni integrate di sviluppo territoriale. Le criticità individuate nei Rapporti di Valutazione.

dott. Arturo Polese – Direttore NRVVIP

Premessa

Nella presente nota si fornisce una disamina del quadro di riferimento delle politiche di sviluppo finanziate con risorse straordinarie in Campania, con particolare enfasi agli aspetti di valenza territoriale ed alle politiche di sviluppo locale, al fine di evidenziare i requisiti da perseguire per migliorarne efficacia ed efficienza nell'implementazione.

La tematica viene sviluppata a partire dalle esperienze e dalle risultanze delle attività valutative ex post condotte dal NRVVIP¹ sia riguardo agli strumenti di sviluppo locale del passato ciclo di programmazione² che in merito all'intero programma POR Campania 2000-2006³ e tenendo conto di quanto si può osservare oggi in merito all'attuazione della programmazione 2007-2013.

Per inquadrare in maniera corretta le questioni, si osserva che il "contesto" di riferimento dei fondi strutturali oggi è profondamente cambiato sia a livello generale che in ambito regionale. Non si può, infatti, prescindere dal rivedere le prospettive e le modalità di implementazione delle politiche di sviluppo e coesione anche in funzione di una realtà socio-economica ed istituzionale molto diversa rispetto al passato (anche recente, ovvero rispetto al momento della concezione delle politiche del ciclo programmatico in atto, 2007-2013), che sta ancora evolvendo con dinamiche estremamente veloci. Analogamente, anche quando si discute della concezione dei programmi per il ciclo 2014-2020, occorre leggere i documenti preparatori di riferimento tenendo conto di una situazione in forte evoluzione in tutta Europa, in Italia e in Campania.

La crisi finanziaria, mondiale prima ed europea poi, ha causato una sensibilissima variazione delle prospettive di crescita economica, della qualità della vita e delle aspettative dei cittadini. In questo quadro, in Europa ed in Italia si sta determinando una rivisitazione degli obiettivi delle politiche pubbliche tanto che anche il quadro di

¹ Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania

² NRVVIP. Valutazione ex post dei PIT 2000-2006 (maggio 2011)

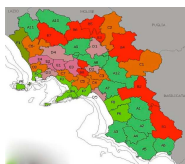
http://www.sito.regione.campania.it/documenti/2011/VEXP_NVIP2011.pdf

NRVVIP. Valutazione ex post del PI Pompei Ercolano (luglio 2011)

http://www.sito.regione.campania.it/documenti/2011/valutazione_NRVVIP_Pompei.pdf

³ NRVVIP: *Analisi valutative ex post del POR Campania 2000-2006* (dicembre 2011).

http://www.sito.regione.campania.it/documenti/2011/NVIP/VExp_%20POR_NRVVIP.pdf



*Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con
il decentramento e l'innovazione
amministrativa della PA, regionale e locale
Gli obiettivi del 2014-2020*

riferimento delle politiche di sviluppo e coesione, malgrado una certa inerzia dovuta al peso delle burocrazie e dei regolamenti, è oggetto di un profondo dibattito.

Non si intende in questa sede discutere nel merito questi fenomeni, di valenza superiore al livello “regionale”, di riferimento per le considerazioni che vengono sviluppate, ma evidentemente occorre portarne in conto le implicazioni per trattare con “rilevanza” le questioni di efficacia ed efficienza delle azioni regionali per lo sviluppo e la coesione e per poter leggere le lezioni apprese della passata programmazione e le prime risultanze della programmazione in corso in un quadro di riferimento “attuale”.

Efficacia, efficienza (e trasparenza) delle politiche regionali

I principi di efficacia ed efficienza delle politiche (e dei progetti) sono oggi requisiti imprescindibili, come si rileva non solo negli orientamenti comunitari di Europa 2020 e nelle bozze dei nuovi regolamenti dei fondi strutturali ma anche negli ultimi documenti nazionali di riferimento (Piano nazionale per il Sud, Delibera Cipe 1/2011, Piano di azione coesione per i servizi collettivi al Sud).

È pertanto necessaria un'attenta definizione delle caratteristiche specifiche di tutte le politiche per lo sviluppo regionale, sia governate dal “centro” sia derivanti da impulsi provenienti dal “basso”, in modo da garantirne e renderne trasparente l'efficacia e l'efficienza.

Le politiche devono essere efficaci per rispondere alle esigenze dei cittadini per le quali sono concepite ed ai quali sono rivolte, con effetti sia di breve che di medio termine e perseguire in maniera concreta gli obiettivi che si pongono⁴.

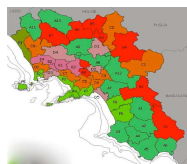
Le azioni devono essere efficienti, per ottimizzare l'uso delle risorse (oramai da considerarsi “scarse”)⁵, nel rispetto di regole e procedure, minimizzando gli oneri burocratici e le sovrastrutture formali⁶.

Per perseguire efficacia ed efficienza, a livello regionale occorre mettere in campo programmi ed azioni realistici, concepiti anche tenendo conto delle effettive capacità di implementazione e delle capacità di assorbimento (non sempre l'offerta di risorse coincide con la possibilità effettiva di investirle). Occorre, peraltro, garantire la massima trasparenza e rigore, perseguendo la visibilità delle scelte e delle procedure e rendendo possibile l'effettivo controllo dell'uso delle risorse (*accountability*) e la valutazione degli effetti delle scelte effettuate.

⁴ In quest'ottica, gli obiettivi delle politiche devono essere concepiti anche in funzione dell'efficacia delle azioni che si possono e si intendono mettere in campo per perseguirli e non possono essere solo riferiti a modelli di sviluppo definiti in sedi diverse.

⁵ A differenza del passato, quando, giustamente o meno, nella definizione degli obiettivi di sviluppo delle regioni del Mezzogiorno, si tendeva a ragionare “a risorse infinite”.

⁶ L'esperienza mostra che spesso regole e procedure sono state condizionate da perversi effetti autoreferenziali piuttosto che da reali esigenze di servizio all'utenza, rigore e trasparenza amministrativa. Oggi c'è ampia consapevolezza dell'esigenza di semplificazione e trasparenza. Si vuole ricordare, in merito, il divieto di *gold plating*, sancito tra l'altro dall'art. 15 della L. 183/2011.



*Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con
il decentramento e l'innovazione
amministrativa della PA, regionale e locale
Gli obiettivi del 2014-2020*

Tali requisiti sono oggi sempre più necessari sia nell'azione ordinaria che in quella straordinaria, a livello centrale, a livello regionale o nell'attuazione sussidiaria a livello locale. In particolare a livello regionale, ciò vale per le politiche per lo sviluppo di tipo "tradizionale" (che intervengono in maniera più o meno selettiva sul sistema produttivo del territorio di riferimento), per le azioni competitive di tipo "indiretto" (che perseguono, su aree più o meno circoscritte, la riduzione dei costi di produzione anche attraverso minori imposizioni o agevolazioni fiscali), per le misure intese ad incidere direttamente sulla competitività territoriale e per quelle di sviluppo locale, per le politiche di investimento sul capitale umano e sociale, caratterizzato, in ogni regione ed in ogni territorio, da sue peculiari specificità.

Le domande di efficacia ed efficienza a livello di *programma*

Dall'esperienza della passata programmazione in Campania, per la quale si sono rilevati profili di inefficacia delle azioni messe in campo e di scarsa efficienza complessiva delle politiche⁷, e dall'attuazione della programmazione in corso⁸, caratterizzata da sensibili rallentamenti nell'attuazione, si traggono una serie di esigenze di carattere generale della programmazione regionale, con valenza "sistemica", volte a perseguire programmi più rispondenti alle reali esigenze di sviluppo del territorio.

In primo luogo, occorre fare sì che la fase di "programmazione" sia chiaramente identificabile. Deve cioè avvenire in una cornice temporale chiara, definendo con

⁷ Si leggano, in merito, le Analisi valutative ex post del POR Campania 2000-2006 (dicembre 2011) del NVVIP, citate sopra.

⁸ Pur in assenza di "valutazioni operative" in merito all'attuazione della programmazione 2007-2013 in Campania, che solo recentemente sta iniziando a dispiegare i suoi effetti, si può rilevare che è necessario portare in conto le problematiche di tipo finanziario che hanno fortemente condizionato l'implementazione dei Programmi. Gli anni 2010 e 2011 sono stati caratterizzati da un perdurante stato di difficoltà della contabilità regionale. Oltre ai limiti di spesa derivanti dalle sanzioni dovute allo sfioramento del Patto di stabilità del 2009, infatti, si è registrata la notevole crisi di liquidità della Regione anche derivante dalla necessità di coprire obbligazioni assunte, ma non onorate, e il piano e le misure di rientro del debito sia nel comparto della sanità che nelle altre partecipazioni regionali (TPL e ambiente). Tali circostanze si sono poi accompagnate al rallentamento dei rimborsi comunitari per effetto di alcune procedure d'infrazione.

L'attuazione della programmazione 2007-2013 interviene, peraltro, in un momento in cui i vincoli finanziari derivanti dalla necessità di tenuta dei saldi di finanza pubblica, via via più stringenti, uniti ad una riduzione dei trasferimenti ordinari Stato-Regioni-Enti Locali si accompagnano alla crescente esigenza di reperire e destinare flussi sempre più ingenti di risorse al finanziamento di interventi compensativi e anticrisi e alla gestione ordinaria dei servizi pubblici.

L'insieme di queste considerazioni aiuta a comprendere le difficoltà dell'attuazione della programmazione 2007-2013 ed i motivi per cui non è ancora possibile apprezzare gli effetti delle azioni messe in campo.



*Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con
il decentramento e l'innovazione
amministrativa della PA, regionale e locale
Gli obiettivi del 2014-2020*

precisione e con congruo anticipo le strategie di riferimento, i progetti da realizzare e gli strumenti da utilizzare e facendo riferimento a risorse definite⁹.

Contemporaneamente, occorre restituire alla Regione quel ruolo di programmatore, regolatore e supervisore che, nel tempo, si è stemperato nel conferimento all'Ente di funzioni di attuazione e di spesa.

In quest'ottica, quindi, si dovranno rafforzare i processi di delega agli enti locali, perseguendo la massima semplificazione e sussidiarietà nell'attuazione delle politiche.

È evidente che il processo di delega va preceduto e poi accompagnato con un adeguato *empowerment* istituzionale, trasferendo competenze prima che risorse, nell'ambito di un chiaro quadro istituzionale e regolatorio che stabilisca ruoli e responsabilità ed introduca meccanismi sanzionatori e poteri sostitutivi in caso di inadempienze.

La programmazione strutturale, al di là di ogni considerazione sull'addizionalità della spesa e sulla possibilità ed opportunità dell'uso delle risorse aggiuntive anche per la copertura di spese ordinarie o di funzionamento, si deve inquadrare in una chiara strategia di sviluppo regionale, definendo in maniera trasparente una programmazione unitaria entro la quale collocare in maniera convergente tutti gli strumenti e le risorse disponibili, al fine di massimizzarne il valore aggiunto.

In tal senso, occorre enfatizzare la concretezza e la appropriatezza delle ipotesi alla base della costruzione delle politiche regionali di sviluppo, per fare in modo che la scelta degli obiettivi, generali e settoriali, risponda "coerentemente" ed in misura adeguata, alle caratteristiche (relative al contesto ed ai soggetti) ed alle reali esigenze (economico-sociali, ambientali, infrastrutturali, produttive e di servizio) che si registrano sul territorio della regione.

A tal fine gli obiettivi europei e nazionali vanno declinati in una cornice regionale e territoriale.

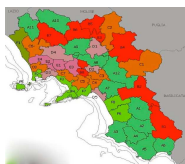
Ciò vuole dire utilizzare strumenti e puntare ad obiettivi "regionali", di carattere circoscritto, sostenibili e territorialmente rilevanti.

La definizione degli obiettivi regionali, condivisa con i territori ed i settori interessati, deve implicare anche la scelta contestuale dei progetti di sviluppo e degli strumenti per realizzarli al fine di perseguire efficacia ed efficienza nell'uso delle risorse (programmazione "per progetti").

Ciò significa anche intervenire direttamente sulla capacità di programmare e di attuare delle amministrazioni territoriali, chiarendo bene quali sono le azioni "ordinarie" e gli investimenti "straordinari" su cui poter definire politiche di integrazione delle risorse.

Per questi ultimi, occorre richiedere ai soggetti beneficiari una maggiore responsabilità nella definizione e nel conseguimento degli obiettivi, nell'attuazione degli interventi e

⁹ Uno dei principali problemi osservati oggi è che le risorse teoricamente allocate non sono effettivamente disponibili ovvero vengono utilizzate per far fronte ad esigenze diverse da quelle originali, in un quadro di effettiva incertezza regolatoria.



*Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con
il decentramento e l'innovazione
amministrativa della PA, regionale e locale
Gli obiettivi del 2014-2020*

nella spesa e, soprattutto, nel garantire la sostenibilità gestionale delle azioni messe in campo¹⁰.

Da un punto di vista strategico, si rileva l'esigenza di orientare in modo prioritario le linee di intervento verso le misure più efficaci per contrastare i principali fattori di freno dello sviluppo regionale (i cosiddetti "detrattori"), che, nel contesto attuale, ancora gravano sulle prospettive di crescita del sistema socio-economico della regione¹¹.

Appare quindi essenziale agire con priorità su misure di carattere strutturale e con valenza di medio-lungo termine, volte a rimuovere i detrattori dello sviluppo, piuttosto che intervenire su politiche settoriali con interventi e strumenti che, giocoforza, presentano una portata di breve respiro.

Una rigorosa selezione delle operazioni, concentrata sulle politiche di contesto - vale a dire sulla rimozione delle principali diseconomie esterne che condizionano lo sviluppo dei territori e dei sistemi produttivi - deve rappresentare, quindi, il criterio guida della programmazione e dell'attuazione delle politiche.

Per ogni sistema territoriale occorre addivenire alla definizione, in una strategia coerente, delle prospettive e delle direttrici di sviluppo prioritarie e studiare quali sono i motivi e le cause (endogene ed esogene, interne ed esterne, di valenza territoriale o sovraordinata) per cui queste non si sono attuate con risorse endogene ed i fattori che ne rallentano la crescita spontanea (i detrattori "di contesto" di cui sopra), in un preciso quadro conoscitivo delle dinamiche socio-economiche a livello di sistema territoriale, a scala regionale e sovra-regionale.

Il processo di individuazione delle priorità di sviluppo deve avvenire sulla base di istanze promosse "dal basso", piuttosto che a valle di una definizione preconstituita¹² per garantire la massima condivisione e riconoscibilità delle scelte. Le proposte di sviluppo vanno tuttavia inquadrare in seno ad una strategia di livello regionale, e trattate per evitare sovrapposizioni e conflittualità territoriali, per promuovere un quadro sostenibile. Questo è uno dei motivi per cui si afferma con forza l'esigenza di definire ex ante la pianificazione strategica regionale di medio periodo.

Il raggiungimento degli obiettivi va perseguito promuovendo in modo prevalente interventi, o gruppi di interventi, di taglia rilevante (sempre in rapporto agli strumenti ed

¹⁰ Troppo spesso si osserva la realizzazione di opere che, una volta "consegnate" alle amministrazioni destinatarie, non vengono gestite o mantenute correttamente per mancanza delle risorse per la gestione corrente, "cattedrali nel deserto" a futura memoria dell'inopportunità della loro realizzazione.

¹¹ Questa è una "particolarizzazione strumentale" dell'approccio cosiddetto *place-based*, per lo sviluppo locale, che viene proposto come base di riferimento dell'impostazione delle nuove politiche di sviluppo. Si legga, per un riferimento generale teorico in merito, F. Barca in *OECD Regional Outlook 2011: Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences*.

¹² Si vuole ricordare l'esperienza della progettazione integrata in Campania della passata programmazione, che non si è rivelata particolarmente efficace anche perché le strategie di sviluppo (concretizzate nelle idee forza) dovevano tener conto della allocazione di risorse solo su "misure minime integrabili", definite centralmente e quindi a valle di una preconstituzione "centralistica" delle vocazioni territoriali.

alla dimensione delle criticità e degli ambiti sui quali si deve intervenire ed alla capacità territoriale di “assorbimento”), per evitare la frammentazione delle risorse, con impatti trascurabili.

Ovviamente c'è da considerare che i programmi e le risorse che oggi e nel futuro si dovranno indirizzare al riequilibrio territoriale, all'aumento di competitività e allo sviluppo del sistema regionale devono e dovranno agire in una situazione strutturalmente più critica rispetto al passato. Oggi, mentre è cresciuta la necessità di misure compensative e di sostegno, si registra, infatti, un quadro di trasferimenti ordinari agli enti locali, ivi compresa la Regione, sempre più ridotti.

In quest'ottica quindi, occorrerà ben definire l'esigenza di interventi “compensativi” e di riequilibrio territoriale. In questi casi si ritiene prioritario tener conto delle emergenze sociali ed ambientali, promuovendo in chiave sostenibile interventi di rigenerazione urbana e territoriale e di difesa del territorio.

Tutti questi sono prerequisiti metodologici per mettere in campo politiche efficaci ed efficienti. Occorre poi intervenire sugli strumenti. Si ritiene, infatti, che sia imprescindibile per il buon esito delle politiche definire ex ante gli strumenti e le procedure che si utilizzeranno per implementarle, tenendo conto dell'esperienza e della specificità delle amministrazioni, dei “territori” e dei soggetti che devono utilizzarli.

La definizione di strumenti efficaci ed efficienti per l'attuazione delle politiche regionali

La scelta dei progetti e degli strumenti di attuazione delle politiche regionali deve essere sempre dettata da considerazioni sulla realizzabilità, che deve essere verificata con criteri realistici, anche basandosi sull'effettiva capacità di implementazione degli investimenti dimostrata nel passato dai singoli beneficiari, mettendo al centro dell'attenzione l'effettiva capacità di spesa (della Regione e delle amministrazioni interessate) e di assorbimento (del sistema economico e produttivo) da parte del territorio/settore di riferimento.

Nel caso dei progetti strategici di larga taglia, la cui introduzione è auspicabile già a livello di programma, che sovente partono da una sola definizione di fattibilità, senza il necessario approfondimento tecnico, si segnala l'imprescindibile necessità di una rapida scelta degli stessi e del rapido avvio delle attività di definizione tecnica (ivi compresa l'adozione delle modalità di governo e di attuazione)¹³.

Si devono mettere in campo, valutandone sin da subito opportunità e procedibilità, anche strumenti nuovi e alternativi in aggiunta agli strumenti tradizionali, il cui “tiraggio” è, in definitiva, intrinsecamente limitato sia dalle capacità gestionali ed amministrative del sistema regionale e del sistema amministrativo allargato (cioè dell'insieme dei vari soggetti pubblici interessati nel ciclo di definizione ed implementazione dei progetti) che dalle capacità tecniche e di assorbimento del territorio interessato e dei destinatari ultimi degli investimenti.

¹³ Un esempio di procedura attuativa costruita secondo questo approccio si ritrova nella Delibera della Regione Campania sui Grandi Progetti (DGR n. 122/2011) che condiziona il finanziamento delle opere alla cantierabilità delle stesse ed all'individuazione di un soggetto attuatore unitario, creando quindi un “implicito” sistema di premialità per l'avanzamento procedurale ed amministrativo, in tal modo intendendo incentivare i beneficiari a portare avanti un adeguato processo progettuale, pena il mancato finanziamento delle opere.



*Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con
il decentramento e l'innovazione
amministrativa della PA, regionale e locale
Gli obiettivi del 2014-2020*

È opportuno semplificare e rendere trasparenti ed effettivamente praticabili i circuiti amministrativi e finanziari necessari per il finanziamento degli strumenti di sviluppo, coordinando le funzioni coinvolte, regolando ed assistendo i passaggi più critici (nel rapporto fra diversi centri di responsabilità o nell'avanzamento finanziario della spesa) e garantendo, in maniera cogente, il rispetto della tempistica del singolo intervento¹⁴ come dei programmi nel loro insieme.

Queste considerazioni generali, sviluppate sia per le politiche di contesto che per gli strumenti, trovano una specificazione per le politiche di sviluppo locale.

I requisiti delle politiche di sviluppo locale

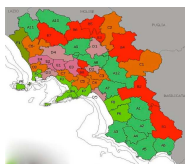
In Campania, nella programmazione del ciclo 2000-2006, si è maturata una vasta esperienza di implementazione di strumenti di sviluppo locale, caratterizzata da luci ed ombre. Di tale esperienza, comunque, non si è fatto pienamente tesoro nell'impostazione della programmazione 2007-2013 che, da questo punto di vista, a detta di molti rappresenta un passo indietro rispetto alla programmazione precedente.

La progettazione integrata del POR Campania 2000-2006, il principale strumento di sviluppo locale messo in campo in Campania, aveva visto la realizzazione di 51 Progetti Integrati, il coinvolgimento di 531 Enti Locali, uno stanziamento programmatico (riferito unicamente alle risorse POR) pari a quasi 2.200 M€ ed una spesa totale certificata di 1.162 M€, corrispondente alla realizzazione di 1.810 progetti (tra infrastrutture, progetti di servizio e regimi di aiuto alle imprese). I Progetti Integrati hanno rappresentato un potente meccanismo di programmazione e di spesa e, pur non avendo realizzato tutti i loro obiettivi, hanno comunque garantito la realizzazione di un considerevole numero di opere ed operazioni di rilevanza territoriale.

I Progetti Integrati, inoltre, hanno rappresentato un importante banco di prova dell'efficienza delle politiche per lo sviluppo locale ed hanno contribuito a promuovere un approccio partecipato alla programmazione, metodologia che a tutt'oggi suscita tanto facili riserve quanto superficiali entusiasmi.

Nella programmazione 2007-2013 in Campania, l'esperienza della progettazione integrata del ciclo precedente è stata abbandonata, mettendo in campo altri strumenti (più o meno integrati), per lo sviluppo urbano (Programmi Integrati Urbani, PIU Europa) e per lo sviluppo delle aree naturali protette (Progetti Integrati Rurali per le Aree Protette, PIRAP). Ad oggi i PIU sono stati finanziati, ma non hanno ancora dispiegato le loro potenzialità, mentre i PIRAP sono stati solo varati, ma non sono state ancora perfezionate le scelte delle operazioni; oltre alle analisi *ex ante*, sugli strumenti, non è quindi ancora possibile formulare considerazioni valutative informate sugli effetti prodotti. Erano stati inoltre concepiti altri strumenti di sviluppo locale per proposte

¹⁴ Si cita, ancora, la definizione dei cronogrammi di avanzamento (teoricamente) previsti dalla DGR n. 122/2011, che avrebbero potuto, qualora cogenti, rendere più spedito il processo di costruzione ed attuazione dei Grandi Progetti del POR FESR 2007-2013.



*Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con
il decentramento e l'innovazione
amministrativa della PA, regionale e locale
Gli obiettivi del 2014-2020*

“integrate” provenienti “dal basso”, con valenza su territori identificati nell’ambito dei Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) del Piano Territoriale Regionale (PTR), (i cosiddetti *Accordi di Reciprocità* -AdR); questi, tuttavia, non sono stati mai effettivamente varati (trattandosi di operazioni a valere sul FAS 2007-2013, fondo che non è stato reso disponibile per tali politiche), per cui non ne è possibile alcuna valutazione di effetti.

L’esperienza di questi numerosi strumenti, più o meno dispiegati, unita a quanto si è appreso dai Patti Territoriali, che avevano costituito lo strumento di sviluppo locale ante 2000, conduce oggi ad alcune considerazioni metodologiche per definire i requisiti di base delle politiche di sviluppo locale nel nuovo contesto di implementazione.

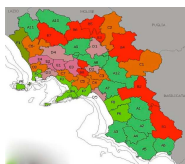
Per costruire politiche di sviluppo locale efficaci ed eque, occorre ricondurle in una cornice di una programmazione regionale focalizzata su pochi rilevanti obiettivi. In questo modo, è possibile dare coerenza e indirizzo alle politiche territoriali, da promuoversi di concerto con i territori interessati, evitando la dispersione e la frammentazione degli interventi e delle risorse, senza per questo dover necessariamente sovrapporre modelli esogeni “centralizzati” (regionali, o addirittura statali o europei) all’esercizio di una piena responsabilità, programmatica e attuativa, da parte dei singoli territori.

A tal fine, i meccanismi di programmazione e di attuazione delle politiche di investimento soprattutto a livello territoriale, devono essere basati sulla formazione e il riconoscimento di partenariati, definiti, strutturati ed organizzati e mettendo in continuità e, soprattutto, in “equilibrio” i momenti della *governance* (animazione e programmazione delle scelte) con quelli del *government* (attuazione e controllo delle operazioni). Si ritiene altresì auspicabile che si addivenga ad un percorso per definire partenariati “stabili” (evitando di disperdere, come è avvenuto nel passato, le esperienze ed i momenti di aggregazione che pure erano stati promossi).

Per avere politiche di sviluppo locale rilevanti in un quadro di sviluppo regionale si deve effettuare una rigorosa selezione delle operazioni, concentrate sulle politiche di contesto - vale a dire sulla rimozione delle principali diseconomie esterne che condizionano lo sviluppo endogeno dei territori e dei sistemi produttivi¹⁵ – affidando il raggiungimento di questi obiettivi ad interventi, o gruppi di interventi, di dimensione adeguata alle criticità ed alla capacità di assorbimento e di implementazione degli ambiti sui quali si interviene. In tal senso occorre preventivamente discutere sulla definizione e sulla scelta degli ambiti di riferimento¹⁶ e sulla relativa capacità di assorbimento.

¹⁵ Per ciascun ambito territoriale occorre studiare i detrattori dello sviluppo, in funzione delle reali prospettive e delle vocazioni territoriali (condivise), e definire quali sono le politiche di contesto e le azioni possibili per rimuoverli.

¹⁶ In Campania un’ottima base di partenza è costituita, almeno a livello di identificazione fisica, dai Sistemi Territoriali di Sviluppo del Piano Territoriale Regionale.



*Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con
il decentramento e l'innovazione
amministrativa della PA, regionale e locale
Gli obiettivi del 2014-2020*

Per perseguire l'efficienza delle politiche, anche nel caso dello sviluppo locale gli strumenti vanno definiti prevedendo, già in fase iniziale, un'accurata riflessione sul modello di gestione che verrà implementato, al fine sia di assicurare la sostenibilità degli investimenti realizzati, sia di garantire l'integrazione dello strumento programmatico anche in fase gestionale. In fase di progettazione occorre curare attentamente la scelta dei progetti da includere nello strumento di sviluppo territoriale, evitando di prevedere operazioni che non siano percepite - o, soprattutto, che non risultino effettivamente - utili dal punto di vista dei territori interessati, anche con il rischio che queste non vengano realizzate dai beneficiari come sarebbe stato previsto in fase di concezione.

Occorre dimostrare, comunque ed in ogni caso, la sostenibilità gestionale degli interventi sin dalla fase della loro individuazione e mettere in campo azioni caratterizzate da effettiva e rapida cantierabilità.

Tutte queste considerazioni farebbero effettivamente pensare anche all'opportunità di rilanciare meccanismi di "sovvenzione globale" per lo sviluppo territoriale, coinvolgendo dall'inizio gli attori economici del territorio. Per poter perseguire queste scelte è necessario tuttavia definire un chiaro percorso istituzionale, operando scelte di campo univoche, e favorire un processo di *empowerment* territoriale che consenta la massima equità di accesso agli strumenti e persegua la massima efficienza dell'implementazione.

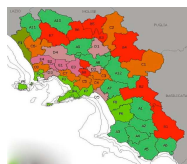
Perché tale scelta sia effettivamente perseguibile, occorre inquadrarla in una chiara cornice strategica e regolatoria, per far sì che le scelte di sviluppo e le azioni che ne discendono siano coerenti in un quadro strategico complessivo, e, soprattutto che si garantiscano regole certe e trasparenti per l'attuazione.

Occorre quindi introdurre sistemi di controllo e valutazione in itinere e, da un punto di vista regolatorio, rafforzare le funzioni di supervisione, nell'abito di chiari poteri sostitutivi in caso di inadempienze o attuazioni inefficaci. Naturalmente, supervisione e valutazione si devono anche applicare ai partenariati ed ai soggetti attuatori delle strategie di sviluppo, considerando l'opportunità di definire meccanismi sanzionatori e premiali.

Conclusioni

I requisiti di efficacia ed efficienza delle politiche di sviluppo locale sono oggi da perseguirsi già in sede di programma (da definirsi "per progetti" concretamente fattibili e sostenibili).

Per promuovere politiche di sviluppo locale efficaci e per perseguirne già in fase programmatica il requisito di efficienza occorre operare in una cornice strategica chiaramente definita a livello regionale, focalizzata su pochi obiettivi, ed in un quadro di risorse definito.



*Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con
il decentramento e l'innovazione
amministrativa della PA, regionale e locale
Gli obiettivi del 2014-2020*

Le politiche territoriali devono essere promosse di concerto con i territori interessati, con la precipua finalità di promuovere lo sviluppo attraverso l'eliminazione dei "detrattori di contesto", da definirsi per ogni ambito territoriale ed a livello regionale.

Occorre avere chiaro quali sono gli ambiti territoriali di riferimento, rispetto ai quali promuovere adeguati processi di trasferimento di responsabilità e di delega dell'attuazione di politiche integrate e di singoli progetti, sottoponendo programmi e sistemi di attuazione a processi di supervisione e valutazione in itinere per garantirne efficacia ed efficienza.

In un momento di drastica riduzione dei trasferimenti agli enti locali, occorre avere chiara la distinzione tra azione ordinaria e straordinaria, evitando di trasferire sulle risorse straordinarie costi di gestione e funzionamento e mettendo in campo solo azioni per la quale sia certa la sostenibilità gestionale