



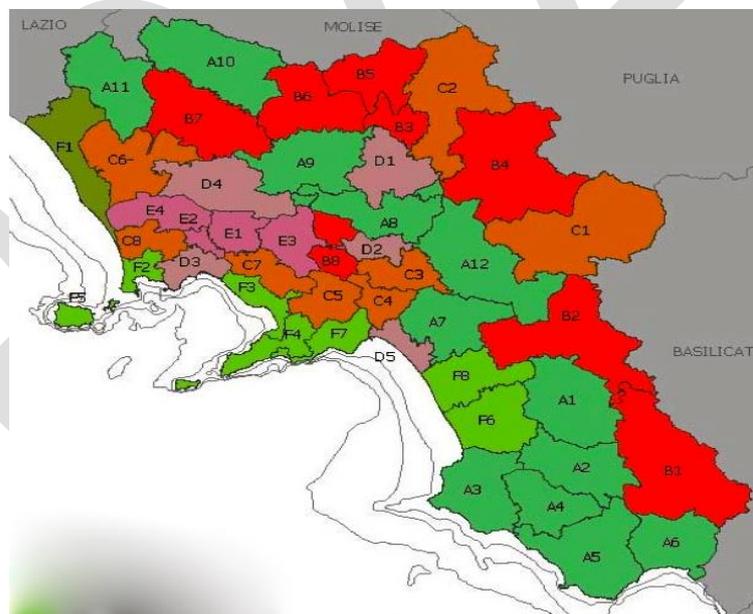
POR FSE 2007-2013 REGIONE CAMPANIA ASSE VII – CAPACITA' ISTITUZIONALE
PROGRAMMA INTEGRATO DI INTERVENTI PER FAVORIRE LO SVILUPPO DELLA CAPACITA' ISTITUZIONALE DELLE
AMMINISTRAZIONI DELLA REGIONE CAMPANIA

LINEA 6 – RAFFORZAMENTO DEI SISTEMI TERRITORIALI DI SVILUPPO

La riorganizzazione del sistema pubblico regionale

Rapporto di ricerca su *La Capacity building in ambiti territoriali intercomunali*
in preparazione del Seminario del 24 Novembre 2014

FARE SISTEMA TERRITORIALE





INDICE/MATRICE

PREMESSA INTRODUTTIVA	3
	<i>Motivazione, scopi e finalità della ricerca. Modalità adottate, materiali raccolti, risultati attesi</i>
PRIMA PARTE.....	4
<i>Lo stato dell'arte. Criticità, problemi, scenari evolutivi</i>	
	<i>Ricognizione aggiornata e contestualizzata dei quesiti di ricerca Scenari evolutivi</i>
1. Ambiti territoriali: "ottimali" o "adeguati"?	4
2. Autonomie Locali e Sviluppo. Gli effetti/l'incidenza delle programmazioni sulla formazione degli ambiti.	5
3. La difficile conciliabilità delle norme, l'opera regionale di "armonizzazione"	6
4. Scenari evolutivi	7
SECONDA PARTE.....	8
<i>Le risposte</i>	
	<i>Estratto dalle risposte raccolte e commenti concettuali di raccordo</i>
1 La dimensione territoriale e socio-economica della coesione per lo sviluppo	8
1.1 Gli accorgimenti per armonizzare norme e programmazioni verso esiti, convergenti e coesivi.....	12
2 L'organizzazione (istituzionale, amministrativa e sociale) a dimensione intercomunale.....	17
2.1 Percorsi costitutivi per la legittimazione e l'affidabilità delle "nuove istituzioni" per lo sviluppo intercomunale	21
3 Le condizioni per il rafforzamento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo e il riequilibrio dello sviluppo regionale	25
TERZA PARTE.....	30
<i>Tracce per soluzioni possibili</i>	
	<i>Ricognizione e sintesi dei contributi sui "problemi aperti" segnalati al seminario del 21/7/14</i>
1 – Gli ambiti per territorializzare le politiche di coesione e sviluppo.	30
<i>Problemi emersi. Soluzioni possibili</i>	
2 – L'organizzazione istituzionale, amministrativa e sociale alle dimensioni intercomunali.	31
<i>Problemi emersi. Soluzioni possibili</i>	
3 – Il rafforzamento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo e il riequilibrio dello sviluppo regionale	31
<i>Problemi emersi. Soluzioni possibili</i>	
SINTESI CONCLUSIVA.....	33



PREMESSA INTRODUTTIVA

*Motivazione, scopi e finalità della ricerca.
Modalità adottate, materiali raccolti, risultati attesi.*

Per eseguire coerentemente la *mission* affidata alla “Linea 6 – Rafforzamento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo”, lo studio esplora e tratta le criticità da superare per rafforzare i STS. La *ricerca delle soluzioni*, inoltre, è tesa a propiziare una corretta ed efficace implementazione delle strategie comunitarie di coesione e sviluppo *orientate ai luoghi* e dei relativi strumenti di attuazione previsti nella programmazione 2014-2020.

Lo scopo, dunque, è contribuire a creare un “ambiente” (normativo, istituzionale e amministrativo, a livello locale e sovralocale) meno impervio, più organizzato, più **capace** di raccogliere la sfida di valorizzare le risorse endogene regionali, “... *abbondanti, ma male organizzate*”, per accompagnarle verso esiti coesivi e competitivi.

Su questo fronte, come si vedrà, la principale disfunzione richiede una maggiore **integrazione** tra politiche di coesione per lo sviluppo e politiche di innovazione amministrativa che interessano medesimi ambiti territoriali e sugli Enti Locali che li amministrano.

La finalità, nel pur breve termine, è di **ricercare soluzioni** a problemi che generano incertezze (politico-istituzionali, amministrative, organizzative, procedurali, ...) nel processo di attuazione delle riforme e, al contempo, hanno ridotto la portata dei “risultati attesi” dalla sperimentazione di analoghe strategie effettuate in precedenti periodi di programmazione.

Il metodo adottato si ispira alla *ricerca-azione*. Pur nella limitatezza dei tempi e delle risorse disponibili, è stato proficuo coinvolgere una “campionatura” rappresentativa degli attori protagonisti e responsabili di tali politiche. Non è stata preclusa la partecipazione di altri esperti interessati ai temi. Da essi è venuto un contributo a cimentarsi nel concreto e con un approccio culturale autenticamente integrato, sui temi in discussione.

I materiali consultati per la ricerca sono copiosi. Norme, ricerche, studi, esperienze, pubblicazioni, e le stesse schede di risposta ai quesiti, suggeriscono l’opportunità di ulteriori approfondimenti. Per esigenze di sintesi, il report, nella seconda parte, richiama le dichiarazioni ritenute più puntualmente pertinenti sui quesiti posti. A chi volesse approfondire i temi, si raccomanda la lettura integrale delle schede e dei materiali richiamati.

Il risultato atteso della ricerca è dichiarato in almeno tre obiettivi:

- Trarre indicazioni e suggerimenti convergenti e condivisi sull’obiettivo di rafforzare i STS
- Individuare soluzioni possibili per superare in modo strutturale le criticità rilevate
- Contribuire alla programmazione regionale su queste specifiche materie (come sollecitato al Seminario del 21/7/2014).

Il report costituisce solo la PRIMA BOZZA su cui si attende di poter raccogliere altri qualificati apporti nel corso del seminario programmato il 24/11/14.



PRIMA PARTE

Lo stato dell'arte. Criticità, problemi, scenari evolutivi

*Ricognizione aggiornata e contestualizzata dei quesiti di ricerca
Scenari evolutivi*

1. Ambiti territoriali: “ottimali” o “adeguati”?

Il quesito ha radici in precedenti studi e approfondimenti seminariali che la Regione Campania ha promosso in collaborazione con Formez PA:

- 26 marzo 2012 - *“Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con il decentramento e l’innovazione amministrativa della PA regionale e locale. Gli obiettivi del 2014-2022”;*
- 1 luglio 2013 - *“Risorse comunitarie ai territori per sviluppare l’economia dei luoghi”;*
- 14 marzo 2014 - *“Spending review, Programmazione 2014-2020, STS. Verso un’organizzazione territoriale più efficace”* tenutosi nella fase di avvio del progetto “Linea 6” e, in modo ancor più puntuale,
- 21 luglio 2014 *“La riorganizzazione del sistema pubblico regionale”.*

Per meglio conoscere la *ratio* del quesito, si rinvia agli atti dei lavori svolti, disponibili sul sito www.regione.campania.it, assessorato alle Autonomie Locali, ma già dai titoli delle iniziative si intuisce l’orientamento a promuovere e accompagnare i processi di decentramento e innovazione amministrativa volti a favorire l’attuazione delle politiche comunitarie di coesione e sviluppo a livello locale.

Benché i predetti approfondimenti abbiano fornito orientamenti e indicazioni univoche, in fase di attuazione si è rilevato che permangono incertezze e difficoltà procedurali. Ciò è dovuto anche a diverse interpretazioni, diverse valutazioni, che i diversi organi istituzionali e amministrativi del sistema pubblico attribuiscono alle norme.

In questa sede ci si limita ad esaminare solo taluni aspetti che evidenziano la difficile conciliabilità, talvolta l’incongruenza, tra le norme e, dunque, i problemi che ne deriva per i Comuni, chiamati a costituire *forme associate* corrispondenti ad ambiti separatamente *“ottimali”* per tutte le *policies*, in relazione a funzioni, responsabilità e prerogative costituzionali di governo locale che ad essi competono quali articolazioni dello Stato più prossime ai cittadini. Senza entrare nel dibattito interpretativo, i quesiti indagano sugli **effetti contrastanti** che il quadro normativo riverbera nel sistema degli Enti Locali. La questione è di particolare rilevanza, perché **non sempre** la separata osservanza delle singole disposizioni produce i risultati e gli obiettivi attesi dai legislatori nazionali, regionali e comunitari.

I quesiti di ricerca tendono più realisticamente a condividere indirizzi operativi per definire ambiti *“adeguati”*, in riferimento a due esigenze (coincidenti e complementari) già da tempo segnalate, sia nel quadro di riforma degli EE.LL sia nelle politiche comunitarie in materia di sviluppo integrato territoriale:

- **efficacia, efficienza, economicità** del sistema pubblico, anche a livello locale;
- **capacity building** del sistema pubblico nell’attuazione dei programmi comunitari.

Questo problema, non è più eludibile. Essendo oggetto di specifiche raccomandazioni comunitarie sussunte nell’Accordo di Partenariato nazionale, è questione su cui sono esplicitamente indicati “Risultati attesi” da raggiungere¹.

¹ pag. 70-75 Allegato I all’Accordo di partenariato 2014-2020 Italia – Settembre 2014.



Nei paragrafi successivi si accenna brevemente una lettura integrata dei processi e dei fattori principali che hanno indotto un associazionismo tra i Comuni che, oggi, tutti considerano confuso, disordinato, ... un *groviglio istituzionale costoso, inefficace e inefficiente*, come riportato negli atti dei citati Seminari regionali.

L'intento del primo quesito è di favorire giusti approfondimenti su queste circostanze.

2. Autonomie Locali e Sviluppo. Gli effetti/l'incidenza delle programmazioni sulla formazione degli ambiti.

Il ruolo dei Comuni nei processi di sviluppo è sollecitato con normative recenti.

Il quadro di riforma degli EELL (dal '90 ad oggi) attribuisce ai Comuni un ruolo attivo e propositivo. Non solo di *amministratori di rimesse statali* ma, in quanto istituzioni di governo più prossime al territorio, di *soggetti promotori dello sviluppo* in particolare delle *risorse endogene* suscettibili di valorizzazione negli scenari e nelle dinamiche della *globalizzazione*, dell'economia e della società.

In tali scenari un fattore di successo è la **competitività territoriale**, intesa non solo in ragione delle risorse materiali disponibili (giacimenti di materie prime, posizione geografica, strutture produttive, ...) ma anche di elementi e fattori "terziari" o ritenuti immateriali (ad es. : qualità dei servizi pubblici locali, qualità dell'ambiente, del capitale umano, ...).

Per la *competitività territoriale*, dunque, assume rilevanza primaria l'**adeguatezza** con cui i Comuni riescono ad esercitare le funzioni fondamentali ad essi attribuite dalla Costituzione, tutte riconducibili a Pianificazione territoriale, Programmazione socio-economica, Gestione delle risorse pubbliche locali.

Il buon esercizio di tali funzioni nei singoli Comuni, tuttavia -anche nei casi in cui sono assicurate con efficienza- non è sufficiente per conferire caratteri di **competitività** alle *risorse endogene* che caratterizzano specifici ambiti territoriali, ciò anche in aree fortemente urbanizzate, ma specialmente quando tali ambiti hanno dimensioni intercomunali.

5

Nel solco delle brevi considerazioni esposte (meglio trattate nei materiali di approfondimento segnalati), lo Stato italiano, negli anni '90, in sintonia con indirizzi e sperimentazioni comunitarie, ha elaborato nuove strategie di sviluppo fondate sul **Partenariato** pubblico-privato e sulla **Concertazione** come metodo per il coinvolgimento degli *attori locali* economici e sociali, il cui apporto è ritenuto -tutt'oggi- imprescindibile per attuare correttamente le politiche di coesione e sviluppo.

In tali sperimentazioni, i **Comuni** sono stati chiamati ad assumere responsabilità in "forme associate"² e a corrispondere alle esigenze di elaborare strategie integrate di sviluppo per aree intercomunali. In questo contesto - in taluni casi- hanno maturato la **convizione** e **convenienza** a fare coalizione istituzionale e socioeconomica a livello locale/orizzontale in forme più stabili.

In queste programmazioni e normative radica la genesi di tante strutture (Patti Territoriali, Contratti d'area, Agenzia Locali di Sviluppo, GAL, PIT, ...) che sono nate dalla medesima **strategia** di sviluppo nazionale-comunitaria, ma si sono adattate alle disposizioni di innumerevoli **strumenti** finanziari, talvolta concepiti per politiche settoriali e per periodi limitati nel tempo.

Questa stagione di sperimentazioni ha spinto i Comuni verso *forme associate "atipiche"* rispetto a quelle previste dal quadro di riforma e decentramento amministrativo e, in quanto *atipiche*, scarsamente "**legittimate**" in forme istituzionali e amministrative stabili, tali da assicurare durevolezza e affidabilità nel tempo all'azione pubblica locale per la coesione e lo sviluppo.

² Si vedano in proposito la Legge 662/1996 (commi 203 e successivi); la lunga teoria di delibere CIPE che ha disciplinato la Programmazione negoziata; il DM 320/2000; ...



Mentre, per effetto di tali sperimentazioni, cresceva nel paese la *coscientizzazione allo sviluppo*³, il processo di riforma, decentramento e innovazione amministrativa procedeva lungo un **percorso separato** con esiti lenti, confusi, contraddittori e, talvolta, con provvedimenti inutilmente autoritativi⁴.

La **programmazione 2014-2020** reintroduce in via non più sperimentale le strategie integrate di sviluppo *orientate ai luoghi*, con precisi strumenti finanziari e procedurali (SLoP e ITI) che impongono di superare limiti e farragini che si sono verificati nei periodi precedenti. Le criticità, i punti di forza e di debolezza, i fattori strategici di successo sono stati oggetto di numerose ricerche, studi e approfondimenti⁵.

Pur nelle diverse valutazioni, gli approfondimenti svolti rilevano che la stratificazione di norme, programmazioni, organizzazioni che si sono sperimentate nel tempo sono, oggi, **problemi da risolvere**, ma costituiscono anche le **risorse esperienziali da cui partire** per innovare il sistema pubblico, ed attuare efficacemente le azioni integrate per la coesione e lo sviluppo territoriale.

Per tali ragioni il secondo quesito tratta i problemi di **“legittimazione affidabile”** delle forme associate tra Comuni per ambiti intercomunali. Tale peraltro è la *Precondizione amministrativa* richiesta per attuare correttamente la **Strategia nazionale per le Aree Interne**⁶

3. La difficile conciliabilità delle norme, l’opera regionale di “armonizzazione”

In proposito di inconciliabilità delle norme, è stato autorevolmente osservato che, *non sempre le leggi, di settore come quelle motivate da emergenze di finanza pubblica (un esempio per tutti le disposizioni finalizzate alla spending review), riescono a determinare aggregazioni territoriali che rispondano alle ragioni dello sviluppo e della coesione economica, istituzionale, sociale e territoriale.* (P. De Cesare Verdinelli)

In verità la disarmonia tra norme non si limita al caso indicato. Dalle risposte di alcuni intervistati si rileva la difficile conciliabilità tra normative nazionali, regionali e di settore. Ancor più controproducente risulta la scarsa convergenza tra **norme e programmazioni**, come ad esempio la scarsa integrazione prima rilevata tra politiche di coesione per lo sviluppo e politiche di innovazione amministrativa.

Si è consapevoli che la questione richiede tempi lunghi di sedimentazione, ma è bene considerare la valenza di “innovazione di metodo” data al **tempo** nel documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace delle risorse comunitarie”⁷.

Sul piano dell’armonizzazione delle norme, sulle materie in discussione, il contesto regionale si avvale di due importanti provvedimenti di regolazione: il Piano Territoriale Regionale (L.R. 13/2008), definito come *quadro strategico per l’integrazione tra pianificazione territoriale e programmazione socio-economica* e il Comma 110 art. 1 L.R. n. 16 del 7/8/2014 che concilia, appunto, le previsioni della *spending review* con il PTR. Nelle prassi operative è apprezzato anche il lavoro di **integrazione** tra le previsioni del PTR e i territori di intervento per la strategia Aree Interne.

L’opera regionale, come si vedrà dalle risposte ai quesiti, è largamente apprezzata, ma sono richiesti ulteriori sforzi rispetto ai **problemi** e ai **tempi** entro cui è conveniente risolverli.

³ l’espressione sintetica richiama concetti che si possono approfondire in saggi e pubblicazioni di Aldo Bonomi

⁴ Sul punto il Gruppo di lavoro della ricerca ha prodotto un compendio in cui si rileva la improduttività di effetti di disposizioni autoritative sperimentate

⁵ Si citano ad esempio “La lezione dei Patti” ; la Recuenta dei PTO; Valutazione ex post dei PIT NVVIP Campania ...

⁶ Pagg Accordo di Partenariato Italia; Si vedano i documenti prodotti dal DPS

⁷ DPS 27/12/2012



I problemi sono generati da una proliferazione di “ambiti ottimali” riconducibili a produzioni normative recentemente adottate anche a livello regionale sulla base di politiche di settore.

Produzioni normative di indubbia utilità, spesso adottate in osservanza a norme nazionali, ma destinate a produrre risultati ridotti in termini di efficacia, se non supportate da una solida strategia **integrata** di Pianificazione, Programmazione e Riorganizzazione amministrativa.

4. Scenari evolutivi

Si provi ad immaginare l’attuazione della programmazione 2014-2020 **senza** il coerente adeguamento della PA ritenuto necessario nello stesso Accordo di Partenariato. Sarebbero vanificate tutte le *lezioni apprese*⁸ dai periodi precedenti.

Lo scenario che la ricerca intende contribuire a costruire è una PA locale nel cui **funzionamento ordinario** siano innervate le culture operative di coesione e sviluppo e, dunque, l’attuazione del processo di riforma e innovazione amministrativa in atto in sintonia con il processo di unificazione europea.

I risultati potrebbero essere persino superiori a quelli attesi. L’impresa non è impossibile se si affrontano per tempo i problemi e le criticità segnalati, appunto, come *lezioni apprese*.

Le risposte raccolte offrono **tracce di soluzioni** che meritano un’attenzione ben più approfondita di quella che si è potuta dare nella terza parte del report. Di certo sono stati raccolti contributi utili ad interpretare con approcci più avanzati alcuni principi fondamentali che accompagnano il processo di unificazione europea: **Integrazione**, pilastro della programmazione comunitaria, **Efficacia** e **Coerenza**⁹.

Per il più breve termine, i quesiti sono diretti a costruire un **pensiero condiviso** per affrontare problemi contingenti, utile a superare le incertezze accennate al primo paragrafo, ma anche ad ottimizzare le azioni in corso per il Rafforzamento dei STS in vista delle sfide della programmazione 2014-2020.

Tali sono, in forma assai sintetica, le criticità e problemi che hanno ispirato le domande.

⁸ L’espressione è rilevata da numerosi rapporti di valutazione e ricerche prodotte sin dagli anni ‘90 e adoperata come prassi ricorrente nei rapporti di Valutazione Ex Ante dei NNVIP

⁹ 4° e 5° principi del “Libro Bianco della governance europea” - 2001



SECONDA PARTE

Le risposte

*Estratto dalle risposte raccolte
e commenti concettuali di raccordo*

Interlocutori privilegiati che hanno contribuito alla ricerca:

- Paola De Cesare Verdinelli, Task Force Campania del Ministero dello Sviluppo Economico
- Francesco Monaco, Capo Area Servizi regionalizzati e rapporti con il territorio Fondazione IFEL - ANCI
- Nucleo di Valutazione degli Investimenti della Regione Campania
- Luigi Lucarelli, Ufficio Speciale per il Federalismo Regione Campania
- Gennaro Caiazza, Ufficio Speciale per il Federalismo Regione Campania
- Domenico Liotto, Referente Strategia Aree Interne Regione Campania
- Gerardo Cardillo, INVITALIA
- Paolo Prosperini, INVITALIA
- Elio Mendillo, GAL Titerno
- Michele Rienzo, Comunità Montana Vallo di Diano
- Legautonomie
- ANPCI

Esperti e operatori che hanno offerto un libero contributo:

- Achille Flora, Professore aggregato di Politiche di sviluppo territoriale (SUN)
- Massimo Padovano, libero professionista, esperto di sviluppo integrato
- Patrizia Maltese, Funzionario Regione Campania
- Nadia Arace, Consigliere Comunale Comune di Avellino
- Simonetta Volpe, Funzionario Architetto Regione Campania
- Dario Ciccarelli, INPS

1 La dimensione territoriale e socio-economica della coesione per lo sviluppo

*Secondo i precedenti approfondimenti seminariali regionali, la proliferazione di “ambiti ottimali” per politiche settoriali ha generato una frammentazione di apparati, costosa e inefficace e la dispersione del **principio di unitarietà dello Stato** nei territori¹⁰.*

*Nelle reazioni degli intervistati è largamente diffusa la consapevolezza di dover “leggere” il territorio come **entità complessa**, non interpretabile con categorie “fordiste” di ambiti settoriali “ottimali”. Viene da tutti la sollecitazione a considerare i diversi aspetti (geomorfologici, socio-economici, identitari-produttivi, culturali,*

¹⁰ Più approfondite riflessioni in “Territori, amministrazione e sviluppo. L’unitarietà da ricostruire” O. Cammarota – Urbanistica e informazione N. 255 / 2014



istituzionali, amministrativi, ...) che concorrono a definire il territorio con categorie moderne, con approccio multidisciplinare integrato, più adatte ad interpretare le strategie comunitarie di **coesione per lo sviluppo** ...

“È difficile pensare che possano esserci ambiti “ottimali” per tutte le policy. L’adeguatezza della dimensione (o scala territoriale) di intervento, va definita rispetto agli obiettivi delle politiche. ... Se ci riferiamo però alle **politiche integrate di coesione e sviluppo locale**, da promuovere mediante processi di partenariato e concertazione territoriale, viene utile, anzi indispensabile, partire dalle esperienze storiche positive già affermatesi, Ma appare altresì fondamentale cogliere anche, da ultimo, come utili indicazioni da valorizzare, alcuni strumenti della programmazione 2014/20 (SLoP e ITI) ... le esperienze storiche hanno anche il pregio di aver evidenziato criticità e problemi che hanno suggerito innovative strategie operative ... fondamentali al riguardo risultano il documento del DPS del dicembre 2012 (Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari) e, più specificamente per le Aree Interne, le Linee Guida e i Prerequisiti amministrativi, ..., che danno i requisiti per **superare i caratteri sperimentali** di queste politiche e **conferire ad esse connotati più strutturali e maggiore solidità nello spazio e nel tempo.**” (Paola De Cesare Verdinelli)

“La dimensione territoriale e socio-economica adeguata per supportare politiche di sviluppo locale va attentamente **valutata alla luce delle specificità locali**. Difatti, è necessario che sia presente una **massa critica sufficiente** a garantire almeno in parte un livello accettabile di **sostenibilità economico-finanziaria nell'erogazione dei servizi minimi essenziali** (trasporto pubblico locale, servizi socio- sanitari, etc). Secondo Frieri (2014), al fine di garantire piena efficienza in termini economico-finanziari ad aggregazioni di comuni, è necessaria una massa critica di popolazione residente almeno pari a 75.000. Nelle aree interne, tale soglia risulta difficilmente perseguibile. Tuttavia, è necessario, nell'individuare perimetrazioni congruenti con l'obiettivo della massimizzazione dell'efficienza, **tenere conto di fattori geografici al fine di agevolare la massima suscettività all'aggregazione**. Per tale ragione, i sistemi vallivi risultano i più adeguati a supportare la massimizzazione dell'aggregazione. Il Principio guida è quello che mira alla individuazione di aree **omogenee dal punto di vista dei fabbisogni** (e che abbiano quindi una **analogia domanda di policy**)”. (Valeria Aniello- NVVIP)

“Non esiste, in astratto, una "dimensione idonea e adeguata" per tarare l'attuazione di politiche integrate di sviluppo e coesione territoriale. ... stabilire **un confine amministrativo** per la programmazione di una politica di sviluppo **non assicura la qualità dell'azione pubblica** che vi si svolge. Dal concetto di "dimensione idonea e adeguata", occorre distinguere il concetto di "ambito ottimale" per gestire funzioni e servizi. Nei progetti di aggregazione di funzioni e servizi, per esempio, è rilevante il richiamo alla nozione di "economia di scala". E' essenziale dunque mantenere una **separazione concettuale fra dimensione di una politica e ambito di una funzione o servizio**. Per definire una strategia di sviluppo è sicuramente essenziale far riferimento ad una **comunità politica** (civitas). Tale comunità sarà delimitata dall'area- progetto, i cui cittadini siano beneficiari diretti o indiretti degli interventi collegati a quella strategia.” (Francesco Monaco)

“Il dimensionamento ottimale è ovviamente **correlato ad elementi territoriali, sociali, economici nonché alle tradizioni storiche ed amministrative dei territori di riferimento**. In Campania ritengo che le caratteristiche proprie di un territorio esteso ma di non facile ed omogenea accessibilità, una differenziazione di sviluppo tra fascia costiera ed aree interne, fenomeni di concentrazione urbana nella fascia costiera, caratteristiche economico-sociali che riflettono, in positivo ed in negativo, la suddetta disomogeneità, non rendono agevole tale risposta ... La creazione della Città metropolitana di Napoli consente di assorbire in un'unicità direzionale fondamentali questioni inerenti funzioni e servizi di area vasta, per il restante territorio regionale **occorre fare riferimento alla fondamentale perimetrazione in STS**, inteso quale ambito ottimale



minimo nel rispetto del quale attivare **tutte le politiche integrate di coesione e sviluppo a livello territoriale.**"
(Luigi Lucarelli)

"Per anni le aggregazioni territoriali sono **avvenute in maniera spontanea** e finalizzate ad incrociare risorse. Il nostro obiettivo anche in virtù delle modifiche legislative relative alla Legge Del Rio è di costruire **aggregazioni territoriali strategiche, con orizzonti temporali di lungo periodo.**" (Gerardo Cardillo)

"In termini di dimensione la valutazione va fatta tenendo conto sia **dell'attuazione della legge del Rio** sia delle **specifiche territoriali**, sia dell'**ambito tematico**. Pensare che esista una sola dimensione ottimale è riduttivo. Tuttavia si corre il **rischio del puzzle "dimensionale"**, ossia di perimetrazioni diverse a seconda dell'ambito tematico e regionale." (Paolo Prosperini)

*Più che un rischio, il "puzzle dimensionale" è già **il problema** da risolvere per i motivi accennati nella prima parte, e non solo in Campania. Da questo punto di vista, piuttosto, la Campania si avvantaggia di un lavoro decennale di analisi, elaborazione, concertazione "multilivello", che ha prodotto la L.R. 13/2008 ...*

"La definizione di "ambiti ottimali" in conformità a politiche settoriali, è parte di una **visione del territorio tipica dell'epoca fordista**, in cui l'impresa guardava al territorio solo in termini mobilità di materie prime e lavoratori verso l'impresa e dei prodotti finiti e dall'impresa verso il mercato. ... Il tessuto di micro e piccole imprese meridionali, vive oggi una fase molto critica per gli effetti della crisi economico-finanziaria. ... **La logica settoriale va superata** ricercando **ambiti omogenei** sulla base delle **vocazioni e destini produttive dei territori**, come individuati dalla L. R. 13/2008, in cui **integrare in modo coerente** gli interventi decisi alle diverse scale amministrative." (Achille Flora)

"Premessa indispensabile per la individuazione di una dimensione ottimale è la **approfondita conoscenza dei territori**, la **capacità delle Istituzioni** di individuarne i punti di **forza e di debolezza, le vocazioni e le potenzialità**. Un tentativo siffatto, che nasce da una esigenza di ricognizione e sistemazione urbanistica ma che diventa pianificazione dalla evidente connotazione strategica, è la **Legge regionale 13/2008 – PTR**. Dentro tale quadro occorre orientare le istituzioni locali nella elaborazione delle proprie politiche di sviluppo, ... La citata legge regionale è oggi richiamata nei suoi contenuti precettivi dal collegato alla finanziaria regionale che **individua negli STS la dimensione ottimale** per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni di piccole dimensioni, temperandone a tal fine la rigidità con la possibilità di adottare per gli stessi scopi altri ambiti, previsti, per determinate funzioni, da leggi regionali e nazionali." (Gennaro Caizzo)

"... In questo senso, lo spazio (il territorio) "conta", fornendoci un irrinunciabile quadro di riferimento per una più profonda e migliore comprensione delle dinamiche dello sviluppo economico, anche a fronte dei mutamenti - complessi e spesso rapidissimi - che intervengono nei sovrasistemi regionale, nazionale, europeo, globale. In Campania un accurato quadro di riferimento per la programmazione alla scala locale è rappresentato indiscutibilmente dal PTR (L.R. 13/2008), che porta a valore ricchi e qualificatissimi contributi interdisciplinari, peraltro largamente sostanzati - in termini di volontà "politica" condivisa - anche dai processi di consultazione interistituzionale e pubblica avviati negli anni scorsi nell'ambito dei procedimenti di formazione dei PTCP." (Massimo Padovano)

"... la Regione Campania, dopo un lungo processo di concertazione con gli Enti Locali e le loro organizzazioni di rappresentanza, (dal 1999 al 2008) si è dotata della LEGGE Regionale 13/2008 (PTR) che articola il territorio regionale in 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo. La *ratio* del PTR è proprio l'integrazione



della pianificazione territoriale e della programmazione socio-economica, a partire dalle dimensioni più prossime al territorio. I STS sono stati individuati in base a criteri di omogeneità nelle vocazioni/potenzialità di sviluppo e su rilevate consuetudini di cooperazione e collaborazione tra i Comuni. A quanto risulta, corrispondono alle caratteristiche richieste per attuare i programmi comunitari "orientati ai luoghi" e, in ogni caso, la stessa LR 13/2008 consente di adeguare dinamicamente le perimetrazioni a seconda delle trasformazioni territoriali e di altre esigenze, fermo restando il criterio ispiratore di costituire i STS come "unità minime di programmazione" alla cui dimensione attuare le politiche regionali-europee di coesione e sviluppo." (Nando Morra – Legautonomie)

*La valenza del PTR come "piano strategico" e dei 45 ambiti territoriali in esso individuati come **Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS)** di riferimento è **confermata** da molti degli intervistati che maggiormente hanno vissuto la fase di elaborazione e/o conoscono la realtà regionale, ... È **confermata altresì** l'utilità/opportunità/necessità di una "rivisitazione" degli ambiti –come la stessa LR prevede- alla luce dei **mutamenti dinamici** degli stessi **elementi e criteri** a suo tempo considerati per la sua elaborazione*

"La Regione Campania ha già un Quadro territoriale di riferimento, il Piano Territoriale Regionale (PTR), che costituisce il **Quadro di riferimento unitario e completo** di ogni azione di riordino, compreso quanto previsto dalla normativa più recente in materia di riordino territoriale. Pertanto, la dimensione territoriale ottimale è già individuata nei 45 STS, che **non potrà non essere integrata con quanto definito dai GAL**; Gruppi che, nella programmazione dei fondi comunitari 2014-2020, in materia di elaborazione ed attuazione delle strategie di sviluppo locale, svolgeranno una funzione fondamentale. Va tuttavia evidenziato che la **Legge Del Rio**, avendo depotenziato le Province e spostata l'attenzione sui **Comuni e sugli Ambiti Territoriali** entro i quali i Comuni già gestiscono alcune loro funzioni fondamentali, impone una modifica/rivisitazione delle perimetrazioni degli STS, che tenga conto della necessità di "**ordinare**" i **molteplici strumenti di governance territoriale** attivati in questi anni (Ambiti Sociali di Zona, ATO, PIT, Distretti Turistici, Distretti Industriali, ecc...) nonché di quelli che lo saranno a breve (p.es. gli Ambiti Turistici Locali e i Poli Turistici Locali." (Patrizia Maltese)

"... non occorre iniziare da zero ad ogni ciclo di programmazione, ma occorre invece **capitalizzare le esperienze di sviluppo locale e non messe in campo**. Come è noto, il legislatore campano ha definito con il Piano territoriale Regionale gli ambiti territoriali per le politiche di sviluppo, partendo da quelle che erano state le esperienze stratificate di programmazione. Certo **i confini degli Sts non sono scolpiti** nella pietra. Molti agglomerati **vanno tarati e aggiornati**, ma è certamente apprezzabile lo sforzo di razionalizzazione compiuto a livello regionale. Tale sforzo è stato confermato da un recente intervento legislativo e dalla programmazione delle Strategie delle aree interne e degli ambiti per la selezione dei Gal previsti dal Psr 2014 2020." (Domenico Liotto)

"Le politiche di coesione e sviluppo locale articolate su scala intercomunale **non possono prescindere dal percorso** che ha portato alla definizione dei STS (L. 13/2008), Considerati, quindi, **i criteri** intorno ai quali sono stati definiti i STS, il PTR costituisce, a mio avviso, la **cornice ordinatoria adeguata**. Tuttavia, **va opportunamente tenuto conto del limite generato da altre politiche di programmazione** che invece hanno definito, attraverso Leggi di settore, ambiti "ottimali" (Ambito Sociale, Turistico, etc...) non coincidenti con gli STS e che ci restituiscono una **frammentazione di per sé "anticoesiva"**." (Nadia Arace)

"I 45 STS del PTR (L.R. 13/2008) furono concepiti per **attuare le politiche regionali-nazionali-europee** e per **integrare** le funzioni di pianificazione e programmazione socioeconomica a dimensioni più prossime al territorio, per ambiti configurabili come "unità minime di programmazione" ... Sulla base dei STS del PTR le



Province hanno provveduto ad elaborare i PTCP

... venuta a mancare la dimensione istituzionale Provincia, ...una gerarchia di riferimento va mantenuta e quella dei STS è, allo stato, l'unica normata; essa però va **contemperata con le specifiche esigenze contestuali**; eppertanto, può essere riferimento dal quale partire per aggregare ovvero disarticolare in ragione del fabbisogno specifico." (Elio Mendillo)

"In merito alla individuazione della dimensione territoriale e socio-economica adeguata si ritiene che la dimensione ottimale **può corrispondere a quella dei STS così come indicati nel Piano Territoriale Regionale**. Tuttavia la sola dimensione geografica e l'unitarietà delle vocazioni territoriali non possono essere considerate le uniche discriminanti. E' necessario che, nei STS, siano **riconosciute le forme aggregative istituzionali** individuate in un percorso di partecipazione e condivisione da parte dei Comuni." (Michele Rienzo – CM Vallo di Diano)

IL PTR è dunque ritenuto un **"piano strategico"** e i STS in esso identificati come **ambiti adeguati** alla cui dimensione –con utili aggiornamenti- si possa praticare la **necessaria integrazione** tra Pianificazione territoriale; Programmazione socio-economica e Innovazione amministrativa.

Il PTR, tuttavia, non riesce ad esercitare compiutamente la sua funzione **gerarchico-ordinatoria**, le osservazioni poste in ultimo dagli intervistati, rilanciano il quesito su **come agire** affinché questa Legge Regionale produca il massimo "effetto integrazione" ... **come operare** per ricomporre il "puzzle".

1.1 Gli accorgimenti per armonizzare norme e programmazioni verso esiti, convergenti e coesivi.

"Il criterio forse più innovativo da utilizzare è quello del risultato atteso, in termini di outcome. Partendo da questo con un ragionamento induttivo è possibile provare a costruire o ricostruire l'ambito ottimale." (P. Prosperini)

Tutte le risposte al primo quesito mostrano propensione verso questo approccio innovativo, le successive segnalano quanto sia stato fatto in tal senso, le difficoltà incontrate, i problemi da risolvere per **armonizzare** il quadro normativo e introdurre il principio di **coerenza** tra norme e programmazioni ...

"La Regione Campania – partendo dai provvedimenti di perimetrazione territoriale strategica finalizzata allo sviluppo (PTR- L.R. 13/2008; Comma 110 art. 1 L.R. n. 16 del 7/8/2014) – sembra stia compiendo un **notevole sforzo di "armonizzazione"** anche rispetto alle recenti disposizioni nazionali e al quadro generale di riforma degli EELL (dlgs 267/2000). Ritengo perciò che cercare di non allontanarsi da queste scelte sia una condizione di base per non cadere nella **nefasta proliferazione di aggregazioni territoriali**, piegate a particolarismi locali o settoriali, di corto respiro e assoluta **dubbia strategicità**.

Per quanto riguarda la programmazione, sarebbe proficuo e altamente auspicabile **accompagnare** questi processi di riforma dell'assetto istituzionale locale **con programmazioni coerenti** con gli ambiti territoriali individuati dalle principali Leggi Regionali, in modo da ottimizzare la **performance di sistema** ... Programmazioni sorde tra loro hanno generato forme organizzative "sovrastutturali, fonti spesso sia di confusione per la collettività locale, sia di sovrapposizione, inefficacia, diseconomicità per le Pubbliche Amministrazioni interessate in ambito locale (Patti, PIT, Agenzie, GAL, Enti Parco; Comunità Montane;) situazioni che, **invece di moltiplicare** gli effetti delle politiche di sviluppo territoriale, li **frantumano**, li disperdono, li riducono a somma zero. L'ipotesi ottimale è che si giunga ad **una sintesi efficace delle esistenti forme organizzative**, per portare a valore le qualificate esperienze che pure sono state fatte, verso un modello di governance che **superi i limiti dello sperimentalismo e dell'occasionalità** e dia un contributo



serio anche al processo culturale e di politica delle istituzioni volto alla effettiva riduzione del numero (non più sostenibile) dei comuni d'Italia. Non a caso questa è l'indicazione che scaturisce dal documento DPS "Prerequisiti amministrativi" per la Strategia delle Aree Interne". (P. De Cesare Verdinelli)

"Premessa indispensabile è quella di **evitare il proliferare di ALTRI "ambiti adeguati" settoriali**. La Regione Campania ha la fortuna di avere il PTR che ha già operato una divisione del territorio in ambiti omogenei partendo dall'analisi delle aggregazioni ricorrenti che si sono stratificate nel tempo. Il PTR è un piano STRATEGICO dunque mirato alla **lettura del territorio** per la costruzione di una **vision di programmazione**." (S. Volpe)

"Occorre evitare che sullo **stesso territorio** vi siano ipotesi di **partenariato diverse** o addirittura l'obbligo di costituire **organismi altri**, a seconda delle normative da attuare o delle opportunità finanziarie da sfruttare. La vigente normativa, pur se ispirata da finalità eminentemente finanziarie e di risparmio della spesa (per la qual cosa andrebbe rivista per quelle situazioni paradossali che è in grado di produrre), pone un obbligo generale per i Comuni di piccole dimensioni di associarsi per l'esercizio di tutte le funzioni più importanti. Coerentemente al nuovo assetto, **la programmazione dovrà creare indicatori di orientamento e destinare le risorse**, alla cui acquisizione i territori possono concorrere, a seconda della loro tipologia nelle **zone omogenee e con vocazioni produttive comuni**. (G. Caiazzo)

*Su questo fronte, verificata l'inefficacia di disposizioni autoritative sperimentate con le precedenti leggi, gli intervistati ritengono che sia più conveniente adottare **forme di incentivazione, di premialità** ...*

*È conveniente che l'opera di **istituzionalizzazione** delle forme di governance e government locali **accompagni le propensioni a fare "sistema locale di sviluppo"** ... (ciò servirebbe anche a mitigare conflitti e diseconomie generate da approcci autoritativi)*

"La L.R. 16/2004, all'art. 13, ha riconosciuto al PTR un valore di indirizzo in materia di **cooperazione istituzionale**. È fondamentale consolidare una cultura volta a riconoscere la **territorializzazione** quale **fondamentale valore** di riferimento sia per la determinazione di **politiche di sviluppo** che per il livello **ottimale di esercizio delle funzioni amministrative**. La Regione può sicuramente rendere, nell'ambito della propria programmazione, le proprie azioni di sostegno economico-finanziario coerenti in una logica di **premiabilità con gli obiettivi che intende perseguire, senza imporre alcun vincolo giuridico** ma costruendo un **favor** per i partenariati di livello locale." (L. Lucarelli)

"Alla delimitazione di un'area territoriale i cui contorni siano delineati dagli effetti che le politiche di sviluppo produrranno a beneficio dei cittadini che ci vivono e delle imprese che vi operano, dovrebbe seguire la definizione di una **cornice o architettura istituzionale coerente**, che consenta un **governo unitario e coeso** delle azioni pubbliche che supportano dette politiche. L'obiettivo dovrebbe essere quello di creare un **"sistema intercomunale permanente"** che consenta di armonizzare la gestione efficace (economie di scala) delle funzioni proprie e dei servizi (politica ordinaria) con l'attuazione degli interventi di sviluppo e coesione finanziati da risorse straordinarie. **La costruzione "istituzionale" sarà messa in questo modo al servizio delle politiche di sviluppo**. Normalmente tale esito, che non può essere imposto in forza di una legge o altro atto equiparato, può essere determinato attraverso la creazione di un **sistema di incentivi e il presidio di condizionalità**." (F. Monaco)

"Al fine di indirizzare i territori verso forme di **associazionismo efficaci ed efficienti**, è necessario:

- **evitare aggregazioni fondate su geometrie variabili**, che impediscono la formazione di reti stabili di cooperazione tra gli attori dello sviluppo (funzionari pubblici, imprenditori, cittadini);
- **prevedere risorse adeguate** a supportare la transizione da forme organizzative parcellizzate a forme



organizzative strutturate in modo aggregato;

- **disincentivare** la partecipazione a bandi competitivi in forma individuale, prevedendo **premiabilità** per le forme aggregate.” (V. Aniello)

“... Dato che lo Stato ha **informazioni assai limitate** sul fatto che un modello di agglomerazione sia migliore di un altro, ne discende che **va preferita un’azione pubblica dove le motivazioni e le ricadute territoriali sono esplicite e verificabili** (F.Barca, V rapporto politiche di coesione). Le **norme** quindi in generale **non dovrebbero essere cieche nei confronti dei territori**. Un approccio realistico richiederebbe dunque maggiore trasparenza e delle decisioni verificabili e poi effettivamente verificate.” (D. Liotto)

*Da testimoni privilegiati del mondo delle competenze e dagli operatori di campo, vengono suggerimenti sul **tipo di accompagnamento** che potrebbe essere maggiormente proficuo e produttivo di effetti ...*

“Credo che il primo accorgimento sia di **evitare la frammentazione** delle responsabilità attuative e decisionali in ambito regionale, **favorendo forme associative tra i Comuni per ambiti omogenei**, cui dedicare **una responsabilità regionale per ogni ambito** con funzioni di **accompagnamento, assistenza tecnica e controllo**. In particolare lo **Small Business Act** ha assegnato alle Regioni il compito di predisporre una strategia tendente ad agire contemporaneamente sui punti debolezza interni ed esterni alle PMI Il tessuto produttivo locale va, quindi, riletto attraverso **reti relazionali** (filieri e reti) che per svilupparsi devono partire dalla **costruzione territoriale di tali relazioni**, per poi proiettarsi verso reti lunghe extraregionali e/o internazionali. **Il migliore accorgimento per armonizzare norme e programmazioni, decise a diversa scala, è quello dell’“integrazione territoriale degli interventi**. ... L’approccio dei STS consente d’individuare gli zoccoli duri dei sistemi produttivi intorno a cui, il **coordinamento di interventi di politiche industriali e politiche territoriali**, può costruire le precondizioni di **un’evoluzione virtuosa** di tali sistemi.” (A. Flora)

“Il focus è posto qui sulla costruzione di un “cruscotto” in grado di **raccordare politiche “top-down”** (di livello regionale) e **“bottom-up”** (di livello sub-provinciale), garantendo coerenza, efficacia ed efficienza delle politiche comunitarie di coesione e delle politiche regionali di sviluppo. L’obiettivo è garantire un’adeguata coerenza tra norme, strategie, programmi, strutture organizzativo-gestionali e strumenti locali di pianificazione. Questo obiettivo può essere perseguito muovendosi in una duplice direzione:

1. **semplificare, ridurre ed accorpare alla scala locale** organizzazioni ed esperienze di programmazione dello sviluppo territoriale (nel corso degli anni: patti, contratti, progetti integrati, gal, etc), collocando questo processo di **necessaria razionalizzazione nel quadro normativo più generale di riforma** e rafforzamento della pubblica amministrazione locale;
2. creare alla scala regionale **strutture qualificate di governance dei processi**, in grado di garantire in maniera partecipata e trasparente il coordinamento intra ed inter-istituzionale, la definizione di meccanismi e **procedure concretamente funzionali all’integrazione** delle politiche settoriali, la qualificazione ed ottimizzazione delle azioni regionali e locali di sviluppo.” (M. Padovano)

“A mio avviso, le Regioni devono **adeguare i sistemi territoriali**, renderli omogenei e in grado di rispondere ai diversificati bisogni e competenze a cui sono chiamati. Al momento si registrano **ambiti diversi per rifiuti, politiche sociali, turismo, idrico e così via**. L’evoluzione legislativa con la recente riforma che ha riguardato anche le Province spinge verso un sistema in cui l’associazionismo e l’Unione dei Comuni sia privilegiata, naturalmente auspichiamo che i Programmi Operativi delle Regioni tengano conto di questo e prevedano la possibilità di individuarli quali beneficiari o **designarli quali organismi intermedi per la gestione di parti del**



programma.” (G. Cardillo)

“Il legislatore sia nazionale che regionale dovrebbero **armonizzare le norme** anche tenendo conto di quanto si è costruito sui territori. ... E' necessario, infatti, che nei STS **siano riconosciute** le forme aggregative istituzionali individuate in un percorso di partecipazione e condivisione da parte dei Comuni. A questo proposito la Comunità Montana Vallo di Diano in uno con il Sistema territoriale di sviluppo STS B.1 ha inteso da tempo attuare politiche di pianificazione sovracomunale sia istituendo il Laboratorio di Pianificazione Partecipata previsto proprio dal PTR sia svolgendo in forma associata con i Comuni dell'STS quella di Pianificazione urbanistica di ambito Sovracomunale oltre che le altre funzioni definite fondamentali tramite sottoscrizione di Convenzioni con la istituzione di Uffici Comuni ed Uffici Unici.” (M. Rienzo C.M. Vallo Diano)

“... sarebbe **opportuno superare** l'imposizione\esclusione numerica (il riferimento è alla spending review) favorendo una Unione per sistemi omogenei. Altro elemento sul quale riflettere fa riferimento a strutture come Gal, Comunità Montane, Pit, etc... che **circoscrivono ambiti territoriali non sempre coincidenti**, integrati e dialoganti, con il risultato che ognuna di queste strutture programma per conto proprio lo sviluppo locale, producendo **sovrapposizione e spreco di risorse.**” (N. Arace)

“Le programmazioni devono essere **coerenti** con le norme di riorganizzazione degli EELL e di governo del territorio... Negli anni di sperimentazione delle politiche integrate di sviluppo territoriale sono state costituite strutture – talvolta altamente qualificate- che, finito il finanziamento, sono rimaste inoperose (o ad operare al di sotto delle loro potenzialità) ... in qualche caso, paradossalmente, sono percepite come “corpo estraneo” dai Comuni stessi che le hanno promosse questa è la storia di tanti Patti Territoriali, Agenzie locali di sviluppo, GAL, PIT ... che oggi sono considerate “sovrastutture” non affidabili per attuare (ad esempio) la Strategia per le Aree Interne (si veda il documento “Prerequisiti ...) sta di fatto che, proprio in queste strutture si sono formati e sono depositati i saperi, le competenze, il know-how, le competenze, ... che servono per attuare efficacemente le politiche di sviluppo “orientate ai luoghi” ignorare queste realtà che operano comunque nei medesimi territori e sui medesimi obiettivi di coesione e sviluppo territoriale sarebbe un errore clamoroso.

... Conseguenza ulteriore di tale ragionamento è la capacità territoriale e delle policies di contestualizzare e rendere complementari i differenti processi aggregativi affinché la progettazione dell'efficiamento e dell'empowerment della PA locale siano coordinati ed integrati con la progettazione dello sviluppo e, dunque, con la strategia di territorio. Del resto, esemplificativamente, la sperimentazione aree interne innova proprio nella misura in cui vuol **“rifare” la governance e l'ingegneria istituzionale** con i servizi di cittadinanza e con il progetto di sviluppo locale. **senza il “privato” non si genera sviluppo** e, dunque, valore aggiunto territoriale, alla PA è richiesta la funzione di pianificazione strategica e programmazione a supporto della iniziativa privata e non viceversa. ... è **onere del livello regionale e del livello nazionale** procurare condizioni di accompagnamento alle piccole municipalità per la costruzione di forme di governance associata ... Non può sottacersi che forse **la riserva di legge** stabilita dall'ordinamento in favore delle Regioni **andrebbe assolutamente esercitata** per evitare che la banalizzazione delle “linearità” numeriche previste dal legislatore nazionale diventi un muro di gomma entro il quale far impattare le necessità contestuali dei territori. ... E' onere della PA sovraordinata **supportare i territori nella transizione** della Legge 56/2014 non con l'approccio sanzionatorio del “controllore” ma con l'approccio dell'azione di assistenza tecnica e supporto orientata alla flessibilità.” (E. Mendillo)

“La sola armonizzazione delle norme è un'impresa difficile, ma non impossibile. Se si assume il PTR e i STS in esso delineati come **“cornice ordinatoria”** per l'attuazione delle riforme che riguardano la



riorganizzazione degli Enti Locali (fino alla recente L. 56/14), persino la spendine review -che è stata emanata per tutt'altre esigenze- può trovare più efficace applicazione. La Regione Campania, si è resa conto di questa opportunità ed ha formalizzato questo indirizzo nel citato Comma 110 della LR 16 del 7/8/2014.

Sarebbe tuttavia opportuno **assumere il PTR come riferimento anche rispetto alle legislazioni “di settore”** di competenza regionale. La creazione di altri “ambiti ottimali” che si sovrappongono ai STS del PTR generano confusioni, diseconomie, complicazioni amministrative, inefficienze e costi ormai insostenibili per la finanza pubblica. **Maggiori risultati** in termini di **convergenza e coesione** si potrebbero raggiungere qualora le programmazioni (almeno quelle relative allo sviluppo locale) fossero coerenti con i STS individuati nel PTR. In tal senso Legautonomie ha contribuito alla elaborazione di una proposta di legge regionale che fu pubblicamente presentata e condivisa con l'Assessore agli EELL in data 27 gennaio 2014 (**“Misure per l'integrazione di normative regionali, nazionali e comunitarie”** presentata con Prot. N. 128 del 23/7/2013 - Segreteria legislativa del Consiglio Regionale). A tale elaborato si rinvia per motivi di sintesi espositiva e, le indicazioni in esso contenute, sono da noi ritenute ancora valide e attuali.” (N. Morra Legautonomie)

*Le risposte al precedente quesito introducono la seconda domanda su **COME produrre** <<una sintesi efficace delle esistenti forme organizzative>>.*

*Supposto che il PTR e i STS in esso prefigurati –con opportuni aggiornamenti- possano essere la “cornice ordinatoria” di riferimento per dare forme **istituzionali e organizzative** stabili alle coalizioni locali per lo sviluppo, **resta il problema** di << “ordinare” i molteplici strumenti di governance territoriale attivati in questi anni (Ambiti Sociali di Zona, ATO, PIT, Distretti Turistici, Distretti Industriali, ecc..) nonché di quelli che lo saranno a breve (p.es. gli Ambiti Turistici Locali e i Poli Turistici Locali) >> ... ed evitare << esiti “anticoesivi”>>...*



2 L'organizzazione (istituzionale, amministrativa e sociale) a dimensione intercomunale

“In questa fase la sperimentazione di **forme associative** che rispecchino la normativa in evoluzione rappresenta l'unica possibilità di **creare modalità associative**. Sul criterio della stabilità occorre aspettare evitando di dar per morto ciò che è ancora in fieri.” *P. Prosperini*

“Allo stato dell'evoluzione politica e normativa attuale ritengo che la **forma associativa tra comuni**, ancor più su **base convenzionale**, sia da considerare il livello adeguato a garantire efficaci azioni sui territori: resta impregiudicata la questione della sostenibilità di livelli amministrativi che, in ragione del dimensionamento eccessivamente piccolo, mostrano di essere sempre più **inadeguati a ricoprire le funzioni istituzionali di cui sono sempre più progressivamente gravati**.” *(L. Lucarelli)*

“La forma organizzativa più adeguata, tra quelle attualmente previste, appare essere quella dell'Unione, normata dal dlgs 267/2000, per il **carattere più stabile** che tale forma assicura e in grado, quindi, di assicurare **strategie più stabili** rispetto al **semplice convenzionamento**.

Ciò detto, occorre però sempre considerare la necessità di verificare la **coerenza della dimensione** e dell'organizzazione scelta con le **reali esigenze e bisogni dei territori**, attraverso una utile fase di ascolto che **coinvolga gli attori** che a vario titolo rappresentano interessi diffusi delle popolazioni interessate. Per quanto le modalità costitutive delle **forme associate** tra Comuni siano definite nel Dlgs 267/2000 (Atti costitutivi, Statuti, Convenzioni), dal lavoro di campo emerge l'esigenza di eseguire **percorsi costitutivi** che verifichino **coerenza e conformità anche** con le Leggi Regionali e le normative comunitarie.” *(G. Caiazzo)*

“... soprattutto con riguardo ai Comuni di minori dimensioni demografiche, certamente l'Unione è la forma più adeguata e affidabile per assicurare un **governo stabile degli interventi di sviluppo e una loro efficace integrazione con le politiche ordinarie** che assicurino ai cittadini i livelli essenziali dei diritti essenziali. L'Unione è l'ente locale, che gestendo in forma associata tutte le funzioni proprie e i servizi dei Comuni che vi partecipano, è l'organizzazione istituzionale che può meglio assicurare il **coordinamento degli interventi** per il potenziamento dei servizi (cittadinanza) con gli interventi di **miglioramento del contesto** (sviluppo). **Verificati i requisiti** di solidità amministrativa e contabile, l'unione potrà svolgere anche **specifiche funzioni delegate** dalle autorità di gestione dei programmi operativi europei.” *(F. Monaco)*

“Le Unioni dei Comuni costituiscono il luogo di **coalizione istituzionale “legittimo”** (in quanto pienamente riconosciuto dalle norme), entro il quale **sperimentare l'utilizzo combinato** degli strumenti di gestione associata dei servizi e degli strumenti regionali-comunitari di programmazione e gestione dei processi integrati di sviluppo locale, secondo logiche di efficacia, efficienza ed economicità.” *(M. Padovano)*

*Le risposte nette sull'obbligo di costruire **organizzazioni solide** secondo disposizioni vigenti, chiariscono anche un'interpretazione controversa –forse introdotto dalla Spending review– che omologa “Unioni” e “Convenzioni”. Le risposte richiamano la **complementarietà** delle due forme, infatti ... l'Unione di Comuni senza Convenzioni è una **scatola vuota**. Una Convenzione senza Unione è priva di **legittimazione istituzionale** stabile nel tempo.*

Tale interpretazione, unita alla necessità di produrre normative più “armonizzate” tra loro, è corroborata da contributi ancor più contestualizzati alla realtà normativa, organizzativa e procedurale della Campania ...

“Non c'è alcun dubbio che **“l'integrazione efficace”** debba essere fatta dai Comuni che amministrano gli ambiti territoriali individuati. **Solo i Comuni**, in quanto titolari legittimi delle competenze istituzionali connesse al territorio, **possono conferire caratteri più strutturali a queste politiche e alle corrispondenti**



organizzazioni del sistema pubblico che le sostiene. I Comuni hanno prerogative costituzionali e titolarità di funzioni fondamentali in materia di pianificazione, programmazione e governo del territorio. Ma la **valorizzazione di questi poteri** e di queste prerogative, nel contesto dell'evoluzione dei sistemi istituzionali, del processo di unificazione europea e di globalizzazione anche della competitività territoriale, deve sempre più tararsi attraverso **forme associate per ambiti intercomunali configurabili come "Sistemi di Sviluppo"** che amplifichino la sostenibilità delle azioni sia in termini di costi che di benefici per le collettività interessate. ... il quadro di riforme nazionali **offre già da tempo** gli strumenti per costituire ed espandere le forme associate tra i Comuni che migliorino la performance delle nostre istituzioni rispetto alle aspettative reali e non a quelle banalmente campanilistiche dei rispettivi territori

Sul **piano istituzionale** è l'Unione di Comuni come disciplinata dal dlgs 267/2000; sul **piano amministrativo** sono gli Uffici in forma associata tramite le convenzioni di cui all'art. 30 dello stesso dlgs 267/2000. Ma è necessario che tali organizzazioni abbiano **caratteri di omogeneità e unitarietà** per tutto l'**ambito** territoriale e per tutte le **funzioni fondamentali**. Diversamente **non si determinano** le condizioni di **efficacia istituzionale e amministrativa** di "Sistema Territoriale" che sono effettivamente richieste per le finalità dello sviluppo condiviso e integrato.

La riorganizzazione del sistema pubblico (anche a livello locale) è **urgente e necessaria**: non a caso è una delle Raccomandazioni dell'UE recepita nell'Accordo di Partenariato nazionale. A prescindere, quindi, dalla facoltà delle AdG di delegare funzioni attuative dei programmi comunitari, queste misure, **al di là dell'attuazione della programmazione 14/20**, contribuiscono agli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità voluti dal quadro di riforma nazionale. L'Europa ci dice solo che **bisogna realizzarle come condizione** per attuare efficacemente anche le politiche comunitarie.

Quanto all'organizzazione delle relazioni per un partenariato sociale, istituzionale ed economico, **rispondente alle finalità e agli obiettivi strategici** sottesi alla valorizzazione del territorio e alla qualità della vita delle comunità che lo popolano, rinvio ai contenuti dell'art. **5 del Reg. Com 1303/2013** e segnalo la convenienza di seguire le indicazioni delle linee guida che l'UE ha prodotto in materia." (P. De Cesare Verdinelli)

"È l'**Unione di Comuni** (recentemente riconosciuta come Ente Locale), coerente con il STS, in quanto forma di associazionismo **più stabile e strutturata** rispetto all'Associazione di Comuni o alla Convenzione. In questi casi, per assicurare una **organizzazione stabile e legittimata**, bisognerebbe prevedere, almeno, un **Ufficio Comune**, anche al fine dell'ammissione a sostegni economici. Nella individuazione dei criteri e delle modalità di incentivazione delle forme associative, l'Unione di Comuni, diversamente dalle altre tipologie di aggregazione, consente il **rafforzamento degli elementi di premialità**, permettendo lo stanziamento di contributi anche in base ad indicatori di tipo: a) **dimensionali** (abitanti, estensione territoriale); b) **oggettivo-funzionali** (numero di funzioni gestite in unione); c) di **efficienza finanziaria** (grado di indebitamento, autonomia finanziaria rispetto ai contributi regionali, velocità di riscossione delle entrate e di gestione delle spese); d) **gestione delle spese** per il personale; e) **incidenza della spesa** per le funzioni generali di amministrazione sulla spesa corrente." (P. Maltese)

"Una vasta letteratura si è prodotta in merito alla questione della **forma aggregativa migliore**, in tutta Europa. In Italia sembrerebbe che l'introduzione dell'Unione dei Comuni fosse direzionata ad attuare nel tempo la fusione. Le problematiche emerse da studi effettuati in Europa sulla fusione dei comuni, pratica adottata largamente dalla Germania sin dal dopoguerra, emerge che la cooperazione allargata che sfocia in un'unione dei comuni non concentrata su una sola competenza ma "allargata" a coprire più compiti istituzionali e di gestione della cosa pubblica, è collegata allo **sfruttamento sia di economie di scala che di**



scopo. In particolare, a livello di **governance** renderebbe effettivo il decentramento garantendo **conformità amministrativa** con le Leggi regionali e **coerenza programmatica** con le normative comunitarie. Dal punto di vista della coerenza programmatica è di grande importanza che le **aggregazioni** di enti locali siano **coerenti con la pianificazione e la vocazione del territorio**. Nel caso della Campania esse **devono essere coerenti con i STS del PTR**, che vanno tuttavia rivisti attraverso meccanismi che ne consentano un aggiornamento continuo, in linea con i fabbisogni del territorio.” (V. Aniello)

“I Regolamenti comunitari spingono verso una sempre maggiore **responsabilizzazione** della dimensione locale nella **gestione e controllo dei fondi**. Ecco quindi la ratio della nascita degli **Organismi Intermedi**. La costituzione di un O.I. è sottoposta ad un parere di conformità che giudica il possesso di determinati requisiti quali:

- visione strategica
- struttura organizzativa adeguata in cui la funzione di controllo sia esercitata da un ufficio indipendente dal soggetto che gestisce
- capacità di impiantare procedure e strumenti operativi
- ...altri

Va da sé che tali funzioni **non possono essere svolte sulla base di un forme associate “deboli”** quali quelle regolate da convenzione che possono avere un orizzonte a breve termine, ma **occorre l’affidabilità amministrativa duratura garantita dall’Unione dei Comuni.”** (S. Volpe)

*Altri contributi concorrono a precisare ulteriormente le funzioni e i compiti -distinti ma strettamente connessi- che gli organismi **Istituzionali, Amministrativi e Partenariali** dovranno esercitare **unitariamente** alla dimensione del “Sistema Territoriale di Sviluppo Intercomunale” ...*

“L’organizzazione amministrativa deve essere concepita seguendo un criterio di **governance multilivello** che, dalle **Unioni dei Comuni per ambiti omogenei**, entro cui creare forme di **partecipazione degli stakeholders** al fine di aggregarne le preferenze, possa fornire quei servizi pubblici locali e le opere infrastrutturali in grado di favorire un’evoluzione positiva dei territori, sia in senso economico-produttivo (servizi alla produzione), sia in senso sociale (servizi civili). Alla Regione spetta il compito gravoso di guidare tale processo **monitorando l’evoluzione dei sistemi locali** sia in termini di **coerenza** con il Piano Strategico Regionale, sia in termini di **efficienza ed efficacia** della spesa.” (A. Flora)

“Dal punto di vista **istituzionale**, l’organizzazione più adeguata è rappresentata **dall’Unione di Comuni**, che, traducendo l’orizzonte coesivo definito dai STS, vive attraverso un processo che culmina con l’istituzione di un **Ente pubblico con funzioni di programmazione e di indirizzo**. Dal punto di vista amministrativo, già il Legislatore (Dlgs.267/2000) ha previsto un **unico ufficio** in grado di gestire a scala territoriale la programmazione attraverso lo strumento della convenzione (ex art. 30). Tuttavia, ritengo auspicabile che tale ufficio **assuma i requisiti propri degli Organismi Intermedi**, allineandosi così al quadro europeo. Infine, l’organizzazione sociale non può non essere individuata nel **Partenariato mobilitato**, luogo di ascolto degli interessi sociali diffusi e della “vera” e “viva” elaborazione di culture operative di sviluppo.” (N. Arace)

“... grazie alla programmazione 2000/2006 molti Comuni hanno avuto la possibilità di progettare insieme attraverso i Progetti integrati. ... in rarissime occasioni c’è stato uno sviluppo che ha poi visto quei territori evolversi verso **forme stabili e giuridicamente autonome di associazionismo**, quali ad esempio l’Unione dei Comuni. Il primo passo potrebbe essere quello di programmare in **coerenza con i sistemi territoriali** già disegnati dalle Regioni almeno con una Convenzione ai sensi dell’art.30 del TUEL 267/00 e successivamente



raggiungere una vera autonomia anche giuridica con **l'Unione dei Comuni.**" (G. Cardillo)

"Proprio per non vanificare il complesso iter che si sta svolgendo sui territori e che vede con non poche difficoltà i Comuni associarsi su funzioni fondamentali, l'organizzazione adeguata è l'Unione dei Comuni. ... **solo l'adozione di una Legge Regionale potrebbero renderli coerenti le varie forme e i vari ambiti.** Infatti, i Comuni che fanno parte di STS e che svolgono in forma associata le funzioni fondamentali dovrebbero essere considerati a tutti gli effetti Unioni di Comuni e allo stesso tempo "Soggetti Intermedi " (come Unione) a cui affidare l'attuazione di politiche ed interventi." (M. Rienzo CM Vallo di Diano)

"Le norme richiamate definiscono in modo puntuale i **Soggetti Istituzionali**; le **strutture di responsabilità amministrativa** e l'**organizzazione sociale –partenariale** che corrispondono a criteri di affidabilità e adeguatezza. **Basterebbe osservare queste norme.** È ovvio che **l'Organismo Intermedio va inteso come "modello organizzativo" idealtipico**, capace di efficientare anche i servizi e le funzioni ordinarie di competenza dei Comuni alle dimensioni intercomunali Ciò nella prospettiva che le AdG responsabili dei programmi vogliano avvalersi di soggetti responsabili locali nella fase di attuazione dei progetti Nella fase di costituzione di queste nuove "istituzioni locali per lo sviluppo", **sarebbe conveniente coinvolgere le strutture di valenza istituzionale che si occupano delle medesime materie nello stesso ambito territoriale** Diversamente non si creerebbe il "LUOGO" della coesione istituzionale e amministrativa ... Coerentemente a quanto già detto ... si dovrà necessariamente **esaltare la partnership pubblico-privata** in continuità **sia nella preparazione della strategia** e del programma di intervento, **sia nel momento gestionale e di controllo** per cui è gioco forza il ricorso ad organismi misti pubblico-privati sul modello Gruppi di Azione Locale." (E. Mendillo)

"Applicando sempre i principi della sussidiarietà e della proporzionalità, **non dovrebbero essere mai delegate funzioni non sostenibili a livello territoriale.** Il Position Paper della Commissione Europea individua nel **miglioramento della capacità di azione e produzione della PA** una delle priorità della nuova programmazione. A questo scopo è dedicato l'Obiettivo Tematico 11 dei fondi strutturali 2014-2020. Un imminente banco di prova per una Capacity building tutta da inventare, sono le nascenti Città metropolitane Questa funzione non può essere interpretata alla stregua delle pregresse competenze provinciali. Lo **sviluppo competitivo dei territori** implica infatti il superamento della vecchia cultura amministrativa, proprio attraverso l'attivazione di quei **processi inclusivi e partecipativi** su cui si basa la Capacity building comunitaria. **Capitalizzare l'esperienza del Piu Europa** anche in altri contesti amministrativi dopo un opportuno procedimento di adeguamento." (D. Liotto)

"La soluzione ottimale è che si costituiscano **Unioni di Comuni sulla base dei STS del PTR** (seppur con le modifiche di ambiti che si ritengono necessarie e funzionali). Alla stessa dimensione vanno costituite **strutture/organismi di responsabilità amministrativa** (Uffici in forma associata per le funzioni fondamentali di competenza dei Comuni) con le caratteristiche di affidabilità richieste agli organismi intermedi. Tali caratteristiche organizzative e funzionali, infatti, -anche nell'ipotesi in cui le AdG dei programmi comunitari non volessero delegare ai Comuni l'attuazione dei progetti-darebbero garanzie di qualità, efficacia, efficienza ed economicità nell'esercizio ordinario delle funzioni che competono ai Comuni. Di **fondamentale importanza** è la formazione dei Partenariati locali, ma è necessario costituirli **rispettando disposizioni e indirizzi comunitari.** Diversamente saranno luoghi di confusione e di fabbrica di illusioni; all'opposto occorre assicurare una **forte capacità di partecipazione alle scelte di governo.**" (N. Morra Legautonomie)

In ambito normativo, sembra che la funzione "gerarchico-ordinatoria" su tutte le altre normative (nazionali, regionali e di settore) sia riconosciuta alla L.56/14 (Del Rio) e radicata nelle disposizioni procedurali del dlgs



267/2000.

Le risposte raccolte, tuttavia, rilanciano il quesito su **COME costituire** le nuove organizzazioni intercomunali, richiamando l'attenzione sulla necessità di costruire –questa volta- strutture **istituzionali e amministrative** dotate di piena **legittimazione** (“dall’alto” e “dal basso”) e fondate su concreti presupposti di **affidabilità**

2.1 Percorsi costitutivi per la legittimazione e l’affidabilità delle “nuove istituzioni” per lo sviluppo intercomunale

“Credo che la risposta non vada ricercata sul profilo di **legittimazione** bensì su quello di **efficacia**. ... Sono poco incline a ritenere che siano più agevoli strutturazioni di scopo con carattere di autonomia (funzionale, giuridica, organizzativa, finanziaria).” (L. Lucarelli)

“Si ribadisce la necessità di **evitare la proliferazione di organismi diversi** a seconda delle finalità della singola legge o attività di pianificazione per l'utilizzo di risorse finanziarie.

Così come già in fase di costituzione degli organismi associativi, occorre tenere ben presente quali sono le fonti di disciplina delle funzioni ed attività che si associano e la **coerenza tra strumenti e finalità**.” (G. Caiazza)

“I Comuni chiamati a **creare sistemi intercomunali stabili**, capaci di declinare efficacemente l'azione pubblica sia sotto il profilo della garanzia della **coesione sociale** (cittadinanza) che con riguardo alla **creazione di reddito e occupazione** (sviluppo), intraprenderanno un percorso che da un lato, con la **creazione di una nuova istituzione - Unione**, comporterà una significativa integrazione e semplificazione della rappresentanza, dall'altra dovrà necessariamente prevedere una **forte riorganizzazione di strutture e uffici al servizio della sottostante gestione associata** di funzioni proprie e servizi. ... **I due fenomeni non possono essere disgiunti e se "cammineranno" in parallelo sapranno certamente auto-alimentarsi**.” (F. Monaco)

“La dimensione intercomunale nella forma dell'Unione dei Comuni (secondo una cooperazione “allargata” e non giustificata solo dalla competenza della gestione delle risorse POR) dovrebbe essere richiesta come **prerequisito essenziale** laddove l'azione di sviluppo comporti territori caratterizzati da una notevole frammentazione amministrativa. **Nel caso dei CLLD** l'unione dei comuni consentirebbe le forme di partenariato allargato alla Community nell'accezione comunitaria di coinvolgimento del settore privato, del terzo settore e della partecipazione delle comunità locali. **Nel caso degli ITI** l'unione dei comuni consentirebbe una chiarezza programmatica **nella rispondenza alla domanda di sviluppo integrato territoriale** favorendo l'interlocazione istituzionale per un **efficiente decentramento** direzionato al perseguimento degli obiettivi di sviluppo locale.” (V. Aniello)

“Un percorso trasparente e **di visione strategica**. Il semplice rispetto del dettato normativo **non garantisce la piena legittimazione** dei nuovi soggetti intercomunali. Viceversa, nell'ambito dell'attuazione della strategia delle aree interne si sta cercando di **collegare il fenomeno associativo** con le esigenze di **strategia di lungo periodo**.” (D. Liotto)

“Questi obiettivi (*legittimazione e affidabilità*) devono avere la **capacità e la pazienza di procedere per gradi**. Ci sono percorsi che nel tempo hanno visto lavorare insieme i Comuni con la sempre maggiore consapevolezza di unirsi, **non solo per ottenere risparmi di spesa o ottemperare ad una norma** ma perchè convinti della **bontà strategica dello stare insieme**. La programmazione 2014/2020 offre in tal senso (Reg. 1303/2013) diverse opportunità ...” (G. Cardillo)



Le propensioni e le preoccupazioni espresse, sono fatte proprie nel documento "Prerequisiti amministrativi ..." che accompagna la Strategia Aree Interne. Va tuttavia considerato che, come osservato sul quesito precedente, " ... le funzioni non possono essere svolte sulla base di un forme associate "deboli" quali quelle regolate da convenzione che possono avere un orizzonte a breve termine, ma occorre l'affidabilità amministrativa duratura garantita dall'Unione dei Comuni."

*Sul punto taluni contributi richiamano l'attenzione sul ruolo che la Regione potrebbe/dovrebbe svolgere, cogliendo l'opportunità di applicare il principio di **coerenza** della Governance europea*

".... La legittimazione, pertanto, dall' "alto" e "dal basso", non può che derivare da una osservanza corretta e intelligente delle leggi e dalle procedure costitutive in esse previste, in uno spirito aperto di genuina integrazione di finalità e interessi volti al miglioramento delle condizioni del territorio e delle popolazioni interessate." (P. De Cesare Verdinelli)

*"In piena osservanza del Dlgs.267/2000, la legittimazione giuridica, istituzionale e amministrativa è data dal percorso costitutivo dell'Unione di Comuni: Atto Costitutivo, Statuto e approvazione nei Consigli Comunali dell'Unione. Tuttavia, la necessità che si operi un'armonizzazione tra le norme regionali, quelle nazionali ed europee suggerisce di riconoscere nel principio di "coerenza", come definito dall'Ue nel Libro Bianco della Governance, la fonte della piena legittimazione: *considerato non solo che la gamma dei compiti da assolvere e delle sfide è andata ampliandosi, superando i confini delle politiche settoriali, e che le autorità regionali e locali sono sempre più coinvolte nelle politiche dell'UE, si rende necessaria una leadership politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso*" (N. Arace)*

"Il legislatore nazionale ha concesso limitati spazi di autonomia legislativa alle Regioni per orientare gli obblighi di gestione associata in modo coerente con l'articolazione territoriale e funzionale del proprio sistema locale; tuttavia, nella nostra regione, i STS del PTR hanno già delineato gli "ambiti omogenei" per caratteri sociali, geografici e strategie di sviluppo locale da perseguire (pur se, non "adeguati"), basati sulle diverse aggregazioni sovracomunali esistenti in Campania. Tali Sistemi, individuati per inquadrare la spesa e gli investimenti del POR in sintonia con la programmazione economica ordinaria, non hanno valore di vincolo, bensì di orientamento per la formulazione di strategie coerenti con il PTR, inteso come piano in itinere e passibile di continue implementazioni. Pertanto, i STS, non costituendo perimetrazioni "rigide" e potendo aggregarsi in macrosistemi (due o più STS) o suddividersi con aggregazioni e perimetrazioni diverse, possono essere considerati come "nuclei base" da cui partire per l'individuazione degli "ambiti adeguati", da calibrare in base alle esigenze di aggregazioni dei Comuni, coerenti sia con le politiche integrate di coesione e sviluppo locale, sia con la programmazione intercomunale (a tale proposito va evidenziata la grandissima opportunità offerta dagli orientamenti per le Aree Interne della programmazione Comunitaria). Pertanto, al termine del processo di riordino, "l'ambito adeguato" e il nuovo STS, individuato in base alle esigenze di accorpamento delle funzioni e di integrazione delle policy, finiranno col coincidere." (P. Maltese)

Altri contributi hanno fatto riferimento all'opportunità di non smarrire del tutto il quadro ordinamentale esistente, pur nel dinamismo delle riforme in atto

*"Attenersi al mero disposto del dlgs 267/2000 permette di **compiere l'adempimento** ma **non garantisce il risultato atteso**. In questo ambito un mantenimento, contro l'opinione comune di un livello di area vasta con un potere di indirizzo, potrebbe essere un esperimento da compiere in tempi rapidi ..." (P. Prosperini)*



“Io credo che un'intesa tra la Regione e gli stessi comuni debba consentire di identificare gli ambiti adeguati, da denominare "Provincia", in accordo con le previsioni costituzionali e con gli assetti descritti dalla Legge 56/2014 (Provincia non come ente "altro" ma come associazione di comuni). Gli ambiti provinciali così identificati costituiranno le articolazioni territoriali di riferimento per i diversi piani ed anche per l'articolazione territoriale dell'Amministrazione centrale. Tale armonizzazione consentirà da un lato di addivenire alla definizione degli ambiti adeguati ma dall'altro di non stravolgere un assetto ordinamentale, quello italiano, che adopera la "Provincia" come costante categoria di riferimento” (D. Ciccarelli)

*Nelle more che il processo di riforma e le nuove strategie dispieghino i loro effetti, ovvero, **per accelerarli**, sul tema della **“legittimazione efficace”**, nelle risposte di esperti e operatori di campo, viene ancora richiamato e ribadito il nesso con il PTR ...*

“... Il PTR, infatti, ha inteso introdurre con grande lungimiranza anche il tema della gestione in forma associata dei servizi locali, **anticipando alcuni dei temi essenziali** e più qualificanti del recente quadro di riforma degli EELL. Questa intuizione andrebbe ulteriormente **approfondita e sistematizzata**, alla luce degli adempimenti previsti dalla riforma e delle grandi sfide (culturali ed organizzative) che essa pone all'intero sistema istituzionale campano. Gli strumenti di sviluppo integrato enucleati nei nuovi regolamenti comunitari 2014-2020 **possono essere ricondotti agevolmente al quadro unitario di riferimento rappresentato dal PTR** - evitando così il rischio di sovrapposizioni, duplicazioni, contraddizioni e farraginosità nelle scelte di programmazione regionale-locale - e costituire un'opportunità preziosissima per orientare le scelte della politica di coesione **in una direzione coerente con quegli stessi obiettivi** di rafforzamento e qualificazione della pubblica amministrazione locale prefigurati dalla riforma degli EELL.” (M. Padovano)

“La legittimazione giuridica, istituzionale e amministrativa non può che scaturire da una base istituzionale riconosciuta dal processo di partecipazione popolare attraverso libere elezioni. Tale base più prossima ai territori è quella che fa capo agli enti comunali e alle loro **Unioni** Il Piano territoriale Regionale (L.R. 13/20008) ha individuato nei 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) le unità minime di programmazione in cui integrare politiche di coesione e programmazione socio-economica. Su tale base gli STS potrebbero rappresentare gli **ambiti minimi, ma anche ottimali**, per l'attuazione dei nuovi strumenti comunitari previsti per la programmazione 2014-20 (SLOP, ITI).” (A. Flora)

“La legittimazione giuridica, istituzionale e amministrativa può essere assicurata solo da un **riconoscimento formale da parte della Regione** (Legge Regionale). Ad esempio la Comunità Montana Vallo di Diano intesa come STS B1 in uno con le quindici amministrazioni comunali ha seguito l'iter dell'Associazionismo Comunale tramite la forma della Convenzione prevista dal DLgs n. 267 del 18 agosto 2000, Articolo 30 (*Convenzioni*); pertanto, se la Regione, nel caso specifico non approva la Legge che di fatto trasforma le Comunità Montane in Unioni di Comuni tale percorso risulterà vano.” (M. Rienzo CM Vallo di Diano)

“Nella proposta che formuliamo, la **coerenza e conformità** con le Leggi regionali sarebbe assicurata con l'assunzione del PTR come **legge di riferimento per la legislazione regionale** su queste materie.

Quanto al percorso costitutivo delle Unioni di Comuni, non si possono ignorare le disposizioni del dlgs 267/2000 (atto costitutivo e Statuto da sottoporre all'approvazione dei Consigli Comunali, come del resto ribadisce anche la più recente L.56/14). La modalità con cui costituire gli Uffici per le funzioni in forma associata, sono le Convenzioni da sottoscrivere secondo le indicazioni dell'art. 30 dello stesso dlgs 267/2000. Va ricordato che le Unioni dei Comuni hanno una **valenza politico-istituzionale**, mentre le



Convenzioni hanno rilevanza per l'**organizzazione amministrativa.**" (N. Morra Legautonomie)

Sulle modalità di intervento per assicurare la **legittimazione efficace** delle istituzioni intercomunali, si registrano ipotesi diverse, ma non contrastanti tra loro: Legge Regionale o azione regionale di Accompagnamento ?

"Occorre una **disciplina regionale** che indichi il percorso di legittimazione, coerenza e conformità da seguire, del resto questa è una prerogativa costituzionale delle Regioni recentemente richiamata anche nella L. 56/14 è opportuno evitare che una **interpretazione "creativa"** delle **Leggi nazionali** possa generare risposte spontanee, talvolta **burocraticamente perfette, ma inefficaci e scollegate** dalle strategie regionali e sconosciute alla stessa Regione Si è già detto della necessità che la Regione eserciti le **riserve legislative e regolamentari** che fino alla L.56/2014 sono ad essa riservate. E' pur vero che la materia è in rapidissima evoluzione ma è altrettanto vero che anche le iniziative legislative regionali avviate e le discussioni in corso **non stanno tenendo conto dell'urgenza di un intervento di sistema** sotto il profilo normativo e regolamentare che possa supportare sul serio i territori nei processi di ristrutturazione e di pianificazione, programmazione, progettazione e gestione a cui sono chiamati." (E. Mendillo)

"Su questo aspetto mi limito ad osservare che le Regioni hanno piena titolarità costituzionale, ribadita anche dalla recente L. 56/14. Personalmente non credo che la proliferazione normativa serva veramente e sia da preferire, **laddove il quadro giuridico di base già consente il raggiungimento di soluzioni efficaci** se supportate da volontà chiare. Ma nella pratica non è neppure da escludere pregiudizialmente l'opportunità di interventi legislativi ove si riscontrino vuoti normativi incolmabili diversamente." (P. De Cesare Verdinelli)



3 Le condizioni per il rafforzamento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo e il riequilibrio dello sviluppo regionale

I partecipanti alla ricerca vedono nella programmazione 2014-2020 importanti opportunità, delineano scenari ottimistici, ed esprimono opzioni fortemente propositive ...

“La declinazione dell'agenda urbana a livello dei POR FESR e FSE, con il riconoscimento alle città dello status di organismi intermedi dei programmi, consentirà un rafforzamento della rete di servizi essenziali, contribuendo al riequilibrio territoriale fra i diversi poli di servizio e gli altri comuni. Per i Comuni minori, **la partecipazione alla Strategia nazionale sulle aree interne rafforzerà il disegno di riordino istituzionale** (unioni) e assicurerà l'integrazione fra investimenti produttivi e interventi a favore della cittadinanza. Il programma FEASR **potrà convogliare** all'interno della strategia aree interne risorse e interventi volti a rafforzare le filiere della conoscenza collegate ad un uso sostenibile del territorio nonché alla valorizzazione del patrimonio ambientale, allo sviluppo del settore agroalimentare, della cultura e del turismo. Il **codice di condotta sul partenariato** consentirà di coinvolgere nei progetti di sviluppo non solo i partner "ufficiali" ma anche quelli "rilevanti" (su cui ricadono gli effetti delle politiche) per il successo della strategia di intervento. Una solida batteria di indicatori **assicurerà il controllo democratico** dei "risultati attesi" promossi (e promessi) dalla programmazione dalle politiche di sviluppo.” (F. Monaco)

“Occorre tenere presente che alcuni strumenti previsti nei reg comunitari fanno parte di tradizioni di sviluppo territoriale diverse dalla nostra. L'esperienza italiana dei vari PIT PIUSS, PISL dimostra una capacità locale, almeno di livello regionale di leggere il territorio in modo integrato. Il rafforzamento degli strumenti di pianificazione territoriale regionale **devono rappresentare la bussola** per le strategie di sviluppo locale integrato.” (P. Prosperini)

“La programmazione 2014/2020 **prevede diversi strumenti utili** a rafforzare un percorso iniziato con la programmazione 2000/2006. In ogni caso, la mia attenzione in tal senso è rivolta più alla programmazione e mi riferisco alla **grande opportunità della Strategia Nazionale Aree interne.**” (G. Cardillo)

“Certamente FESR, FSE e PSR: occorre però **distinguere tra le azioni** da svolgere per il rafforzamento del partenariato interistituzionale, agevolato da disposizioni normative e meccanismi di mera premialità, e le **azioni volte al riequilibrio dello sviluppo** in ambito regionale. In questo secondo caso vanno sostenute scelte strategiche volte ad **incentivare grandi progetti di sistema** abbinandole ad azioni a bando da rivolgere direttamente ai fruitori finali con attenzione a quelle azioni di reale rafforzamento delle filiere produttive.” (L. Lucarelli)

Nelle prime reazioni riportate, sembrano emergano opzioni differenti, ma non in conflitto tra loro.

*La strategia dei “grandi progetti di sistema”, infatti, non è in contraddizione con il “progetto grande” di riorganizzare il Sistema delle Autonomie Locali per rendere più **competitivo** il sistema regionale.*

“Non credo ci sia un problema di carenza di strumenti, perché ne esiste una variegata tipologia che risponde alle diverse finalità d'intervento. ... Alle Regioni spetta il compito di contribuire a creare i **necessari anelli di congiunzione**, ma anche i momenti di **verifica e controllo**, tra **progettazione e attuazione locale** delle politiche comunitarie e **programmazione strategica regionale**. La sfida che abbiamo di fronte per la programmazione 2014/20 è quella di riuscire ad **integrare un approccio dal basso**, teso a valorizzare le risorse endogene nascoste o sottoutilizzate attraverso la partecipazione delle popolazioni ed istituzioni locali, con un momento alto di progettazione e controllo. Se si riuscirà ad attuarlo assicureremo la



realizzazione d'interventi mirati alle problematiche dei sistemi produttivi e delle popolazioni locali, in un quadro di progettazione strategica regionale teso a promuovere lo sviluppo equilibrato del territorio regionale." (A. Flora)

*Nei contributi che seguono, vi è infatti un generoso sforzo di partecipazione alla ricerca su **COME FARE** per evitare la dispersione dei flussi di risorse comunitarie destinate ai territori e, al tempo stesso organizzare e portare a valore i flussi di risorse generati dalla "economia dei luoghi".*

"Credo che la Campania abbia fatto bene a recepire SLoP-CLLD e ITI nella propria programmazione.

Questi strumenti –**se utilizzati correttamente**- possono costituire una **potente leva** per attuare il processo di riforma del sistema pubblico regionale e, al contempo, implementare più efficacemente le politiche comunitarie di coesione e sviluppo a livello territoriale. È pur vero che continuano a dover essere affrontati problemi, segnalati anche dal NVVIP, tra cui trovo che i più rilevanti sono:

1) **l'effettiva integrazione dei fondi**, e dunque l'effettiva possibilità di utilizzare le risorse programmate nelle numerose azioni orientate agli Obiettivi Tematici per realizzare –appunto – le strategie integrate di sviluppo che ciascuna Area della Regione saprà concertare con gli attori locali.

2) **l'affidabilità, istituzionale e amministrativa**, dei soggetti responsabili locali cui affidare le fasi di elaborazione, progettazione e attuazione degli interventi.

L'auspicio è che il contributo che viene offerto dalle strutture regionali deputate ai rapporti con gli enti locali e che la ricerca seria e approfondita che a questo scopo sta accompagnando il processo di implementazione delle nuove misure riescano a dare una scossa poderosa alle potenzialità endogene del sistema, **togliendo fumosità e incrostazioni frenanti.**" (P. De Cesare Verdinelli)

"Il CLLD può rappresentare uno strumento interessante per supportare l'interazione tra diversi attori dello sviluppo locale all'interno di **forme associative stabili e durature**. Gli ITI possono consentire di consolidare reti di **cooperazione interistituzionale.**" (V. Aniello)

"La Regione può avere un ruolo di **"accompagnamento"** al processo di aggregazione già "naturalmente" in atto, seppure ancora non strutturato, attraverso **un'azione combinata**, mirata e ben articolata di tre strumenti: **l'uso della persuasione, l'utilizzo della leva** degli investimenti finanziari, **l'apposizione/non apposizione** di specifici vincoli per l'accesso ai contributi (vedi la risposta 2).

La *policy* su cui la Regione può far leva, al fine di portare al consolidamento sul territorio le Unioni di Comuni, è quella di **incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali**, forme stabili di cooperazione perché dotate di autonomia finanziaria, statutaria, potestà regolamentare e propri organi istituzionali." (P. Maltese)

"Non c'è dubbio che **SLOP e ITI siano gli strumenti più appropriati** per attuare le politiche di coesione e sviluppo a livello territoriale. **Se correttamente implementati** potranno essere di sostegno e di accompagnamento, **sia alla realizzazione** del processo di riforme **sia all'attuazione di programmi** regionali più orientati al riequilibrio dello sviluppo nell'intero territorio regionale. Per questi esiti da tutti auspicati, tuttavia, è di fondamentale importanza portare a compimento la **riorganizzazione del sistema delle AA LL** regionali e delle loro strutture di responsabilità amministrativa. A tanto è destinata la programmazione delle risorse dell'Ob. Tematico n. 11." (N. Morra Legautonomie)

"Il reiterato invito della Commissione europea, attraverso gli ultimi cicli di programmazione, alla crescita della capacità di governance dei territori perché volano di una crescita di competitività territoriale, **IMPONE integrazione tra politiche, integrazione tra attori (pubblico privati), integrazione tra fondi**. Ciò richiede l'uso **"spinto"** di strumenti che favoriscono tale integrazione su un ambito territoriale. Strumento ideale, che va



utilizzato con coraggio e audacia, è lo SLOP (acronimo più “masticabile” di CLLD) e in misura l’ITI, che ha ancora un approccio troppo verticistico.” (S. Volpe)

Taluni contributi approfondiscono più specificamente i problemi da risolvere in sede di programmazione e in merito all’effettiva possibilità di integrare le fonti finanziarie in fase di elaborazione e gestione dei programmi integrati a livello territoriale (la necessità di integrare l’azione dei molteplici soggetti che si occupano delle stesse materie sui medesimi ambiti territoriali)

“Al di là delle politiche comunitarie, bisognerebbe cominciare a **ragionare per strategie**. Condividere una strategia/un piano di sviluppo **che assegni ad ogni area uno specifico contributo** al raggiungimento della strategia. Sarà interessante vedere come i nuovi strumenti di partnership pubblico privato, tipo i distretti rurali e i poli turistici, riusciranno a impattare sulle dinamiche di area. Allo stesso tempo la tematica della **governance multilivello** richiede un approccio più forte. La recente risoluzione del Comitato delle Regioni, ma anche strumenti più operativi come il **piano di rafforzamento amministrativo** sottolineano come la capacità di performance complessiva del sistema Italia, dipende da un’efficace dialogo interistituzionale. Il miraggio della semplificazione o la riduzione del carico amministrativo dei beneficiari, sono altri tasselli che dovrebbero servire a far concentrare i decisori pubblici sulle dinamiche della crescita, dell’occupazione e dell’equità piuttosto che sulle percentuali di spesa.” (D. Liotto)

“Le politiche di sviluppo locale hanno già sperimentato strumenti place-based come i Patti Territoriali, i Gal, etc... Il corrente ciclo di programmazione, però, **prevede espressamente un approccio territoriale rafforzato** attraverso SLOP e ITI. Pertanto, risulta importante che tali strumenti siano resi operativi attraverso un **efficiente meccanismo di "integrazione" tra fondi**, un meccanismo, cioè, che assicuri la **convergenza e la sincronia** necessarie a garantire l’efficacia dell’intervento. Un secondo aspetto particolarmente rilevante riguarda la **gestione di tali strumenti**, che auspicabilmente dovrebbe essere il più vicina possibile ai territori, **individuando così il Soggetto Gestore nei Comuni e nelle Unioni di Comuni**. E’ evidente che tanto impone una **decisa riorganizzazione del sistema pubblico**, che potrebbe essere incrociata sia prioritariamente che finanziariamente con l’OT 11 "Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un’amministrazione pubblica efficiente". (N. Arace)

“In merito agli strumenti si sottolinea che essi **devono tenere in considerazione gli ambiti ottimali** e le associazioni di Comuni. Più nello specifico sembra essere particolarmente interessante quello degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI). È importante sottolineare che gli Investimenti territoriali integrati possono essere utilizzati in maniera efficiente **se la specifica area geografica** in questione possiede una strategia territoriale **integrata e intersettoriale**.” (M. Rienzo CM Vallo di Diano)

“Gli strumenti di riferimento sono SLOP e ITI, ma il NNVIP ha informato sul rischio che **possano non produrre i risultati attesi**. I punti su cui occorre focalizzare l’attenzione sono essenzialmente due:

- **l’effettiva possibilità di integrare** i fondi per attuare i programmi integrati di sviluppo che i territori (ancora una volta) si sforzeranno di elaborare insieme al Partenariato locale;
- **l’integrazione delle azioni** in fase di attuazione dei progetti, considerato che gli asincronismi e gli asincretismi rilevati nel passato (proprio dal NNVIP nella valutazione ex post dei PIT) hanno di fatto annullato –o fortemente depotenziato- il “valore aggiunto” che ci si aspettava applicando il principio di **integrazione**. Potremmo dire che questo principio **non potrà mai essere applicato** fin quando i “soggetti responsabili dell’attuazione” sono **lontani dal territorio e totalmente scollegati tra loro** ... Ritorna la questione posta con il quesito 2, ed è urgente e necessario affrontarla, giacché la funzionalità del sistema pubblico nel suo insieme (Istituzioni di governo e Amministrazione) è stato assunto come Obiettivo Tematico Prioritario



nell'Accordo di Partenariato nazionale (il n. 11) e, come sappiamo è una preconditione per utilizzare efficacemente le risorse, endogene e comunitarie.

Il CLLD e l'ITI pongono problematiche organizzative differenziate e si prestano per le ragioni già esposte in precedenza ad obiettivi di intervento diversi. ... *(sintesi del R: nel primo caso è più enfatizzato il contributo e -dunque la necessità di contemperare- l'approccio privatistico, pur uniformandosi alle modalità di valutazione e controllo propri del sistema dei Fondi SIE. Nel secondo caso vi è una più diretta responsabilità del sistema pubblico locale, chiamato comunque ad elaborare le Strategie d'Area tenendo conto dell'apporto degli "attori locali". Per tali ragioni, in entrambi i casi, va costituito il Partenariato locale in conformità con le disposizioni dell'art. 5 del Reg. Com 1303/2013, seguendo le relative linee guida.*" (E. Mendillo)

"L'obiettivo tematico 11 della programmazione 2014-2020, che trova una sua declinazione nella definizione di specifici programmi attuativi regionali, **va evidentemente ricondotto alle esigenze sopra diffusamente descritte** di garantire piena **congruenza** tra norme, programmi, strutture organizzative e strumenti locali di pianificazione. In questo senso, il programma regionale di rafforzamento della capacità istituzionale dovrebbe - assumendo il PTR come cornice generale di riferimento per la politica regionale di coesione 2014-2020 - sostenere coerentemente, sia il processo di razionalizzazione/valorizzazione delle pratiche di sviluppo territoriale e di qualificazione delle strutture di governo locale - nel quadro istituzionale del processo di riforma degli EELL -, che il potenziamento dei processi di governance regionale, in direzione della concreta implementazione di presidi e meccanismi di facilitazione e gestione dell'integrazione delle politiche settoriali." (M. Padovano)

Su questi aspetti che riguardano l'adeguamento organizzativo e funzionale del sistema pubblico locale, emerge piena consapevolezza sul lavoro da svolgere e si individua nel "Piano di Rafforzamento Amministrativo" lo strumento privilegiato e specifico di intervento

28

"E' del tutto evidente che quando parliamo di processi di ridefinizione degli assetti istituzionali dei territori, facciamo riferimento a **percorsi lunghi e complessi** la cui sedimentazione scontrerà resistenze e perplessità, presupponendo cambiamenti anche di tipo culturale non semplici da attuare. Occorrerebbe, pertanto, **strutturare un costante monitoraggio dei processi avviati** con le normative vigenti verificando gli effetti prodotti dalla costituzione degli ambiti rispetto alla attuazione delle nuove programmazioni, in termini di efficacia ed economicità dell'azione di governo, della qualità delle scelte e, in definitiva, dei risultati ottenuti. Non è da escludere che **tale verifica sia resa permanente** con l'adozione di una disciplina regolamentare o addirittura mediante l'adozione di una legge regionale quadro." (G. Caiazzo)

"... Per esperienza posso dire che molto dipenderà dalla **qualità e adeguatezza dell'organizzazione amministrativa** e delle **risorse professionali** che dovranno curare l'attuazione dei programmi. Anche su questo c'è l'opportunità di approfittare utilmente delle previsioni programmatiche dell'O.T n. 11 per il quale la C. E. ha imposto al nostro paese la elaborazione del **PRA** che è auspicabile non venga interpretato come un ulteriore gravoso adempimento ma come una **reale occasione di rinnovamento ed efficientamento** del nostro sistema amministrativo." (P. De Cesare Verdinelli)

Nel complesso contributi raccolti non rappresentano punti di vista inconciliabili.

*Pur nella diversità di linguaggi, approcci disciplinari, esperienze, l'elemento che sembra favorire la complementarità delle risposte (il "sincretismo" che in questa occasione non è mancato) è una spiccata e diffusa propensione ad una **COERENTE** applicazione delle culture, dei principi e delle politiche comunitarie in materia di sviluppo integrato territoriale.*



La tua
Campania
cresce in
Europa



Un elemento di forte condivisione e convergenza sembra essere la convinzione che una corretta attuazione della strategia e dei programmi regionali-europei, possa essere una potente leva per l'efficace attuazione del processo di riforme in atto.

Tali complementarità e convergenze agevolano la sintesi che si propone nella terza parte.

BOZZA



TERZA PARTE

Tracce per soluzioni possibili

*Ricognizione e sintesi dei contributi
sui "problemi aperti" segnalati al seminario del 21/7/14*

Salvo ulteriori verifiche e approfondimenti, dal lavoro di ricerca emergono elementi che riconfermano, aggiornano e precisano indirizzi politico-istituzionali e indirizzi di lavoro operativo utili a completare le attività in progetto con la "Linea 6" in sintonia e raccordo con le previsioni della programmazione regionale 2014-2020.

Per ciascuno dei quesiti posti, si riepiloga di seguito una ricognizione e sintesi degli orientamenti consolidati nel tempo, dei problemi da risolvere e delle soluzioni ritenute possibili.

1 – Gli ambiti per territorializzare le politiche di coesione e sviluppo.

Su tale questione, gli esiti della ricerca apportano ulteriori elementi che motivano la necessità di superare i limiti degli approcci settoriali praticando strategie di tipo sistemico-territoriale. *"L'approccio settoriale non aiuta affatto a risolvere i problemi. La sovrapposizione confusa di ambiti ottimali rende difficile e improcedibile l'ordinato esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni per ambiti territoriali omogenei e, meno che mai, praticabili le politiche di sviluppo e coesione orientate ai luoghi."* (Sommese 21/7/14)

La ricerca riconferma l'indirizzo fondamentale di assumere i 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo individuati nel PTR (LR 13/2008) come *"cornice ordinatoria"*. In tal senso il PTR –come la norma stessa prevede- va inteso come *piano strategico* che può essere flessibilizzato e adattato a mutate esigenze di pianificazione e programmazione dei territori. Ciò senza smarrirne i criteri ispiratori che risultano in forte sintonia con gli obiettivi e le strategie operative di coesione e sviluppo regionali, nazionali ed europee per il 2014-2020.

I PROBLEMI emersi richiamano le considerazioni svolte nella prima parte del report sulle disarmonie normative e la scarsa integrazione tra norme e programmazioni, dunque tra politiche di sviluppo e riforme di adeguamento del sistema pubblico locale (istituzioni di governo e amministrazione). La questione non sfugge all'attenzione dei massimi livelli dell'amministrazione regionale. *"In questo quadro di riorganizzazione del sistema pubblico regionale e di ridefinizione di quello dei poteri locali, tuttavia, continuiamo sovrapporre più che esemplificare. ... o ridefiniamo totalmente il ruolo della Regione o contribuiamo a generare ulteriori lentezze nelle decisioni o ad aggiungere procedure su procedure e, quindi, una generale deresponsabilizzazione nella gestione dei poteri."* (S.Caldoro 21/7/14).

Va qui richiamato che, tali problemi, si reificano ancora in recenti normative e programmazioni regionali che non assumono compiutamente i presupposti culturali del passaggio dall'approccio settoriale all'approccio sistemico territoriale.

All'esito della ricerca, si apprezzano gli sforzi di *armonizzazione normativa* compiuti dalla Regione Campania, e, nelle risposte riportate al precedente paragrafo *"Gli accorgimenti per armonizzare norme e programmazioni verso esiti, convergenti e coesivi"* si offrono argomentati suggerimenti per intensificare l'azione in tal senso.

LE SOLUZIONI POSSIBILI sono in larga parte orientate a favorire e accompagnare la costituzione di Unioni di Comuni e di corrispondenti strutture amministrative (Uffici in forma associata), con l'obiettivo di **ridurre e semplificare** il sistema degli EELL regionale, dai **550** Comuni a **45** (salvo motivate variazioni) Sistemi Territoriali di



Sviluppo **legittimati**, anche sul piano amministrativo, ad attuare le previsioni (ormai trentennali) del quadro di riforma e, al contempo adeguare il sistema delle Autonomie Locali alle sfide comunitarie della **competitività territoriale**. Ciò, tra l'altro, nel rispetto delle disposizioni della L. 56/14 e delle prerogative costituzionali dei Comuni, riconfermate anche nell'evoluzione del quadro di riforme in atto.

2 – L'organizzazione istituzionale, amministrativa e sociale alle dimensioni intercomunali.

Le *soluzioni possibili* ipotizzate sul quesito precedente hanno sollecitato appropriati approfondimenti su stimoli già forniti dal seminario regionale del 21/7/14. *“Quanto alle forme associative tra Comuni, per quanto molteplici, nessuna di esse gode di piena legittimazione amministrativa, né tanto meno può considerarsi esauriente rispetto all'esigenza, posta dal processo di riforma in atto, di esercitare in modo unitario le funzioni ordinarie e quelle che si chiede agli stessi Comuni di assicurare (ndr - il riferimento è alle politiche comunitarie) in modo efficiente per ambiti territoriali omogenei. E' un'incongruenza che produce gravi diseconomie. Forme associate strutturate sul territorio per opportunità contingenti, o sorte per via di procedure autoritative, non hanno resistito nel tempo e hanno generato strutture amministrative fragili e costose.”* (P. Sommese)

L'approfondimento è valso a identificare i principali fattori che possano assicurare una “legittimazione” intesa anche come “affidabilità” (istituzionale, amministrativa e partenariale) dei sistemi intercomunali. Tali elementi – già preziosi per la fase conclusiva del progetto “Linea 6”- si ritengono utili per le future azioni di accompagnamento che la Regione è chiamata a svolgere per l'attuazione, sia delle riforme, sia delle politiche comunitarie.

I PROBLEMI emersi nelle risposte degli intervistati richiamano la funzione costituzionale e insostituibile che la Regione già sta svolgendo con l'apprezzata opera di armonizzazione normativa, ma sollecitano al contempo una più **forte, coesa e convergente** attenzione sui *“Percorsi costitutivi per la legittimazione e l'affidabilità delle “nuove istituzioni” per lo sviluppo intercomunale”*. Questo aspetto è ritenuto di primaria importanza, proprio per superare la frammentazione e conferire caratteri **omogenei** di efficienza, efficacia, economicità e competitività, ai territori e al sistema pubblico regionale.

La questione è ancor più urgente e contingente se si considera che *“Ogni ambito territoriale omogeneo, così come individuato dal PTR, è stato indagato e catalogato in ragione delle proprie vocazioni. Per ciascuno dei 45 STS bisogna cominciare ad avere la possibilità di programmare e spendere le risorse a disposizione.”* (S. Varriale 21/7/14)

LE SOLUZIONI POSSIBILI sono appena accennate nella sintesi delle risposte raccolte su tale quesito. È parere prevalente che le soluzioni debbano essere meglio elaborate nell'ambito del Piano di Rafforzamento Amministrativo che la Regione Campania sta predisponendo. Infatti, le Linee Guida per la redazione del PRA, invitano a rappresentare il *contesto normativo, istituzionale e organizzativo* su cui questa ricerca ha potuto indagare limitatamente. Si segnala, tuttavia, che la Regione Campania è già da tempo impegnata in riflessioni seminariali per la **Riorganizzazione** più che per il **Rafforzamento** del sistema delle Autonomie Locali.

3 – Il rafforzamento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo e il riequilibrio dello sviluppo regionale

Il quesito, per quanto di valenza più generale, è stato posto per indagare sul nesso tra i due temi e riscontrare alle sollecitazioni del seminario del 21/7/14: *“Si pone anzitutto il tema dell'istituzione della Città Metropolitana*



di Napoli e di cosa fare per le Aree interne e per le cd. Aree cerniera che si trovano nel perimetro della Provincia di Napoli nel rispetto di quanto già previsto dalla L.R. 13/2008, che aveva previsto, attraverso il PTR, la definizione di una Regione plurale, policentrica e interconnessa con l'area metropolitana di Napoli." (P. Sommesse 21/7/14) "... non fosse altro perché la Campania ha la particolarità di avere un'area metropolitana al cui interno si trova una delle città metropolitane con i problemi più specifici che si possono trovare a livello europeo, con 3,5 milioni di abitanti, ovverosia più della metà degli abitanti della Regione, concentrati nel 7% dell'intero territorio regionale. Problemi che non hanno Milano, Roma né altre Città Metropolitane." (S. Caldoro 21/7/14)

Nelle reazioni raccolte non sono mancati contributi utili a cogliere il nesso tra i due aspetti. Più che un nesso, è emersa l'**interdipendenza**, la stretta complementarità tra queste due esigenze.

Il *focus* della ricerca, tuttavia, ha concentrato l'attenzione dei partecipanti sugli aspetti più pertinenti alla Programmazione e all'Organizzazione istituzionale e amministrativa degli ambiti intercomunali.

I **PROBLEMI emersi** riconfermano le criticità già segnalate dal NVVIP riguardo alle difficoltà da superare nei PO regionali per concentrare le risorse su basi territoriali rispettando al contempo l'impostazione tematico/settoriale dei documenti comunitari. Altro annoso e più volte segnalato problema è la *capacity building* e l'affidabilità dei soggetti attuatori di programmi complessi in ambito locale.

LE SOLUZIONI POSSIBILI vanno meglio ricercate con una più attenta esplorazione dei *fattori critici di successo* che hanno determinato *buone prassi*; in un'applicazione più compiuta e avanzata del principio di **integrazione**, che – almeno per gli aspetti indagati- sarebbe favorito da una più stretta osservanza del principio di **Coerenza**.

Per gli aspetti più immediati e contingenti, la totalità degli intervistati ha rinviato alle dichiarazioni rese sul 1° e 2° quesito, ricordando che occorre accompagnare i **Sistemi Territoriali di Sviluppo** a diventare ancora tali **anche sul piano dell'organizzazione istituzionale e amministrativa**.



SINTESI CONCLUSIVA

Il dibattito sulla dimensione adeguata di intervento per le politiche di coesione e sviluppo a livello locale si rivela utile e interessante. È sempre foriero di nuovi contributi che aggiornano e perfezionano le analisi a supporto delle decisioni pubbliche.

Un punto sembra acquisito è la **centralità del territorio** come *entità complessa* su cui precipitano gli effetti socio-economici della globalizzazione e dei provvedimenti normativi sovralocali.¹¹

In tal senso il territorio, nella sua unitarietà e complessità è **luogo privilegiato di integrazione**¹², ma, sul piano amministrativo, si confermano le acquisizioni dei precedenti approfondimenti seminariali: *Le dimensioni dei Comuni e delle loro strutture amministrative –troppo piccoli o troppo grandi- non corrispondono a criteri di economicità, efficacia ed efficienza, non consentono l'efficace implementazione delle politiche comunitarie di coesione e sviluppo. I cambiamenti in corso suggeriscono un approccio e un'organizzazione di tipo "sistemico-territoriale"*.

Sul punto è molto apprezzato il lavoro -e ancor più sollecitato il ruolo- che la Regione Campania sta svolgendo per **armonizzare** norme, procedure e programmazioni verso esiti **convergenti e coesivi**.

In tal senso, i provvedimenti ritenuti più utili (la LR 13/2008 e il Comma 110 art. 1 L.R. n. 16 del 7/8/2014) costituiscono la *traccia di lavoro risolutiva* che, i partecipanti alla ricerca suggeriscono di sviluppare, con una **norma regionale** che rafforzi l'efficacia dei provvedimenti adottati e, ancor più con **azioni di accompagnamento** adeguate e corrispondenti alla densità e complessità dei problemi che i Comuni devono affrontare. Su tali aspetti, il "Piano di Rafforzamento Amministrativo" in corso di elaborazione è ritenuto lo strumento privilegiato per attuare le idee di **Riorganizzazione e innovazione amministrativa della PA, regionale e locale** che hanno ispirato il NOR e sono state trattate nei Seminari precedenti.¹³

Le opportunità offerte dalla programmazione 2014-2020, in particolare gli strumenti SLoP e ITI - a prescindere dalla quantità di risorse che si intenderà destinare- sono considerati una **potente leva** per attuare al contempo, gli indirizzi del quadro di riforma (nazionale e regionale) e la concreta implementazione delle politiche di coesione e sviluppo a livello territoriale. Ciò superando limiti, incongruenze e farragini che si sono evidenziati nei precedenti periodi di sperimentazione.

La condizione richiesta è che tali strumenti siano utilizzati correttamente e compiutamente, ovvero esercitando nel concreto i principi di **Integrazione, Partenariato, Sussidiarietà, Decentramento, Innovazione amministrativa** in sede di Programmi Operativi; **Responsabilità, Efficacia e Coerenza**, insieme agli altri indicati nel Libro Bianco per assicurare una *buona governance* ai processi di attuazione.

Si ritiene che, in gran parte, tali condizioni si possano creare assumendo e perfezionando le "Tracce per soluzioni possibili" sintetizzate nella terza parte del report.

Rispetto ai "risultati attesi" dichiarati nella premessa introduttiva, la PRIMA bozza di report già raccoglie utili contributi. Altri utili suggerimenti contestualizzati ai temi in discussione si raccoglieranno nel corso del seminario di approfondimento programmato il 24 novembre p.v.

¹¹ Per esse si intende il complesso delle norme adottate: per il processo di unificazione europea; per le riforme nazionali; per l'esercizio delle prerogative legislative attribuite alle Regioni).

¹³ una convinzione espressa anche nel corso dei lavori della riunione nazionale dei NVVIP tenutasi il **17/11/2014** presso la Regione Campania.



La tua
Campania
cresce in
Europa



Vi sono elementi e presupposti concreti per ritenere che il report conclusivo della ricerca corrisponderà in tempo utile alle attese e ai quesiti che l'hanno motivata.

Il report è stato elaborato a cura del Gruppo di lavoro Regione-Formez PA

Regione Campania

dott. Francesco Del Vecchio – Ufficio Speciale per il Federalismo – Responsabile Linea 6

arch. Paola Canneva – Ufficio Speciale per il Federalismo - Responsabile tecnico Linea 6

arch. Francesco Escalona – Referente Dipartimento Politiche Territoriali

Formez PA

dott.ssa Clelia Fusco – Responsabile Linea 6

dott. Alberto Corbello – Referente Azione 2

dott. Piervittorio Zeno

dott.ssa Tiziana Occhino

dott.ssa Sara Garofano

dott.ssa Fabia Francesconi

Coordinamento della ricerca: dott. Osvaldo Cammarota

Si ringraziano tutti coloro che hanno contribuito alla ricerca.