

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

La Capacity building in ambiti territoriali intercomunali

Fare Sistema Territoriale

Rapporto di ricerca

Ricerca promossa dall'Assessore alle Autonomie Locali della Regione Campania
Pasquale Sommese





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

La Capacity building in ambiti territoriali intercomunali

Fare Sistema Territoriale

RAPPORTO DI RICERCA

Ricerca promossa dall'Assessorato alle Autonomie Locali della Regione Campania

Pasquale Sommese

Napoli, Aprile 2015



Sommario

Introduzione alla lettura.....	5
1 I MOTIVI della ricerca	7
Lo stato dell'arte. Domande, criticità, problemi, scenari evolutivi	7
1.1. Ambiti territoriali: “ottimali” o “adeguati” ?.....	7
1.2. L’affidabilità dei Sistemi territoriali. Oltre le sperimentazioni.	10
1.3. Scenari evolutivi	12
2 Gli ESITI della ricerca	15
Le risposte, tracce per soluzioni possibili	15
2.1. Gli ambiti adeguati per territorializzare le politiche di coesione e sviluppo.	15
2.2. L’organizzazione istituzionale, amministrativa e sociale alle dimensioni intercomunali.	17
2.3. Il rafforzamento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo per il riequilibrio dello sviluppo regionale	18
3 L’AZIONE di ricerca.....	21
Integrazione e raccordo concettuale dei materiali disponibili.....	21
3.1. La dimensione territoriale e socio-economica della coesione per lo sviluppo	22
3.2. L’organizzazione (istituzionale, amministrativa e sociale) a dimensione intercomunale	28
3.3. Le condizioni per rafforzare i Sistemi Territoriali di Sviluppo e il riequilibrio dello sviluppo regionale	34
4 Conclusioni	39
Elenco dei documenti consultati.....	41
Scheda di sintesi: Linea 6 - Rafforzamento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo.....	43
Allegati cartografici.....	47

Introduzione alla lettura

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”, la ricerca esplora e tratta le criticità da superare per “rafforzare i STS”. La *ricerca delle soluzioni*, inoltre, è diretta a favorire una più 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 di 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 molteplici risorse regionali, endogene ed esogene, per accompagnarle verso esiti coesivi e competitivi.

Su questo fronte, come si vedrà, il principale problema da risolvere è produrre una maggiore **integrazione** tra politiche di coesione per lo sviluppo e politiche di innovazione amministrativa che interessano medesimi ambiti territoriali e gli Enti Locali che li amministrano.

La finalità, nel più breve termine, è di ricercare soluzioni a problemi che generano incertezze (politico-istituzionali, amministrative, organizzative, procedurali, ...) nel processo di attuazione delle riforme.

Tali incertezze, infatti, riducono la portata dei “risultati attesi”, come già verificato nella sperimentazione di analoghe strategie effettuate in precedenti periodi di programmazione.

Il metodo adottato si richiama alla *ricerca-azione*, mediante una traccia di intervista semi-strutturata.

QUESITI SU LA RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA PUBBLICO REGIONALE

La Capacity building in ambiti territoriali intercomunali

Il rafforzamento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo: criticità, problemi, soluzioni
L'organizzazione istituzionale, amministrativa e sociale a dimensioni intercomunali
La programmazione integrata per i *sistemi locali intercomunali*

1. QUALE dimensione (territoriale e socio-economica) può essere ritenuta idonea e adeguata per accompagnare i Comuni ad attuare le politiche integrate di coesione e sviluppo a livello locale?
 - 1.1 Quali accorgimenti devono essere adottati per armonizzare norme e programmazioni verso gli esiti, convergenti e coesivi, voluti dalle politiche comunitarie e dai legislatori?
2. QUALE organizzazione (istituzionale, amministrativa e sociale) può essere considerata adeguata e affidabile a dimensione degli ambiti di intervento?
 - 2.1 Quale percorso costitutivo assicura piena legittimazione (giuridica, istituzionale, amministrativa) agli organismi istituzionali e amministrativi a dimensione intercomunale?
3. QUALI strumenti e programmazioni operative regionali 2014-2020 possono concorrere al rafforzamento degli ambiti territoriali intercomunali e al riequilibrio dello sviluppo regionale?



Unione Europea



Pur nella limitatezza dei tempi e delle risorse disponibili, è stato proficuo coinvolgere un *panel* rappresentativo 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 ulteriore stimolo a contestualizzare il lavoro di ricerca, ad un approccio culturale autenticamente integrato.

L'*azione* di ricerca ha temperato: gli esiti di precedenti ricerche; le risposte raccolte sui quesiti; i contenuti di alcuni seminari sul tema svolti, ed ha sviluppato analisi concettuali di raccordo. Tali elementi sono richiamati e sintetizzati nel capitolo "L'AZIONE DI RICERCA".

Nel capitolo "I MOTIVI DELLA RICERCA", a maggior precisazione, sono riepilogati lo *stato dell'arte*, le criticità e i problemi che hanno informato la traccia dell'intervista semi-strutturata.

I temi trattati – e gli stessi testimoni interpellati- suggeriscono l'utilità di ulteriori approfondimenti. Data la vastità della materia, il report nel suo insieme, richiama gli elementi e i concetti ritenuti più attinenti ai quesiti posti. Per eventuali esigenze di approfondimento, si rinvia ai documenti richiamati nelle note.

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

- Trarre indicazioni e suggerimenti convergenti e condivisi sull'obiettivo di rafforzare i Sistemi Territoriali di Sviluppo
- Individuare soluzioni possibili per superare in modo strutturale le criticità rilevate.
- Contribuire alla programmazione regionale su queste specifiche materie.

Il report, nel secondo capitolo, restituisce gli ESITI a cui è giunta la ricerca.

1 I MOTIVI della ricerca

Lo stato dell'arte. Domande, criticità, problemi, scenari evolutivi

*Ricognizione, inquadramento dei problemi e quesiti di ricerca
Scenari evolutivi*

1.1. 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 2014-2020.”;

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”

24 novembre 2014 - “La riorganizzazione del sistema pubblico regionale/2”

Per meglio conoscere la *ratio* dei quesiti, 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 dimensioni più prossime al territorio e alle comunità amministrare.

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 valutazioni con cui i differenti organi istituzionali e amministrativi del sistema pubblico interpretano le norme. 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.” (Stefano Caldoro, 21 luglio 2014).

La questione è di particolare criticità, perché, come si rileva sul campo, **non sempre** la separata osservanza delle singole disposizioni produce i risultati e gli obiettivi attesi dai legislatori nazionali, regionali e comunitari.

In questa sede, tuttavia, ci si limita ad esaminare taluni aspetti che evidenziano la difficile conciliabilità, talvolta l'incongruenza, tra alcune norme e, dunque, i problemi che ne derivano per i Comuni, chiamati a costituire *forme associate* corrispondenti ad ambiti separatamente "**ottimali**" per ciascuna politica settoriale, in relazione a funzioni, responsabilità e prerogative costituzionali di governo integrato che ad essi compete quali articolazioni dello Stato più prossime ai cittadini.

I quesiti posti a base della ricerca indagano gli effetti contrastanti che il quadro normativo riverbera nel sistema degli Enti Locali. L'obiettivo è di condividere indirizzi operativi per definire ambiti "**adeguati**" tali da garantire, da un lato, il rispetto dei principi di *efficacia, efficienza, economicità* del sistema pubblico, anche a livello locale e, dall'altro, il rafforzamento della *capacity building* del sistema pubblico nell'attuazione dei programmi comunitari, così come già da tempo indicato dal quadro di riforma degli Enti Locali e dalle politiche comunitarie in materia di sviluppo integrato territoriale (vedi cartografie allegate).

Questo problema, non **può essere più sottovalutato**. Essendo oggetto di specifiche raccomandazioni comunitarie previste dall'Accordo di Partenariato nazionale, è questione su cui sono esplicitamente indicati "Risultati attesi" da raggiungere¹.

L'intento del quesito riguardante la definizione degli ambiti territoriali, dunque, è di favorire una riflessione collettiva sulle circostanze che hanno indotto un associazionismo tra i Comuni universalmente considerato confuso, disordinato, ... *un groviglio istituzionale costoso, inefficace e inefficiente*, come consapevolmente rilevato e segnalato negli atti conclusivi dei citati Seminari regionali.

"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 (n.d.r. - il riferimento è alle politiche comunitarie) in modo efficiente per ambiti territoriali omogenei. È 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." (Pasquale Sommese, 21 luglio 2014)

L'azione di ricerca indaga le cause che hanno potuto generare tale *groviglio*, riflette su **rimedi** giuridicamente sostenibili e ragiona su misure amministrative e programmatiche che possano accompagnare al superamento di questo stato di fatto.

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

Nel paragrafo che segue, per una più consapevole acquisizione dei quesiti di ricerca, si accenna brevemente una lettura integrata dei processi e dei fattori principali che hanno potuto contribuire all'attuale "stato dell'arte" nel processo di associazionismo tra i Comuni.

Autonomie Locali e Sviluppo

Gli effetti/l'incidenza delle programmazioni sulla formazione degli ambiti locali.

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

Il quadro di riforma degli EE.LL (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 grado di agire sulle *risorse endogene* suscettibili di valorizzazione negli scenari e nelle dinamiche, economiche e sociali, della *globalizzazione*.

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

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, soprattutto quando tali ambiti hanno dimensioni intercomunali.

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 ad elaborare strategie integrate di sviluppo per aree intercomunali, maturando—in taluni casi- la *convinzione* e la *convenienza* a fare coalizione istituzionale e socioeconomica a livello locale/orizzontale in forme più stabili.

In questo contesto di forte innovazione programmatica normativa, si radica la genesi di tante strutture (Agenzia Locali di Sviluppo, GAL, Tavoli di concertazione) che, nate dalla medesima **strategia**

² Si vedano in proposito la Legge 662/1996 (commi 203 e successivi) le delibere CIPE che hanno disciplinato la Programmazione negoziata - Delibera CIPE 21 marzo 1997, n. 29 e s.m.i. il DM 320/2000.

di sviluppo nazionale-comunitaria, nel tempo si sono adattate alle disposizioni di innumerevoli **strumenti** finanziari (Patti Territoriali, Contratti d'area, PIT,,) di volta in volta concepiti per specifiche politiche settoriali e, sempre, per periodi di tempo limitati.

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.

Mentre, per effetto di tali sperimentazioni, cresceva nel paese la consapevolezza sui cambiamenti necessari per lo sviluppo territoriale, il processo di riforma, decentramento e innovazione amministrativa, procedeva lungo un **percorso separato** con esiti lenti, confusi, contraddittori e, talvolta, con provvedimenti inutilmente autoritativi.

La CRITICITA' da affrontare, dunque, riguarda una perimetrazione coerente ed omogenea degli ambiti di intervento e l'affidabilità istituzionale e amministrativa alle dimensioni sopra comunali individuate, tali da essere adeguate rispetto alle *policy* regionali-nazionali-europee di coesione e sviluppo integrato territoriale.

1.2. L'affidabilità dei Sistemi territoriali. Oltre le sperimentazioni.

La programmazione 2014-2020 reintroduce, in via non più sperimentale, le strategie integrate di sviluppo *orientate ai luoghi*, con precisi strumenti finanziari e procedurali (CLLD e ITI) che impongono di superare limiti e farragini che si sono verificati nei periodi precedenti.

L'esigenza di poter contare su istituzioni sovra comunali affidabili e legittimate è emersa, infatti, sin dalle prime fasi operative di implementazione della **Strategia Nazionale per le Aree Interne**, interessando Comuni di piccola dimensione, maggiormente risente le problematiche legate alla frammentazione territoriale.

L'utilizzo efficace dei nuovi strumenti comunitari in una strategia di breve, medio e lungo periodo richiede, infatti, che le funzioni fondamentali dei Comuni siano esercitate a dimensioni intercomunali, in forme stabili, affidabili e durevoli nel tempo.

Tale esigenza trova conferme e riscontri negli atti dei precedenti seminari regionali.

"...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" ... "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." (Pasquale Sommese, 21 luglio 2014)

Per tali ragioni il secondo quesito di ricerca tratta i problemi di "**legittimazione affidabile**" delle forme associate tra Comuni per ambiti intercomunali, con una particolare attenzione sui percorsi costitutivi degli organismi intercomunali, istituzionali e amministrativi, destinati ad assumere ruoli impegnativi

con consapevole e riconosciuta responsabilità. Tale peraltro è la *Precondizione amministrativa*³ richiesta per attuare correttamente la Strategia nazionale per le Aree Interne.

Rispetto a queste esigenze universalmente condivise, il quesito di ricerca tende a trovare soluzioni efficaci e giuridicamente compatibili rispetto al quadro normativo e programmatico esistente e, dunque, invita ad approfondire i problemi di seguito sintetizzati.

La difficile conciliabilità delle norme

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. (Paola De Cesare Verdinelli)

In verità la disarmonia tra norme non si limita al caso indicato.

Da un'accurata lettura comparata delle numerose normative nazionali, regionali e di settore che riguardano le materie oggetto di ricerca, si rileva la difficile conciliabilità tra esse.

Rispetto alla perimetrazione degli ambiti, ad esempio, si pensi agli effetti della *spending review* sulle Unioni di Comuni previste dalla L. 56/14. Si pensi, inoltre, a come conciliare le “zonizzazioni” indotte da norme nazionali e regionali di settore.

I differenti criteri ispiratori delle diverse norme rendono oggettivamente difficile la costruzione di un sistema pubblico che, negli ambiti locali di amministrazione, risponda a requisiti di unitarietà, omogeneità, efficacia, efficienza, economicità.

Sul punto, gli approfondimenti svolti nei precedenti seminari hanno messo a fuoco la complessità dei temi e suggeriscono *“di superare i limiti degli approcci settoriali praticando strategie di tipo sistemico - territoriali. L'approccio settoriale non aiuta affatto a risolvere i problemi.”*

Si è consapevoli che la questione richiede tempi lunghi di sedimentazione, ma è proficuo considerare la valenza di “innovazione di metodo” data alla variabile del fattore “tempo” nel documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace delle risorse comunitarie*⁴.

La domanda di integrazione tra norme e programmazioni.

Ancor più controproducente risulta la scarsa assonanza tra **norme** per la riorganizzazione amministrativa e **programmazioni**, un fenomeno che genera, come detto in precedenza, anche dalla scarsa integrazione tra politiche di coesione per lo sviluppo e politiche di innovazione amministrativa. Essendo il sistema pubblico locale “esecutore” delle politiche pubbliche per il governo e lo sviluppo territoriale, è conveniente che un progetto **integrato** di sviluppo locale sia concertato, programmato, elaborato, progettato e attuato (sia pur per le competenze attribuite ai Comuni) da un “braccio

³ Si veda il Documento del DPS

⁴ DPS 27 Dicembre 2012

operativo” corrispondente agli ambiti territoriali di intervento.

Tale, peraltro, è l’acquisizione di precedenti studi e ricerche promosse dal DPS, svolte anche da Formez PA e riconfermata in più recenti rapporti di valutazione⁵.

L’opera regionale di “armonizzazione”

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 della L.R. n. 16 del 7/8/2014 che concilia, appunto, le previsioni della *spending review* con il PTR e i PTCP che, intanto, sono stati approvati su base provinciale.

Nelle prassi operative è stato valutato positivamente anche lo sforzo per conciliare la zonizzazione prevista nel PTR (i STS) e gli ambiti territoriali di intervento prescelti per la strategia Aree Interne. Come richiamato, i problemi nascono da una proliferazione di “ambiti ottimali” riconducibili a produzioni normative recentemente adottate, anche a livello regionale, su separati impulsi 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.

1.3. Scenari evolutivi

Il terzo quesito di ricerca, per quanto di valenza più generale, è stato posto per indagare sul nesso tra il rafforzamento dei STS e il riequilibrio dello sviluppo regionale, una specifica sollecitazione del seminario del 21 luglio 2014:

“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.” (Pasquale Sommese, 21 luglio 2014)

“... 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, ovvero sia più della metà degli abitanti della Regione, concentrati nel 7% dell’intero territorio regionale. Problemi che non hanno Milano, Roma né altre Città Metropolitane.” (Stefano Caldoro, 21 luglio 2014)

Si provi ad immaginare l’attuazione della programmazione 2014-2020 senza utilizzare gli strumenti per lo sviluppo integrato territoriale e senza il coerente adeguamento della PA, ritenuto necessario nello stesso Accordo di Partenariato. Sarebbero vanificate tutte le *lezioni apprese*⁶ dai periodi

⁵ Rapporto di valutazione *ex post* dei PIT - NRVVIP Campania

⁶ Si rinvia ai numerosi rapporti di valutazione e ricerche prodotte sin dagli anni ‘90 ai più recenti rapporti di Valutazione Ex Ante dei NRVVIP.



Unione Europea



REGIONE CAMPANIA



precedenti e, con esse, ogni concreta prospettiva di poter agire per il riequilibrio dello sviluppo regionale.

La ricerca intende, dunque, fornire un contributo, per la costruzione di una PA locale che assuma nel suo funzionamento ordinario le culture operative di coesione e sviluppo.

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, dalle *lezioni apprese*.

Le risposte raccolte offrono **tracce di soluzioni** che meritano, pertanto, attenzione in fase di perfezionamento e definizione dei PO regionali 2014-2020. Sono contributi utili per un'interpretazione più avanzata di alcuni principi fondamentali che accompagnano il processo di unificazione europea: **Efficacia, Coerenza e Integrazione**, pilastro quest'ultimo della programmazione comunitaria.

Nel più breve termine, i quesiti sono diretti a costruire un **pensiero condiviso** volto ad affrontare problemi contingenti e superare le incertezze accennate nell'introduzione, ma anche ad ottimizzare le azioni in corso per il Rafforzamento dei STS in vista delle sfide della programmazione 2014-2020.

Queste, in forma sintetica, le criticità e problemi che hanno informato la ricerca-azione.

2 Gli ESITI della ricerca

Le risposte, tracce per soluzioni possibili

Integrazione e sintesi dei contributi

Acquisizioni consolidate, problemi aperti, soluzioni possibili

L'approfondimento seminariale del 24 novembre 2014 “*La riorganizzazione del sistema pubblico regionale/2*” ha riconfermato la necessità di superare i limiti degli approcci settoriali e l'utilità di praticare strategie di tipo *sistemico-territoriali*.

L'azione di ricerca è valsa a raccogliere preziosi contributi in tal senso. Gli apporti, solo parzialmente riportati al terzo capitolo, costituiscono un patrimonio acquisito che, all'occorrenza, potrà essere meglio utilizzato.

Dal lavoro di ricerca emergono elementi che riconfermano, aggiornano e precisano indirizzi politico-istituzionali e forniscono indicazioni per il lavoro operativo, utili a completare le attività in progetto con la “Linea 6”, in sintonia e raccordo con le previsioni della programmazione regionale 2014-20.

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

2.1. Gli ambiti adeguati per territorializzare le politiche di coesione e sviluppo.

Per **ORIENTAMENTI CONSOLIDATI**, la ricerca riconferma l'indirizzo di assumere i 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo individuati nel PTR (LR 13/2008) come “*cornice ordinatoria*” per territorializzare le politiche comunitarie di coesione e sviluppo. In tal senso - come la norma stessa prevede- il PTR va inteso come *piano strategico*. In quanto tale, il PTR può contemperare mutate esigenze di pianificazione, programmazione e riorganizzazione amministrativa dei territori. Ciò senza smarrire i criteri fondamentali (integrazione pianificazione-programmazione), 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** sviluppano le considerazioni accennate nel primo capitolo 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).

All'esito della ricerca, si apprezzano gli sforzi di *armonizzazione normativa* compiuti dalla Regione Campania, e, nelle risposte riportate al quesito su “*Gli accorgimenti per armonizzare norme e*

programmazioni verso esiti, convergenti e coesivi” si offrono argomentati suggerimenti per intensificare l’azione in tal senso. Tali problemi, infatti, si verificano ancora in recenti normative e programmazioni regionali che non assumono compiutamente i presupposti culturali del passaggio da approcci settoriali all’approccio *sistemico territoriale*.

La centralità del territorio (geografia e comunità) è da tutti ritenuto l’elemento gerarchico-ordinatorio nel ridisegno delle istituzioni di governo delle comunità locali, ma questo principio non riesce ancora ad essere compiutamente **fattore di integrazione** tra le attività legislative e di programmazione socio-economica.

Un contributo in tal senso può derivare dall’applicazione del processo di riforme in atto. Per il riordino delle Province, infatti, la L. 56/14 (Delrio) prevede la possibilità di costituire Unioni di Comuni per *zone omogenee tenendo conto delle specificità territoriali*. Tali ambiti potrebbero essere i STS delineati nella L.R. 13/2008 (PTR). Una scelta politico-culturale che potrebbe concorrere anche ad una più armonica costituzione della Città Metropolitana e dei suoi rapporti con il territorio regionale.

LE SOLUZIONI POSSIBILI, pertanto, suggeriscono l’opportunità di assumere la L. 56/14 e la L.R. 13/2008 come elementi guida della necessaria opera di armonizzazione normativa.

L’esito della ricerca, in larga parte, suggerisce di 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 enti regionali. In tal modo, nel rispetto delle prerogative costituzionali dei Comuni - riconfermate anche nell’evoluzione del quadro di riforme in atto- è possibile riorganizzare e adeguare il sistema delle Autonomie Locali alle sfide nazionali e comunitarie della *coesione e competitività territoriale*.

Tale ipotesi di lavoro prospetta utili risultati nel breve, medio e lungo periodo. I tempi e l’efficacia di intervento dipendono da due principali fattori predisponenti:

- la “maturità” dei territori, ovvero la consuetudine alla cooperazione e collaborazione istituzionale nei STS, non omogenea in tutta la regione, ma molto spiccata in alcuni;
- la coerenza delle programmazioni e l’uso appropriato e convergente degli strumenti per la promozione dello sviluppo integrato territoriale (CLLD e ITI)

Questa ipotesi di lavoro, tra l’altro, darebbe concreto seguito alle sollecitazioni raccolte al precedente seminario:

“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.” (Salvatore Varriale, 21 luglio 2014)

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

È opinione pienamente condivisa che le “nuove istituzioni” a dimensione intercomunale debbano avere compiuti caratteri di *legittimazione* e *affidabilità*. Con tali espressioni si intende:

- pieno riconoscimento (*dall'alto e dal basso*) di titolarità nell'esercizio delle *funzioni attribuite*;
- pieno possesso dei requisiti di affidabilità tecnico-amministrativa (organizzativa, finanziaria, procedurale, competenze professionali adeguate)
- organizzazione formalizzata della interazione con i soggetti rappresentativi di interessi economici e sociali territoriali (Partenariato Locale, socio-economico-istituzionale)

Le forme associate esistenti (tipiche o “atipiche”) non sono considerate pienamente adatte a svolgere le funzioni richieste alla dimensione intercomunale. È richiesta una più diretta assunzione di responsabilità istituzionale e amministrativa dei Comuni che amministrano il medesimo ambito territoriale. Tale peraltro è considerata la preconditione per praticare le *soluzioni possibili* prospettate al paragrafo precedente, oltre che per attuare correttamente la Strategia Nazionale Aree Interne⁷.

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- Rafforzamento dei Sistemi territoriali di Sviluppo”, 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 sta già 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 conferire caratteri omogeneità e di efficacia alle azioni regionali di accompagnamento e districare in tal modo il “*groviglio istituzionale*” rilevato nei precedenti approfondimenti seminariali.

L'esigenza emersa è la costruzione di nuove istituzioni intercomunali con profili di “Organismi Intermedi” in grado di raccordare politiche “top-down” (di livello regionale) e “bottom-up” (di livello sub-provinciale). Lo scopo è di garantire coerenza, efficacia, efficienza e integrazione delle politiche comunitarie di coesione e delle politiche regionali di sviluppo nell'ordinaria azione amministrativa.

⁷ Si veda “Il prerequisito generale della gestione dei servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne” DPS – Luglio 2014.

Nel mentre si raccoglie ampia condivisione (e propensione dei Comuni) ad associare le funzioni per dimensioni intercomunali in ambiti omogenei, oggettive difficoltà si incontrano nella concreta implementazione di forme associate per la gestione associata dei servizi.

LE SOLUZIONI POSSIBILI. Rilevato che le oggettive difficoltà incontrate per la gestione associata dei servizi richiedono tempi più congrui e un approfondito lavoro in ciascun contesto territoriale, appare più realisticamente raggiungibile l'obiettivo della **costruzione di forme associate per l'esercizio delle funzioni politico-istituzionali** attribuite ai Comuni. Tali organismi, tra l'altro, potranno operare con maggior autorevolezza, consapevolezza e responsabilità le scelte più appropriate per l'associazione dei servizi.

Dovendo contemperare le diverse esigenze, la traccia di lavoro suggerita dalla ricerca è sintetizzabile in una scelta da compiere realizzabile con coerenti azioni di supporto:

- semplificare, accorpando alla scala locale, organizzazioni ed esperienze di sviluppo territoriale (ad es.: patti, contratti, progetti integrati, GAL, etc.), collocando questa opera di necessaria razionalizzazione nel quadro normativo più generale del processo di riforma e rafforzamento della pubblica amministrazione locale;
- territorializzare le azioni di accompagnamento ai Comuni, più con opere di affiancamento (*learning by doing*) delle classi dirigenti locali che non di "assistenza tecnica" episodica, settoriale e scarsamente contestualizzata;
- creare alla scala regionale strutture adeguate di monitoraggio e accompagnamento a tali processi, in grado di garantire: il coordinamento intra ed inter- istituzionale (*governance multilivello*); la definizione di meccanismi e procedure concretamente funzionali all'integrazione delle politiche settoriali; la qualificazione ed ottimizzazione delle azioni regionali e locali di sviluppo.

Le Soluzioni prospettate sono strutturali e, dunque, impegnative. È parere unanime che lo strumento adatto e proporzionato alla qualità dei problemi sia il Piano di Rafforzamento Amministrativo che la Regione Campania ha predisposto. Le Linee Guida per la redazione del PRA, infatti, sollecitano a rappresentare il *contesto normativo, istituzionale e organizzativo* sul quale intervenire. Questa sollecitazione trova una Regione Campania già da tempo impegnata in approfondimenti seminariali per la *Riorganizzazione* più che per il *Rafforzamento* del sistema delle Autonomie Locali. Esistono, dunque, le condizioni ottimali per un'efficace elaborazione e attuazione del PRA.

Su tali aspetti, nonostante questa ricerca abbia potuto indagare limitatamente, sono stati raccolti elementi di analisi e proposte apprezzate e ritenute valide in sede del Seminario del 24 novembre 2014.

2.3. Il rafforzamento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo per il riequilibrio dello sviluppo regionale

Le reazioni raccolte hanno evidenziato la logica complementarietà tra il rafforzamento dei STS e il riequilibrio dello sviluppo regionale, richiamando, tra l'altro, che tale obiettivo è da tempo unanimemente condiviso nel dibattito e nelle intenzioni programmatiche regionali.

Il *focus* della ricerca ha richiamato l'attenzione dei partecipanti su come cogliere le opportunità offerte dalla Programmazione 2014-2020 per procedere coerentemente in direzione del riequilibrio territoriale, con approfondimenti più contestualizzati alla Programmazione Operativa Regionale e all'Organizzazione istituzionale e amministrativa degli ambiti intercomunali di intervento.

I PROBLEMI emersi riconfermano le criticità già segnalate dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania, 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. La ricerca ha rilevato che programmazioni "settoriali", peraltro attuate da organizzazioni "settoriali", di certo non contribuiscono a processi di integrazione e coesione territoriale. Queste pratiche *"hanno di fatto annullato –o fortemente depotenziato- il "valore aggiunto" che ci si aspettava applicando il principio di integrazione. Questo principio non potrà mai essere applicato, fin quando i soggetti responsabili dell'attuazione sono lontani dal territorio e totalmente scollegati tra loro."*

In tale sintetica dichiarazione si coglie il principale problema da risolvere: la scarsa coerenza tra strategie, strumenti, procedure e strutture di attuazione dei programmi destinati allo sviluppo integrato territoriale.

Sul punto, ritornano i problemi già rilevati con i precedenti quesiti sulla legittimazione e affidabilità degli organismi locali e, dunque la *capacity building* e la sussistenza dei requisiti richiesti in capo ai soggetti attuatori di programmi complessi in ambito locale.

LE SOLUZIONI POSSIBILI. L'azione di ricerca ha prodotto puntuali elementi di analisi e proposte che vanno nella direzione della armonizzazione normativa, della coerenza tra norme e programmazioni e della più efficace organizzazione istituzionale e amministrativa negli ambiti intercomunali di intervento.

Questi aspetti vanno considerati contestualmente e nel loro insieme, come già detto, in sede di elaborazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo, ma non solo. Occorre che il passaggio da visioni settoriali ad approcci sistemico-territoriale informi progressivamente anche l'attività legislativa della Regione e, con essa, l'ordinaria amministrazione.

La traccia di lavoro che qui si riconferma è "l'ancoraggio istituzionale" delle attività di programmazione all'armonica combinazione tra le due norme principali di riferimento: L. 56/2014 e L.R. 13/2008.

Per altri aspetti, più riferiti alla perfettibilità di esperienze pregresse, le soluzioni possono essere trovate con una più attenta esplorazione dei *fattori critici di successo* che hanno determinato *buone prassi*; con 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, tra norme, programmazioni e procedure di attuazione emanate ai livelli Regionale, Nazionale, Europeo. A tali scopi, i materiali consultati e citati nel terzo capitolo del report costituiscono una " rassegna " delle *lezioni apprese*.



In estrema sintesi si può concludere che l'esito dell'intera ricerca suggerisce di accompagnare i *Sistemi Territoriali di Sviluppo* a "FARE SISTEMA" anche sul piano dell'organizzazione istituzionale e amministrativa. In ciò si sostanzia l'opera di rafforzamento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo.

3 L'AZIONE di ricerca

Integrazione e raccordo concettuale dei materiali disponibili

I contributi raccolti, in larghissima parte, confermano gli esiti di numerose ricerche, studi e approfondimenti, molti dei quali promossi dal DPS, altri dalla Funzione Pubblica con la collaborazione di Formez PA sui temi in discussione⁸.

L'azione di ricerca che è stata svolta, contempera questi materiali, le risposte dei testimoni intervistati e il dibattito seminariale del 24 novembre 2014, assorbendo, altresì, gli esiti raccolti con i precedenti seminari promossi dalla Regione citati nel primo capitolo.

Nella sintesi che segue, si danno per acquisite le *lezioni apprese*, ma, per ogni utile approfondimento, si raccomanda la puntuale consultazione dei materiali richiamati, perché offrono una lettura della stratificazione di norme, programmazioni, organizzazioni e degli effetti prodotti nel tempo; trattano, inoltre, criticità, punti di forza e di debolezza, fattori strategici di successo che risultano preziosi per orientare le azioni future.

Nel testo che segue si riportano parti delle interviste ritenute più attinenti alle novità normative e programmatiche intervenute rispetto al contesto regionale e ci si limita a sintetiche espressioni di raccordo concettuale del voluminoso materiale consultato.

Si ringraziano pertanto:

Gli 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
- I componenti del Nucleo di Valutazione e Verifica 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
- Comunità Montana Vallo di Diano
- LegaAutonomie
- ANPCI

⁸ Sulla *centralità del territorio* nell'attuazione di politiche integrate di sviluppo, ad esempio, risultano largamente condivise le visioni culturali e concettuali scaturite dal lungo percorso di ricerca PRIN- MIUR "SLoT I sistemi locali nei processi di sviluppo territoriale", svolta dai geografi nel 2001-2002 presso otto atenei italiani (Bologna, Firenze, Foggia, Napoli, Palermo, Piemonte Orientale, Torino Politecnico, Torino Università) con il coordinamento nazionale del Politecnico di Torino.

- AICCRE

I **discussant** intervenuti al Seminario “La riorganizzazione del sistema pubblico regionale/2” del 24 novembre 2014

- Giuseppe Marotta - Economista
- Salvatore Capezzuto - Giurista
- Alessandro Dal Piaz - Urbanista
- Dario Gargiulo – Autorità di Gestione FESR Regione Campania
- Giuseppe Carannante - ADG FSE Regione Campania
- Valeria Aniello - NVVIP Regione Campania
- Valeria Spagnuolo - Dirigente Formez PA
- Francesco Del Vecchio - Direttore Ufficio speciale per il Federalismo Regione Campania

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 - Dirigente territoriale Ministero Economia e Finanze

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

I precedenti approfondimenti seminariali regionali hanno accertato che, la proliferazione di “ambiti ottimali” per politiche settoriali ha generato una frammentazione di apparati, costosa e inefficace e lo smarrimento del *principio di unitarietà dello Stato* nei territori. 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, istituzionali, amministrativi) che concorrono a definire il territorio con categorie moderne, con un approccio multidisciplinare e integrato, più adatto 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” (Paola De Cesare Verdinelli)

“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. ... 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)

“Il Principio guida è quello che mira alla individuazione di aree omogenee dal punto di vista dei fabbisogni (e che abbiano quindi una analoga domanda di policy)”. (Valeria Aniello)

“Il dimensionamento ottimale è correlato ad elementi territoriali, sociali, economici nonché alle tradizioni storiche ed amministrative dei territori di riferimento. In Campania ritengo che ... occorre fare riferimento alla fondamentale perimetrazione in Sistemi Territoriali di Sviluppo, inteso quale ambito ottimale minimo nel rispetto del quale attivare tutte le politiche integrate di coesione e sviluppo a livello territoriale.” (Luigi Lucarelli)

“Premessa indispensabile per l'individuazione di una dimensione ottimale è l'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.” (Gennaro Caiazzo)

“In Campania un accurato quadro di riferimento è rappresentato indiscutibilmente dal PTR (L.R. 13/2008), che porta a valore ricchi e qualificatissimi contributi interdisciplinari, largamente sostanziati - 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 EELL e le loro organizzazioni di rappresentanza, (dal 1999 al 2008) si è dotata della L.R. 13/2008(PTR) che articola il territorio regionale in 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo. La ratio del PTR è l'integrazione della pianificazione territoriale e della programmazione socio-economica, alle dimensioni più prossime al territorio.” (Legautonomie)

“In termini di dimensione la valutazione va fatta tenendo conto sia dell'attuazione della legge Delrio 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)

Il PTR (L.R. 13/2008) dunque, è stato concepito proprio per prevenire il rischio del “puzzle dimensionale” evocato da Paolo Prosperini, ma non esercita sufficiente “forza ordinatoria” per portare a coerenza pianificazione, programmazione e innovazione amministrativa. I motivi sono stati esplorati e sintetizzati nei precedenti seminari regionali ...



Unione Europea



“Il PTR non è una legge autoritativa. ... ha una funzione strategica non ancora utilizzata in tutte le valenze ordinarie che può produrre su molti fronti: la riorganizzazione del sistema regionale delle AALL; la spending review; il corretto utilizzo degli strumenti di politiche comunitarie per lo sviluppo territoriale; la strategia per le Aree Interne; fino all’efficace implementazione della recente Legge 56/14 per il superamento delle Province e la costituzione della Città Metropolitana di Napoli.

Il PTR non è una “camicia di forza” è, piuttosto, una strategia operativa in cui può trovare armonica combinazione l’approccio “settoriale” e “sistemico-territoriale”, nell’interesse delle comunità e dei territori amministrati. Questa è l’innovazione che serve, per uno sviluppo equilibrato, sostenibile e autopropulsivo del territorio regionale”.

La debolezza con cui si utilizza la “funzione ordinatoria” del PTR è foriera di incongruenze, diseconomie e inefficienze sul piano della funzionalità dei “sistemi intercomunali”. Le dichiarazioni che seguono ne danno contezza e, al contempo, rappresentano 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.**

“... Va evidenziato che la Legge Delrio, 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, ma occorre invece capitalizzare le esperienze di sviluppo locale e non messe in campo. ... 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.” (Domenico Liotto)

“... il PTR costituisce 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 “anti coesiva”. (Nadia Arace)

“... 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 temperata con le specifiche esigenze contestuali e, pertanto, può essere riferimento dal quale partire per aggregare ovvero disarticolare in ragione del fabbisogno specifico.” (E. Mendillo)

“ ... la dimensione adeguata può corrispondere a quella dei STS così come indicati nel PTR. 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.” (Comunità Montana Vallo di Diano)

I testimoni più direttamente impegnati nell’attuazione delle politiche **ripropongono con forza** il tema



Ufficio Speciale per il Federalismo



della **necessaria integrazione** tra pianificazione, programmazione e della **legittimazione** delle forme organizzative, istituzionali e amministrative, alla dimensione intercomunale dei STS.

Un'esigenza ribadita anche dai discussant al Seminario del 24 novembre 2014 (Marotta, Capezzuto, Dal Piaz) che hanno apportato contributi convergenti su questo punto, seppur partendo da analisi e approcci disciplinari diversi.

"... dobbiamo fare riferimento ai STS come ambiti ottimali. Però va risolto un problema istituzionale: qual è la forma più importante, più duratura? ... se lo sviluppo guarda alla centralità dei territori, anche il soggetto responsabile deve stare vicino ai territori e quindi andiamo verso una nuova soggettività istituzionale, che si collochi sul territorio ed interagisca con il territorio." (Marotta)

"In Campania abbiamo 45 aree territoriali che devono creare sviluppo in maniera molto opportuna, quindi programmare lo sviluppo secondo la Legge 13/2008, ma nello stesso tempo al suo interno abbiamo la necessità, l'obbligo di costituire delle forme di aggregazione di enti, per lo svolgimento di quasi tutti i servizi che vengono svolti dai comuni." (Capezzuto)

"... soltanto gli aspetti formalizzati della pianificazione del territorio possono garantire in qualche misura elementi di riferimento, di coerenza, che consentono anche gestioni elastiche di tipo settoriale. In assenza invece di questo elemento, il rischio è che ci siano le contraddizioni ed i conflitti di cui si parlava." (Dal Piaz)

La pressoché unanime condivisione sul valore strategico del PTR e dei STS in esso delineati rilancia il quesito su **come agire** affinché questa Legge Regionale produca il massimo "effetto di integrazione", ovvero su **come operare** per ricomporre il "puzzle".

3.1.1. Gli accorgimenti per armonizzare norme, pianificazione 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." (Paolo Prosperini)

Tutte le risposte al primo quesito mostrano propensione verso questo approccio dinamico e innovativo, ma i vincoli imposti dalle normative vigenti non sono superabili empiricamente. Le reazioni 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 – con 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 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. Questa indicazione scaturisce anche dal documento DPS "Prerequisiti amministrativi" per la Strategia delle Aree Interne". (Paola De Cesare Verdinelli)

"Premessa indispensabile è quella di evitare il proliferare di ALTRI "ambiti adeguati" settoriali. 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 l'obbligo di costituire organismi altri, a seconda delle normative da attuare o delle opportunità finanziarie da sfruttare. (G. Caiazzo)

Su questo fronte, verificati gli effetti dannosi e contrastanti di disposizioni autoritative sperimentate con le precedenti leggi, gli intervistati ritengono che sia più conveniente adottare **forme di incentivazione, di premialità**. Si ritiene 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 Regione può sicuramente rendere, nell'ambito della propria programmazione, le proprie azioni di sostegno economico-finanziario coerenti in una logica di premialità con gli obiettivi che intende perseguire, senza imporre alcun vincolo giuridico ma costruendo un favor per i partenariati di livello locale." (Luigi Lucarelli)

"Alla delimitazione di un'area territoriale ..., 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 delle funzioni proprie e dei servizi 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." (Francesco 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 premialità per le forme aggregate.” (NVVIP)

“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. ... 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.” (Achille Flora)

“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 luglio 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.” (Legautonomie)

Il dibattito seminariale del 24 novembre 2014 ha ulteriormente evidenziato l’esigenza di giungere a forme di *governance* unitarie ed omogenee per ciascun STS, e, in tema di **pianificazione urbanistica**, ha raccomandato di considerare le differenti specificità di tale attività alle diverse scale territoriali (Dal Piaz). Differenti, infatti, sono le competenze dei Piani Urbanistici Comunali rispetto alle pianificazioni strategiche di aree più vaste, più riconducibili alla dimensione Provinciale e Regionale. Il dibattito ha altresì evidenziato le oggettive difficoltà a giungere in tempi brevi alla organizzazione di servizi in forme associate corrispondenti alla dimensione dei STS (Capezzuto, Manera). Per taluni di essi può essere congrua la dimensione provinciale, per altri potrebbe essere un *sottosistema* di STS.

Entrambe le questioni suggeriscono l’opportunità di un’attenta considerazione delle funzioni e dei compiti da attribuire alle Province e alle Unioni di Comuni riorganizzate ex L. 56/14 – Delrio.

Resta, in ogni caso, la necessità di giungere in tempi brevi a forme più evolute di **organizzazione** dei STS almeno sul piano istituzionale, per poter attuare la Strategia Nazionale per le Aree Interne e la corretta implementazione degli strumenti per lo sviluppo integrato territoriale della Programmazione 2014-2020 (CLLD e ITI).

Le risposte al quesito che segue sviluppano la riflessione 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, Distretti Turistici, Distretti Industriali, ecc...) nonché di quelli che lo saranno a breve (p.es. Distretti Turistici Locali e i Poli Turistici Locali)” ... e di evitare “esiti “anticoesivi”, opposti a quelli voluti dai legislatori.

3.2. L’organizzazione (istituzionale, amministrativa e sociale) a dimensione intercomunale

Alla luce delle novità normative e programmatiche intervenute, le pregresse stratificazioni costituiscono gran parte dei 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 mediante la riorganizzazione del sistema pubblico regionale.

“In questa fase la sperimentazione di forme associative che rispecchino la normativa in evoluzione rappresenta l’unica possibilità di creare modalità associative.” (Paolo 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.” (Luigi Lucarelli)

“La forma organizzativa più adeguata, tra quelle attualmente previste, appare essere quella dell’Unione, normata dal dlgs 267/2000 (Atto costitutivo, Statuto, Convenzioni), per il carattere più stabile che tale forma assicura e in grado, quindi, di assicurare strategie più stabili rispetto al semplice convenzionamento. 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.” (Gennaro Caiazzo)

“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. 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.” (Paola De Cesare Verdinelli)

Le risposte nette sull'opportunità 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 ...

“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.” (Patrizia Maltese)

“... da studi effettuati in Europa, emerge che la cooperazione 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.” (NVP)

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

“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.” (Simonetta Volpe)



Unione Europea



“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 ... 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.” (Achille Flora)

“... l’organizzazione adeguata è l’Unione dei Comuni. ... solo l’adozione di una Legge Regionale potrebbe 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.” (Comunità Montana 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 rendere più efficienti 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” (Elio Mendillo)

“... Lo sviluppo competitivo dei territori implica 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.” (Domenico Liotto)

“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.” (Legautonomie)

Sugli aspetti normativi, sembra che le principali Leggi da “armonizzare” per favorire complementarietà di effetti siano la L.R 13/2008 (PTR) e la L.56/14 attuata secondo le disposizioni procedurali del dlgs 267/2000.

Alla coerente e corretta applicazione combinata di queste due norme può essere affidata una funzione “gerarchico-ordinatoria” nell’opera di **armonizzazione** di tutte le altre normative (nazionali, regionali e di settore).

Il dibattito seminariale del 24 novembre 2014 su questo punto ha riconfermato l’utilità di portare a valore tutte le esperienze pregresse svolte nei territori in materia di sviluppo integrato territoriale – GAL, Patti Territoriali, PIT, Agenzie Locali di sviluppo, ... (Dal Piaz) - ma di ricondurle ad una più diretta assunzione di responsabilità istituzionale da parte dei Comuni, attraverso, appunto, l’Unione di



Comuni. (Monaco).

3. 2.1. Percorsi costitutivi per la legittimazione e l'affidabilità delle “nuove istituzioni” per lo sviluppo intercomunale

Le risposte raccolte, offrono contributi di merito su **COME costituire** le nuove organizzazioni intercomunali, e richiamano l'attenzione sulla necessità di formare – questa volta- **strutture istituzionali e amministrative dotate di piena legittimazione (“dall’alto” e “dal basso”)** e fondate su **concreti presupposti di affidabilità**

“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)

“I Comuni chiamati a creare sistemi intercomunali stabili, 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)

“... 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 l'associazionismo con l'esigenza 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 perché 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 acquisite 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



Unione 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)

“... 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. ... nella nostra regione, i STS del PTR hanno già delineato gli “ambiti omogenei” ... 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. 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 –anche nel dibattito seminariale (Capezzuto e Dal Piaz) - hanno fatto riferimento all’opportunità di non smarrire del tutto il quadro ordinamentale esistente. Pur nel dinamismo delle riforme in atto va considerato attentamente il ruolo che può essere svolto dalle **Province** (Prosperini e 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 e il ruolo essenziale della Regione ...

“... 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 - 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’Associazione Comunale tramite la forma della Convenzione prevista dal DLgs n. 267 del 18 agosto 2000, Articolo 30. 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.”
(Comunità Montana Vallo di Diano)

Sulle modalità di intervento per assicurare la **legittimazione efficace** delle istituzioni intercomunali, emergono opzioni diverse, ma non contrastanti: Legge Regionale o azioni di Accompagnamento? Nel dibattito seminariale del 24 novembre 2014 la questione è stata approfondita con forti motivazioni e puntuali indicazioni sullo strumento di programmazione da utilizzare:

... bisogna essere consapevoli che le innovazioni, anche in campo istituzionale, non si realizzano da sole, vanno accompagnate, ci vuole una struttura di implementazione, che accompagni le innovazioni istituzionali, organizzative, attuative. È arrivato il momento di concepire un’assistenza tecnica territorializzata. L’assistenza tecnica serve sicuramente alla Regione Campania a livello centrale, ma ritengo serva di più nei STS, laddove andiamo a costruire queste nuove forme di associazioni di comuni, questi Uffici Unici territoriali, con nuove funzioni. Questo è lo sforzo che si deve fare nel Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA). (Giuseppe Marotta)

... questa attenzione deve essere strutturata poi in un Documento di impegni politici ed amministrativi, che va sotto il nome di Piano di Rafforzamento Amministrativo, Documento sul quale la Regione Campania, come tutte le regioni e le altre amministrazioni destinatarie di fondi, si stanno cimentando in queste settimane. Questi Documenti di programmazione degli interventi di miglioramento e rafforzamento amministrativo devono essere predisposti e consegnati insieme ai Programmi Operativi e devono essere ad uno stato ottimale nel momento in cui i Programmi Operativi sono approvati. (Valeria Spagnuolo)

Sui contenuti e sul merito del lavoro in corso, sono stati raccolti lusinghieri apprezzamenti.

Voglio unirmi al coro dei ringraziamenti nei confronti di chi ha lavorato per questo risultato, perché credo fermamente nella condivisione di metodi e soprattutto di obiettivi e perché riunire intorno al tavolo le varie Autorità di Gestione, il livello politico, quello che a me piace chiamare il Programmatore con la P maiuscola, con il programmatore con la P minuscola che siamo noi della burocrazia regionale, è un momento importante a livello politico per la condivisione di obiettivi. (Dario Gargiulo)

“... questo è il terzo appuntamento a cui partecipo su questa tematica e devo dire che all’inizio ero molto scettico, feci un intervento anche abbastanza polemico, al secondo appuntamento abbiamo fatto più un ragionamento di merito e devo rivedere in questa occasione un attimo con qualche mio convincimento iniziale insieme al Formez, all’assessore Sommesse, abbiamo immaginato di individuare questa “Linea 6” all’interno del progetto sulla capacity building, appunto affidata al Formez, come strumento di verifica di quello che succedeva sul territorio e anche un elemento che ci metteva nelle condizioni di sperimentare fattivamente, ...

Ho letto il Rapporto che è stato prodotto e devo dire, rispetto alla mia preoccupazione che tutto potesse chiudersi in uno studio slegato dalla realtà, ho visto, invece, che è molto puntuale e devo pubblicamente plaudire a chi ha contribuito alla stesura.” (Giuseppa Carannante)

3.3. Le condizioni per rafforzare i Sistemi Territoriali di Sviluppo e il riequilibrio dello sviluppo regionale

Nella discussione al seminariale del 24 novembre 2014 è stato opportunamente ricordato che i problemi di riequilibrio dello sviluppo regionale sono presenti da lungo tempo nel dibattito regionale e si sono manifestati in modo dirompente con il terremoto dell’80 ...

In Campania abbiamo un insieme di particolarità, da una parte un area metropolitana, piuttosto problematica, sia per dimensioni che per caratteristiche socioeconomiche e dall’altra il tema del resto del territorio, delle aree interne il cosiddetto “osso” di Rossi Doria, che ha continuato ad avere problemi di collegamento con l’area costiera e soprattutto di individuazione della sua vocazione di sviluppo. Giusto ieri è stato il 34° anniversario del terremoto dell’Irpinia ... allora iniziò un dibattito che, purtroppo, stiamo continuando ancora oggi, senza avere trovato una soluzione definitiva. Tuttavia, all’epoca si avviò una riflessione su quali potessero essere le leve su cui agire per fare in modo che la cooperazione a livello territoriale diventasse una forma stabile e condivisa. Questo è il tema su cui stiamo lavorando. (Valeria Spagnuolo)

Nel dibattito e nelle risposte degli intervistati emerge che il rafforzamento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo è **esso stesso un fattore di riequilibrio dello sviluppo regionale**. I partecipanti alla ricerca vedono, negli strumenti per lo sviluppo integrato territoriale della programmazione 2014-2020, importanti opportunità, delineano scenari ottimistici, ed esprimono opzioni fortemente propositive ...

“... 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” per il successo della strategia. Una solida batteria di indicatori assicurerà il controllo democratico dei “risultati attesi” promossi (e promessi) dalla programmazione dalle politiche di sviluppo.” (Francesco Monaco)

Nelle prime reazioni sembra superato l’antica diatriba tra sviluppo “dall’alto” o “dal basso”, i “grandi progetti”, infatti, non confliggono con il “progetto grande” di riorganizzare il Sistema delle Autonomie Locali per rendere più efficienti e competitivi i Sistemi Territoriali di Sviluppo della regione.

“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." (Achille Flora)

In altri contributi si coglie 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 COME 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 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." (NVVIP)

"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." (Legautonomie)

"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)

“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. 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” (D. Liotto)

“Il corrente ciclo di programmazione 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.” (Comunità Montana Vallo di Diano)

“Gli strumenti di riferimento sono SLoP e ITI, ma il NVVIP 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 NVVIP 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. ... questo principio non potrà mai essere applicato fin quando i “soggetti responsabili dell’attuazione” sono lontani dal territorio e totalmente scollegati tra loro.” (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.” (Massimo 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.

“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. Caizzo)



Unione Europea



“... 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 i contributi raccolti non rappresentano punti di vista inconciliabili.

Pur nella diversità di linguaggi, approcci disciplinari ed esperienze, l’elemento che sembra favorire la complementarietà 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.

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.

Su tali complementarietà e convergenze sono fondati gli ESITI sintetizzati nel secondo capitolo.

4 Conclusioni

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 che sembra acquisito è la centralità del territorio come *entità complessa* su cui precipitano gli effetti socio-economici della globalizzazione e dei provvedimenti normativi sovralocali.⁹

Per questa ragione il territorio, nella sua unitarietà e complessità, è luogo privilegiato di integrazione, ma l'opera di integrazione non può che essere svolta dal sistema pubblico (istituzioni, norme, procedure e organizzazione amministrativa) a diversa scala a partire dalle dimensioni più prossime ai territori e alle comunità amministrative.

In tal senso si riconfermano: l'utilità di rafforzare i caratteri di *Sistema Territoriale di Sviluppo* alle dimensioni intercomunali di intervento e le acquisizioni dei precedenti approfondimenti seminariali (*Il cambiamento in corso suggeriscono un approccio culturale 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, ma tale sforzo va intensificato e reso efficace in tempi congrui al periodo di programmazione 2014-2020.

L'efficacia dell'azione regionale, tuttavia, dipende anche dal grado di consapevolezza e dall'assunzione di responsabilità dell'intero sistema delle Autonomie Locali.

A tal proposito la ricerca suggerisce *azioni di accompagnamento territorializzate*, adeguate e corrispondenti alla densità e complessità dei problemi che i Comuni devono affrontare.

Su questi aspetti, il "Piano di Rafforzamento Amministrativo" è ritenuto lo strumento privilegiato per attuare le idee di *Riorganizzazione e innovazione amministrativa della PA, regionale e locale* che hanno ispirato il Nuovo Ordinamento Regionale, sono state trattate nei Seminari svolti.¹⁰

Le opportunità offerte dalla programmazione 2014-2020, in particolare gli strumenti CLLD 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

⁹ 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 e agli Enti Locali.

¹⁰ Una convinzione espressa anche nel corso dei lavori della riunione nazionale dei NVVIP tenutasi il 17 novembre 2014 presso la Regione Campania.

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 le **“Tracce per soluzioni possibili”** sintetizzate nel secondo capitolo del report possano contribuire in tal senso.

Sui “risultati attesi” dalla ricerca si ritiene di poter patrimonializzare le acquisizioni che seguono, rappresentate in punti estremamente sintetici.

- Sull’obiettivo di rafforzare i STS sono emerse ulteriori motivazioni e nuove argomentazioni. Sul piano dell’operatività a breve si prende atto che le condizioni più predisponenti per produrre migliori performance del progetto “Linea 6” sono create nei contesti in cui è stata avviata la Strategia Nazionale per le Aree Interne, o, comunque in ambiti territoriali in cui si verificano: 1) Propensione/consapevolezza dei Comuni che amministrano il STS; 2) Coerenza e conformità tra ambiti territoriali e programmazioni, regionali e nazionali - comunitarie.
- La scelta di concentrare le azioni della “Linea 6” su STS con tali caratteristiche, permette, tra l’altro, di verificare la praticabilità delle **“soluzioni strutturali”** prospettate al punto 2 del 1° capitolo.
- Per il superamento strutturale delle criticità rilevate può essere utile un provvedimento quadro della Regione, diretto all’armonizzazione di norme, procedure e programmazioni, esistenti e in corso.¹¹
- Ancor più, per tale esito -anche a norme invariate- è suggerita un’azione sistematica di accompagnamento, alle Province e alle Unioni di Comuni su base STS, irrobustita dal massimo sforzo di integrazione tra fondi, strategie e strutture operative di attuazione per i programmi destinati allo sviluppo integrato territoriale. Il Piano di Rafforzamento Amministrativo è ritenuto lo strumento operativo più adatto.
- Il contributo alla programmazione regionale su queste specifiche materie è rilevabile al 1° capitolo del report, ed è ancor più puntuale e circostanziato con le argomentazioni emerse e sintetizzate nel 3° capitolo e nei materiali richiamati nelle note.

¹¹ Si suggerisce la verifica e l’aggiornamento della Proposta di Legge regionale condivisa con l’Assessore agli EELL il 27 gennaio 2014 *“Misure per l’integrazione di normative regionali, nazionali e comunitarie”* - Prot. N. 128 del 23 novembre 2013 - Segreteria legislativa del Consiglio Regionale

Elenco dei documenti consultati

NORMATIVA

- Decreto 31.07.2000, n. 320 Regolamento concernente: "Disciplina per l'erogazione delle agevolazioni relative ai contratti d'area e ai patti territoriali"
- Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"
- Legge 23 dicembre 1996, n. 662 Misure di razionalizzazione della finanza pubblica
- DL n. 78/2010, art. 14 come modificato dall'art. 19 DL 95/2012 e s.m.i
- Legge 7 aprile 2014, n. 56 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni
- Legge regionale n. 16 del 7 agosto 2014 "Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla Legge di stabilità regionale 2014)" – Commi 110 e 111
- Legge regionale n. 13 del 13 ottobre 2008 "Piano Territoriale Regionale"
- Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013

DOCUMENTI, PUBBLICAZIONI E RICERCHE

- Accordo di partenariato 2014-2020 Italia – Settembre 2014 - e Allegati
- Metodi e obiettivi per un uso efficace delle risorse comunitarie – DPS, 27 dicembre 2012
- Libro Bianco della Governance Europea e s.m.i.
- Linee Guida per la Strategia Nazionale Aree Interne – Luglio e Novembre 2014 – DPS
- Pre-requisito generale della gestione dei servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne – Luglio 2014 - DPS
- La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno – DPS - MEF, 2003
- Valutazione Ex Post dei Progetti Integrati del POR 2000-2006 - Regione Campania - maggio 2011
- Territori, amministrazione e sviluppo. L'unitarietà da ricostruire - O. Cammarota –Urbanistica e informazione N. 255 / 2014
- "Formazione e relazioni sociali. Gli investimenti virtuosi per rimettere in moto il Mezzogiorno" (a cura di) A. Amendola e M. Musella – 2013 G. Giappichelli Editore – Torino



Unione Europea



TRASCRIZIONE DEGLI INTERVENTI

Seminario regionale “Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con il decentramento e l’innovazione amministrativa della PA, regionale e locale. Gli obiettivi del 2014-2020” - 26 marzo 2012

Seminario regionale “Risorse comunitarie ai territori per sviluppare l’economia dei luoghi” - 1 luglio 2013

Seminario regionale “Spending review, Programmazione 2014-2020, STS. Verso un’organizzazione territoriale più efficace” - 14 marzo 2014

Seminario regionale “La riorganizzazione del sistema pubblico regionale” - 21 luglio 2014

Seminario regionale “La riorganizzazione del sistema pubblico regionale/2” - 24 novembre 2014

Risposte scritte dei testimoni privilegiati (n. 18) al questionario semistrutturato

I documenti relativi ai seminari regionali sono consultabili sul sito www.regione.campania.it nella sezione Ufficio per il Federalismo.

SCHEMA DI SINTESI

LINEA 6 – RAFFORZAMENTO DEI SISTEMI TERRITORIALI DI SVILUPPO

Obiettivo del progetto è sostenere e accompagnare le amministrazioni locali a costruire forme associate stabili per la realizzazione di strategie di *sviluppo orientato ai luoghi*, in chiave partecipata ed integrata, e per la gestione associate dei servizi.

Sono previste due Azioni:

- 1. Azione di sostegno alla programmazione 2014-2020 nei sistemi territoriali
- 2. Azione di sostegno allo sviluppo di forme associative comunali

1. Azione di sostegno alla programmazione 2014-2020 nei sistemi territoriali

Obiettivo dell'azione è sostenere il processo di associazionismo tra i comuni per l'accesso ai fondi europei della prossima programmazione, in particolare per realizzare progetti integrati per lo sviluppo dei territori.

La programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 considera l'integrazione territoriale una delle modalità portanti per implementare strategie di sviluppo territoriale, individuando anche due strumenti: *ITI – Investimenti territoriali Integrati* e *SLoP – Sviluppo locale partecipato*.

La Regione Campania in tale scenario appare favorita poiché ha già sperimentato, nei precedenti periodi di programmazione, azioni ispirate alla cultura di coesione e sviluppo locale ma soprattutto perché si è dotata già da alcuni anni di della L.R. 13/2008 "Piano Territoriale Regionale" che individua 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo caratterizzati da visioni strategiche condivise e valenze territoriali predominanti.

Compito dell'amministrazione regionale è coordinare e accompagnare i processi di sviluppo e di trasformazione dei diversi sistemi territoriali, armonizzando l'azione regionale di pianificazione e programmazione socio-economica con le visioni "dal basso", per generare effetti rilevanti sul territorio.

Le attività previste saranno realizzate in tre tipologie di sistemi territoriali, identificati ed identificabili, nel territorio campano:

- i Distretti turistici
- le Aree interne
- le Aree Cerniera

Le diverse attività previste (seminari, formazione, laboratorio, attività di accompagnamento) sono finalizzate ad accrescere, rafforzare e migliorare le capacità dei territori campani in termini di progettazione partecipata, consapevolezza della propria vocazione ed identità, costruzione della governance, pianificazione locale.

Le attività sono rivolte ai rappresentanti istituzionali e politici, dirigenti e funzionari degli enti locali, degli enti territoriali e del partenariato economico e sociale dei sistemi territoriali, dirigenti e funzionari della Regione Campania.

2. Azione di sostegno allo sviluppo di forme associative comunali

L'azione ha l'obiettivo di supportare la Regione e gli enti locali ad avviare prima, e consolidare poi, forme associate tra i comuni per la gestione dei servizi. In particolare, le attività coinvolgeranno principalmente i comuni che, secondo il D.L. 95/2012 hanno l'obbligo di gestire in forma associata le "funzioni fondamentali" al fine di perseguire obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa (comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole).

Coerentemente a quanto stabilito nella Conferenza Regione – Autonomie Locali della Campania nell'incontro del 30 maggio 2013, le forme associative obbligatorie e le forme associative spontanee devono essere coerenti con i 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo individuati con il Piano territoriale regionale (è prevista una deroga per gli enti locali al di sotto dei mille abitanti che intendano attivare le Unioni dei comuni per lo svolgimento di tutte le funzioni). Gli enti locali che si associano devono essere contermini e le funzioni fondamentali devono essere esercitate con un'unica forma associativa.

Le funzioni fondamentali riguardano l'organizzazione generale dell'amministrazione, la gestione finanziaria e contabile e controllo; l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; il catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; le attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi; la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini; l'edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici; la polizia municipale e la polizia amministrativa locale; la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; i servizi in materia statistica.

Sono previste diverse attività – seminari informativi e di approfondimento, laboratori e attività di assistenza e accompagnamento – dedicate ad approfondire aspetti generali e/o particolari relativi al DL 95/12 (forme di gestione associata, criticità e punti di forza; il personale nella gestione associata; associazionismo: adeguatezza, semplificazione, economicità, efficienza) e alle cd. funzioni fondamentali. Le attività nel loro complesso sono rivolte ai rappresentanti istituzionali, dirigenti e funzionari degli enti locali, degli enti territoriali, della Regione Campania, partenariato economico e sociale, coinvolti nel processo di associazionismo dei comuni.



Unione Europea



A TUTTI I PARTECIPANTI AL PROGETTO È RISERVATA LA COMUNITÀ ON LINE

“I COMUNI ASSOCIATI DELLA REGIONE CAMPANIA” DISPONIBILE AL LINK
[HTTP://WWW.INNOVATORIPA.IT/GROUPS/I-COMUNI-ASSOCIATI-REGIONE-CAMPANIA,](http://www.innovatoripa.it/groups/i-comuni-associati-regione-campania)
(PREVIA REGISTRAZIONE).

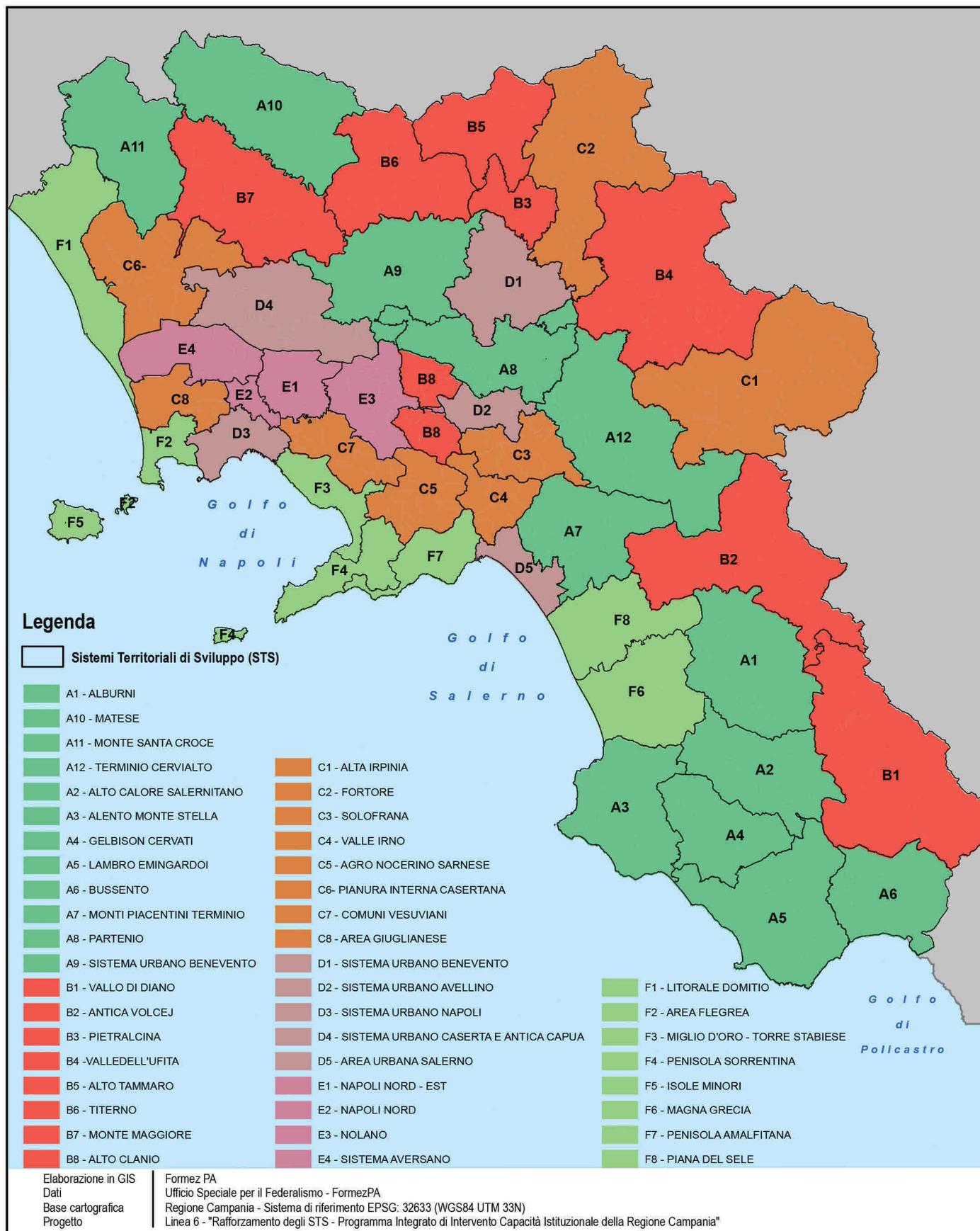
SI TRATTA DI UNO SPAZIO VIRTUALE DEDICATO ALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI DELLA CAMPANIA PER APPROFONDIRE I TEMI INERENTI L'ASSOCIAZIONISMO OBBLIGATORIO DEI COMUNI - SPENDING REVIEW, PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2014/2020, SISTEMI TERRITORIALI DI SVILUPPO - ED APERTO AL CONFRONTO, ALLA RACCOLTA DI IDEE, SUGGERIMENTI E OPINIONI, ALLO SCAMBIO DI RIFLESSIONI E NOTIZIE SUL TEMA, UN LUOGO IN CUI ESPRIMERE DOMANDE, SEGNALARE ESIGENZE, COSTRUIRE RELAZIONI



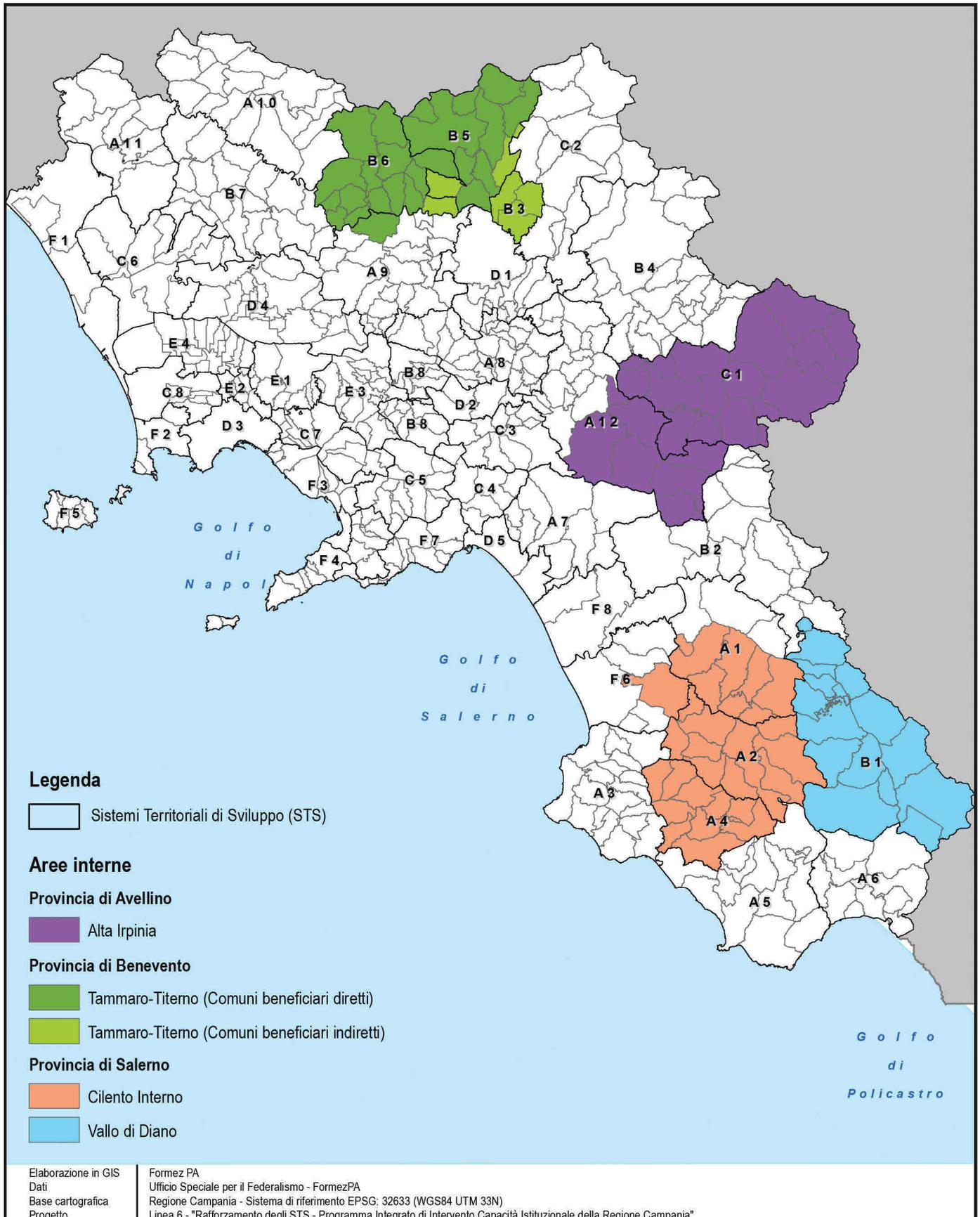
Allegati Cartografici

- Sistemi Territoriali di Sviluppo
- Sistemi Territoriali di Sviluppo e Aree interne
- Sistemi Territoriali di Sviluppo e Distretti Turistici
- Sistemi Territoriali di Sviluppo e Distretti Sanitari
- Sistemi Territoriali di Sviluppo e Ambiti Territoriali Sociali
- Sistemi Territoriali di Sviluppo e Centri Operativi Misti di Protezione Civile

Sistemi Territoriali di Sviluppo



Sistemi Territoriali di Sviluppo e Aree Interne





La tua
Campania
cresce in
Europa



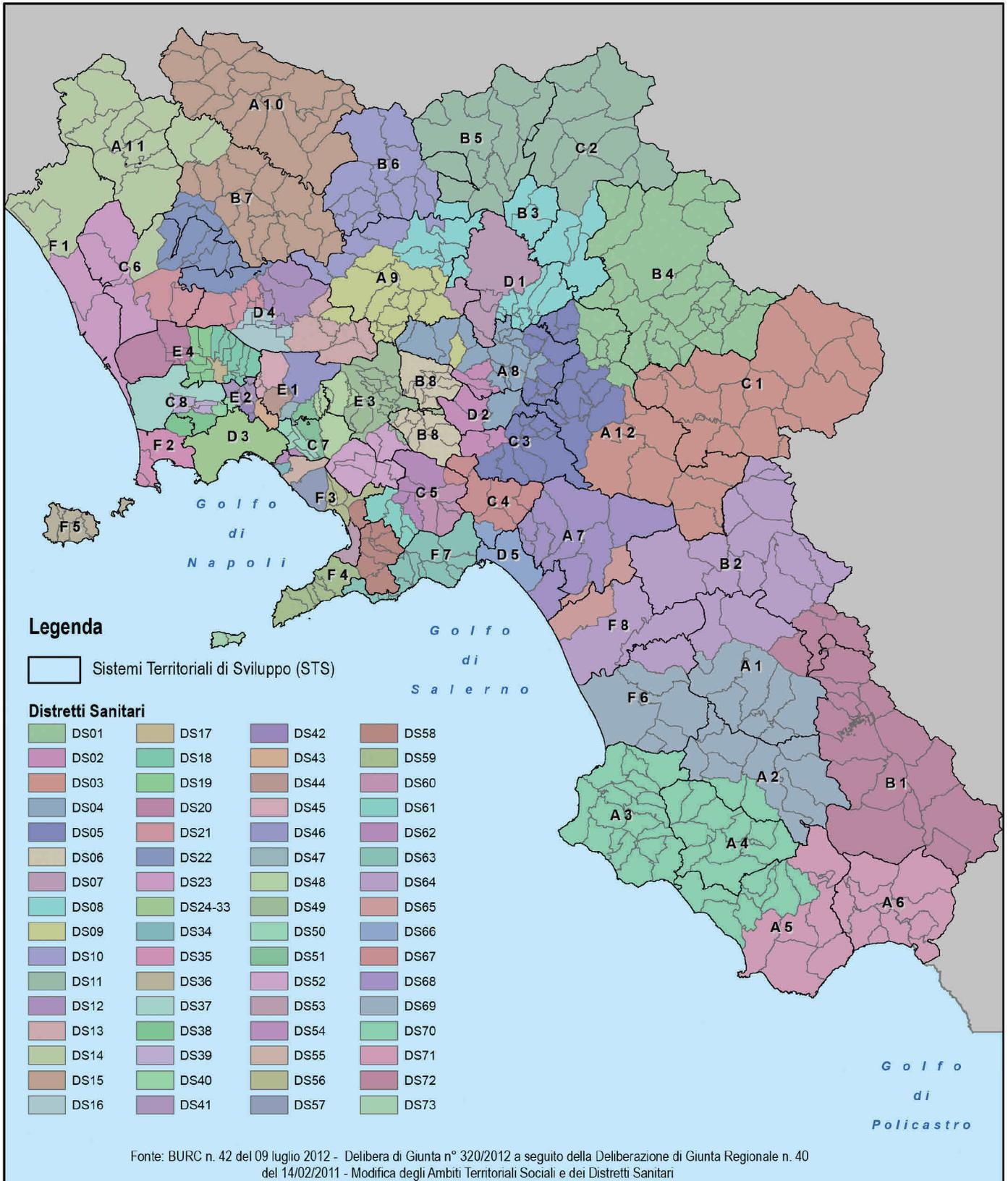
Governo Italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero per la Sanificazione e la Pubblica Amministrazione

Sistemi Territoriali di Sviluppo e Distretti Turistici Costieri



Sistemi Territoriali di Sviluppo e Distretti Sanitari

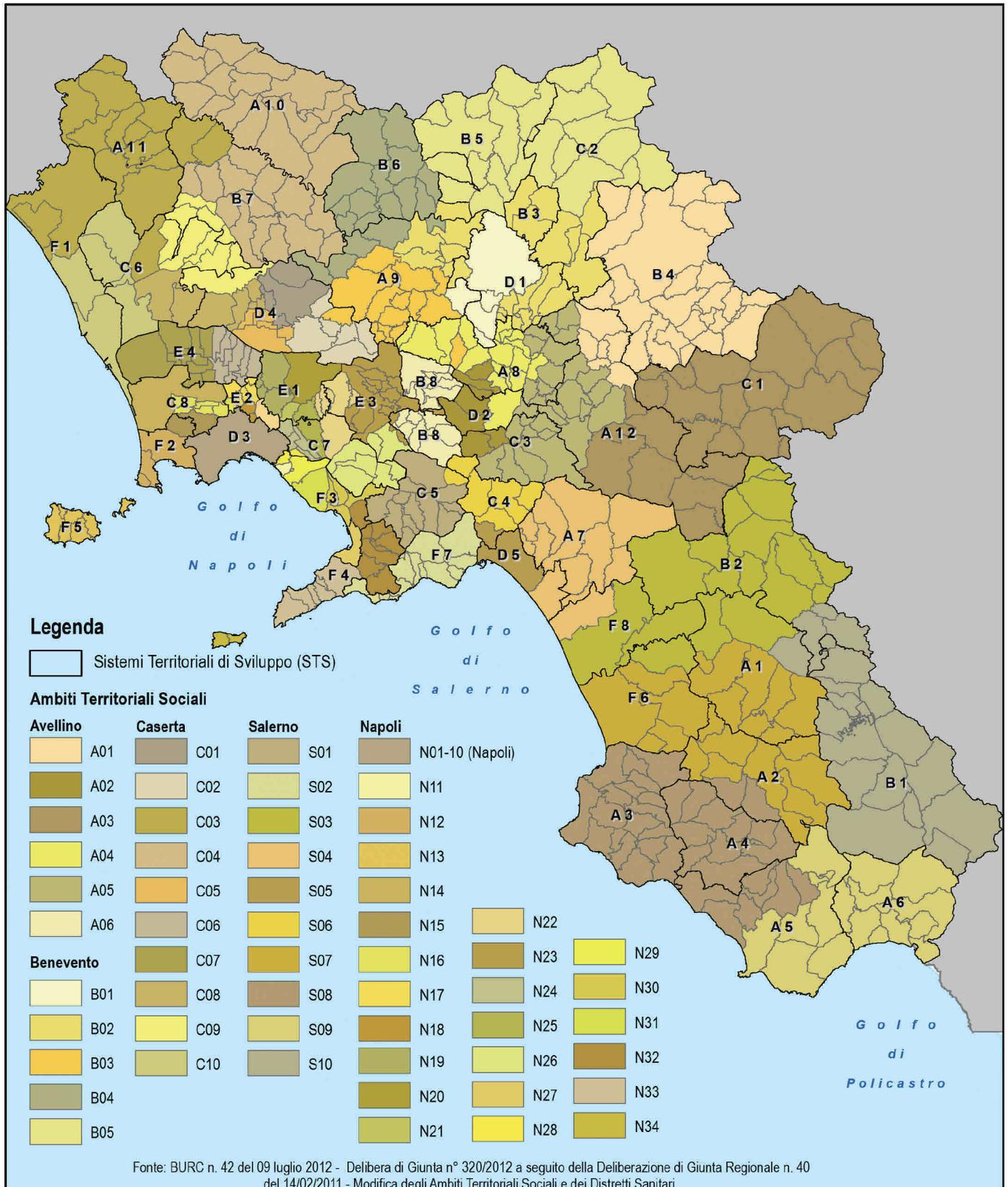


Fonte: BURC n. 42 del 09 luglio 2012 - Delibera di Giunta n° 320/2012 a seguito della Deliberazione di Giunta Regionale n. 40 del 14/02/2011 - Modifica degli Ambiti Territoriali Sociali e dei Distretti Sanitari

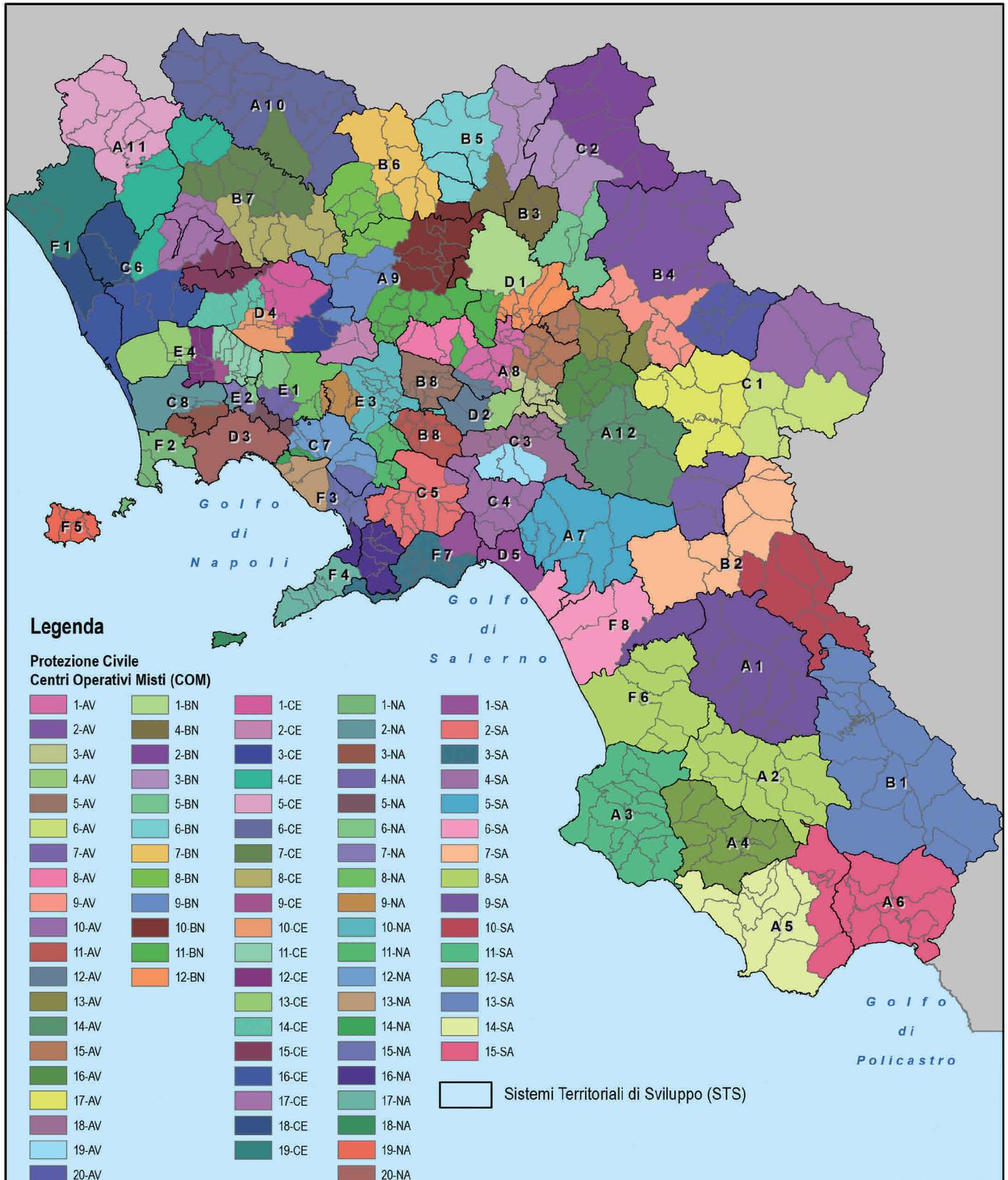
Elaborazione in GIS
Dati
Base cartografica
Progetto

Formez PA
Ufficio Speciale per il Federalismo - FormezPA
Regione Campania - Sistema di riferimento EPSG: 32633 (WGS84 UTM 33N)
Linea 6 - "Rafforzamento degli STS - Programma Integrato di Intervento Capacità Istituzionale della Regione Campania"

Sistemi Territoriali di Sviluppo e Ambiti Territoriali Sociali



Sistemi Territoriali di Sviluppo e Centri Operativi Misti (COM)



Elaborazione in GIS
Dati
Base cartografica
Progetto

Formez PA
Ufficio Speciale per il Federalismo - FormezPA
Regione Campania - Sistema di riferimento EPSG: 32633 (WGS84 UTM 33N)
Linea 6 - "Rafforzamento degli STS - Programma Integrato di Intervento Capacità Istituzionale della Regione Campania"

La ricerca è stata realizzata nell'ambito della " Linea 6 – Rafforzamento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo" del Programma integrato di interventi per favorire lo sviluppo della capacità istituzionale delle amministrazioni della Regione Campania, programma a valere sull'Asse VII – Capacità Istituzionale – Obiettivo Specifico o) "migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, per aumentare la governance del territorio" – Obiettivo Operativo o.1) POR FSE Campania 2007/2013.

Obiettivo del progetto è accompagnare le amministrazioni locali a costruire forme associate stabili per la realizzazione di strategie di *sviluppo orientato ai luoghi*, in chiave partecipata ed integrata, e per la gestione associate delle funzioni e dei servizi. Nello specifico, il progetto si propone di:

- sostenere il processo di associazionismo tra i comuni per l'accesso ai fondi europei in particolare per realizzare progetti integrati per lo sviluppo dei territori
- supportare la Regione e gli Enti Locali ad avviare e consolidare forme associate per la gestione dei servizi.

Le diverse attività previste - seminari, laboratori, attività di accompagnamento, comunità on line , ricerche - sono finalizzate ad accrescere, rafforzare e migliorare le capacità dei territori campani in termini di progettazione partecipata, consapevolezza della propria vocazione ed identità, costruzione della governance, pianificazione locale, associazionismo per la gestione di funzioni e servizi.

Le attività sono rivolte ai rappresentanti istituzionali e politici, dirigenti e funzionari degli enti locali, degli enti territoriali e del partenariato economico e sociale dei sistemi territoriali, dirigenti e funzionari della Regione Campania.

La ricerca, promossa dall' Assessore alle Autonomie Locali, Pasquale Sommese, è stata elaborata dal Gruppo di lavoro Regione Campania - 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 Politiche Territoriale

Formez PA

dott.ssa Clelia Fusco – Responsabile Linea 6
dott. Alberto Corbello – Referente Azione 2 – Linea 6
dott. Piervittorio Zeno
dott.ssa Tiziana Occhino
dott.ssa Sara Garofano

dott.ssa Fabia Francesconi
arch. Maria De Rosa – Elaborazione cartografica
Coordinamento della ricerca: Osvaldo Cammarota

Si ringrazia tutti coloro che hanno contribuito alla ricerca

Publicazione realizzata con il cofinanziamento dell'Unione Europea

arch. **Paola Canneva**
dott.ssa **Clelia Fusco**

email: paola.canneva@regione.campania.it
email: cfusco@formez.it - STSlinea6@formez.it