

Codice ISSN: (cartaceo) 2037-3287 - (online) 2037-3295



l'informatore *delle* **Autonomie locali**

Rivista amministrativa, economica, finanziaria, legislativa e politico-culturale

Anno XXIII - n° 1/7 Luglio 2014 - Spedizione in abbonamento postale Comm. 20 art. 2 - legge 662/96 - Filiale di Salerno



REGIONE CAMPANIA



Numero Speciale 2



l'informatore
delle Autonomie locali
Direttore responsabile

Nicola Nigro
e-mail: nigronicola@fiscalinet.it
nigro_nicola@virgilio.it
sito web: www.linformatore.info

Sede operativa: Via S. D'Acquisto, 62
84047 Capaccio S. Paestum (SA)
tel. 0828/724579 - fax 0828/724203
Periodico iscritto al registro
stampa del Tribunale di Salerno
al n° 780 in data 10 ottobre 1990
da Tele Radio Paestum

**Organo della
Federazione
Regionale
delle Associazioni
autonomistiche
della Campania
Anci - Legautonomie
Aicre - Uncem - Upi**
Via Morgantini, 3 -
80134 Napoli

Hanno collaborato all'elaborazione
ed al desk di questo numero:

Fernando Iuliano
Angela Nigro
Maria Rosaria Santomauro
Sistema operativo
Carmine Nigro
Caterina Farro
STAMPA
Arti Grafiche Boccia
Via Tiberio Claudio Felice, 7
Tel. 089/303311 - telefax 089/771017
84131 Fuorni - Salerno

Indice

Editoriale di Nicola Nigro
Innovazione è sviluppo 3
Intervista esclusiva della redazione
de "l'Informatore"
all'Assessore **Pasquale Sommese**
Autonomie Locali e Sviluppo 4

La "Linea 6"
Il Rafforzamento dei Sistemi Terri-
toriali di Sviluppo. Maggior sinergia
tra Enti Locali e Regione
Clelia Fusco 9

**L'approccio sistemico
per il governo efficace.**
Legautonomie Campania
BRI- Banca Risorse Immateriali
Osvaldo Cammarota 11

Comitati

COORDINATORE

Silio Aedo Violante

Docente di legislazione dei Beni Culturali ed Ambientali
2ª Università di Napoli

Comitato Scientifico

Giuseppe Abbamonte - Docente di Diritto Amministrativo - Università Federico II Napoli - **Andrea Abbamonte** - Avvocato Amministrativista - **Andrea Amatucci** - Scienze delle Finanze - Università Federico II Napoli - **Carlo Amirante** - Dottrina dello Stato - Università Federico II Napoli - **Anna Maria Armenante** - Avvocato dello Stato - **Nicola Assini** - Diritto e Legislazione Urbanistica - Università di Firenze - **Enrico Bonelli** - Diritto regionale ed Enti locali - Università Federico II Napoli - **Antonio Brancaccio** - Avvocato - **Emilio Castorina** - Diritto costituzionale - Università di Catania - **Pietro Ciario** - Diritto costituzionale - Università di Cagliari - **Paolo Cirillo** - Consigliere di Stato - **Vincenzo Cocozza** - Diritto Costituzionale - Università Federico II Napoli - **Giovanni Cordini** - Diritto Pubblico Comparato - Università di Pavia - **Nicola Crisci** - Diritto del Lavoro - Università di Salerno - **Federico d'Ippolito** - Storia del diritto romano - 2ª Università di Napoli - **Francesco Forte** - Docente di Urbanistica - Università Federico II Napoli - **Giuseppe Fortunato** - Avvocato - Componente Garante Privacy e Coordinatore Laboratorio Privacy Sviluppo - **Marco Galdi** - Diritto pubblico - Università di Salerno - **Lucio Iannotta** - Diritto Amministrativo - 2ª Università - Napoli - **Liborio Iudicello** - Segretario Generale Comune di Roma - **Antonio Lamberti** - Diritto Amministrativo - Università Federico II - Napoli - **Giovanni Leone** - Diritto Processuale Amministrativo - Università Federico II Napoli -

Amedeo Lepore - Storia Economica delle relazioni internazionali - Università di Bari - **Antonio Libonati** - Diritto Tributario - Università Telematica-Pegaso - **Enzo Maria Marengi** - Diritto Amministrativo - Università di Salerno - **Vincenzo Maggioni** - Economia e Gestione delle Imprese - 2ª Università di Napoli - **Giovanna Marini** - Direttore Generale dell'Agas - **Riccardo Marone** - Avvocato - **Andrea Migliozi** - Consigliere di Stato - **Ruggero Musio** - Avvocato in Salerno - **Antonio Palma** - Diritto Romano - Università Federico II Napoli - **Giuseppe Palma** - Diritto Amministrativo - Università Federico II Napoli - **Raimondo Pasquino** - Rettore Università di Salerno - **Carmine Pepe** - Diritto regionale e degli Enti locali - Università di Salerno - **Andrea Piraino** - Diritto pubblico - Università di Palermo - **Salvatore Prisco** - Diritto pubblico - Università Federico II Napoli - **Francesco Pizzetti** - Diritto costituzionale all'Università di Torino - Presidente Garante Privacy - **Pasquale Policastro** - Diritto Costituzionale Comparato Università di Stettino (Polonia) - **Nino Saija** - Direttore responsabile di "Prime Note" - **Michele Scudiero** - Diritto costituzionale - Preside Facoltà di Giurisprudenza - Federico II Napoli - **Vincenzo Spagnuolo Vigorita** - Diritto Amministrativo - Università Federico II Napoli - **Sandro Staiano** - Diritto costituzionale - Università Federico II Napoli - **Paolo Tesoro** - Diritto costituzionale - Università Federico II Napoli.

Comitato Tecnico

Ciro Centore - Avvocato in Caserta - **Alfredo Contieri** - Diritto Amministrativo - Università di Cassino - **Alfonso De Stefano** - Segretario Generale Provincia di Milano - **Gherardo Marone** - Avvocato in Napoli - **Riccardo Satta Flores** - Avvocato in Napoli - **Antonio Scippa** - Commercialista - Presidente Ancrel Campania - **Giancarlo Violante Ruggi d'Aragona** - Avvocato in Napoli - **Adriano Vitucci** - Avvocato in Napoli.

Avvertenza

Tutti coloro che vogliono prendere parte al dibattito, possono farlo inviando testi dattiloscritti o e-mail attinenti ai temi della rivista, ossia le problematiche sugli Enti locali. Gli articoli non pubblicati non vengono restituiti.

Eventuali fonti di acquisizione notizie: Gazzetta Ufficiale, Bollettino Ufficiale della Regione, "Il Sole «24 Ore»" "Italia Oggi" e cittadinox, etc.



di Nicola Nigro

La vera “rivoluzione” parte dall’innovazione dei processi amministrativi, da questo è possibile lo sviluppo

Un diverso linguaggio dell’economia e della politica può dar vita alla svolta in Italia e nel sud. Solo attraverso la valorizzazione delle risorse locali ci potranno essere nuovi posti di lavoro

Il nostro Paese, da tempo, lotta con un meccanismo infernale che blocca ogni innovazione amministrativa, condizione indispensabile per lo sviluppo del territorio e la realizzazione di nuovi posti di lavoro.

Tutti parlano di burocrazia e di lacci e laccioli che frenano ogni iniziativa che può valorizzare le risorse locali, sempre per avere più occupazione e, quindi, più aziende. In tutto questo, nessuno parla del fatto che ormai, da anni, si è creata una cultura, in molti operatori economici e politici, secondo cui, in ogni iniziativa che vede la presenza, diretta o indiretta, di Enti pubblici, occorre “imbrogliare” per fare soldi seguendo, ovviamente, la scorciatoia.

In tutto questo, l’Assessore **Pasquale Sommesse**, con uno sforzo notevole, sta cercando di coinvolgere tutti i “protagonisti” del territorio affinché si possa elaborare un progetto fattibile, senza guerre di posizioni o di appartenenza.

A tal proposito, nel momento in cui scriviamo, non sono stati ancora resi pubblici gli orientamenti della Regione Campania sul Piano Operativo 2014-2020 e che deve essere presentato entro il 22 luglio p.v.

In merito, l’Accordo di Partenariato Italia-Unione Europea, inoltrato dal Governo ad aprile 2014, affida un ruolo importante agli Enti Locali.

Al tempo stesso, il sistema delle Autonomie locali è attraversato da una “tempesta normativa” che, sostanzialmente, imprime una brusca accelerazione ad un quadro di riforme da molto tempo delineato (L.142/90 e dlgs 267/2000), ma scarsamente attuato.

In questi giorni, il Governo ed il Parlamento stanno lavorando alla revisione del Titolo V della Costituzione, mettendo in discussione molte funzioni e lo stesso ruolo delle Regioni.

Gli unici Enti che continueranno ad essere al centro dell’organizzazione dello Stato sono i Comuni, con organismi eletti democraticamente e più prossimi al territorio.

In attesa che vengano cancellate dalla Costi-

tuzione le Province, con una legge ad hoc, si sono evitate le elezioni e si è dato il via a nuovi Enti definiti di 2° livello, con gli organismi eletti dai componenti dei Consigli comunali. Inoltre sono confermate le Aree Metropolitane e le Unioni di Comuni.

Come spesso accade, nel nostro Paese non esistono vie di mezzo : o è bianco o è nero; il grigio è optional, per cui si prefigura uno squilibrio di rappresentanza democratica e di efficienza amministrativa.

A tal proposito, il sistema di rappresentanza dei Comuni è stato letteralmente abolito, con varie leggi e leggine, per questione di cassa. Invece i fatti hanno dimostrato una cattiva scelta, oltretutto non veritiera.

Per esempio, prima della vera “riforma”, un Consiglio comunale composto di 30 Consiglieri, per 10 riunioni dell’assemblea consiliare in un anno (la partecipazione alle commissioni non era retribuita), spendeva delle vecchie lire 4 milioni e mezzo (circa 2.200 euro di oggi).

Oggi, da quanto apprendiamo, si spende circa 200 mila euro: 100 volte in più. Con risultati discutibili. Prima, secondo le statistiche, almeno il 30% dei Consiglieri era di qualità, per cui c’era un maggiore controllo; non a caso gli scandali si riducevano a pochi personaggi.

Adesso, per esempio, saranno solo 24 i Consiglieri che dovranno rappresentare i 91 Comuni e i 2/3 della popolazione, residente nell’area metropolitana di Napoli.

Ancora più preoccupante si profila lo scenario per il resto della Regione e per le Aree Interne. Se i Comuni non riusciranno ad organizzarsi in Unioni, su base di Sistemi Territoriali di Sviluppo, sarà difficile che la Regione Campania riesca a rappresentare e promuovere la “domanda” di sviluppo orientato ai luoghi, cui la stessa programmazione comunitaria 2014-2020 vuol corrispondere.

Non basta una strategia nazionale per le Aree Interne e le Aree Urbane, perchè meglio dei Comuni nessuno può conoscere le identità



Sopra, da sinistra: l’assessore **Pasquale Sommesse**, ed il Presidente della Federazione **Nino Daniele**

dei luoghi, le aspirazioni, i bisogni e le aspettative di crescita delle comunità amministrare.

Su come accompagnare i Comuni a svolgere il loro insostituibile ruolo, la **Federazione delle Autonomie locali - Anci-Legaautonomie-Aiccre-Uncem-Upi-Anpci**, presieduta da **Nino Daniele**, ha già, da tempo, segnalato una traccia di lavoro che potrebbe assicurare un più qualificato e celere utilizzo dei Fondi Comunitari.

La strada maestra rimane la territorializzazione delle politiche di coesione e sviluppo mediante la riorganizzazione e l’adeguamento del sistema pubblico regionale.

Nel corso degli anni, il mondo delle Autonomie locali si è molto occupato di questo: un esempio per tutti, il “Seminario regionale” del marzo 2012” (il Numero Speciale de l’Informatore prodotto in quella occasione è consultabile sul sito:

<http://www.linformatore.info/?p=200>).

C’è molta attesa per la riunione del Partenariato regionale per aggiornare e rilanciare le proposte, sin qui elaborate.

In merito, per saperne di più,β abbiamo incontrato l’Assessore **Pasquale Sommesse** per fare il punto sui temi più attuali e controversi. Proprio perchè la chiacchierata si è rivelata interessante, abbiamo ritenuto di riportarne una sintesi di essa, per favorire il confronto tra “centro e periferia”,β augurandoci di giungere ad atti amministrativi coerenti, soprattutto per il territorio.

Autonomie Locali e Sviluppo, FORUM con l'Assessore Pasquale Sommese



Somme

Incontro con la Redazione de "l'informatore" delle Autonomie locali".

Il filo conduttore di questa conversazione connette numerose questioni solitamente trattate in maniera separata (Programmazione 2014-2020, Nuovo Ordinamento Regionale, Leggi nazionali di riforma degli EELL, PTR, Area Metropolitana,). L'efficace attuazione delle politiche di coesione e sviluppo territoriale risulta, invece, strettamente dipendente dalla coerenza delle scelte politiche e amministrative che si adotteranno. È una questione di rilevanza istituzionale.

La Programmazione comunitaria 2014-2020 fonda sul forte protagonismo dei Comuni, enfatizza lo "sviluppo orientato ai luoghi" e dota, per questo, i

governi locali di due strumenti operativi (SLoP-CLLD e ITI). Come si presenta il sistema delle Autonomie Locali della Campania a questo appuntamento?

<< Abbiamo contezza che i nostri Comuni hanno accumulato buona capacità di elaborazione di progetti integrati di sviluppo per i loro territori. Le passate esperienze con i Patti Territoriali, i PIT, i GAL hanno fatto crescere diffuse capacità di concertazione tra i Comuni e gli attori sociali del territorio. I Comuni, nelle Aree Interne come nelle "Aree cerniera", hanno maturato l'idea che bisogna fare coesione istituzionale per ambiti territoriali sovracomunali e ricercare, insieme alla società locale, le strategie di sviluppo più adatte alle identità e alle vocazioni di svi-

luppo dei propri territori e delle comunità amministrative>>.

Per quale motivo, allora, gli esiti di queste esperienze non hanno sempre raggiunto i risultati attesi?

<< I motivi sono tanti e sono approfonditi da numerose ricerche nei diversi aspetti. Per quanto riguarda più strettamente la mia area di competenza, ritengo che ci sia un problema di carattere organizzativo: le coalizioni tra i Comuni (e dunque le diverse forme associate) non hanno assunto soggettività giuridica e non si sono dotate di strutture amministrative affidabili, capaci cioè di gestire efficacemente progetti complessi a dimensione sovracomunale.

C'è un problema di legittimazione delle forme associate tra Comuni, dall'alto e dal basso. Spesso sono nate su opportunità contingenti, altre volte con procedure autoritative che non hanno resistito nel tempo.

È un problema rilevato anche nel corso della Missione che abbiamo fatto il 9 e



10 giugno nelle Aree Interne con una delegazione del DPS guidata da Fabrizio Barca>>>.

Come è possibile? C'è tutto il quadro di riforma degli Enti locali che spinge verso l'associazione di Comuni, dalla L. 142/90 al dl 267/2000, fino alla spending review e alla L. 56/14 dei nostri giorni ...

<< E' vero, ma c'è anche una legislazione di ciascun settore della PA che induce la proliferazione dei cosiddetti "Ambiti ottimali" e la costituzione di "Consorzi obbligatori" tra i Comuni. La suggestione di rendere efficienti i servizi pubblici locali attraverso misure settoriali e centrali, finisce col deresponsabilizzare i Comuni rispetto alle funzioni, fondative e costituzionali che essi devono assicurare (art. 117 Costituzione).

In Campania si contano ben 117 Enti territoriali sovracomunali e 30 Società partecipate che si sono costituiti nel tempo e, -come abbiamo rilevato nel "Piano di stabilizzazione" per il Patto di stabilità della nostra Regione- producono esse stesse diseconomie, sovrapposizioni di funzioni, farragini procedurali, ... in sostanza l'opposto di efficienza, efficacia ed economicità voluta dai legislatori regionali, nazionali ed europei>>>.

E' un quadro abbastanza preoccupante, denso di problemi e contraddizioni. Come se ne può venire fuori e guardare avanti?

<< Non è facile. Si tratta di superare norme e prassi amministrative settoriali che sono radicate nel sistema pubblico. Passare a concezioni moderne, ad approcci di tipo sistemico-territoriali, richiede uno sforzo di innovazione culturale, un cambio di mentalità che non tutti sono disposti a fare. Abbiamo ragionato su questi temi in due se-

minari promossi dal mio Assessorato nel 2012 e nel 2013.

In queste occasioni il Presidente Caldoro ha nettamente dichiarato l'obiettivo: " ... la ridefinizione di un sistema di governance che riorganizzi le funzioni" a livello regionale e nel sistema delle Autonomie Locali. Questa è la traccia di lavoro che stiamo seguendo>>>.

D'accordo, ma con quali atti amministrativi che possano concretamente incidere?

<< Per la struttura regionale è stata avviata la riforma con il Nuovo Ordinamento Regionale (NOR). È una radicale riorganizzazione dei servizi

che prefigura il passaggio da un sistema verticale "a colonna" ad una struttura dipartimentale, sussidiaria, responsabile, efficiente, manageriale, aziendale. Con Open Data ci prefiggiamo di rendere sempre

più accessibili e trasparenti i servizi e i dati regionali. L'obiettivo è di qualificare ulteriormente la Regione come ente di Programmazione, Indirizzo e Controllo. Ciò prefigura un forte decentramento delle funzioni gestionali che competono agli Enti Locali>>>.

Ritenete che il sistema pubblico regionale, con 550 Comuni, i 117 enti territoriali e le 30 Società partecipate possa esercitare efficacemente il nuovo carico di funzioni?

<< E' ovvio che, la riorganizzazione del sistema delle AALL, dovrà corrispondere ai principi di funzionalità ed efficienza che ispirano il NOR, nell'intero territorio regionale.

Il sistema pubblico italiano è attraversato da una "tempesta normativa" che mette a dura prova i Comuni, ma non toglie ad essi nessuna delle funzioni fondamentali attribuite, piuttosto ne attribui-



Segue a pagina 6

sce altre. È una sfida impegnativa che si può vincere solo con un ordinato processo di associazione tra i Comuni, per ambiti territoriali che siano configurabili come unità minime di programmazione, non solo per servizi settoriali, ma per le funzioni di governo che competono ai Comuni, facendo leva sulla convinzione e convenienza dei Comuni stessi. L'Ufficio per il federalismo sta compiendo ogni sforzo in questa direzione>>.

E' pur vero, però, che su queste materie i Comuni ricevono indirizzi contrastanti e talvolta contraddittori. Devono "fare coalizione" per sistemi territoriali o "Consorzi obbligatori" per "ambiti ottimali" settoriali?

<< Sono due approcci destinati a convergere. L'esperienza –non solo della Campania– ci dice che le organizzazioni settoriali frantumano e frammentano la governance locale, rendono difficile l'integrazione delle politiche pubbliche e sostanzialmente impraticabili le politiche di coesione e sviluppo

a livello territoriale. Per questi motivi la Regione Campania si è dotata di uno strumento di respiro strategico: Il Piano Territoriale Regionale (L.R. 13/2008) che suggerisce la costituzione di 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo alla cui dimensione è possibile integrare Pianificazione territoriale, Programmazione socio-economica e Innovazione amministrativa>>.

Per quali motivi il PTR non fa "gerarchia" nei processi di associazionismo dei Comuni?

<< Il PTR non è una legge autoritativa. È il risultato di un lungo processo di analisi territoriale e di concertazione con le istituzioni di governo locale e la parti sociali. È iniziato nel 1999, si è concluso nel 2008 con l'approvazione all'unanimità in Con-

siglio Regionale e, ad oggi, è valso come indirizzo strategico per la formazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP).

La Legge, tuttavia, è erroneamente percepita come un mero strumento urbanistico, non è ancora utilizzata in tutte le valenze ordinatorie 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 autopulsivo del territorio re-

gionale>>.

Anche per la città Metropolitana?

<< Certo. Si consideri che l'area metropolitana di Napoli ospita oltre 3 milioni di cittadini. Due terzi sono amministrati da 91 Comuni, alcuni dei quali sono città medie con più di 50.000 abitanti. La metà della popolazione regionale risiede negli altri 12.424 Km2 del territorio della Campania, è amministrata dagli altri 459 Comuni ed è caratterizzata da sistemi territoriali con diverse identità e vocazioni di sviluppo. È riduttivo ragionare sulla sola area metropolitana. La strategia per le Aree Interne offre l'opportunità di affrontare con coraggio il secolare squilibrio tra aree interne e fascia costiera della Campania.



Per lo sviluppo omogeneo del territorio regionale non si può rinunciare a valorizzare i caratteri distintivi di ciascuna delle sue parti. Il tanto dannoso e vituperato “napolicentrismo” si deve superare nei fatti, dando qualità e dignità urbana alle “aree cerniera” e alle aree interne.

Vedo che il dibattito politico non approfondisce questi aspetti, è molto animato da questioni formali o meramente amministrative. Diventa un adempimento burocratico nullo se non c'è una strategia per governare efficacemente il territorio>>.

... ancor più le chiedo, se il PTR ha tutte queste valenze, perché non si utilizza pienamente questa Legge-strategia? Perché continuano a proliferare “ambiti ottimali” settoriali con le relative strutture amministrative che appesantiscono il



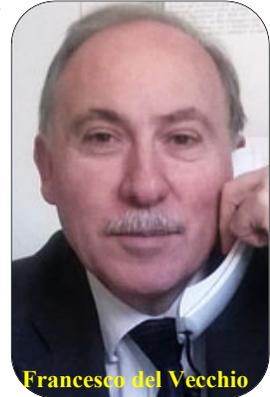
sistema pubblico regionale?

I Piani di Zona Sociali, la recente istituzione dei Distretti turistici e degli ATO per il trattamento dei rifiuti conferma questa incongruenza di comportamenti.

<< Purtroppo prevale una visione settoriale, particolaristica ed emergenziale dei problemi.

Per i 52 Piani di Zona furono adottati i confini delle vecchie Unità Sanitarie Locali, trascurando le connessioni esistenti tra sviluppo e inclusione sociale. La spending review, ad esempio, obbliga l'associazione dei Comuni con meno di 5.000 abitanti, è motivata da esigenze di finanza pubblica, ma non è certo che produca risultati in termini di economicità. Sui rifiuti, la Conferenza Regione-

Autonomie Locali ha evidenziato problemi di incoerenza, ma, data la condizione emergenziale dei servizi, si è preferito non fermare il processo di riforma. Sui Distretti turistici sono prevalse rivendicazioni di alcuni Comuni che si illudono su effetti miracolistici della Legge nazionale Insomma su questa materia non sempre si assumono decisioni sufficientemente ponderate, ma confido che tutte queste



Francesco del Vecchio

scelte “asimmetriche”, costose per l'erario pubblico, possano evolvere verso esiti più coesivi e convergenti. L'Ufficio per il Federalismo è duramente impegnato (tra spending review, “ambiti ottimali” settoriali, Programmazione 2014/20, L. 56/2014, ...) a ricercare soluzioni per un sistema amministrativo regionale che ricostruisca “unitarietà dello Stato” nei territori. L'Ufficio è diretto dal dott. **Francesco del Vecchio**, un dirigente stimato per le sue doti di equilibrio e per l'approccio rigorosamente istituzionale. Confido molto nel lavoro che si sta svolgendo in diretta collaborazione con la Presidenza regionale >>.

Eppure non sono mancati luoghi e momenti di “ponderazione”. Lei ha fatto riferimento a due seminari, nel 2012 e 2013. In quelle occasioni, sul tema della territorializzazione delle politiche di coesione L'Informatore delle AALL ha prodotto un numero speciale ...

<<Da quelle occasioni di approfondimento, su queste materie, ha preso corpo un nucleo di “pensiero condiviso”, ma è un nucleo ancora troppo debole. Occorre irrobustirlo e perfezionarlo con l'apporto critico di altri colleghi di Giunta e, soprattutto, dei nuovi dirigenti regionali ai quali spetta la responsabilità di tradurre in atti amministrativi la strategia condivisa. Stiamo progettando per questo

Segue a pagina 8

un nuovo appuntamento seminariale di riflessione, ma già quello tenuto il 14 marzo u.s. è stato utile per alcuni uffici regionali. Dai seminari è scaturita una prima Azione di sistema per Rafforzare i Sistemi Territoriali di Sviluppo in vista delle opportunità offerte dalla Programmazione comunitaria 2014-2020. L'iniziativa è concepita con il Ministero della Funzione Pubblica e si sta attuando con fondi residui del 2007-13 con la collaborazione di Formez PA.

Su questo c'è il coordinamento e il massimo impegno dell'Ufficio per il federalismo a coinvolge-



re i territori e gli altri Uffici regionali a vario titolo competenti. Si dovrà proseguire nel 2014-2020 utilizzando bene le risorse del periodo di programmazione in corso che –non a caso- considera la qualificazione della PA come Obiettivo Tematico prioritario (il n. 11 dell' Accordo di Partenariato Italia-UE)>>.

Cosa intende per “utilizzare bene”?

<< Lo sforzo di riorganizzazione dei Comuni deve essere accompagnato, con organizzazione, responsabilità, poteri e risorse corrispondenti alle funzioni che ad essi si chiede di svolgere.

La riforma della Regione e degli Enti Locali deve essere incentivato con i fondi strutturali. Qualificare il sistema ordinario della Pubblica Amministrazione, regionale e locale è una preconditione per il proficuo e celere utilizzo di tutti i fondi, nazionali e comunitari. Le risorse destinate allo svi-

luppo orientato ai luoghi dovranno essere supportate con azioni appropriate dell'Ob. 11, mirate a riorganizzare, qualificare, rendere stabili e permanenti le forme associate tra i Comuni. Per quanto riguarda i flussi finanziari, bisogna avere il coraggio di investire consistenti risorse per affrontare il secolare squilibrio tra aree interne e fascia costiera. Non si dimentichi che l'area più densamente popolata è interessata da tre vulcani attivi. Il riequilibrio territoriale è la condizione per lo sviluppo regionale e per la sicurezza delle comunità residenti.

Entro il 22 Luglio la Regione deve proporre il suo Piano Operativo. È auspicabile che si operi una vera integrazione, cioè si assicuri la coerenza tra strategie, programmi, progetti e strutture amministrative responsabili della loro attuazione>>.

In conclusione Assessore, ci dica la Regione che sogna e per la quale state lavorando.

<< I sogni possono dare coraggio e forza. Nel frattempo lavoriamo per un territorio regionale organizzato in Sistemi Territoriali di Sviluppo in cui i 550 Comuni della Campania possano trovare ragioni e convenienze a fare coalizione istituzionale e darsi una organizzazione amministrativa pienamente legittimata a svolgere in forma associata le funzioni ordinarie che competono ai Comuni. Questa è anche la premessa per gestire, direttamente e in modo affidabile, la fase di attuazione dei programmi integrati di sviluppo che –come già detto- i Comuni sono capaci di elaborare per i propri territori e le proprie comunità. È del tutto ovvio che tutto questo si potrà fare solo con la partecipazione consapevole e responsabile dei Comuni. Si tratta di accompagnare l'azione delle classi dirigenti locali verso esiti coesivi e competitivi. A prescindere dalle fisiologiche diversità di pensiero politico, è un'esigenza di carattere istituzionale per la nostra Regione e forse anche per l'Italia intera>>.

Verso una maggiore sinergia tra Regione ed Enti locali per rafforzare i Sistemi Territoriali di Sviluppo



Fusco

La "Linea 6" – Rafforzamento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo di Clelia Fusco - Responsabile del progetto per Formez PA.

Rafforzare i Sistemi Territoriali di Sviluppo. È questa la mission affidata alla linea di lavoro che FormezPA sta seguendo in stretta collaborazione con l'Assessorato agli EE.LL. e l'Ufficio Federalismo della Regione Campania. L'iniziativa si articola in due filoni di attività:

1. Azioni di sostegno alla programmazione 2014-2020 nei sistemi territoriali
 2. Azioni di sostegno allo sviluppo di forme associative comunali
- Sono due aspetti strettamente legati, se si considera che la programmazione 2014-2020 ha, tra gli altri, l'obiettivo di rafforzare la capacità istituzionale e promuove-

re un'amministrazione pubblica efficiente (Ob. Tematico 11 del Regolamento Comunitario e dell'Accordo di partenariato Italia-UE). Sono queste, infatti, le condizioni da creare per assicurare un uso efficace delle risorse pubbliche, nazionali e comunitarie, specialmente a livello territoriale.

Il progetto trova il suo punto di riferimento nel Piano Territoriale Regionale (PTR) definito con la L.R. 13/2008.

I Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) individuati nel PTR, infatti, sono concepiti per integrare le politiche di pianificazione e programmazione socioeconomica ad un livello più prossimo al territorio. I STS, inoltre, corrispondono ad unità minime di programmazione, concepite in base ad omogenee caratteristiche geoeconomiche, comuni identità e vocazioni di sviluppo e propensioni a "fare comunità" oltre i confini municipali. L'ipotesi ottimale, su cui vi è un preciso indirizzo dell'Assessorato agli EE.LL. e della Conferenza Regione-AALL- è che a tali dimensioni si consolidino le forme associate tra i Comuni, con organismi istituzionali e organizzazioni amministrative affidabili.

Il progetto ha avuto inizio a marzo 2014 e proseguirà fino a giugno 2015.

Le attività ad oggi realizzate hanno registrato un forte interesse da parte delle amministrazioni locali. Dopo i diversi incontri informativi, svolti presso la struttura regionale e in vari comuni delle province campane, e finalizzati a sensibilizzare le amministrazioni locali sulle opportunità offerte dalla nuova programmazione e dall'attuazione di forme associate per la gestione di funzioni e servizi, sono state avviate le azioni di accompagnamento ai Comuni al fine di sostenere il processo di attuazione di tali forme associate rese obbligatorie

Segue a pagina 10



dal D.L. 95/2012 (spending review) entro le scadenze di giugno e dicembre 2014.

Contemporaneamente, sono state avviate le attività a sostegno della Strategia nazionale per le Aree Interne, con due laboratori territoriali e la partecipazione alla Missione organizzata il 9 e 10 giugno u.s. dalla Regione Campania e dal Dipartimento Politiche di Sviluppo. Queste attività sono state realizzate grazie alla collaborazione tra l'Ufficio per il Federalismo e l'Ufficio Programmazione Unitaria, quest'ultimo referente per l'attuazione della Strategia in Campania.

Nei prossimi mesi il progetto interesserà anche altre due tipologie di Sistemi Territoriali: le "Aree cerniera" e gli ambiti identificati come "Distretti Turistici".

Considerata la complessità del progetto, di fondamentale importanza è il ruolo di coordinamento che sta svolgendo l'Ufficio per il Federalismo che, allo stato attuale, ha assicurato un forte raccordo con il Dipartimento per le Politiche Territoriali, con l'Ufficio Programmazione Unitaria e con altri settori della struttura regionale a vario titolo interessati.

La Linea 6 è inserita nell'ambito 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.



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> (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.



Gruppo di lavoro Linea 6:

Regione Campania

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

arch. **Paola Canneva** – Responsabile tecnico Linea 6

arch. **Francesco Escalona** – Referente Politiche Territoriali

Formez PA

dott.ssa **Clelia Fusco** – Responsabile Linea 6

dott. **Alberto Corbello** – Referente Azione 2

Expertise e consulenze:

dott. **Osvaldo Cammarota**

avv. **Giovanni D'Ercole**

dott.ssa **Donatella De Nuptiis**

dott.ssa **Sara Garofalo**

dott. **Fabrizio Petrucci**

dott.ssa **Tiziana Occhino**

avv. **Luigi Tretola**

L'approccio sistemico per il governo efficace. Una strategia convergente per molteplici obiettivi

di **Oswaldo Cammarota***

Superare gli squilibri territoriali aggravati dall'ingorgo degli "ambiti ottimali". La programmazione 2014-2020 offre imperdibili opportunità.

Nella sua intervista, l'Assessore Sommesse sollecita uno sforzo di innovazione culturale, accenna alla necessità di superare norme e prassi amministrative settoriali e di passare a concezioni moderne, ad approcci di tipo sistemico-territoriale.

Questo "cambio di visione" sarebbe utile anche per il governo e lo sviluppo più equilibrato della regione. Sviluppo economico e riorganizzazione degli EELL sono questioni strettamente interrelate e, per molti aspetti, interdipendenti.

L'approccio sistemico è utile per esaminare i problemi nella loro complessità e favorire la ricerca di soluzioni in grado di produrre l'agognata economicità del siste-

ma pubblico.

Vediamo come e perché.

Lo squilibrio del territorio regionale è alimentato dal divario che si registra nella qualità dei servizi pubblici locali: trasporti, sanità, istruzione. Seppur disciplinati da politiche e strutture nazionali, la loro efficienza è affidata alla Pubblica Amministrazione locale.

Nelle aree più urbanizzate la PA ha il problema di mantenere e gestire strutture in gran parte già esistenti, razionalizzando il tutto con saperi, competenze e innovazioni gestionali, con accorgimenti che si possono considerare di tipo immateriale.

Nelle "Aree Interne" la PA ha il problema di valorizzare risorse già disponibili, non certo con "grandi opere" che ne distruggano le valenze, ma con infrastrutture, anche qui, di tipo immateriale, capaci cioè di favorire la coesione e la "messa a siste-

ma" del patrimonio esistente (istituzionale, ambientale, produttivo, culturale, umano, ...).

È ovvio che in entrambi i casi occorrono anche investimenti di tipo materiale, ma la crisi economica e



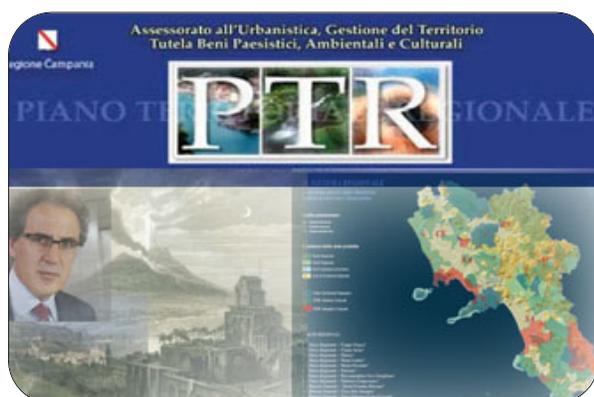
Oswaldo Cammarota

le norme comunitarie non permettono più che i soldi siano male utilizzati.

A ben guardare, la Pubblica Amministrazione è la più importante infrastruttura di tipo immateriale. La qualità e l'adeguatezza con cui si svolgono le funzioni e i servizi affidati ai Comuni sono un "fattore di successo" per qualsiasi strategia di sviluppo, tanto nelle Aree Urbane quanto nelle Aree Interne. In tal senso la riorganizzazione degli Enti Locali assume una rilevanza sistemica, cioè con effetti, impatto e benefici in più direzioni.

Rafforzare i Sistemi Territoriali di Sviluppo delle Aree Interne è il modo per favorire il decongestionamento e il governo nei Sistemi Territoriali di

[Segue a pagina 12](#)



Sviluppo delle Aree Urbane.

L'approccio settoriale e particolaristico ha costruito, nel tempo, il groviglio inefficace e costoso dei cosiddetti "ambiti ottimali" (117 Enti e 30 Società nella Regione Campania).

I Comuni sono coinvolti in tante, diverse e asimmetriche, "zonizzazioni" che fanno smarrire il senso di quella unitarietà dello Stato che ogni "Comune" dovrebbero appunto rappresentare per il proprio territorio e per i cittadini amministrati.

Questo vecchio vizio del sistema pubblico italiano non fa considerare l'effettiva eco-



nomicità, efficacia ed efficienza che si potrebbe realizzare cogliendo le interdipendenze esistenti tra problemi settoriali che interessano territori omogenei e le comunità che li abitano. Sappiamo che, nelle unicità e tipicità territoriali, le classi dirigenti locali saprebbero trovare soluzioni innovative e originali a problemi energetici, sanitari, di mobilità, di sviluppo, di istruzione e non solo. Perché non dare ai territori stessi questa facoltà?



Il territorio, nei fatti, è l'unico elemento che può funzionare come matrice di integrazione per condurre ad unitarietà le funzioni che lo Stato deve svolgere per i cittadini, dovunque risiedano.



Un aiuto in tal senso è dato dal Piano Territoriale Regionale (PTR - L.R. 13/2008). Il PTR, infatti, articola il territorio regionale in 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo che si configurano come unità minime di



programmazione alla cui dimensione è più agevole integrare politiche di pianificazione territoriale e programmazione socio-economica. Non è una camicia di forza, è piuttosto una legge di accompagnamento, ragionata sulle identità e caratteristiche geoeconomiche dei territori regionali, sulle comunità e sulle loro propensioni di sviluppo.

Manca solo un'adeguata organizzazione della governance e del government a dimensione dei STS, ovvero forme più stabili di cooperazione tra i Comuni e strutture amministrative affidabili, cioè in grado di amministrare con responsabilità ed efficacia le funzioni attribuite.

L'opportunità di praticare la strategia del PTR è data dai nuovi strumenti della programmazione nazionale-europea 2014-2020. Sviluppo Locale Partecipativo e Investimenti Territoriali Integrati sono concepiti apposta per attuare lo sviluppo orientato ai luoghi. Sono inoltre programmate consistenti risorse per accrescere la capacità istituzionale e l'efficienza del sistema pubblico (Obiettivo Tematico Prioritario n. 11).

C'è quanto basta per dichiarare che, se la Regione Campania perdesse queste opportunità e, con esse, le uniche risorse disponibili per lo sviluppo, non ci sarebbe più alibi per nessuno.

**Legautonomie Locali
e Banca Risorse
Immateriali*