

L'esperienza dell'Agro Nocerino Sarnese tra programmazione integrata territoriale e riordino del sistema delle autonomie locali

Disteso nella pianura del fiume Sarno, tra le catene dei monti Lattari e dei Monti Picentini, l'Agro Nocerino Sarnese è un territorio cerniera tra le province di Salerno e Napoli con un'estensione di soli 170 kmq e una popolazione di circa 300.000 abitanti.

Intorno alla metà degli anni '90, l'Agro Nocerino Sarnese inizia a sperimentare una fase di territorializzazione dello sviluppo grazie ad un'intensa attività di concertazione e di sintesi istituzionale che porterà, nel gennaio 1998, alla decisione della Commissione Europea, su indicazione del Governo nazionale, di inserire il Patto dell'Agro, assieme ad altri nove Patti italiani, in una grande iniziativa sperimentale per rilanciare sviluppo ed occupazione in 89 aree depresse localizzate in tutti i Paesi dell'Unione (Patti Territoriali per l'Occupazione). La Patto dell'Agro S.p.A. - società mista, a prevalente capitale pubblico, partecipata dai Comuni dell'area e dalla Provincia di Salerno - nasce il 28 luglio 1998 come Soggetto Intermediario Locale (SIL) del Patto Territoriale per l'Occupazione dell'Agro Nocerino Sarnese.

Viene mutuata l'esperienza della Sovvenzione Globale, con una missione specifica: costituzione di un organismo intermedio (SIL) in grado di garantire la gestione e l'attuazione di un programma complesso di investimento del valore di circa 50 milioni di euro, il sottoprogramma n. 1 del POM, finalizzato a promuovere sviluppo ed occupazione nell'area.

Completata con successo la missione originaria, la Società si trova a dover attuare un nuovo posizionamento. Siamo nel periodo della programmazione 2000-2006 e la Società inizia a percorrere due strade: da un lato svolge attività di affiancamento agli enti locali del territorio nella gestione di servizi e funzioni amministrative in forma associata, dall'altro continua ad essere soggetto gestore di programmi complessi di sviluppo territoriale.

In una prima fase, essa accompagna il percorso di costituzione dell'Unione dei Comuni della Valle del Sarno. Siamo nel 2002 e il territorio - che sta già sperimentando una gestione associata di servizi pubblici locali nel settore delle politiche sociali, attraverso il Piano di Zona - sembra pronto ad avviare sul tema un ragionamento condiviso e partecipato.

Tuttavia, nonostante l'avvio ufficiale della fase costituente dell'Unione, l'individuazione dei servizi da gestire nella forma associata, la definizione di una regolamentazione di processo graduale nella gestione associata e di una governance innovativa conclusa con l'adesione (in Consiglio Comunale) di 9 Comuni su 12, nel 2004 il processo si interrompe. Sicuramente sul fallimento del progetto hanno gravato criticità di ordine esterno, legate alla forte difficoltà da parte degli enti locali nel comprendere come la forma di gestione associata scelta - un'Unione di Comuni con una popolazione di trecentomila abitanti - rappresentasse non tanto un modo per abbattere i costi quanto piuttosto una modalità innovativa per raggiungere una migliore efficienza ed efficacia nell'erogazione dei servizi, in grado di rispondere con maggiori potenzialità alle sfide che si stavano aprendo.

Ma forti sono state anche le criticità di ordine interno, intese come timore degli enti di perdere prerogative decisionali e spazi di visibilità nei confronti dei cittadini e degli altri livelli di Governo, soprattutto per alcune tipologie di servizi come i lavori pubblici e l'urbanistica.

Parallelamente a questa strada, la Società percorre anche quella che la vede impegnata come soggetto gestore di programmi di sviluppo.

Come noto, all'epoca i PIT rappresentano la modalità innovativa scelta dalla Regione Campania per sperimentare sui territori nuove politiche di sviluppo locale. Ma il modello di governance immaginato con i PIT – e in questo sta essenzialmente il motivo per cui questo modello non ha funzionato del tutto – non riconosce la presenza di un soggetto intermedio, un unico soggetto responsabile, in possesso dell'esperienza e delle qualità organizzative e gestionali necessarie e, laddove possibile, espressione ravvicinata e riconosciuta degli interessi delle comunità direttamente coinvolte.

La Patto dell'Agro non persegue la strada dei PIT e preferisce immaginare per il territorio un percorso diverso.

Lavora, infatti, ad un'iniziativa sperimentale che viene appunto chiamata "Azione sperimentale per il potenziamento del sistema economico-produttivo della Valle del Sarno" e che è finanziata con i fondi FAS di cui all'Intesa Istituzionale di programma, per un totale di 40 milioni di euro.

Con l'Azione sperimentale, la Patto dell'Agro S.p.A., pur in assenza di regole certe e di una normativa di riferimento a supporto, si ritaglia, di fatto, il ruolo di coordinatore attuativo degli interventi, di concerto con la Provincia di Salerno, e inizia concretamente a porsi come soggetto intermedio, come soggetto "facilitatore" nei confronti degli enti del territorio.

L'Azione sperimentale è stata, nel complesso, un'esperienza positiva anche in termini di efficacia della spesa: sui 40 milioni di euro di opere aggiudicate, sono state effettivamente avviate e concluse opere per circa 38 milioni di euro.

E arriviamo alla programmazione regionale 2007 – 2013.

In questa terza fase, la Società si muove in uno scenario che sembra finalmente aprire nuove prospettive. Il modello di governance delineato dalla Regione attraverso lo strumento dell'Accordo di Reciprocità sottolinea, infatti, la centralità dei territori, valorizza, riconducendola ad unitarietà, l'azione svolta da tutti gli strumenti territoriali, settoriali e negoziali, e soprattutto riconosce il ruolo dei soggetti intermedi affidando loro la delega della gestione del Programma di Sviluppo Territoriale. In questo scenario, il territorio dell'Agro Nocerino Sarnese si muove perfettamente a proprio agio. Grazie all'esperienza maturata con il Patto, questo modello, infatti, è già stato, in qualche modo, anticipato e sperimentato. L'avvio del processo di trasformazione del capitale della Patto dell'Agro S.p.A. in interamente pubblico, la decisione di modificare lo statuto della Società con l'introduzione di due nuovi istituti, il Comitato dei Sindaci e l'Assemblea per la Reciprocità, rappresentativi l'uno del livello istituzionale, l'altra del partenariato socio-economico, gli Accordi cosiddetti di pre – reciprocità, ovvero protocolli di intesa tematici stipulati con i principali soggetti di sviluppo

integrato presenti sul territorio (Ente Parco e Piano di Zona) al fine di far convergere le diverse azioni in un'unica strategia politica di sviluppo locale, sono tutti elementi che configurano un modello territoriale propedeutico alla sottoscrizione dell'Accordo di Reciprocità e che dimostrano la maturità del territorio nell'adottare un approccio partecipato e condiviso nella programmazione dello sviluppo. Ecco, dunque, che, quando la Regione pubblica l'Avviso Pubblico sugli Accordi di reciprocità, il territorio non ha alcuna difficoltà a condividere priorità, strategie e interventi, e perviene in tempi rapidi alla candidatura dell'ADR Valle del Sarno.

Tutti conosciamo gli sviluppi successivi con l'ammissione alla seconda fase negoziale dell'ADR Valle del Sarno da parte del NVVIP e la successiva sospensione del PAR FAS con il conseguente "congelamento" degli ADR. Tuttavia, questa esperienza non è andata del tutto dispersa. L'occasione è stata colta dalla Provincia di Salerno che ha voluto affidare alla Patto dell'Agro S.p.A. la realizzazione di uno studio, dal titolo "La voce dei territori", che ha consentito di pervenire ad una sorta di Parco Progetti degli interventi materiali ed immateriali che ciascun Sistema Territoriale di Sviluppo della provincia di Salerno ha indicato quali prioritari per lo sviluppo e il miglioramento della qualità della vita nel contesto di riferimento. Le risultanze di questo studio hanno rappresentato una valida piattaforma conoscitiva che la Provincia potrebbe utilizzare per esercitare al meglio il proprio ruolo di soggetto istituzionale di area vasta, accompagnando i territori nell'affermazione definitiva di quei nuovi modelli di governance, di quell'inestimabile patrimonio di esperienza nel fare coesione per competere, che essi hanno in questi anni positivamente sperimentato.

Al di là degli ADR, ogni riflessione sul futuro deve, a mio avviso, partire dai seguenti assunti:

- 1) recuperare la centralità del territorio in ogni azione di sviluppo;
- 2) acclarare un modello di governance che abbia alla base la concertazione tra enti locali e attori dello sviluppo locale e che identifichi nel soggetto intermedio il soggetto al quale affidare sia la responsabilità della condivisione delle strategie, degli obiettivi e delle azioni di sviluppo che la responsabilità della gestione delle risorse, del monitoraggio e del controllo della spesa, ovviamente a partire da quello che nei territori è stato realizzato
- 3) omogeneizzare le dimensioni territoriali individuate dagli strumenti di pianificazione e programmazione generale e settoriale;
- 4) affidare alle Province un ruolo decisivo di programmazione e valutazione delle politiche di sviluppo territoriale.