



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

CAPACITÀ ISTITUZIONALE ED EFFICIENZA AMMINISTRATIVA PER LE NUOVE POLITICHE TERRITORIALI

Prof. Marco Villani – D.G. FORMEZ P.A.

L'iniziativa della Regione e delle Autonomie Locali della Campania

L'iniziativa che ha portato ad organizzare il seminario odierno, fortemente voluto dalla Regione Campania con l'intento di coinvolgere tutti gli attori istituzionali in grado di rappresentare le diverse comunità che vi insistono o vi svolgono funzioni di servizio, è apprezzabile per diversi motivi, ma soprattutto:

1. per i temi che affronta, rivolgendosi direttamente ai nodi da sciogliere per rispondere ad un futuro positivo dell'economia e della società europea;
2. per la tempestività con cui si realizza, consentendo di riflettere ed approfondire su cosa sia necessario fare per affrontare adeguatamente il negoziato europeo per le politiche di coesione 2014-2020, appuntamento strategico per confermare la presenza del nostro Paese che, non dimentichiamolo, è fondatore della Comunità Europea;
3. per le competenze istituzionali e tecniche messe in campo dall'interno della Regione e degli Enti Locali, che oggi si confrontano su fabbisogni e domande ed avviano un percorso di condivisione di una strategia di sviluppo.

Il Formez è da sempre al servizio delle competenze delle Pubbliche Amministrazioni

Elemento di continuità nella storia del Formez e della sua missione è l'impegno profuso, accanto alle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali del Mezzogiorno, nello sforzo di accrescere e modernizzarne le loro capacità.

In questi ultimi anni preziosa è stata l'attività di indirizzo, oltre che di vigilanza, svolta dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel coordinare le attività del Formez, volgendole verso risultati concreti strumentali alle amministrazioni regionali, secondo un pragmatico senso di Leale Collaborazione. Cosa significa costruire capacità?

Significa innestare processi di apprendimento istituzionale ed amministrativo orientati alla soluzione di problemi, secondo criteri di trasparenza, certezza e credibilità dell'azione pubblica, in grado di produrre risultati tangibili in termini di standard di efficienza, concorrenzialità e competitività dell'intero sistema Paese e dei singoli sistemi territoriali. Il precipitato di una tale azione non va letto soltanto alla luce del miglioramento degli uffici, quindi con una visione interna, ma anche e soprattutto nella potenzialità di infondere rinnovata fiducia nei cittadini e nelle imprese



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

che alla Pubblica Amministrazione si rivolgono.

Crescere in capacità comporta, altresì, arricchimenti sotto vari aspetti:

- nelle risorse umane, acquisizione di conoscenze e competenze adeguate alle responsabilità, ai ruoli e alle funzioni da svolgere;
- disegno e funzionamento delle strutture organizzative in maniera coerente con le responsabilità, i ruoli e le funzioni da assolvere;
- gestione delle risorse umane orientate all'innovazione e formandole in coerenza alle strategie da attuare;
- acquisizione di saperi esterni e specialistici, che possano essere trasferiti ed incorporati, in via permanente, nell'azione istituzionale e nelle pratiche amministrative.

Ogni sforzo formativo, peraltro, deve sempre partire dalla consapevolezza che ci si rivolge ad un uomo, alle sue capacità, alla sua intelligenza, alle sue emozioni ed anche alla sua volontà di guardare con fiducia verso il futuro perché, come diceva Einaudi, "l'apprendimento di principi nuovi non può prescindere dalla ricerca di nuove verità". È sempre l'uomo il volano di ogni azione positiva.

Capacità istituzionale necessaria per la coesione territoriale, nazionale ed europea

L'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica non è solo un'esortazione ed un auspicio, ma la condizione per superare i vincoli che impediscono crescita e sviluppo. La costruzione di una Pubblica Amministrazione capace diviene obiettivo quando le istituzioni pubbliche, che dovrebbero attendere allo sviluppo del Paese rimuovendone ogni ostacolo, non sono in grado di migliorare ed accelerare la capacità d'intervento degli altri attori economici e sociali.

A contesti dove lo sviluppo è debole corrispondono, inevitabilmente, istituzioni ed amministrazioni pubbliche deboli. Queste soffrono i vincoli complessivi (e a volte contribuiscono perfino ad accrescerli) frenando l'innovazione, mortificando l'iniziativa e operando in un circolo vizioso che riproduce se stesso. Rompere questo circolo è compito delle nuove politiche pubbliche, in un rinnovato impegno maieutico del "nosce te ipsum".

La leva per il cambiamento oggi giorno si esprime nella crescita di capacità e conoscenza ma, soprattutto, nel diverso approccio che l'attore pubblico deve avere rispetto alle innovazioni. Diverso approccio, perché la rapidità con cui il mondo globalizzato cambia e la nuova conoscenza si produce richiede risposte inedite ai problemi di ieri ma, soprattutto, tempestive ed adeguate ai problemi di oggi.

La sfida è duplice: affrontare le questioni non risolte del passato e prepararsi a cogliere le nuove opportunità, rispondendo alle domande sociali con l'utilizzo pieno della società della conoscenza.

Con questa sfida si deve confrontare il sistema regionale e delle autonomie locali, cui compete larga



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

parte dell'azione a sostegno dello sviluppo territoriale, sapendo che non esistono due tempi: uno per trattare i mali antichi dell'economia e della società, l'altro per entrare nella modernità che apre al futuro.

Assetto istituzioni adeguato, risultati insoddisfacenti

Siamo tutti consapevoli che le programmazioni realizzate negli ultimi decenni, non hanno prodotto i risultati voluti in termini di crescita della qualità del territorio e di miglioramento della qualità della vita.

Tutti, ciascuno per le proprie responsabilità, siamo chiamati ad interrogarci sulle cause di questo parziale insuccesso; per primi noi del Formez che, come dicevo, abbiamo accompagnato negli anni l'azione pubblica di programmazione, progettazione, realizzazione e valutazione di politiche. Proprio quelle che avrebbero dovuto impiantare il germe dello sviluppo in territori difficili, rimasti ai margini dei processi di innovazione pur disponendo sia di potenziali risorse economiche e sociali, sia di istituzioni adeguate.

Non c'è stata, forse, la necessaria capacità di stimolo e governo dei processi di sviluppo.

Con questo intendo dire che le riforme costituzionali e le riforme amministrative hanno fissato principi e metodi (sussidiarietà, partenariato, governance multilivello) e creato le condizioni (trasferimento di competenze, decentramento, autonomia) per rendere fattibile un percorso di sviluppo promosso dal basso, governato a livello territoriale, partecipato dalle collettività locali, indirizzato e sostenuto dal centro. Ma tutto ciò non è bastato per rompere quel circolo vizioso cui accennavo, figlio di pregiudizi e cattive abitudini che si rimuovono soltanto con una accresciuta coscienza collettiva che è sempre il prodotto di una seria riforma culturale e socioeconomica. Tutto lo sforzo di pianificazione spesso si è risolto in una sterile dottrina autoreferenziale che ha stentato a tradursi in vere azioni concrete nel territorio. Voglio immaginare che tutto questo sforzo non si sia spento in un prodotto autoreferenziale, ma si risolva in una consistente attività istruttoria in grado di facilitare il compito prossimo venturo.

È, infatti, pur vero che sono state realizzate esperienze importanti. In Campania la mobilitazione dei territori è stata particolarmente diffusa e significativa. Sono state trovate soluzioni che hanno funzionato ma – questo è il punto da cui ripartire - non in misura adeguata a trainare processi reali di cambiamento strutturale.

Ora è l'Europa che ci richiede maggiore capacità come condizione e come obiettivo delle politiche di sviluppo e coesione previste per il prossimo futuro (2014-2020); lo richiede per garantire concreti output con ricadute certe ed efficaci per i cittadini.



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

Le nuove sfide

Ci attende, dunque, un grande lavoro, un robusto impegno che dia continuità al percorso già intrapreso, per sviluppare territori innovativi, perdendo il dannoso vizio di voler sempre ripartire da zero.

Le istituzioni regionali e locali con i loro apparati amministrativi sono oggi chiamate a concorrere alle strategie europee per la crescita e per la coesione, superando ritardi e limiti non più sostenibili. Le sfide su cui misurare la capacità dei governi territoriali sono quelle su cui si gioca il futuro dell'Europa e, conseguentemente, il futuro del nostro Paese.

Europa 2020 e la nuova Politica di coesione e sviluppo 2014-2020 tracciano il sentiero da percorrere per la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione e da assicurare con una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Innovazione e competitività diventano le leve per costruire il futuro comune.

Le stesse leve devono essere attivate per valorizzare il potenziale di sviluppo racchiuso nelle Regioni e nei territori del Mezzogiorno, attraverso programmi che siano anch'essi intelligenti, sostenibili ed inclusivi.

Il percorso da costruire: la coesione istituzionale

Siamo, quindi, di fronte a sfide ambiziose ed ineludibili, davanti alle quali Regioni ed Enti Locali devono presentarsi compatte, condividendo una strategia di sviluppo, incentrata sul ruolo chiave del territorio e dimostrando, concretamente, la capacità di esprimere Leale Collaborazione nella diversità di ruoli e responsabilità. Ciò al fine di imprimere quel cambiamento di cultura, di organizzazione e di comportamenti necessario a costruire un clima favorevole allo sviluppo, irradiando nel sistema produttivo e sociale una fiducia contagiosa sulle possibilità di ripresa e di valorizzazione dei potenziali locali.

La cooperazione, la coesione istituzionale e la conseguente innovazione amministrativa sono ancora oggi un bene scarso e insufficiente a trainare processi più elevati e generali di innovazione.

Si pone, quindi, la necessità di accrescere questi "profitti spirituali", investendo in beni relazionali affinché nessun obiettivo sia precluso.

Come si fa?

Certamente, per favorire lo sviluppo, rimangono basilari principi quali il partenariato e la *governance*, troppo spesso rimasti atti formali (relegati ad argomenti per le Tavole Rotonde) limitati alla fase degli impegni programmatici e che non hanno trovato adeguata applicazione nella realtà dei fatti.



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

Occorre aprire una fase nuova della *governance* territoriale: una responsabilità condivisa del sistema regionale e delle Autonomie Locali nell'intero ciclo di programmazione, progettazione, attuazione e valutazione dei risultati attesi dai programmi e progetti di sviluppo.

È necessario favorire rinnovate relazioni istituzionali in grado di esprimere risultati verificabili e valutabili, in un quadro di chiarezza delle rispettive competenze, rinvigorendo il principi di sussidiarietà e di autonomia. È un impegno importante a cui nessuno può sottrarsi. Tutti gli attori istituzionali dovranno, d'ora in poi, esprimersi in maniera corale ed in forma condivisa per individuare serenamente i bisogni delle collettività governate e fornire risposte adeguate. È in tal modo che i cittadini e il sistema produttivo percepiscono in modo positivo la Pubblica Amministrazione.

Le priorità

L'obiettivo è una rivoluzione copernicana, che porti le istituzioni pubbliche e le proprie regole a confermarsi da vincolo per lo sviluppo in volano che promuova l'espansione ed il radicamento territoriale.

Le priorità per “tirare” lo sviluppo riqualificando l'azione pubblica?

- investire sulle risorse umane del sistema pubblico sollecitandone le conoscenze è certamente la priorità assoluta per disegnare ed attuare strategie complesse;
- accelerare e produrre visibili risultati sui temi della semplificazione, razionalizzazione, riduzione dei carichi amministrativi per rispondere ad una domanda crescente dei cittadini e delle imprese;
- far avanzare la modernizzazione della PA accedendo diffusamente alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, migliorandone l'impiego;
- complessiva attività di dematerializzazione e di responsabilizzazione delle affermazioni che i contribuenti rilasciano di fronte alle pubbliche amministrazioni;
- promozione definitiva di massima trasparenza di tutti i procedimenti e atti amministrativi, unitamente alla accountability degli amministratori, per dar corpo a quella indifferibile esigenza di rimozione delle cause dell'odioso fenomeno della corruzione.

Questi sono gli impegni su cui, diversamente ma con la stessa tenacia si stanno rivolgendo le nostre politiche di innovazione della Pubblica Amministrazione volute dal Ministro Brunetta prima e dal Ministro Patroni Griffi ora, che hanno radici antiche ma sempre una unica stella polare: il cittadino-cliente della Pubblica Amministrazione. Sfida antica che muove i suoi primi passi nella previgente opera di Massimo Severo Giannini, rimasta sempre attuale ma purtroppo ancora inattuata, ed ora possibile grazie ad una nuova coscienza collettiva, che ha acquisito valori quali merito, premialità e valutazione.



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

I progetti che servono

Negli anni più recenti sono emerse nuove domande da parte dei cittadini, delle imprese e dei sistemi territoriali organizzati, per orientare l'insieme delle istituzioni pubbliche ed il loro intervento verso obiettivi di sviluppo dei territori; perché questi siano realmente capaci di accrescere la ricchezza economica ed il benessere sociale e rispondano a bisogni collettivi rendendo servizi pubblici di qualità.

Per rispondere adeguatamente a tali domande occorre saper produrre progetti territoriali tarati su specificità locali, rispettosi delle diversità e potenzialità che vi insistono, complessi perché multisettoriali, ad alto valore aggiunto, supportati da coerenti investimenti pubblici ed aperti all'apporto di competenze esterne in funzione di *capacity building*.

L'approccio territoriale richiede capacità non solo per alimentare circuiti economici limitati alla sfera locale, ma per competere nel mondo globale, mettendo a valore il patrimonio produttivo, i beni ambientali e culturali, il capitale sociale e le risorse umane, riscoprendo e valorizzando le potenzialità, spesso nascoste, che contraddistinguono i territori e i loro uomini.

Mobilitando tali risorse si può accedere alla società della conoscenza, diffondere le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, orientarsi alla sostenibilità, immettere qualità nei processi e nei prodotti, aprire nuovi mercati e, quindi, contribuire alla strategia europea dell'innovazione.

Nell'economia globalizzata contemporanea i sistemi territoriali locali, dotati di una sufficiente organizzazione sono in grado sia di valorizzare le risorse specifiche di cui dispongono, sia di connettersi ed attingere alle conoscenze globali per tradurle in servizi e prodotti innovativi a livello locale, accrescendo in questo modo la capacità competitiva nazionale ed europea.

Su questo percorso in Campania e nelle altre Regioni del Mezzogiorno non si parte da zero: sistemi produttivi locali, sistemi turistici locali, distretti produttivi, distretti rurali, distretti tecnologici costituiscono un ricco tessuto di aggregazioni territoriali, di progettualità e di specializzazione territoriale appetibile per i mercati internazionali.

Molti sono stati i dispositivi attivati nel corso di diversi cicli di programmazione per incentivare l'aggregazione dei soggetti e l'integrazione dei progetti, interessando i sistemi urbani, i sistemi rurali e i sistemi produttivi locali.

Il bilancio e le prospettive dello sviluppo locale

Valutazioni specifiche, su come le esperienze di più lunga data (in particolare i Patti Territoriali e i PIT) hanno funzionato, sono state effettuate da diversi organismi e a diversi livelli.



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

Il bilancio complessivo che si può trarre da tali valutazioni non è confortante: gli insuccessi sono vistosi! C'è però l'esigenza di analizzare, valutare e condividere la portata dei processi messi in campo, le loro criticità interne ed esterne, i fattori ostativi ma anche i risultati, pur parziali, conseguiti.

Il quadro comunitario, ma ancor prima il nostro senso di responsabilità verso il nostro Paese, ci inducono a compiere seriamente questo esercizio:

1. l'approccio territoriale è riproposto a livello europeo e trova una legittimazione, prima ancora che in un paradigma economico, nella stessa costituzione europea (la coesione territoriale è inserita nel nuovo Trattato);
2. la politica regionale europea per il 2014-2020 è incentrata sull'approccio *local based* e prevede l'attivazione ed il finanziamento di strategie integrate di sviluppo locale e di sviluppo urbano sostenibile rivolte con attenzione ai più deboli;
3. il sostegno comunitario allo sviluppo locale avverrà attraverso un coordinamento dei Fondi Strutturali che consentirà di evitare la dispersione e la frammentazione che il mancato coordinamento dei Fondi ha finora incentivato;
4. l'azione sostenuta dai Fondi dovrà essere effettuata sotto forma di **investimento territoriale integrato** nell'ambito di un programma operativo;
5. tra le misure volte a promuovere lo sviluppo del potenziale regionale e locale vi è il potenziamento della **capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni**.

L'attenzione alla capacità e all'efficienza, già presente nei regolamenti in vigore, assume nel contesto normativo proposto per il 2014-2020 una pregnanza più forte e rivela la consapevolezza accresciuta da parte delle autorità comunitarie dell'incidenza negativa che i deficit istituzionali ed amministrativi hanno giocato nei cicli di programmazione precedenti rispetto al conseguimento degli obiettivi programmati nell'ambito della politica di coesione e sviluppo.

Superare i deficit esistenti e cogliere le nuove opportunità

Il Formez, con le Regioni e le Autonomie Locali, vuole giocare d'anticipo rilevando i deficit esistenti ed individuando i mezzi e gli strumenti che il quadro comunitario mette a disposizione per assicurare che tali deficit siano ridotti o superati strutturalmente. La ricognizione dello stato dell'arte (stato delle strutture organizzative, disponibilità di competenze tecniche, gestionali e manageriali, entità e qualità delle risorse umane attivabili, loro motivazioni) vogliamo sia la prima tappa di un percorso comune. La seconda tappa ha l'obiettivo di individuare le opportunità di cui potranno disporre città, territori rurali, sistemi produttivi, sistemi turistici locali, per consolidare i percorsi virtuosi avviati o per superare i blocchi e le derive sperimentati.

Alcune opportunità:

- accedere, secondo norme comuni stabilite, alla **piattaforma europea per lo sviluppo urbano sostenibile** da parte delle città che si dotano di strategie integrate di sviluppo urbano;



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

- rilanciare strategie di sviluppo locale partecipativo sotto forma di investimento territoriale integrato da parte dei diversi territori;
- partecipare alle reti interregionali e transnazionali, accedendo allo scambio di conoscenze e di esperienze a livello europeo.

Il quadro delle opportunità potrà essere messo a fuoco attraverso un percorso partecipativo, passando attraverso azioni di informazione, formazione e scambio, che porti a riflettere criticamente sulle esperienze territoriali realizzate in ambito urbano, rurale, turistico e culturale nelle diverse Regioni per poi identificare ed attuare le “condizionalità” necessarie per accedere, in posizione di vantaggio, al metodo ed alla strumentazione comunitaria.

Questo percorso immaginato avrà ricadute positive se si fonderà sulla partecipazione convinta dei vari attori coinvolti: lavoro di “menti associate” lo avrebbe definito un illuminato federalista come Cattaneo, e su quel patrimonio di idee che ne scaturirà. Ancora una volta, la genialità e la creatività della nostra nazione faranno la differenza, come l’opera silenziosa e decisa del governo Monti dimostra, perché, come ci ha insegnato il nostro Vico, le difficoltà paion traversie ma sono opportunità.

Sono solo alcune prime proposte intese a consentire che si rafforzi il ruolo della Regione (come ente di governo con funzioni legislative, di pianificazione, programmazione, progettazione strategica, indirizzo, coordinamento e controllo) ed il ruolo degli Enti Locali (come Enti dotati di autonomia, capacità progettuale e gestionale), facendo ricorso alle più opportune forme di associazionismo, di partenariato di progetto e di coordinamento tra enti.

La nostra capacità di azione sarà condizionata dalla partecipazione e dalla Leale Collaborazione di tutti gli attori coinvolti.