



28 Agosto 2014

Sommario

| | |
|---|-----------|
| Sommario..... | 3 |
| Introduzione..... | 4 |
| La programmazione 2007-2013: lezioni apprese | 10 |
| Primi orientamenti dalla programmazione 2014-2020 | 15 |
| Aree urbane e riforma istituzionale: possibili sinergie..... | 21 |

Introduzione

Il presente documento intende fornire una sintesi utile ad indicare quali sono state le principali lezioni apprese dalla scorsa programmazione in materia di sviluppo urbano, nonché quali sollecitazioni siano riconducibili agli attuali documenti disponibili riguardo alla programmazione 2014-2020.

A tal fine, il documento è stato predisposto: 1) sintetizzando le principali lezioni apprese già elaborate a supporto della riprogrammazione del PO FESR 2007-2013, rilette alla luce del mutato quadro di contesto; 2) illustrando le principali opportunità derivanti dal nuovo quadro regolamentativo e normativo di contesto per il periodo programmatorio 2014-2020.

Le politiche urbane rivestono per loro intrinseca natura un carattere di trasversalità, richiedendo un approccio territorializzato alle scelte di sviluppo ad esse correlate. Già in sede di analisi di contesto effettuate nel 2007 a supporto dello scorso ciclo programmatorio, veniva evidenziato come, pur evidenziandosi all'interno delle strategie regionali un potenziale strategico alto nelle città campane, si evidenziasse un forte degrado ambientale e sociale proprio nei sistemi urbani a forte concentrazione di servizi avanzati e R&S.

Le tavole che seguono, elaborate dal NVVIP in sede di valutazione ex-ante, mettevano in risalto questo aspetto dicotomico tra degrado urbano e potenziale competitivo.

Figura 1 Degrado urbano (fonte NVVIP VEA POR FESR 2007-2012 – maggio 2007)

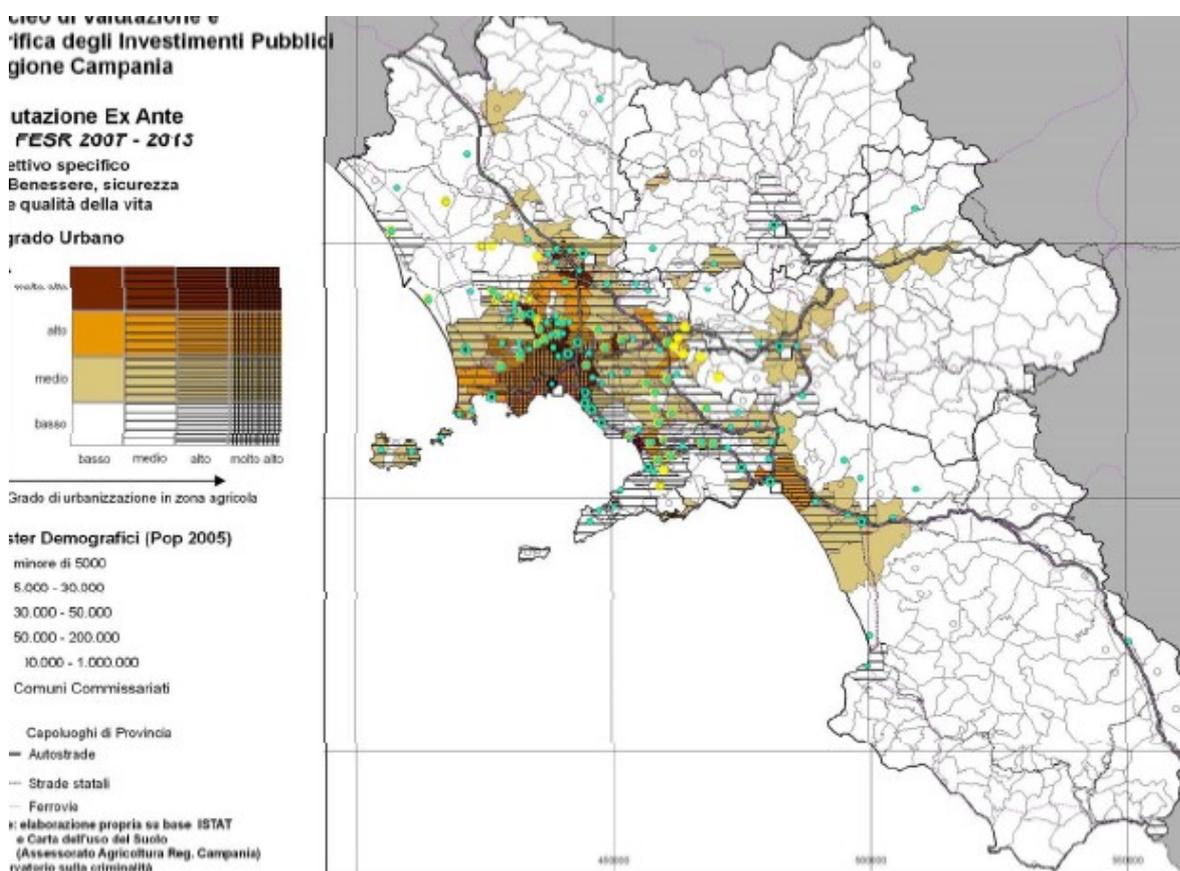


Figura 2 Ricerca e Sviluppo rispetto ai cluster demografici (fonte NVVIP VEA POR FESR 2007-2012 – maggio 2007)

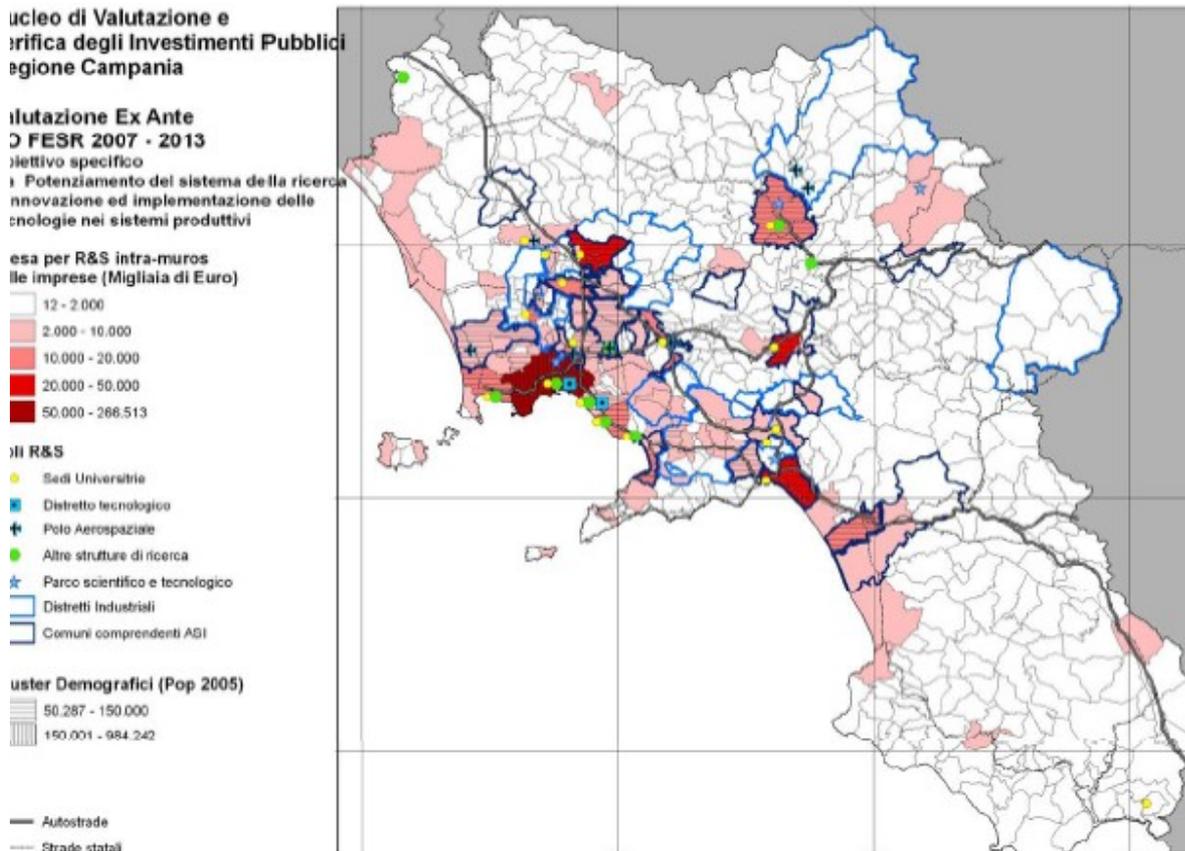
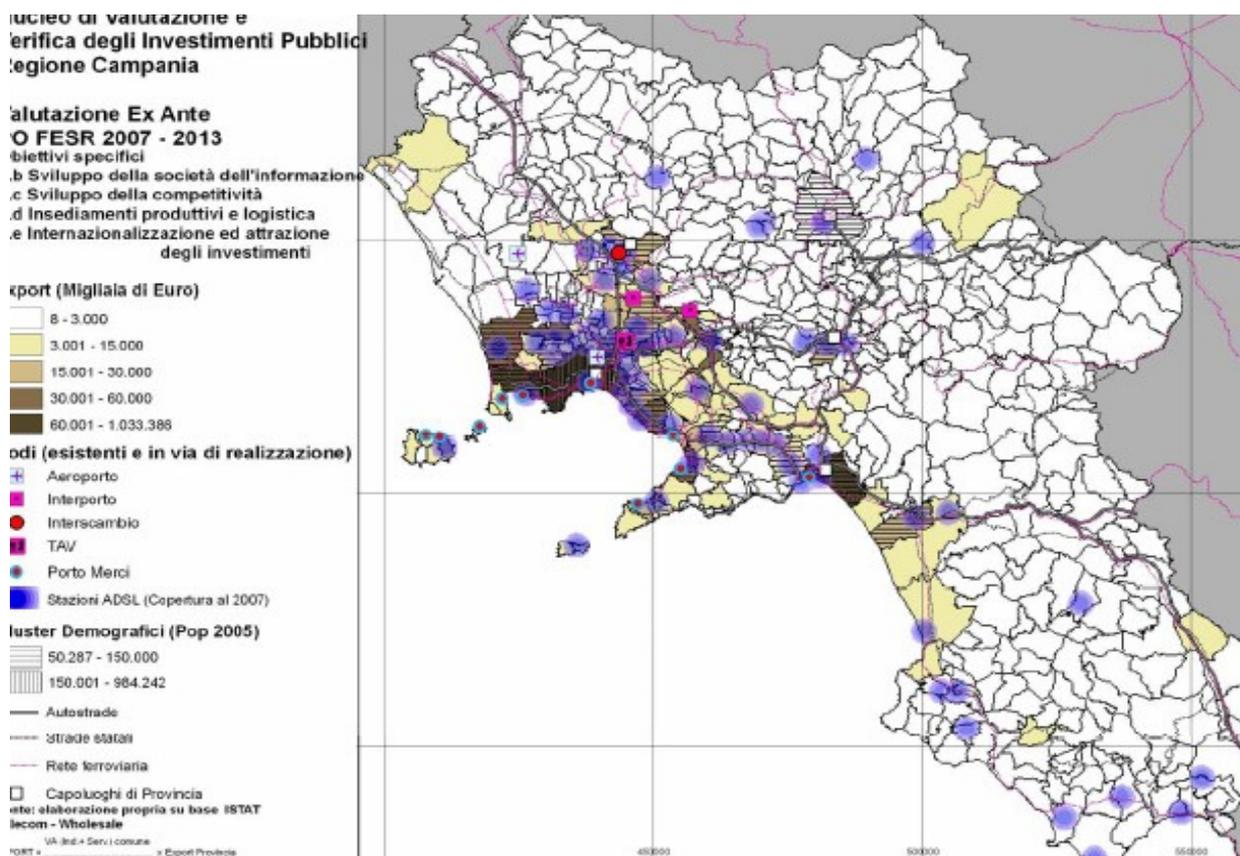


Figura 3 Competitività rispetto ai cluster demografici (fonte NVVIP VEA POR FESR 2007-2012 – maggio 2007)



La programmazione 2007-2013, seguendo anche gli orientamenti presenti nel QCS 2007-2013, era stata orientata all'eliminazione o riduzione del degrado per creare un ambiente che potesse accogliere successivamente iniziative di rigenerazione urbana più innovative basate su partenariati pubblico-privati, capaci di innescare processi di *capture value* e di distribuzione dei vantaggi competitivi.

Un elemento che influenza in modo significativo il livello della qualità della vita è la densità della popolazione confrontata con la disponibilità di verde urbano in termini di mq/ab. La densità della popolazione più alta si riscontra nell'area metropolitana di Napoli, mantenendo costanti i valori dal 2000-2010, se non con qualche piccolo decremento negli ultimi anni.

Figura 41 – Densità di popolazione per i comuni capoluogo di provincia - Anni 2000-2010 (abitanti per km2 di superficie comunale) Fonte ISTAT – Indicatori ambientali urbani 2012

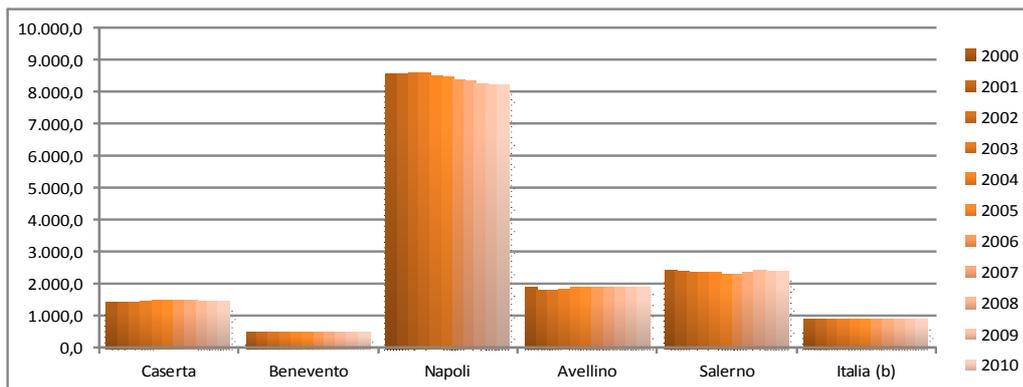
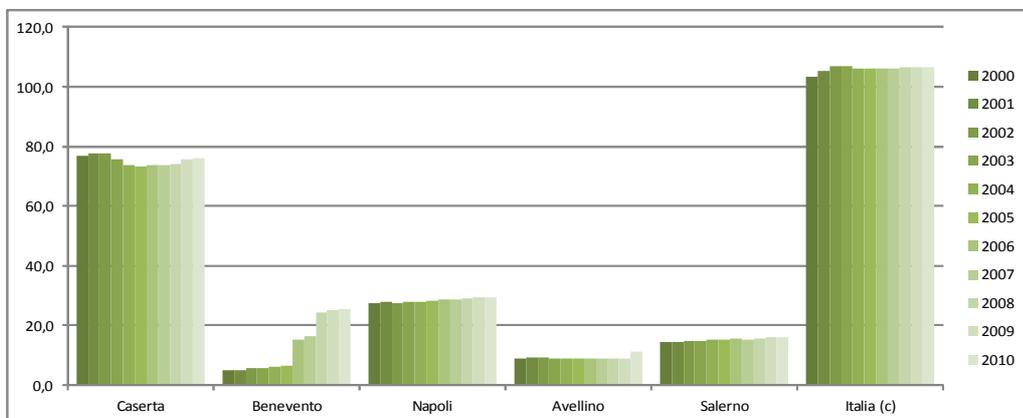
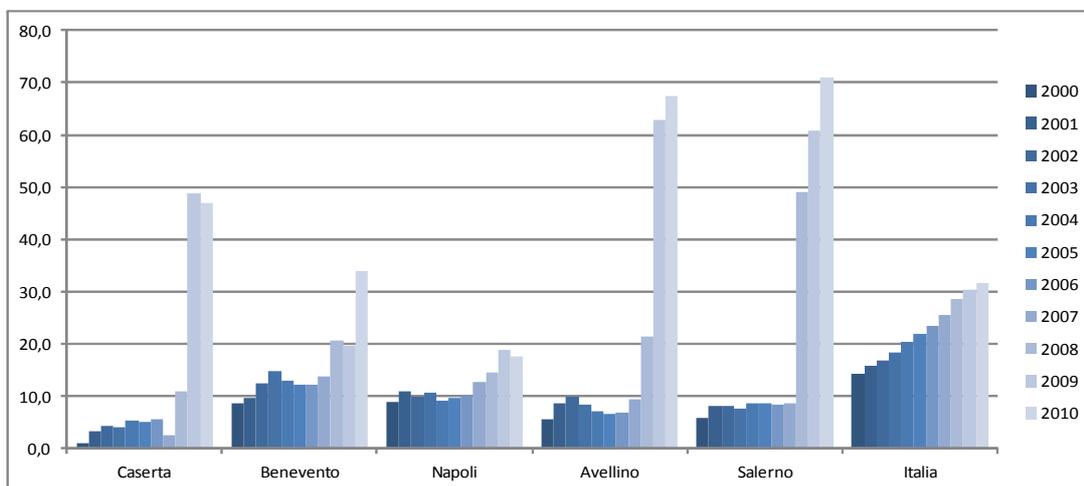


Figura 52 – Disponibilità di verde urbano per i comuni capoluogo di provincia - Anni 2000-2010 (m2 per abitante)
 Fonte ISTAT – Indicatori ambientali urbani 2012



La dotazione di verde urbano risulta molto al di sotto della media nazionale, anche si riscontra un valore costantemente più alto a Caserta dovuto principalmente alla presenza della Reggia di Caserta.

Figura 6– Raccolta differenziata dei rifiuti urbani per i comuni capoluogo di provincia - Anni 2000-2010 (valori percentuali)
 Fonte ISTAT – Indicatori ambientali urbani 2012



Un altro indicatore ritenuto importante nella comprensione delle dinamiche del degrado urbano è la raccolta differenziata dei rifiuti. Nella fig. 6 sono riportati i valori delle 5 province campane e la comparazione con il resto d'Italia. Significativo l'incremento di questo indicatore negli ultimi 3 anni, anche se l'area metropolitana di Napoli continua a registrare valori al di sotto della media italiana.

Analizzando la struttura insediativa, anche attraverso le carte tematiche sopra evidenziate, si evidenzia come essa sia caratterizzata dalla presenza di una conurbazione urbana continua nella fascia costiera centrale con un raggio di influenza più o meno esteso nelle zone immediatamente adiacenti e con una diffusa ruralità, con alcune commistioni urbane, nel resto della regione. Ciò che si evidenzia è la diffusione pressoché uniforme di una nuova tipologia di sistema insediativo che è quella urbano-rurale, allineando così la Campania al resto delle regioni europee caratterizzate da poche forti centralità urbane e da reti di centri urbano-rurali con la funzione di *hub* di servizi dalle zone centrali a quelle periferiche.

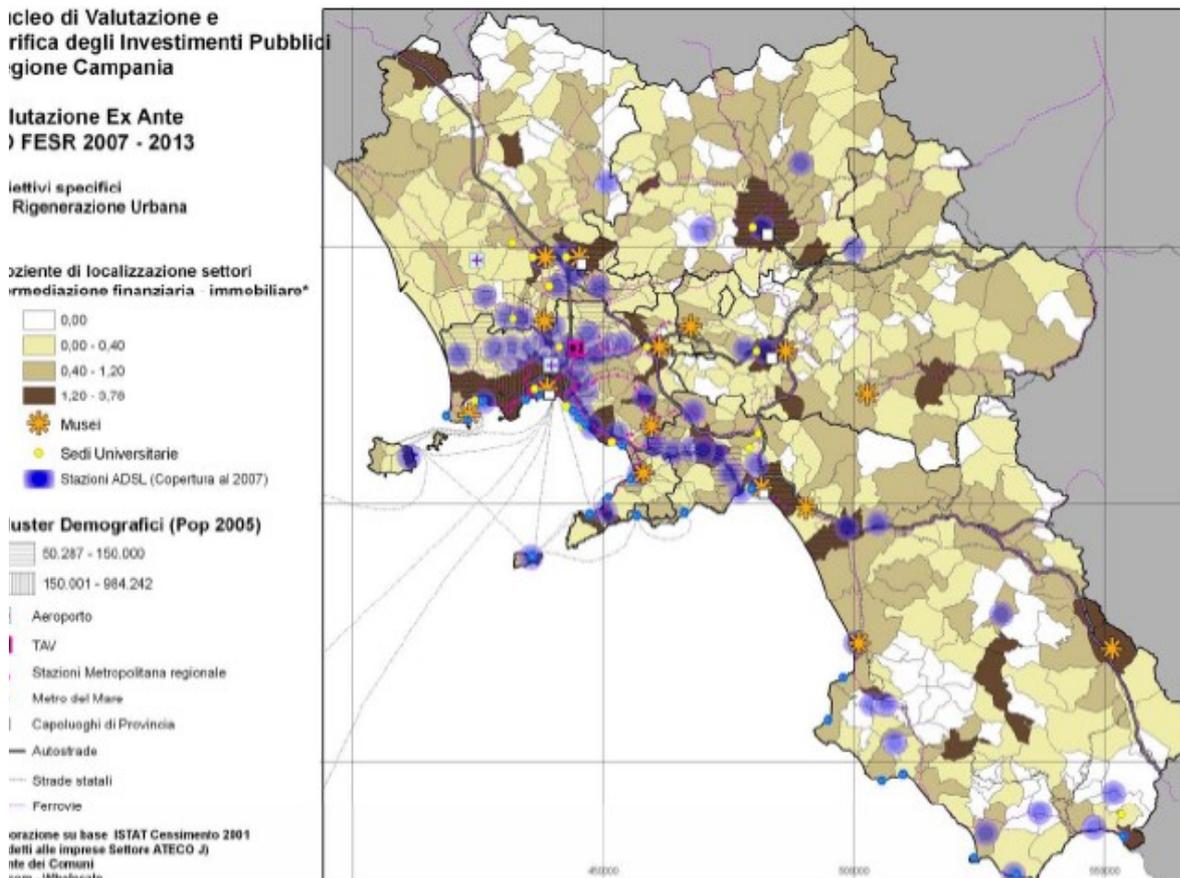
Il sistema insediativo così delineato *delocalizza* la domanda di servizi urbani verso le agglomerazioni immediatamente adiacenti alle due grandi aree urbane.

Tali agglomerazioni, di contro, sono anche quelle che registrano il più alto livello di degrado urbano, letto combinando il grado di urbanizzazione in zona agricola, il grado di densità territoriale e la distribuzione dei comuni commissariati.

In termini di contribuzione all'innalzamento della competitività del sistema regionale, il sistema insediativo campano dovrebbe concentrare l'offerta di servizi avanzati nelle aree urbane appartenenti alle reti europee. La misurazione di questa performance è calcolata attraverso la concentrazione dell'attività collegate all'intermediazione finanziaria e immobiliare.

Il confronto regionale con il resto d'Italia registrava già nel 2006 una performance al di sotto della media italiana raggiungendo il valore del 15% come Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese (misurato attraverso il rapporto percentuale delle Unità di lavoro nel settore delle "Attività immobiliari e imprenditoriali" sul totale delle unità di lavoro dei servizi destinabili alla vendita (%)) rispetto al 18% della media nazionale e il 23,1% della Lombardia. Bisogna inoltre aggiungere che questo indicatore presenta per le altre regioni un trend costantemente in crescita, mentre la Regione Campania registra un decremento rispetto al 2004 anche superiore all'1%.

Figura 7 Quoziente di localizzazione settori Intermediazione finanziaria immobiliare (fonte NVVIP VEA POR FESR 2007-2012 – maggio 2007)



Utilizzando il quoziente di localizzazione legato al settore dell'intermediazione finanziaria e immobiliare distribuito all'interno del sistema regionale, si evidenzia come le aree più specializzate ($QL < 1$) del settore siano dispersi sul territorio e non concentrate, e come tale distribuzione non corrisponde alla localizzazione dei distretti né tantomeno delle Aree di Sviluppo Industriale.

A questa conclusione si perviene mettendo a confronto le due tavole che sintetizzano le informazioni relative alla contribuzione dei sistemi urbani alla competitività del sistema regionale, quella della distribuzione della spesa in Ricerca & Sviluppo e quella della distribuzione del quoziente di localizzazione del settore dell'intermediazione finanziaria e immobiliare con la copertura regionale ADSL al 2007.

La programmazione 2007-2013: lezioni apprese

La strategia delineata nel Programma FESR 2007-2013 per le aree urbane era quella di migliorare le condizioni di vita nelle città e valorizzarne le potenzialità, favorendo lo sviluppo del modello policentrico basato sulla rete delle città medie e dei centri minori e incentivando la competitività dei sistemi urbani senza trascurare la qualificazione del sistema compiuto di welfare ed inclusione sociale. L'asse era articolato in un unico obiettivo specifico a cui si agganciavano 3 obiettivi operativi come riportato nella tabella che segue.

Tabella 1 ASSE 6 Obiettivi specifici e obiettivi operativi Fonte: POR Campania FESR 2007-2013

| Obiettivo Specifico | Obiettivi Operativi |
|---|--|
| 6.a - RIGENERAZIONE URBANA E QUALITA' DELLA VITA Sviluppare il sistema policentrico delle città, attraverso piani integrati di sviluppo finalizzati ad aumentare la coesione sociale ed innalzare il livello di qualità della vita, la competitività e l'attrattività dei sistemi urbani territoriali. | 6.1 – CITTA' MEDIE Realizzare interventi integrati di sviluppo urbano per migliorare le funzioni urbane superiori e assicurare condizioni di sviluppo sostenibile, sociale ed economico, delle città medie. |
| | 6.2 – NAPOLI E AREA METROPOLITANA Realizzare Piani integrati di sviluppo urbano sostenibile nell'area metropolitana di Napoli, al fine di ridurre il degrado sociale ed ambientale e favorire la sua funzione di stimolo all'innalzamento della competitività del sistema policentrico delle città. |
| | 6.3 - CITTA' SOLIDALI E SCUOLE APERTE Potenziare e qualificare il sistema delle infrastrutture sociali, per l'istruzione e di conciliazione, attraverso i Piani di Zona Sociale, al fine di contribuire ad elevare l'accessibilità e l'integrazione dei servizi territoriali per i cittadini. |

La strategia dell'asse 6 era basata sul concetto di policentrismo europeo dichiarato dai documenti dello Spazio Europeo e ripreso dalla Politica di Coesione 2007-2013, con l'obiettivo di costruire reti tra città e insiemi di aggregazioni urbane competitive, connessa alle grandi reti infrastrutturali.

L'asse 6 rappresentava nella strategia regionale l'esplicitazione formale della dimensione territoriale del programma, con un'allocazione finanziaria prevista secondo la categoria "agglomerato urbano" di un totale di € 2.234.125.000,00, suddivise nelle priorità di intervento seguenti:

| Priorità | Risorse (€) |
|--|----------------|
| Ambiente | 191.625.000,00 |
| Risorse naturali e turismo | 200.000.000,00 |
| Energia | 70.000.000,00 |
| Ricerca sviluppo e innovazione | 275.000.000,00 |
| Sistemi produttivi e occupazione | 300.000.000,00 |
| Apertura internazionale | 20.000.000,00 |
| Città e sistemi urbani | 542.500.000,00 |
| Inclusione sociale (con risorse umane) | 200.000.000,00 |
| Reti e servizi per la mobilità | 420.000.000,00 |
| Governance e AT | 15.000.000,00 |
| Cooperazione territoriale | 0 |

Ciò evidenziava la trasversalità e il forte carattere “integrato” che l’asse 6 ricopriva nell’ambito della strategia POR 2007-2013. Tale carattere, anche se messo in evidenza nella costruzione della strategia regionale del POR 2007-2013, ha però perso la sua intersectorialità nell’attuazione. Per l’obiettivo operativo 6.1 – Città Medie è individuato come strumento di attuazione il programma integrato urbano (PIU Europa), selezionando 19 città che presentano valori di degrado urbano ed economico sociale molto elevati. Tali città erano quelle con più densità abitativa e con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti.

La strategia dell’obiettivo specifico dedicava “Un’attenzione specifica (..) al risanamento della città partenopea e della sua area metropolitana come nodo rilevante della rete, che dovrà essere perseguito in maniera fortemente integrata con la strategia globale del Programma. La rilevanza dei problemi economici, sociali, di ordine pubblico dell’area metropolitana di Napoli rende, infatti, difficile e improduttivo affrontarli con un approccio di tipo settoriale. Tale priorità è strategica al fine di rafforzare la rete regionale delle città medie e competitive con cui Napoli dovrà fare sistema. Inoltre, in tal senso Napoli e la sua area metropolitana assumono la funzione di *gateway* al territorio policentrico della Campania.”

L’elemento di sostanziale novità soprattutto per l’applicazione di un sistema di governance innovativo per la Regione Campania riguardava l’uso dell’**organismo intermedio** per la programmazione, gestione e attuazione di ciascun PIU individuato per le 19 città.

L’esperienza attuativa del PIU ha consentito di creare un raccordo diretto ed efficace tra uffici regionali e città quali organismi intermedi, al tempo stesso responsabilizzando le autorità locali e contribuendo a far crescere il know how sulla programmazione e gestione dei fondi comunitari in sede anche locale.

Per quanto concerneva la parte relativa al Welfare, in accordo con le esperienze maturate durante la precedente programmazione, il Piano sociale di Zona diventava l’elemento strutturante la domanda e l’offerta dei servizi sociali.

Anche l’asse 6 era dotato di GP, nel rispetto generale del principio di concentrazione finanziaria dichiarato nel Programma.

La distribuzione finanziaria per OO ad inizio programma è riportata nella tabella 9.

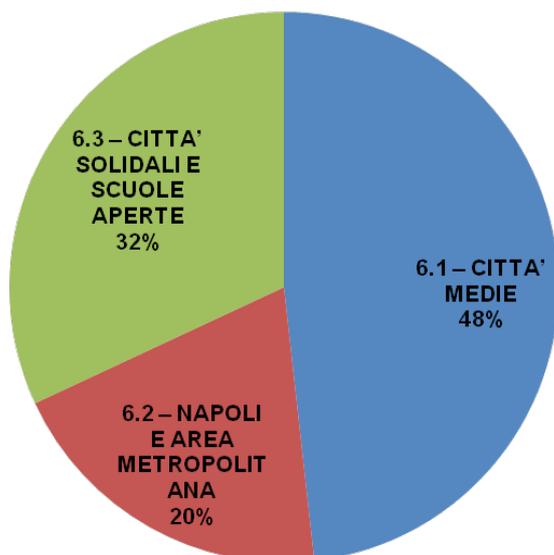
Ad inizio programma, il peso maggiore in termini finanziari dell’OO 6.1 esplicitava l’indirizzo prioritario, in linea sia con gli orientamenti comunitari 2007-2013 sia con Europa 2020, di attuare interventi di rigenerazione urbana attraverso i programmi integrati urbani.

Il peso maggiore è stato mantenuto anche successivamente alle modifiche apportate per la diminuzione del cofinanziamento nazionale e il cambiamento dell’assetto dei GP, in generale per il Programma ed in particolare per l’asse VI.

Tabella 2 ASSE 6 Dotazione Finanziaria per obiettivo operativo Fonte: DGR n.26/2008

| Obiettivo operativo | Importo programmato |
|---------------------------------------|-------------------------|
| 6.1 – CITTA’ MEDIE | 775.000.000,00 |
| 6.2 – NAPOLI E AREA METROPOLITANA | 280.000.000,00 |
| 6.3 – CITTA’ SOLIDALI E SCUOLE APERTE | 450.000.000,00 |
| istruzione | 200.000.000,00 |
| infrastrutture sociali | 200.000.000,00 |
| infrastrutture sportive | 50.000.000,00 |
| Totale Asse | 1.505.000.000,00 |

Figura 2 ASSE 6 Ripartizione % per obiettivo operativo Fonte: DGR n.26/2008



In seguito ai cambiamenti prodotti dall'adesione al PAC, l'asse 6 è stato modificato per quanto attiene ai GP. Tali cambiamenti hanno interessato l'obiettivo operativo 6.2 con la seguente allocazione finanziaria per il nuovo assetto dei GP relativi all'asse.

Tabella 3 ASSE 6 Elenco e risorse dei Grandi Progetti Fonte: AdG POR 2007-2013

| 6.2 - NAPOLI E AREA METROPOLITANA | |
|---|--------------------|
| Parco Urbano di Bagnoli | 75.889.737 |
| Centro Storico di Napoli - Valorizzazione del Sito UNESCO | 100.000.000 |
| Riqualificazione Urbana Area Portuale Napoli EST | 206.900.000 |
| Totale Grandi Progetti | 382.789.737 |

La dotazione complessiva dell'Asse è diminuita del 7% circa, concentrando le priorità strategiche in 3 GP e nella realizzazione dei Programmi Integrati Urbani per le 19 città con popolazione > 50.000 ab. e degli interventi legati al settore dell'istruzione, dello sport e del sociale.

Lo strumento innovativo Jessica avrebbe dovuto attivare la costruzione di opere pubbliche nelle città con abitanti compresi tra i 30.000 e i 50.000, attraverso una procedura competitiva e non di assegnazione e distribuzione delle risorse finanziarie, come è accaduto per le 19 città.

Il sistema di Monitoraggio SMILE ha fornito un quadro dello stato di attuazione. Per quanto riguarda la nuova progettualità, l'asse 6 esprime sia per quanto riguarda i PIU che per la parte delle politiche una consistente nuova progettualità pari a **€ 322.946.011** con diversi livelli di fattibilità.

Per quanto riguarda i singoli obiettivi operativi, si riportano gli elementi di criticità e di positività rilevati in sede di autovalutazione.

OO 6.1 Città Medie. L'obiettivo era dedicato alla realizzazione dei 19 PIU delle città con una popolazione > 50.000 e all'attivazione dello strumento Jessica previsto per le città con popolazione compresa tra i 30.000 e i 50.000 abitanti. La realizzazione degli interventi previsti nei PIU non ha presentato particolari criticità. Non si tratta in genere di interventi ad elevata valenza strategica ma di riequilibrio urbano per una migliore accessibilità e per l'abbattimento del degrado edilizio.

OO 6.2 Napoli e area metropolitana. L'obiettivo era completamente dedicato alla realizzazione di 3 GP.

OO 6.3 Città solidale e scuole aperte. L'obiettivo era suddiviso in tre settori con tre dotazioni finanziarie: Istruzione, Sport, Politiche sociali.

L'Asse 6 non ha presentato forti criticità di attuazione. Si sono osservate talune difficoltà procedurali derivanti dalla scarsa operatività di alcune stazioni uniche appaltanti per cui si raccomanda di porre in essere adeguate misure correttive.

L'Accordo di Programma dei PIU ha avuto anche la funzione di risolvere ex-ante problemi di coerenza amministrativa relativa all'esistenza o meno del nuovo Piano Urbano Comunale ai sensi della LUR Campania n. 16/2004. In tal senso, nell'ottica di un coordinamento strumentale tra i vari livelli di pianificazione, si è attivato, attraverso l'approvazione del PTR, il quadro di riferimento per inserire gli strumenti di pianificazione di area vasta e, con essi, anche quelli a scala locale. L'impalcato pianificatorio così definito può forse consentire di applicare la logica delle reti di città secondo il policentrismo richiesto a livello europeo e messo in pratica con la nuova strategia di Europa 2020 attraverso le *smart cities* per le *smart specialisations*.

È peraltro opportuno sviluppare alcune considerazioni strategiche generali in merito allo strumento PIU Europa. Se da un lato i PIU hanno consentito di promuovere operazioni integrate di riqualificazione urbanistica, dall'altro le difficoltà finanziarie degli EELL beneficiari hanno condizionato fortemente le scelte operative in merito agli interventi proposti, caratterizzati più da elementi di "ordinarietà" sul territorio comunale che di sviluppo strategico di specifiche aree bersaglio.

La gestione, comunque, da parte dell'obiettivo della procedura di attivazione dell'organismo intermedio rappresenta un fattore di successo e può costituire una *best practice* per future applicazioni anche in altri contesti.

Per quanto attiene all'OO 6.3, si evidenzia come la scelta iniziale di utilizzare il Piano Sociale di Zona degli ambiti tuttora vigenti, anche se attualmente sottoposti ad una verifica per quanto concerne la loro perimetrazione in linea con il nuovo Piano Sociale, non sia stata portata avanti in maniera esplicita. Risulta di notevole rilevanza strategica la considerazione da farsi circa l'eventuale eleggibilità di investimenti per la messa a norma "strutturale" del patrimonio scolastico, che rappresenta, in regione, una reale priorità di investimento."

Infine, il sistema di monitoraggio specificamente costruito per l'attuazione dell'OO 6.1 si è rivelato particolarmente utile ed efficace e una sua riproposizione merita di essere presa in considerazione.

In conclusione, sulla base delle positive risultanze delle analisi sull'esperienza attuativa dell'obiettivo specifico sulla rigenerazione urbana e qualità della vita è certamente auspicabile una riproposizione della metodologia, opportunamente aggiornata, anche all'interno della programmazione regionale 2014-2020, anche eventualmente declinando gli obiettivi tematici coerenti con gli obiettivi della rigenerazione urbana sostenibile all'interno di specifico asse.

Primi orientamenti dalla programmazione 2014-2020

Orientamenti dai nuovi regolamenti e programmi comunitari

Il ruolo delle città come motori di ricerca per lo sviluppo regionale è centrale anche nel nuovo quadro programmatico delineato in Europa 2020 e rafforzato dalla recente approvazione del consiglio dei ministri del Parlamento europeo del documento “Territorial Agenda 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions”. Nella nuova programmazione viene introdotto il concetto di smart growth, smart cities e smart specialization strategies, riconoscendo il valore della territorio come espressione dei bisogni di sviluppo differenziati, ma anche dell’armatura insediativa secondo cui costruire reti di offerta di servizi avanzati e reti di città come nodi ai diversi livelli di concentrazione e diffusione dei servizi per lo sviluppo.

L’introduzione delle condizionalità ex-ante da perseguire prima dell’avvio del programma 2014-2020 non ha un diretto collegamento con le città, essendo inquadrate in due grandi categorie: “condizionalità tematiche ex ante” che comprendono: R&S; tecnologie informazione; competitività PMI; emissione carbonio; cambiamenti climatici; uso sostenibile delle risorse; occupazione; istruzione e apprendimento; inclusione sociale; capacità istituzionale e amministrativa e “condizionalità ex ante generali”, che comprendono: antidiscriminazione; parità di genere; disabilità; appalti pubblici; aiuti di stato; normativa VAS e VIA; sistemi statistici e indicatori di risultato. Tuttavia indirettamente le condizionalità hanno un impatto notevole sulle città, essendo queste espressione del fabbisogno collettivo organizzato nei vari tematismi e settori che compongono le condizionalità.

Parallelamente al nuovo impalcato della politica di coesione esplicitata nella strategia di Europa 2020, a livello nazionale il Piano per il Sud ha innescato un processo di accelerazione della spesa concentrando le risorse, su quattro priorità: istruzione, agenda digitale, occupazione, ferrovie.

In particolare l’istruzione e l’agenda digitale ha un diretto impatto con le priorità europee collegate alle smart cities.

In termini di strumenti di attuazione, il nuovo regolamento generale e i regolamento FESR forniscono prime indicazioni sugli orientamenti per il 2014-2020, che rivestono particolare importanza per le aree urbane.

Con riferimento al “Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 , recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio”, particolare importanza per le aree urbane rivestono gli strumenti innovativi:

- **Community-Led Local Development (CLLD):** Sviluppo locale di tipo partecipativo. Art. 33¹ del Reg. Ombrello descritto nella parte generale che si

1

Articolo 33 - Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo

1. Una strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo contiene almeno i seguenti elementi:

applica a tutti i fondi;

- **Integrated Territorial Investment (ITI):** Investimenti Integrati Territoriali. Art 99², descritti nella parte III: Disposizioni generali applicabili al FESR, al FSE e al FC.

Per quanto riguarda il CLLD, la Commissione propone una singola metodologia relativa allo sviluppo locale di tipo partecipativo per i fondi QSC che: 1) focalizzi l'attenzione su territori **subregionali** specifici; 2) sia di tipo **partecipativo**, con il coinvolgimento di gruppi di azione locale costituiti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati; 3) sia messa in atto tramite strategie di sviluppo locale basate sull'area **integrate e multisettoriali**, concepite prendendo in considerazione le potenzialità e le esigenze locali; 4) includa caratteristiche **innovative** nel contesto locale, l'istituzione di una rete e, dove opportuno, la cooperazione.

Per quanto attiene agli ITI, trattasi di strumenti di sviluppo territoriale che permettono l'implementazione di una strategia territoriale con un approccio integrato. La delega

-
- a) la definizione del territorio e della popolazione interessati dalla strategia;
 - b) un'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio, compresa un'analisi dei punti di forza, di debolezza, delle opportunità e delle minacce;
 - c) una descrizione della strategia e dei suoi obiettivi, un'illustrazione delle caratteristiche integrate e innovative della strategia e una gerarchia di obiettivi, con indicazione di target misurabili per le realizzazioni e i risultati. In relazione ai risultati, i target possono essere espressi in termini qualitativi o quantitativi. La strategia è coerente con i programmi pertinenti di tutti i fondi SIE interessati;
 - d) una descrizione del processo di associazione della comunità locale all'elaborazione della strategia;
 - e) un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete;
 - f) una descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza della strategia, che dimostri la capacità del gruppo di azione locale di attuarla, e una descrizione delle modalità specifiche di valutazione;
 - g) il piano di finanziamento per la strategia, compresa la dotazione prevista da ciascun fondo SIE interessato.
2. Gli Stati membri definiscono i criteri per la selezione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo.
 3. Le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo sono selezionate da un comitato istituito a tale scopo dalla autorità o dalle autorità di gestione responsabili e sono approvate dalla autorità o dalle autorità di gestione responsabili.
 4. Il primo ciclo di selezione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo è completato entro due anni dalla data di approvazione dell'accordo di partenariato. Gli Stati membri possono selezionare strategie aggiuntive di sviluppo locale di tipo partecipativo successivamente a tale data, ma non oltre il 31 dicembre 2017.
 5. La decisione che approva una strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo stabilisce la dotazione di ciascun fondo SIE interessato. La decisione definisce inoltre le responsabilità per i compiti di gestione e di controllo nell'ambito del programma o dei programmi in relazione alla strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo.
 6. La popolazione del territorio di cui al paragrafo 1, lettera a), non è inferiore a 10 000 abitanti né superiore a 150 000 abitanti. Tuttavia, in casi debitamente giustificati e in base a una proposta di uno Stato membro, la Commissione può adottare o modificare tali limiti di popolazione nella sua decisione a norma dell'articolo 15, paragrafo 2 o 3 rispettivamente di approvazione o modifica dell'accordo di partenariato nel caso di detto Stato membro, al fine di tener conto di aree scarsamente o densamente popolate o di garantire la coerenza territoriale delle aree rientranti nelle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo.

2

Articolo 36 - Investimenti territoriali integrati

1. Qualora una strategia di sviluppo urbano o un'altra strategia o patto territoriale di cui all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento del FSE richieda un approccio integrato che comporti investimenti del FSE, FESR o Fondo di coesione nell'ambito di più assi prioritari di uno o più programmi operativi, le azioni possono essere eseguite sotto forma di investimento territoriale integrato ("ITI"). Le azioni eseguite come un ITI possono essere integrate da un sostegno finanziario dal FEASR o dal FEAMP.
2. Se un ITI è sostenuto da un FSE, FESR o Fondo di coesione, il programma o i programmi operativi interessati descrivono l'approccio per l'uso dello strumento ITI e la dotazione finanziaria indicativa di ciascun asse prioritario conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo. Qualora un ITI sia integrato dal sostegno finanziario fornito dal FEASR o dal FEAMP, la dotazione finanziaria indicativa e le misure coperte sono definite nel programma o nei programmi pertinenti conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.
3. Lo Stato membro o l'autorità di gestione può designare uno o più organismi intermedi, compresi enti locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative, cui delegare la gestione e l'attuazione di un ITI conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.
4. Lo Stato membro o le autorità di gestione competenti provvedono affinché il sistema di sorveglianza del programma o dei programmi preveda l'individuazione delle operazioni e delle realizzazioni di un asse prioritario o di una priorità che contribuiscono a un ITI.

eventuale ad **organismi intermedi** riveste particolare importanza ai fini del decentramento della spesa alle aree urbane. Elementi- chiave del ITI sono:

- un territorio specifico dotato di una strategia territoriale integrata (vale a dire: multi-settoriale e generale che funga da base per l'implementazione);
- un progetto finanziato a valere su almeno due differenti assi prioritari nel medesimo programma o in differenti programmi e che assicuri che questi fondi siano usati in modo integrato.

Nello specifico, il regolamento FESR focalizza sulle aree urbane sostenendo, nell'ambito dei programmi operativi, lo **sviluppo urbano sostenibile** così come definito all'art. 7 del Regolamento di fondo³. A tal fine, vengono promosse strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche e sociali che si pongono nelle zone cui devono essere realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile. In dettaglio:

- ciascuno Stato membro stabilisce nel proprio contratto di partenariato un elenco di città in dotazione annua indicativa destinata a tali azioni a livello nazionale;
- almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a livello nazionale sono destinate ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile **delegate alle città per essere gestite per mezzo degli investimenti territoriali integrati di cui all'articolo 99** del Regolamento generale.

Il Regolamento FESR contiene un'ulteriore importante sollecitazione per favorire l'innovazione nell'approccio alle aree urbane l'introduzione dei progetti urbani innovativi ex art. 8⁴. In particolare, vengono promosse azioni innovative nello sviluppo urbano

3

Articolo 7 - Sviluppo urbano sostenibile

1. Il FESR sostiene, nell'ambito dei programmi operativi, lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, tenendo anche conto dell'esigenza di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali.

2. Lo sviluppo urbano sostenibile è intrapreso per mezzo degli investimenti territoriali integrati di cui all'articolo 36 del regolamento (UE) n. 1303/2013 o per mezzo di un programma operativo specifico, o di un asse prioritario specifico conformemente all'articolo 96, paragrafo 1, primo comma, lettera c), del regolamento (UE) n. 1303/2013.

3. Tenendo conto della propria specifica situazione territoriale, ciascuno Stato membro stabilisce nel proprio accordo di partenariato i principi per la selezione delle aree urbane in cui devono essere realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile e la dotazione indicativa destinata a tali azioni a livello nazionale.

4. Almeno il 5 % delle risorse del FESR assegnate a livello nazionale nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" è destinato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile laddove le città e gli organismi subregionali o locali responsabili dell'attuazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile ("autorità urbane") sono responsabili dei compiti relativi almeno alla selezione delle operazioni conformemente all'articolo 123, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1303/2013, o, se del caso, conformemente all'articolo 123, paragrafo 7, di tale regolamento. L'importo indicativo da destinare alle finalità di cui al paragrafo 2 del presente articolo è indicato nel programma operativo o nei programmi operativi pertinenti.

5. L'autorità di gestione determina, di concerto con le autorità urbane, la portata dei compiti, che dovranno essere svolti dalle autorità urbane, relativi alla gestione di azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile. L'autorità di gestione dovrà formalizzare la decisione per iscritto. L'autorità di gestione può riservarsi il diritto di intraprendere una verifica finale dell'ammissibilità delle operazioni prima dell'approvazione.

4

Articolo 8 - Azioni innovative nel settore dello sviluppo urbano sostenibile

1. Su iniziativa della Commissione, il FESR può sostenere azioni innovative nel campo dello sviluppo urbano sostenibile a norma dell'articolo 92, paragrafo 8, del regolamento (UE) n. 1303/2013. Tali azioni comprendono studi e progetti pilota diretti a identificare o sperimentare nuove soluzioni che affrontino questioni che sono relative allo sviluppo urbano sostenibile e che abbiano rilevanza a livello di Unione. La Commissione incoraggia il coinvolgimento dei partner interessati di cui all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1303/2013 nella preparazione e nell'attuazione delle azioni innovative.

2. In deroga all'articolo 4 del presente regolamento, le azioni innovative possono contribuire a tutte le attività necessarie per realizzare gli obiettivi tematici indicati all'articolo 9, primo comma, del regolamento (UE) n. 1303/2013 e le corrispondenti priorità

sostenibile, finalizzate alla realizzazione di progetti innovativi e dimostrazioni sperimentali, nonché studi di interesse comunitario, da valutarsi in base al loro carattere innovativo e trasferibilità. Per tali progetti lo stanziamento di risorse pari a 330 M€ in sette anni. Essi sono possibili per tutti gli obiettivi tematici e prevedono un meccanismo di attribuzione su base competitiva, presentando domanda direttamente alla Commissione da parte delle autorità urbane. Possono competere aree urbane con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o in alternativa raggruppamenti di aree urbane associate per competere. L'ammontare del finanziamento non può superare i 5M€.

Infine, a livello comunitario nel ciclo programmatico 2014-2020 specificamente per le aree urbane viene riproposta l'iniziativa URBACT, ormai URBACT III, che continua a promuovere scambi di nuove pratiche ed expertise e la creazione di reti di città, in questo ciclo programmatico particolarmente nel campo dello sviluppo urbano sostenibile.

d'investimento di cui all'articolo 5 del presente regolamento.

3. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 14 al fine di stabilire norme dettagliate per quanto riguarda i principi relativi alla selezione e alla gestione delle azioni innovative che il FESR sosterrà conformemente al presente regolamento.

Orientamenti dai documenti e programmi nazionali

A livello nazionale, il documento “Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020” – dicembre 2012” specifica la definizione metodologica e le linee strategiche dell’intervento 2014-2020 per l’Italia. Il documento, oltre a proporre 7 “innovazioni di metodo” che “rovesciano” l’approccio tradizionalmente utilizzato per la programmazione, ponendo il risultato non come esito dell’attuazione del programma ma al centro dell’attività programmatica (1. Le azioni devono correlarsi ai risultati in base ad un nesso causale. 2. Il programma deve spiegare come e in quale misura le azioni contribuiscono ai risultati. 3. I risultati devono essere spiegati come conseguenza degli interventi proposti. 4. I programmi non devono avere l’ambizione di soddisfare tutte le esigenze possibili e non possono offrire la soluzione a tutti i problemi con lo stesso grado di precisione ed esaustività), individua 3 “opzioni strategiche”, inclusa quella relativa alle “Città”.

Il documento asserisce che “Lo sviluppo dell’Italia è segnato da una carenza di innovazione produttiva – da cui l’arresto della produttività – e di innovazione sociale – da cui le crescenti tensioni. Poiché l’una e l’altra innovazione trovano nelle città il centro di propulsione, è evidente che alle città sarà necessario volgere attenzione centrale della strategia di utilizzo dei fondi strutturali 2014-2020.”

Attenzione viene posta al sistema normativo e regolamentativo nell’uso dei suoli, che si correla alla necessità di raccogliere liquidità attraverso la cessione di diritti edificatori, determinando l’indebolimento “del potere contrattuale delle istituzioni comunali nei confronti di usi impropri e inconsistenti degli spazi urbani (e oggi, per la crisi creditizia e la stasi del mercato immobiliare, sembra venir meno anche questa opzione di valorizzazione del patrimonio). La resistenza delle classi dirigenti locali a disegnare coalizioni, unioni, strategie urbanistiche che superino le barriere di settore e gli attuali confini amministrativi, spesso scavalcata dalla dimensione dei bacini d’utenza, riduce la capacità di far fronte a questioni decisive di scala sovralocale in campo ambientale e su mobilità, sicurezza, housing sociale e nuovo welfare. I vincoli di finanza pubblica e la riduzione dei trasferimenti – in un contesto di riforme incompiute su fiscalità locale, decentramento e riorganizzazione degli enti locali – impediscono non solo di dare piena valorizzazione agli investimenti avviati nel recente passato ma anche, in prospettiva, di mantenere gli attuali livelli nei servizi erogati (sociali, culturali, e ambientali, peraltro sempre più a carico del terzo settore) e nella manutenzione ordinaria del patrimonio di infrastrutture esistenti.”

L’importanza dei temi trattati richiama la necessità di pervenire all’attesa definizione di una nuova legge quadro in materia di pianificazione, così come viene richiamata “la necessità di una cornice più ampia di riforme istituzionali, organizzative e nella cultura politico-amministrativa per dare una veste istituzionale adeguata alle politiche per le aree urbane.”

Il rimando all’attuale spinta alla creazione delle aree metropolitane è evidente.

Il documento “Metodi e obiettivi” indica già quali siano le diverse ipotesi, applicabili sia alle città medie che alle costituende aree metropolitane, nelle seguenti:

- 1) Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città.

2) Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati.

3) Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere

produttive globali.

Emergono dunque con evidenza gli obiettivi tematici principalmente correlati nelle indicazioni del programmatore nazionale alle politiche urbane, orientati cioè a declinare politiche di inclusione sociale e lotta alla povertà in uno a politiche di specializzazione produttiva improntati alla logica delle Smart Specialisation, che trovano nelle aree urbane il naturale bacino di sperimentazione più innovativa.

Resta aperta la questione delle connessioni, pur necessarie al fine di garantire la necessaria integrazione territoriale a livello regionale, tra le politiche urbane e le politiche per le aree interne, da declinarsi con attenzione per le diverse tematiche trasversali, in particolare quella relativa all'obiettivo tematico dei trasporti.

Infine, particolare interesse per la tematica dello sviluppo urbano riveste il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014 – 2020 (PON Metro, DPS, 22 luglio 2014). Tale programma si inserisce nel quadro dell'Agenda urbana nazionale e Sviluppo Urbano sostenibile delineati nell'Accordo di Partenariato della programmazione 2014-2020 ed è finalizzato a sostenere uno sforzo comune e condiviso tra le 14 città coinvolte nel processo di costruzione delle relative aree metropolitane. A tal fine, individua il primo pilastro dell'azione programmatoria nell'intervento nelle 14 città capoluogo, da ritenersi organismi intermedi autonomi rispetto al contesto istituzionale più ampio della città metropolitana. Nel POR Metro si afferma difatti chiaramente che il programma non intende anticipare i meccanismi di innovazione istituzionale che si attueranno a valle del decreto Delrio. Sono quindi applicati criteri per la definizione dei contenuti progettuali dei 14 programmi, che includono l'implementazione del paradigma smart city e la promozione di interventi volti a favorire l'inclusione sociale

Aree urbane e riforma istituzionale: possibili sinergie

A completamento dello studio, vengono discusse le possibili interazioni tra l'Agenda Urbana della programmazione 2014-2020 ed il processo di riorganizzazione del sistema di governo in capo alla città metropolitana di Napoli, province, unioni e fusioni di comuni configurato dal Decreto Delrio.

Con riferimento alla regione Campania, il Decreto Delrio pone attenzione sul ruolo giocato dalla città di Napoli come soggetto istituzionale trainante la riorganizzazione della città metropolitana campana. Tale tema non è affatto nuovo per la disciplina pianificatoria e da anni viene discusso in termini problematici, comparando diversi scenari, incluso quello prefigurante la coincidenza dell'area metropolitana napoletana con quella provinciale. Rispetto alle diverse alternative investigate dalla letteratura alla quale si rimanda, si sottolinea la particolare difficoltà di gestire tematiche complesse (ambientali, strategiche), all'interno del perimetro della città metropolitana napoletana. Esempi possono essere la questione dei rifiuti e la gestione dei flussi quotidiani del pendolarismo, di natura interprovinciale. D'altro canto, lo stesso progetto Sistema elaborato dal Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti evocava la presenza di un territorio di particolare complessità e potenzialità non tanto nel capoluogo di regione quanto nell'area sita in posizione baricentrica tra Napoli e Caserta. Tutto questo potrebbe trovare una risposta all'interno della possibilità di ampliamento del perimetro della città metropolitana previsto dal Decreto Delrio.

In termini strategici, il Decreto Delrio conferisce alle città metropolitane il ruolo di potenziali motori di sviluppo del Paese, da esplicitarsi anche attraverso l'elaborazione del piano strategico triennale. Rispetto all'approccio pianificatorio attuale, l'elemento di maggiore innovazione consiste nel sollecitare i centri di rango metropolitano di livello europeo ad assumere un ruolo guida nella definizione di strategie che governino il sistema territoriale metropolitano come insieme unitario. La forma del piano provinciale, a partire dagli anni '90, ha rappresentato la principale modalità di gestione coordinata del governo del territorio di area vasta. Tale forma è improntata a perseguire obiettivi di razionale assetto territoriale soprattutto con riferimento alle invarianti strutturali del territorio fisico, assumendo difatti non a caso la valenza di piano paesistico in alcuni contesti specifici. Viceversa, diversa appare la finalità sottesa al piano metropolitano, il quale si configura come strumento di orientamento alla competitività del sistema metropolitano, finalizzato cioè a sostanziare di significati concreti il paradigma delle città quali motori di sviluppo del Paese.

In ogni caso, mentre nelle realtà metropolitane del Centro-Nord la pianificazione di area vasta di scala provinciale può contare su una matura applicazione di piani consolidati, il piano provinciale di Napoli è appena giunto a definizione e pertanto non può considerarsi un'impalcatura concettuale ormai sedimentata nella pratica pianificatoria di livello comunale, né ha avuto il tempo di innescare dinamiche di gestione intercomunale, come è avvenuto in altri contesti. Pertanto, il piano metropolitano della città di Napoli sconta una fragilità nella sua scarsa attuazione, che costituirà un gap di partenza rispetto ad altre

realtà nazionali. La sfida a cogliere le opportunità della programmazione 2014-2020, anche per dare un forte slancio all’attuazione della città metropolitana napoletana, è pertanto particolarmente significativo. L’organismo intermedio, se applicato alla città metropolitana quale soggetto responsabile per l’attuazione di strategie di area vasta, fatta salva l’esperienza positiva dei PIU della delega alle città medie più mature per quanto attiene all’attuazione delle strategie di livello non metropolitano, consentirebbe di sostanziare il piano strategico metropolitano di risorse ad esso direttamente correlate, facendolo diventare una vera e propria cornice organica di guida per la spesa 2014-2020: eppure, il PON METRO non coltiva questa opportunità. Sarebbe prezioso l’utilizzo dell’ITI a scala metropolitana per sopperire a questa mancata sollecitazione. Il seguente schema ipotizza una possibile correlazione tra le funzioni previste dal Decreto Delrio per la città metropolitana e gli Obiettivi Tematici che potrebbero dare ad essa attuazione.

Tabella 4 Correlazione tra funzioni fondamentali della Città Metropolitana ed Obiettivi Tematici della programmazione 2014-2020 - Fonte: NVVIP

| Funzioni fondamentali della Città Metropolitana | Obiettivo Tematico |
|---|---------------------------|
| a) Adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l’ente e per l’esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all’esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza | OT 11 |
| b) Pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, e reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano | OT 4 OT 5 OT 6 |
| c) Strutturazione dei sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D’intesa con i Comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive | OT 11 |
| d) Mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell’ambito metropolitano | OT 4 |
| e) Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio. | OT 3 |
| f) Promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano | OT2 |

Ancora più interessante –e dirompente- potrebbe risultare il processo di delega delle

responsabilità programmatiche alle città metropolitane se accompagnato dall'implementazione del metodo, nuovo per le aree urbane, del CLLD, di cui viene in particolare suggerito l'utilizzo all'interno degli Investimenti Territoriali Integrati, considerati, nei documenti di diffusione e comunicazione dell'Unione, come i più adeguati a supportare il perseguimento dello sviluppo urbano sostenibile, in quanto intrinsecamente connotati da un approccio integrato.

Proprio nella città metropolitana di Napoli, dove la battaglia all'esclusione sociale acquista un significato particolare sia per la drammaticità della povertà urbana che vi si registra, sia per la potenziale capacità di incidenza, se vinta, sull'aumento di competitività dei sistemi urbani, è quanto mai necessario un approccio che superi una visione orientata ad agire sui cosiddetti *bricks and mortar* -mattoni e calce-, ovvero la componente meramente fisica della città, mentre è indispensabile un approccio integrato, orientato al paradigma della rigenerazione urbana. In termini programmatici, ciò implica da un lato l'adozione di una metodologia di spesa che rafforzi l'*institutional thickness*, cioè lo spessore del capitale sociale istituzionale (in questo senso l'implementazione del CLLD può rappresentare un'occasione da non perdere anche per convogliare le energie del tessuto micro-imprenditoriale e del terzo settore sugli obiettivi strategici delle aree urbane), e, dall'altro, l'adozione di un approccio integrato alla spesa per l'incremento del capitale infrastrutturale ed economico-sociale.

Per quanto attiene al riassetto istituzionale dei soggetti istituzionali dimensionalmente all'estremo opposto delle città metropolitane, cioè dei piccolissimi e piccoli comuni, che compongono l'armatura urbana del territorio urbano-rurale campano, anche per essi il decreto Delrio, insieme alla partenza del nuovo ciclo programmatico 2014-2020, delinea una chiara strategia. La visione sia del legislatore che del programmatore nazionale è orientata verso una forte spinta all'aggregazione di realtà territoriali di dimensioni contenute o molto contenute. Per un corretto inquadramento della problematica, si deve sottolineare che, in comparazione con gli altri Stati Membri, la Campania non rispecchia in termini prettamente numerici una situazione di drammatica frammentazione istituzionale. E' piuttosto la parcellizzazione delle responsabilità, in uno con la scarsa propensione all'associazionismo, che comporta una situazione di difficoltà organizzativa in particolare nell'erogazione dei servizi ed in una gestione finanziariamente efficace della spesa. Il Decreto Delrio dedica spazio all'unione e alla fusione dei comuni, con l'auspicio che una riarticolazione organizzativa degli enti di piccole dimensioni possa contribuire ad una migliore gestione delle risorse scarse a disposizione, in particolare per l'erogazione dei servizi alla popolazione. In Campania, dove manca una chiara impalcatura normativa a sostegno delle unioni dei comuni, come quella disponibile ad esempio in Emilia Romagna, la sfida all'individuazione di aggregazioni stabili dovrà essere raccolta accantonando la logica delle geometrie variabili e affidando ad una rilettura in chiave di ottimizzazione organizzativa dei servizi la migliore articolazione dei territori. La questione della doppia modalità di aggregazione prefigurata per l'attuazione delle politiche sociali e di sviluppo da un lato dal Piano Sociale Regionale, che individua nei perimetri dei Distretti Sanitari l'articolazione territoriale di riferimento per l'erogazione dei servizi socio-sanitari, dall'altro del Piano Territoriale Regionale, che individua nei Sistemi Territoriali di Sviluppo

l'articolazione territoriale di riferimento per la riorganizzazione istituzionale fondata sulle identità dei territori intesi come insiemi di comunità, è forse la sfida più complessa che deve essere affrontata e risolta positivamente, anche giovandosi delle risorse destinate all'OT 11.

Già nel 2013 il NVVIP aveva elaborato uno studio finalizzato ad offrire elementi di discussione al dibattito in corso sulla riorganizzazione delle geometrie istituzionali per la governance del territorio regionale, in un'ottica di trasversalità disciplinare. L'approccio metodologico era basato sulla spazializzazione delle problematiche, anche attraverso interpretazione cartografica delle banche dati disponibili, attraverso software GIS. La spazializzazione cartografica dei fenomeni aveva sollecitato riflessioni in merito alle modalità di aggregazione più consone, al di là dei limiti amministrativi, ad affrontare le diverse problematiche.

Come ricordato nello studio del 2013, la legge di riferimento per la pianificazione del territorio in Regione Campania è la L.R. 16/ 2004 e s.m.i, "Norme sul governo del territorio". L'art. 13 prevede che il governo del territorio alla scala regionale sia perseguito attraverso il Piano Territoriale Regionale (PTR). La successiva emanazione della legge di approvazione del PTR, la L.R. 3 del 13 ottobre 2008, articola il ruolo della pianificazione regionale con riferimento al governo dell'intercomunalità e in particolare specifica cinque quadri territoriali di riferimento (articolo 1, comma 3), di cui il terzo è denominato "sistemi territoriali di sviluppo" e costituisce il quadro di riferimento preferenziale per le aggregazioni comunali. Il PTR individua 45 STS, raggruppati in 6 gruppi caratterizzati da diverse "dominanti", ovvero vocazioni prevalenti del territorio. Nonostante la perimetrazione degli ambiti intercomunalità non abbia valore vincolistico, ovvero non determini l'obbligo per i comuni interessati ad esercitare proprio in quella forma associata le funzioni di governo del territorio, tuttavia essa costituisce un importante punto di riferimento per l'organizzazione della rete territoriale dei servizi.

Vista l'importanza assunta dall'articolazione in STS del territorio regionale ai fini della riorganizzazione dei servizi territoriali, è stata approfondita la relazione che intercorre tra il processo di riorganizzazione amministrativa sollecitato dal processo di co-pianificazione attivato dalla Regione Campania nell'ambito delle attività legate al governo del territorio ed il processo di riorganizzazione degli ambiti territoriali e dei distretti sanitari attualmente in corso sempre a cura della Regione Campania, nell'ambito però questa volta delle attività legate al settore delle politiche socio-sanitarie, molto importanti per il perseguimento degli obiettivi di inclusione sociale.

In base alla L.R. 11/ 2007 "Legge per la dignità e la cittadinanza sociale", la Regione (art. 8) "determina gli ambiti territoriali ... per la gestione del sistema integrato", più specificamente (art. 19), "la regione Campania definisce quali ambiti territoriali le ripartizioni del territorio regionale coincidenti con i distretti sanitari o i loro multipli purché rientranti nella medesima ASL". Il processo di riarticolazione del territorio in ambiti e distretti ha condotto all'aggregazione dei 73 Distretti Sanitari (DS) in 64 ambiti; è importante sottolineare che il Comune di Napoli risulta articolato in 10 ambiti corrispondenti altrettanti DS e Municipalità, dal momento che il peso demografico dell'area

napoletana incide molto sulle soglie di popolazione che determinano la costituzione dei DS, per cui in questa area la frammentazione delle aree è inversamente proporzionale alla densità di popolazione. In altre parole, mentre nelle aree meno densamente popolate ambiti e distretti presentano estensioni ragguardevoli, al contrario nelle aree densamente popolate ambiti e distretti assumono conformazioni fisiche molto ridotte. Ciò spiega anche la differenza numerica tra i 45 STS ex L.R. 13/ 2008 e i 64 ambiti ex L.R. 11/ 2007.

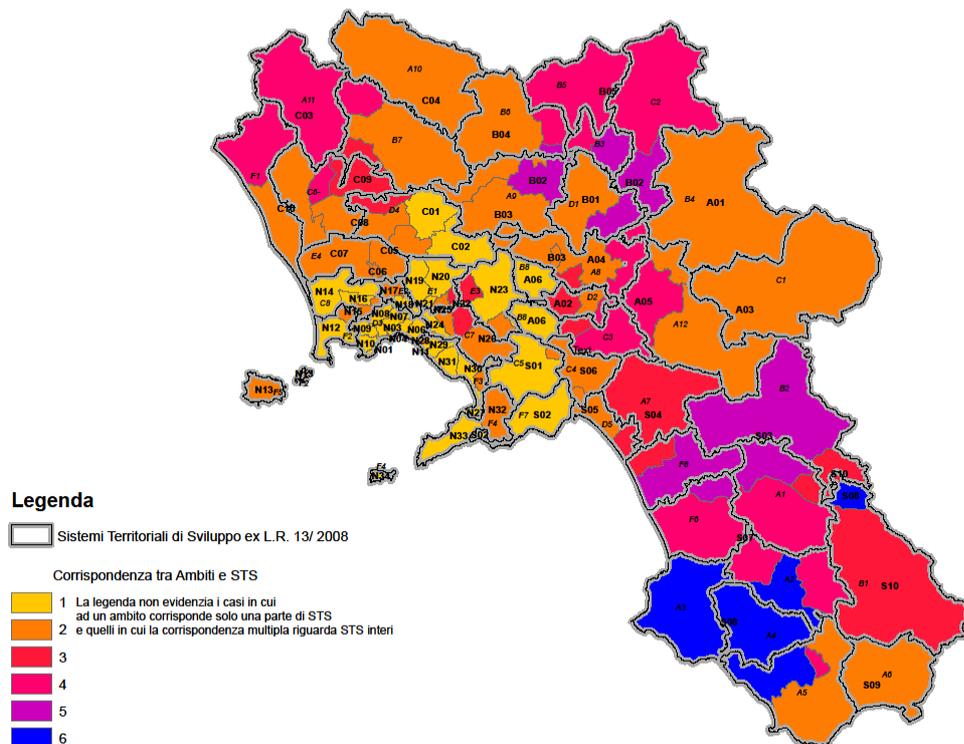
La tavola seguente, costruita ai fini dello studio condotto dal NVVIP, mostrava la sovrapposizione tra le perimetrazioni e le aggregazioni determinate dalla formazione di STS ed ambiti nel territorio regionale. L'analisi sviluppata nel paragrafo successivo era finalizzata ad individuare potenziali diseconomie nella costituzione di aggregazioni di comuni che comportassero duplicazioni di funzioni e di strutture a causa della mancata sovrapposibilità degli ambiti/ STS. Sarebbe piuttosto dispendioso che insiemi di comuni strutturino uffici per la gestione intercomunale dei servizi di pianificazione, e che duplichino tali strutture al fine di rispondere ad una diversa geometria istituzionale richiesta dall'organizzazione della spesa socio- sanitaria (per non menzionare le diseconomie organizzative determinate dalle geometrie variabili dei vari servizi settoriali erogati con diverse forme associate).

Al fine di studiare le corrispondenze tra le perimetrazioni degli STS del PTR e degli ambiti L.R.11/07, nello studio del 2013 si sono evidenziati attraverso il GIS costruito sulla base della relazione del PTR e del documento "Modifica degli Ambiti territoriali e dei Distretti Sanitari" i casi in cui:

- un ambito ricade in un solo STS (colore giallo)
- un ambito ricade in 2 STS (colore arancione)
- un ambito ricade in 3 STS (colore rosso)
- un ambito ricade in 4 STS (colore fucsia)
- un ambito ricade in 5 STS (colore viola)
- un ambito ricade in 6 STS (colore blu).

Come si evince dalla figura 3, i casi di sovrapposizione esatta (1 a 1) sono pochi, anche tenendo conto del fatto che in realtà nell'area napoletana gli ambiti sono molto frammentati ed in effetti, benché ricadano un unico STS (Città di Napoli), è quest'ultimo che risulta suddiviso in 10 ambiti.

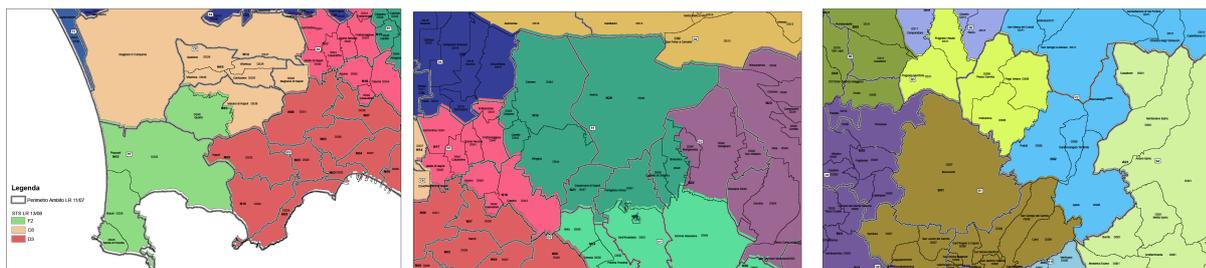
Fig. 3 –Sovrapposizione tra STS del PTR ed ambiti L.R. 11/07 – Fonte: NVVIP, 2013



Fonte: relazione del PTR, documento “Modifica degli Ambiti territoriali e dei distretti sanitari”

Lo studio del 2013 analizzava a titolo di esempio tre aree (Campi Flegrei, Città del Fare, area Beneventana), concludendo che occorre studiare attentamente la sovrapposizione tra STS e Distretti Sanitari allo scopo di individuare, caso per caso, la migliore riaggregazione in funzione di aggregazioni stabili che evitino le diseconomie delle geometrie variabili.

Fig. 4, 5 e 6 – Focus su tre aree campione – Fonte NVVIP, 2013



L’approvazione del Decreto Delrio, con la forte spinta che determina alle unioni dei comuni, unitamente con la grande opportunità per l’esercizio delle funzioni associate nelle aree interne attraverso gli APQ, rappresentano in conclusione anche per i piccoli e piccolissimi comuni una chance imperdibile per una riconfigurazione organizzativa che incida sull’attrattività delle aree meno competitive della Regione.

In conclusione, le opportunità che si profilano nella nuova programmazione a livello sia comunitario che nazionale potrebbero trovare nel contesto regionale campano fertile humus, nonché contribuire a raggiungere risultati veramente innovativi non soltanto per il contesto in sé, ma anche per il territorio nazionale.

A tal fine sarà importante una declinazione degli strumenti di carattere innovativo contenuti nei regolamenti (ITI, CLLD) che sappia cogliere le sfide territoriali (infrastrutturazione smart del territorio, dotazione adeguata di servizi per garantire la piena inclusione sociale) ed istituzionali (costruzione della città metropolitana e dell'armatura istituzionale della città urbano-rurale) in modo deciso, consentendo una svolta reale ed un cambiamento visibile per la Regione Campania.