



PROVINCIA DI SALERNO

Convegno/seminario a cura della Regione Campania – Assessorato ai Rapporti col Sistema delle Autonomie, sul tema: “Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con il decentramento e l’innovazione amministrativa della Pubblica Amministrazione, locale e regionale. Gli obiettivi del 2014-2020”. Marzo 2012.

1) La riforma delle Province nella Legge 22 dicembre 2011 n. 214.

Con la conversione in legge del D.L. 6 dicembre 2011 n.201 (Legge 214/2011) *“Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”* risulta definito, dopo vari interventi emendativi, il testo della riforma Monti delle Province.

La Legge 211/2011, all’art. 23, commi 14-20, tra l’altro stabilisce che:

- a) spettano alla Provincia esclusivamente le **funzioni di indirizzo e di coordinamento** delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze;
- b) fatte salve le funzioni di cui al comma 14, **lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni**, entro il 31 dicembre 2012, **le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza**. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell’articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato;
- c) lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l’esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell’ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l’operatività degli organi della provincia;
- d) i Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l’esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l’invarianza della spesa.

In merito a tale “riforma” è utile rilevare che il modello dell’articolazione dell’amministrazione pubblica in regioni, province e comuni si ritrova, con sostanziali affinità, nell’ordinamento giuridico delle principali democrazie europee. Partendo da tale constatazione, la manovra per la stabilizzazione finanziaria (decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito con L. 15 luglio 2011, n.111 - *“Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”*) ha previsto una serie di azioni, tra le quali la costituzione di una specifica Commissione che ha adottato la Nomenclatura delle unità territoriali per le statistiche (NUTS) definita dall’Unione Europea, in base alla quale il territorio di ciascuno Stato membro è stato suddiviso in aree statistiche, comparabili in termini di dimensioni territoriali e demografiche, da utilizzare anche come riferimento per gli interventi delle politiche comunitarie.

La Nomenclatura delle unità territoriali per le statistiche (NUTS) attualmente vigente è definita dai Regolamenti (Ec) n.105/2007 del 1/02/2007 e n.176/2008 del 20/02/2008.

In particolare, sono stati selezionati i seguenti “livelli” della classificazione NUTS:

- territori di livello NUTS 2, che comprendono le regioni italiane, le Comunità autonome in Spagna, le regioni e le DOM francesi, i Länder austriaci, le Regierungsbezirke tedesche, etc.;
- territori di livello NUTS 3, che comprendono le province italiane, le Kreise tedesche, i Dipartimenti francesi, le province spagnole, etc.

Dalla Relazione emerge con chiarezza un dato rilevante ai fini del nostro esame: alle Province italiane (tenendo conto di Presidenti e Consiglieri) corrispondono enti omologhi in tutti i sei Paesi Europei considerati: Germania (Kreise); Francia (Départements + DOM); Spagna (Provincias + islas + Ceuta, Melilla); Belgio (Arrondisse-menten / Arrondissements); Paesi Bassi (COROP); Austria (Gruppen von politischen Bezirken; questi i “numeri” da comparare:

PAESE	NUTS 3	
Germania	Kreise	429
Francia	Départements + DOM	100
Spagna	Provincias + islas + Ceuta, Melilla	59
Belgio	Arrondisse-menten / Arrondissements	44
Paesi Bassi	COROP	35
Austria	Gruppen von politischen Bezirken	40
Italia	Province	107

Se dunque l'esistenza del livello provinciale è riconosciuta in tutti i principali Paesi europei, ciò significa che esso risponde ad una reale esigenza di organizzazione territoriale.

Valutazioni critiche in merito alla Legge n. 214/2011

Il dibattito in essere, sul mantenimento o meno delle Province, riguarda due modi profondamente diversi di concepire la politica, il rapporto con i cittadini e, quindi, l'ordinamento istituzionale.

Sono in gioco due prospettive opposte sul piano della cultura politica relative alla forma dell'organizzazione democratica: l'una centralista, l'altra federalista.

Infatti, chi mette in discussione l'esistenza delle Province deve assumersi l'onere ed avere l'onestà intellettuale di affermare contestualmente anche la necessità di accorpare i Comuni di medie e piccole dimensioni per una efficiente ed efficace gestione di servizi alle comunità: **si pensi ad esempio alla provincia di Salerno composta da 158 comuni, di cui ben 108 al di sotto dei 5000 abitanti (dei quali 67 al di sotto dei 2000 abitanti!).**

Inesorabilmente, quindi, dall'abolizione delle Province sortirebbe parallelamente la necessità di provvedere anche alla drastica riduzione del numero dei Comuni ed una simile visione istituzionale, comporterebbe una chiarissima e irrevocabile negazione del valore delle Comunità locali, poiché le aggregazioni dei Comuni avverrebbero in base a mere valutazioni di ingegneria burocratica.

Ma tutto questo, in definitiva, significa negare il valore di qualsivoglia riforma federalista per l'Italia e conseguentemente affermare una visione centralista di uno stato che avrebbe le sue articolazioni nelle regioni e nei macro-comuni ridotti a strutture

amministrative di carattere funzionale e non rispondenti al riconoscimento di Comunità autonome.

Al di là di alcune inutili forme di campanilismo spinto (e relative diseconomie), ogni Comune rappresenta una Comunità di persone unita da un'esperienza tra generazioni e dalla condivisione di valori e specificità culturali, sociali ed economiche che costituiscono una risorsa unica, imperdibile e irrinunciabile.

Le vicende storiche di queste Comunità portano le stesse ad intrecciarsi fra di loro dando vita ad una Comunità più ampia, quella Provinciale.

Le storie delle Comunità Provinciali concorrono a definire le identità delle Comunità Regionali e, queste ultime, a loro volta, contribuiscono a definire, riempiendola di contenuti, l'identità della nostra Nazione fondata sul valore delle diversità.

Le economie di scala e l'ottimizzazione delle funzioni si possono davvero ottenere in modo più razionale e credibile non sopprimendo le Province, bensì riconoscendo il ruolo che a loro spetta in base alla Costituzione, portando finalmente a compimento il processo già in atto di trasferimento di competenze e funzioni.

Un trasferimento, che pur essendo avvenuto in modo parziale, ha comunque consentito negli ultimi anni alle Province di fornire risposte concrete ed importanti nella formazione e nel lavoro, in materia di viabilità, di edilizia scolastica, di sistema di offerta culturale e turistica, nella pianificazione e programmazione territoriale, sul fronte della tutela dell'ambiente e della valorizzazione del paesaggio.

In quest'ottica il livello di **governo dell'area vasta identificabile nella dimensione provinciale** assume un'importanza strategica: le funzioni fondamentali delle Province debbono continuare ad esser essenzialmente quelle di **pianificazione e coordinamento dello sviluppo economico locale oltre che quelle di sussidiarietà a supporto dei Comuni.**

Politiche che non possono essere surrogate dall'iniziativa polarizzante delle città capoluogo, ma debbono proiettarsi sul territorio in un'ottica di riequilibrio complessivo.

Una pianificazione complessiva che comprenda e finalizzi organicamente ed in modo coerente oltre che le politiche del lavoro, della formazione e programmazione scolastica **ovviamente, la pianificazione territoriale di area vasta.**

Una pianificazione che attraverso Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali di nuova generazione sia in grado di inglobare e legare organicamente le varie pianificazioni di settore, comprendenti il governo del territorio, dell'ambiente, delle risorse idriche ed energetiche, della gestione dei rifiuti, la pianificazione e la gestione del sistema dei trasporti e della mobilità, a completamento e consolidamento delle storiche competenze provinciali sulle reti territoriali della viabilità.

Non può sfuggire, infatti, l'organicità di tutto il complesso di tali materie se si intendono perseguire politiche coerenti che puntino al progresso economico in un quadro di sostenibilità e coesione.

La Provincia nel suo ruolo di governo di area vasta è l'unica istituzione che può individuare in modo strategico gli obiettivi da perseguire per una politica che pensi al futuro, dando una visione di prospettiva degli interessi del territorio a tutti i soggetti che vi operano, pubblici e privati, che possono essere protagonisti nella pianificazione e programmazione strategica delle iniziative per le nuove generazioni: infrastrutture, istruzione, lavoro, formazione professionale, sviluppo delle risorse locali, tutela dell'ambiente e delle originalità locali.

Rilevanza, significato e ruolo del Piano territoriale di coordinamento provinciale.

La complessità e gravità dei problemi da affrontare in materia di *governo del territorio*, e la necessità di rimettersi al passo nelle attività di pianificazione, hanno reso fondamentale il ruolo del Piano Territoriale di Coordinamento provinciale quale “strumento” di gestione e coordinamento – a scala vasta - della pianificazione territoriale e della programmazione socio-economica a rendere importante il Ptcp.

Le dinamiche recenti di tipo socio-economico e le connesse modificazioni nei processi insediativi, insieme con le nuove acquisizioni culturali, con particolare riferimento alle questioni ecologiche, hanno infatti determinato un necessario rinnovamento delle strumentazioni del *governo urbanistico*.

La tradizione italiana della pianificazione del territorio, com'è risaputo, ha fortemente privilegiato la produzione di strumenti urbanistici comunali, con la conseguenza – fra l'altro – di distorcere la percezione corrente del suo stesso significato che, nell'immaginario collettivo, si riduce spesso alla sola regolamentazione edificatoria dei suoli.

Oggi, invece, si presentano come essenziali anche questioni diverse – e più complesse – rispetto a quelle della disciplina delle trasformazioni edilizie e del controllo della rendita immobiliare: **questioni legate alla tutela e valorizzazione sostenibile del patrimonio ambientale, alla ricerca di vivibilità e qualità urbana nell'organizzazione insediativa, al recupero e all'arricchimento delle identità locali, alla costruzione condivisa di strategie per lo sviluppo economico e sociale. Tutte problematiche che appaiono suscettibili di adeguata comprensione, e di efficaci modalità di governo, solo in una impostazione pianificatoria di scala vasta.**

In particolare, la qualità dell'ambiente e del paesaggio, la vivibilità urbana, la sostenibilità dello sviluppo e la coesione territoriale sono i temi emergenti – a livello globale e locale – dell'attuale fase storica e, pur attraverso un percorso incerto e contraddittorio, si stanno progressivamente affermando come obiettivi prioritari delle politiche territoriali, per il cui efficace perseguimento appare sempre più indispensabile un contesto di azione collaborativo. Una condizione essenziale per dare efficacia a tale orientamento è riconosciuta nella costruzione di una strategia integrata basata sulla considerazione della rete di relazioni che tra questi temi intercorrono. Chiari indirizzi in tal senso sono contenuti in una serie di atti e documenti predisposti negli anni più recenti a livello comunitario: dallo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SDEC, 1999), alle decisioni del Consiglio europeo di Göteborg (2001), al VI programma di azione per l'ambiente (2002-2012).

La centralità di questi temi/obiettivi emerge in rapporto alle criticità che caratterizzano l'attuale contesto territoriale e socio-economico, esito – o “effetto collaterale” – dello sviluppo insediativo ed economico del secondo dopoguerra: depauperamento delle risorse ambientali; scarsa competitività ed inadeguata offerta prestazionale del sistema urbano; persistenza dei divari territoriali; basso livello di innovazione del sistema produttivo; stagnazione dell'economia; etc.

È opportuno inoltre sottolineare che, con riferimento ad alcune specifiche tematiche, la dimensione comunale non risulta più idonea ad offrire efficaci forme di controllo, indirizzo, progettazione e gestione attuativa: è questo ad esempio il caso delle politiche energetiche, per i trasporti, per i servizi di livello superiore, per la casa, per le attività produttive e la media e grande distribuzione commerciale.

Quanto premesso rende cruciale e decisivo il ruolo del Ptcp e, senz'alcun dubbio, si può fondatamente sostenere che **il Piano territoriale di coordinamento provinciale si configura oggi in Italia come uno strumento complesso in grado di svolgere in modo integrato due diverse ma correlate funzioni.**

La prima funzione è di tipo regolativo, prevalentemente di secondo grado, e si esprime attraverso l'insieme di disposizioni tese a disciplinare le pianificazioni urbanistiche dei Comuni e le iniziative strategiche per lo sviluppo locale, ivi incluse quelle dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI). In tal senso, rientrano nella *mission* regolativa del Ptcp l'individuazione degli ambiti di tutela per ciascun sistema di patrimonialità e/o per ciascun tipo di rischio, la fissazione dei criteri per il dimensionamento dei piani comunali, la definizione dei criteri di compatibilità/coerenza per le scelte di modificazione/trasformazione del territorio ed altre disposizioni prescrittive o di indirizzo di analogo livello.

La seconda funzione basilare del Ptcp è di tipo strategico, ed attiene alla elaborazione – in un quadro unitario ed interrelato – di proposte progettuali di interventi e/o di politiche tese a conseguire un nuovo assetto territoriale sotto il profilo delle localizzazioni, dei ranghi e dei caratteri delle centralità e delle polarità con riferimento, ad esempio, allo sviluppo delle reti infrastrutturali, alla promozione della rete ecologica ed alla valorizzazione sostenibile del patrimonio ambientale, alle localizzazioni e caratterizzazioni di attività economiche e via dicendo.

Rinviando, per i dettagli, al successivo approfondimento sulla legislazione in materia di pianificazione provinciale, vale la pena infine sottolineare alcune implicazioni connesse con l'articolazione del Ptcp in Campania in una componente di lungo periodo (“strutturale”) e in una componente di breve termine (“programmatica”).

Tale articolazione, oltre a rendere idoneo il Ptcp a coniugare in modo organico ed efficace le due diverse funzioni appena richiamate, consente di praticare concretamente i principi della sostenibilità, in ragione della ricerca di una necessaria coerenza tra le disposizioni strutturali di tutela e di indirizzo strategico, ed i progetti di trasformazione e sviluppo.

In tal modo si conferisce pienamente al Ptcp il ruolo di fondamentale quadro unitario di riferimento per l'intero processo di governo del territorio, configurando lo stesso Ptcp come il telaio dinamico nelle cui maglie intessere, armonizzandole con le scelte essenziali di assetto e tutela, anche le politiche sociali e le iniziative per lo sviluppo dal basso.

Inquadramento legislativo

Dal 1990, com'è noto, il piano territoriale di coordinamento, in precedenza previsto nell'ordinamento italiano come facoltativo ed eccezionale, e con ambito di pertinenza definito caso per caso dall'ente competente a redigerlo (un tempo il Ministero dei LL.PP., poi la Regione), è divenuto ordinario ed obbligatorio, assegnato alla competenza delle Province, ed esteso all'intero territorio provinciale.

L'art.20 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (D.Lgs.267/00) riconosce nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Ptcp) lo strumento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio. In particolare il Ptcp indica: a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Il significato ed il ruolo del Ptcp ma, soprattutto, gli obiettivi ed i contenuti della pianificazione territoriale provinciale, sono stati successivamente specificati in Campania dalle *Norme sul Governo del Territorio*, introdotte con la legge n.16 del 22 dicembre 2004 che, nel disciplinare la tutela, gli assetti, le trasformazioni e le utilizzazioni del territorio, al fine di garantirne lo sviluppo nel rispetto del principio di sostenibilità,¹ individua nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale **lo strumento per il governo del territorio alla scala d'area vasta**.

La norma campana attribuisce alla pianificazione regionale il compito di definire indirizzi e strategie per la promozione dello sviluppo sostenibile, e per la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio riservando, invece, alla pianificazione provinciale il compito di **individuare gli elementi costitutivi del territorio**² e, conseguentemente, di **definirne gli assetti strutturali**,³ fornendo indirizzi e disposizioni per la tutela e la valorizzazione delle risorse territoriali, per la individuazione, la localizzazione e il dimensionamento degli elementi del sistema insediativo di interesse inter/sovra comunale, per la definizione di prospettive di sviluppo delle comunità locali.

In coerenza con le disposizioni strutturali, le **disposizioni di carattere programmatico** – oltre a disciplinare, nelle modalità e nelle priorità, l'attuazione delle medesime disposizioni strutturali – definiscono operativamente gli interventi da realizzare in via prioritaria e le stime di massima delle risorse economiche da impiegare per la loro realizzazione.

La norma regionale individua, inoltre, nel Ptcp lo strumento per la definizione di una strategia integrata di tutela e valorizzazione del territorio e, pertanto, attribuisce alla

¹ L'art.2 della L.R.C. n.16/04 stabilisce che la pianificazione territoriale ed urbanistica deve perseguire i seguenti obiettivi:

- promozione dell'uso razionale e dello sviluppo ordinato del territorio urbano ed extraurbano mediante il minimo consumo di suolo;
- salvaguardia della sicurezza degli insediamenti umani dai fattori di rischio idrogeologico, sismico e vulcanico;
- tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio attraverso la valorizzazione delle risorse paesistico-ambientali e storico-culturali, la conservazione degli ecosistemi, la riqualificazione dei tessuti insediativi esistenti e il recupero dei siti compromessi;
- miglioramento della salubrità e della vivibilità dei centri abitati;
- potenziamento dello sviluppo economico regionale e locale;
- tutela e sviluppo del paesaggio agricolo e delle attività produttive connesse;
- tutela e sviluppo del paesaggio mare-terra e delle attività produttive e turistiche connesse.

² La pianificazione territoriale provinciale (art.18, co.2, Lr. n.16/2004):

- a) individua gli elementi costitutivi del territorio provinciale, con particolare riferimento alle caratteristiche naturali, culturali, paesaggistico-ambientali, geologiche, rurali, antropiche e storiche dello stesso;
- b) fissa i carichi insediativi ammissibili nel territorio, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile della provincia in coerenza con le previsioni del Ptr;
- c) definisce le misure da adottare per la prevenzione dei rischi derivanti da calamità naturali;
- d) detta disposizioni volte ad assicurare la tutela e la valorizzazione dei beni ambientali e culturali presenti sul territorio;
- e) indica le caratteristiche generali delle infrastrutture e delle attrezzature di interesse intercomunale e sovracomunale;
- f) incentiva la conservazione, il recupero e la riqualificazione degli insediamenti esistenti.

³ Le disposizioni strutturali riguardano (art.18, co.5, Lr. n.16/2004):

- “a) l'individuazione delle strategie della pianificazione urbanistica;
- b) gli indirizzi e i criteri per il dimensionamento dei piani urbanistici comunali, nonché l'indicazione dei limiti di sostenibilità delle relative previsioni;
- c) la definizione delle caratteristiche di valore e di potenzialità dei sistemi naturali e antropici del territorio;
- d) la determinazione delle zone nelle quali è opportuno istituire aree naturali protette di interesse locale;
- e) l'indicazione, anche in attuazione degli obiettivi della pianificazione regionale, delle prospettive di sviluppo del territorio;
- f) la definizione della rete infrastrutturale e delle altre opere di interesse provinciale nonché dei criteri per la localizzazione e il dimensionamento delle stesse, in coerenza con le analoghe previsioni di carattere nazionale e regionale;
- g) gli indirizzi finalizzati ad assicurare la compatibilità territoriale degli insediamenti industriali.

pianificazione provinciale – elaborata d’intesa con le amministrazioni, o con altre autorità od organi preposti alla tutela degli interessi coinvolti ai sensi della normativa statale o regionale vigente – valore e portata di *piano paesaggistico*,⁴ di *piano di tutela ambientale*,⁵ di *piano di bacino*,⁶ di *piano del parco* (nazionale⁷ e regionale⁸), di *piano regolatore delle aree e dei consorzi industriali*.⁹

Si può, quindi, parlare di Piano provinciale come di un “**piano unico**” inclusivo dei contenuti e dell’efficacia dei principali piani di settore di livello sovracomunale, e questo aspetto innovativo del piano ne caratterizza l’elaborazione e la gestione, quale processo di co-piafinicazione e concertazione tra le autorità e gli enti che, ai diversi livelli territoriali, sono preposti alla tutela degli interessi coinvolti.

Conclusioni

E’ evidente che bisogna procedere ad un forte riordino istituzionale che consenta di semplificare la pubblica amministrazione, individuando le funzioni fondamentali di Comuni e Province e riorganizzando in modo organico tutte le funzioni amministrative intorno alle istituzioni che compongono la Repubblica, colpendo le reali inefficienze e superando enti e strutture ridondanti a livello nazionale e a livello regionale, che non hanno una diretta legittimazione democratica e che non sono quindi responsabili nei confronti della cittadinanza.

Nel riordino del sistema amministrativo è però essenziale che ogni livello di governo sia disponibile a concentrarsi sulle funzioni che rientrano nella specifica missione istituzionale, evitando di invadere il ruolo degli altri livelli di governo.

In questo contesto non può e non deve essere messo in discussione il ruolo delle Province, nelle funzioni di governo del territorio, di programmazione e di pianificazione territoriale perché questi compiti non possono essere svolti adeguatamente a livello comunale, proprio perché l’azione di coordinamento svolto dall’Ente è imprescindibile.

Non può quindi non esserci anche in Italia, tra i Comuni e le Regioni, - come in tutta Europa e come è previsto dalla Carta europea delle autonomie locali ratificata dal nostro Parlamento - un ente intermedio con funzioni reali di area vasta e di coordinamento territoriale.

Nello specifico della nostra Provincia, inoltre, si è finalmente giunti ad un traguardo atteso da circa vent’anni e **la Giunta Provinciale a febbraio di questo anno ha adottato,**

⁴ Ex art. 143, D.Lgs.22 gennaio 2004, n.42.

E’ doveroso evidenziare che, per ciò che attiene la “valenza paesaggistica” del Ptcp, l’impostazione metodologica della Lr.16/2004 risulta profondamente indebolita da quanto stabilito dalla legge regionale n.13 del 13 ottobre 2008 con cui è stato approvato in Campania il Piano Territoriale Regionale. In particolare, l’art.3 della recente norma regionale, recependo le novità introdotte dal D.Lgs. n.63 del 26 marzo 2008, stabilisce che i piani territoriali di coordinamento provinciali devono essere:

- attuativi della Convenzione europea del paesaggio;
- finalizzati alla valorizzazione paesaggistica dell’intero territorio regionale;
- redatti in coerenza con le previsioni del Ptr;
- ed inoltre, devono concorrere alla definizione del piano paesaggistico (previsto dall’art.135 del decreto legislativo n.42/2004, nonché relativo ai beni paesaggistici di cui all’articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d)⁴ dello stesso decreto) che dovrà essere redatto congiuntamente con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ed approvato dal Consiglio regionale.

In sostanza le nuove disposizioni legislative revocano, senza abrogarlo, quanto stabilito dal primo capoverso del co.7 dell’art. 18 della Legge Regionale 16/04, attribuendo alla pianificazione provinciale, oltre alla competenza per la valorizzazione paesaggistica, il solo compito di definire misure di salvaguardia e utilizzazione per le aree non interessate dal piano regionale e di “concorrere” alla definizione del piano paesaggistico, rendendo di fatto incerta anche l’applicabilità delle *Linee Guida per la Pianificazione Paesaggistica in Campania*.

⁵ Ex art.57, D.Lgs.31 marzo 1998, n.112.

⁶ Di cui alla legge 18 maggio 1989, n.183 e alla legge regionale 7 febbraio 1994, n.8.

⁷ Di cui alla legge 6 dicembre 1991, n.394.

⁸ Di cui alla legge regionale 1 settembre 1993, n.33.

⁹ Di cui alla legge regionale 13 agosto 1998, n.16.

prima in Campania, il Piano Territoriale della Provincia di Salerno. Il progetto definitivo di Piano è stato definito all'esito di una complessa attività di concertazione e condivisione delle visioni provinciali con la pluralità degli attori che popolano la comunità territoriale di riferimento, tanto con attenzione agli Enti sovraordinati, quanto agli Enti sotto-ordinati: in quest'ottica il definitivo di Piano provinciale ha accolto le osservazioni, le prescrizioni e le raccomandazioni ad esso indirizzate, quali contributi migliorativi, testimonianza tangibile della partecipazione degli Enti, delle Autorità e di tutte le comunità locali alla definizione del progetto di sviluppo, salvaguardia e valorizzazione di un territorio di eccezionale rilevanza paesaggistico-ambientale, in quanto il processo di elaborazione del Piano non può essere riducibile solo alla definizione di aspetti tecnici, ma si configura come processo politico e sociale, intorno al quale mobilitare con continuità la comunità salernitana.

La prossima approvazione di questo strumento imprescindibile per il governo del territorio e, soprattutto, la sua futura gestione (così come delineata nella disciplina di Piano) vedrà la Provincia, di concerto con la Regione, sempre più protagonista per il ridisegno dell'assetto territoriale del territorio campano, quale base per le politiche di coesione che dovranno essere implementate nel prossimo futuro.

In attuazione delle norme di Piano, successivamente alla approvazione del Ptcp, la Provincia indirà – di concerto con la Regione – le Conferenze di pianificazione per Ambito Identitario di cui all'art.2 delle Norme del presente Piano, ed ai sensi dell'art.5 della LrC n.13/2008. Tali conferenze, coincidenti con la “conferenza territoriale per lo sviluppo sostenibile” prevista al terzo quadro territoriale di riferimento del PTR, avranno il compito di accompagnare i processi di formazione dei piani urbanistici comunali (PUC) in un'ottica di area vasta (in riferimento agli ambiti individuati dal PTR come STS e come CTC).

Alle suddette conferenze è demandata la definizione di dettaglio delle strategie di piano di valenza sovra comunale, al fine di definire **un sistema comprensoriale di sviluppo integrato (necessariamente d'area vasta)** attuandovi l'allocatione dei carichi insediativi, della connessa quota dei servizi e degli standard urbanistici, residenziali e ambientali, e attuando altresì il riordino urbanistico ed edilizio connesso al patrimonio privo o difforme dal titolo abilitativo.

All'interno del sistema comprensoriale saranno precisate le funzioni e le quantità spettanti ad ogni singolo Comune di modo che ogni trasformazione del territorio urbano resti verificata e giustificata dal concorso di tutti i temi della pianificazione: in quest'ottica, la previsione di incremento residenziale si configurerà come un'operazione connessa allo sviluppo socioeconomico dell'Ambito, ed a tutte le scelte complessivamente operate sull'Ambito stesso, in quanto potrà contribuire ad individuare una funzione prevalente, in cui la residenza sia il corollario di un sistema più complesso che possa favorire il mix funzionale (effetto città), il mix sociale (housing e sistema servizi), le misure per il risparmio energetico, le previsioni degli standard residenziali, urbanistici e ambientali (aree di compensazione). Tutto ciò al fine di rendere effettivo il passaggio dal tradizionale sistema di pianificazione di matrice regolativa ad un approccio che includa la dimensione strategica, ossia una visione condivisa del futuro del territorio, che possa garantire una maggiore capacità di rendere praticabili le previsioni di piano.

In sede di conferenza permanente, la Provincia presenterà quindi il proprio piano di dimensionamento, per il riassetto policentrico e reticolare di ogni Ambito identitario, con relativi valori indicativi massimi e minimi, mentre i Comuni presenteranno una proposta di dimensionamento basato – oltre che sulla propria strategia di sviluppo – sul fabbisogno pregresso e aggiuntivo (elaborato ai sensi degli artt.124 e 125 delle Norme di Ptcp), secondo il modello di calcolo illustrato nel documento regionale *“La stima del fabbisogno abitativo e la definizione degli indirizzi per la determinazione dei pesi insediativi nei PTCP”*.

La conferenza dovrà inoltre implementare le seguenti azioni:

- adeguamento del PTCP agli indirizzi di valorizzazione paesaggistica previsti nel Piano Paesaggistico regionale (PPR) definendo gli “obiettivi di qualità” di ciascun sub-ambito paesaggistico individuato (Unità di Paesaggio Identitario), e le relative misure e/o azioni per pervenire al conseguimento dei risultati di qualità (con attenzione a tutto il territorio, ovvero agli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani). Le azioni di valorizzazione dovranno tener conto di strumenti aggiuntivi quali: l'Ecoconto, parco di assorbimento, sistema naturalistico di livello comunale e le aree di trasformabilità;
- definizione delle Intese con gli Enti sovra-comunali e provinciali come previste nel Regolamento 5/2011 relative ai piani di settore;
- attuazione delle politiche territoriali dei campi territoriali complessi (CTC), nonché di una eventuale individuazione di CTC ulteriori, per sperimentare e sviluppare per essi una progettualità di maggior dettaglio, in sinergia con tutti gli attori preposti;
- condivisione con i comuni per l'individuazione delle componenti strutturali del PTCP, in coerenza con l'articolo 9 del regolamento regionale 5/2011, che diventeranno componenti strutturali dei PUC. Tale attività, in particolare, sarà accompagnata da un lavoro di implementazione di un GeoPortale dedicato ai temi della pianificazione territoriale, attraverso il quale sarà possibile consultare e scaricare gli elaborati di piano, dialogante con il SIT regionale ai sensi della Lr 13/2008. Il lavoro di confronto con i comuni dovrà consentire quindi la condivisione, e lo scambio reciproco, dei dati territoriali, al fine di elaborare in forma collaborativa la componente strutturale dei piani comunali.

2) Il grado di adeguatezza del sistema degli EE.LL. rispetto alle disposizioni della programmazione 2014-2020.

Come è noto l'Italia sta vivendo una crisi economica, finanziaria e sociale senza precedenti. Tale situazione porta il governo centrale a pensare la eliminazione o meglio “svuotamento” delle Province Italiane.

A tale proposito va evidenziato che l'ente Provincia assume un ruolo fondamentale, di anello di congiunzione tra i Comuni e la Regione. Nel caso della Provincia di Salerno, che conta ben 158 comuni, ci sarebbe il paradosso che il singolo comune deve interfacciarsi direttamente con la Regione Campania, con effetti negativi sui cittadini e i territori.

Appare dunque necessario agire in difesa degli enti locali intermedi per riequilibrare i territori, per promuovere il benessere dei loro cittadini, per sostenere lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione e per generare opportunità per le imprese.

Le Province si **devono** candidare allo svolgimento del loro “legittimo” ruolo nella programmazione ed attuazione delle politiche di sviluppo territoriale con una effettiva responsabilizzazione delle amministrazioni locali anche sui risultati, per garantire a tali politiche un maggiore impatto sul territorio.

Paradossalmente, occorrerebbe che per la programmazione 2014-2020 le Province rafforzassero le funzionalità (in grado di integrare e razionalizzare le competenze ed i rapporti tra i diversi pubblici e attori coinvolti nella promozione del territorio).

Lo sviluppo delle funzioni degli enti intermedi del nostro territorio deve essere legato anche alla futura programmazione finanziaria della UE e occorrerebbe richiedere di poter partecipare alla preparazione, alla gestione e alla valutazione dei programmi operativi dei fondi della Regione Campania.

La Provincia deve assumere il ruolo di governance del territorio, intendendo la stessa *“...come una serie di regole formali ed informali, strutture e processi attraverso i quali i portatori di interessi locali risolvono collettivamente i loro problemi e rispondono ai loro bisogni sociali. Si tratta di un processo inclusivo in quanto ogni portatore di interesse locale apporta importanti qualità, abilità e risorse. In tale processo risulta*

critico costruire e mantenere fiducia, impegno e un sistema di negoziazione”
(Definizione ufficiale adottata dallo Study Group on Local Governance)

Quanto detto, in sintesi, sarebbe coerente con lo spirito della programmazione 2014-2020 che vede la strategia complessiva attuata “...attraverso la costituzione di partenariati tra enti, imprese e associazioni, sia pubblici che privati in Stati membri diversi, per attuare progetti di elevato interesse innovativo, incentivando la collaborazione tra i 27 paesi dell'Unione europea. Il filo conduttore della nuova programmazione è la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva....”.

I successi e gli insuccessi di esperienze di azioni integrate di sviluppo territoriale svolte nei propri territori (Patti territoriali, PIT, GAL, Urban, PIU Europa, PIF, Valutazione sull'avvio degli accordi di reciprocità).

Le attività svolte dalla Provincia di Salerno sono in sintesi descritte di seguito:

Assistenza tecnica per Accordi di reciprocità

Assistenza tecnica per l'attuazione del processo di delega, in caso di inadempienza dei Comuni assegnatari, e di integrazione con le dinamiche di sviluppo territoriale anche alla luce degli interventi progettuali in essere.

Assistenza tecnica per i Progetti Integrati Urbani

Partecipazione (attiva) alle Cabine di regia dei PIU (Comuni di Battipaglia, Cava dei Tirreni, Salerno, Scafati), aventi come obiettivo :

- stimolare il confronto fra le varie parti istituzionali;
- orientare le azioni dei partecipanti;
- raccordare e stimolare gli interventi dei vari soggetti (governance esterna ed interna);
- coordinare l'iter procedurale di implementazione del programma fino alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma;
- assicurare la sostenibilità tecnica/economica/ambientale delle scelte;
- stimolare il rafforzamento del partenariato pubblico e sociale.

Assistenza tecnica per il processo di delega in materia FSE.

Con Delibera di Giunta Regionale n. 111/2009, la Regione ha adottato il Documento di Indirizzo per l'attuazione del principio di sussidiarietà, definendo:

- le competenze della Regione e delle Province
- le rispettive funzioni;
- le risorse oggetto di delega per le Province pari a 250 Milioni di Euro (**per la Provincia di Salerno la somma è di € 50.296.349,00**);
- il cronogramma delle attività;
- il sistema di coordinamento;
- il meccanismo premiale e sanzionatorio
- le risorse destinate all'Assistenza tecnica pari al max 4% dell'importo trasferito (**per la Provincia di Salerno pari a € 2.011.853,96**);

Le tipologie di intervento delegate sono:

- **formazione iniziale;**
- **formazione per l'apprendistato;**
- **servizi di base ed avanzati erogati dai Centri per l'Impiego.**

La Provincia di Salerno ha sottoscritto il protocollo di intesa con la Regione Campania per l'attuazione del Piano di Programmazione Pluriennale.

In data 22 aprile 2009 ha presentato il Piano di Programmazione Pluriennale.

La Provincia di Salerno, in quanto **Organismo Intermedio** ex Reg. 1083/2006 (cioè soggetto che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni) avrebbe dovuto assicurare:

- il funzionamento del circuito finanziario degli interventi oggetto della delega;
- l'efficienza delle procedure di trasferimento delle risorse finanziarie a tutti i livelli al fine di rendere le risorse stesse più rapidamente disponibili per i beneficiari;
- l'efficienza del sistema contabile;
- un regime di controllo
- attività di monitoraggio, reporting annuale, etc.

Dalle esperienze maturate si può affermare che nella programmazione 2000-2006 il ruolo della Provincia di Salerno è stato di coordinamento di progettualità territoriali ed ha consentito:: la creazione di partenariato economico ed istituzionale attivo, il coordinamento delle progettazioni dei singoli comuni da parte dell'Ente Provincia, la realizzazione di progetti coerenti rispetto all'idea forza.

L'esperienza della programmazione 2007-2013, attualmente ancora in corso, porta però ad evidenziare alcune criticità:

- quasi totale assenza del ruolo della Provincia come soggetto coordinatore delle risorse (soprattutto FESR/FSE), portando ad una frammentazione delle risorse stesse sul territorio che difficilmente può riuscire a rispondere alle istanze di crescita strutturale. Al contrario tale impostazione sembra far emergere l'esigenza di far fronte a problemi di finanza locale indotti da tagli ai trasferimenti di risorse ordinarie di bilancio (si pensi al non riconoscimento dell'IVA o al cofinanziamento richiesto);
- debolezza della programmazione e poca coerenza della stessa rispetto alla strategia nazionale / regionale
- mancanza di unitarietà e di coerenza di crescita rispetto alle vocazioni territoriali ed a una strategia complessiva di crescita.
- ruolo dell'ente non propulsivo ma meramente partecipativo rispetto alle Cabine di regia dei PIU Europa.

Tale stato di fatto manifesta che i principali insuccessi e ritardi sul tema dell'efficacia delle politiche di coesione risiedono in un'applicazione solo formale del principio di leale cooperazione fra i diversi livelli istituzionali presenti nell'ordinamento:

- sia con riguardo ai rapporti fra Stato e Regioni, titolari delle funzioni di programmazione, spesso definiti in modo impreciso e poco chiaro;
- sia nei confronti degli EELL che, seppur per dettato costituzionale, siano responsabili in via generale delle competenze amministrative e gestionali, sono considerati meri soggetti beneficiari di interventi, privati di qualsiasi prerogativa di autonomia decisionale e gestionale

Le Province si **devono, invece**, candidare allo svolgimento del loro "legittimo" ruolo nella programmazione ed attuazione delle politiche di sviluppo territoriale con una effettiva responsabilizzazione delle amministrazioni locali anche sui risultati, per garantire a tali politiche un maggiore impatto sul territorio.

Tale prerogativa sarebbe coerente con lo spirito della Programmazione 2014-2020, che vede la strategia complessiva attuata “...attraverso la costituzione di partenariati tra enti, imprese e associazioni, sia pubblici che privati in Stati membri diversi, di attuare progetti di elevato interesse innovativo, incentivando la collaborazione tra i 27 paesi dell'Unione europea. Il filo conduttore della nuova programmazione è la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva...”.

Quali condizioni si dovrebbero creare per la loro attuazione? Sono propense le strutture operanti a dimensione di STS ad evolvere in organismi intermedi ex Reg. Com. 1083/2006?

Non risulta in nessun caso l'attribuzione alle Province, da parte delle AdG regionali, delle deleghe di organismo intermedio (caldeggiata dal Regolamento generale sui Fondi strutturali tra le misure per accelerare la spesa).

Un tentativo c'è stato con le Province campane con il processo di Delega FSE 2007-2013, mai attuata di fatto.

L'attribuzione del ruolo di Organismo Intermedio all'ente locale, secondo il DSM, renderebbe le Amministrazioni più autorevoli (quali coordinatori delle forme di intervento delle politiche di sviluppo e coesione), ne aumenterebbe la leadership e la capacità effettiva di coordinamento, ne renderebbe più concreti e certi gli esiti degli interventi programmati — a patto, naturalmente, che la delega implichi l'adozione di precisi requisiti amministrativi e organizzativi, a difesa dei criteri di efficienza e di qualità dell'attuazione.

Le Province potrebbero sicuramente assumere il ruolo di Organismo Intermedio, ma dovrebbero farlo in coerenza con la politica regionale e legittimate dalle stesse con l'attribuzione di compiti, funzioni e risorse umane e finanziarie chiare e definite.

Quale ruolo possono svolgere le Province nella territorializzazione delle politiche di coesione e sviluppo nella prospettiva del loro superamento?

Per rispondere al quesito, assume un ruolo fondamentale la definizione del principio dell'integrazione, che può essere declinato in vari modi, a vari livelli di complessità. La forma di integrazione più alta è quella delle politiche, cioè quella capace di portare a sintesi, in un territorio e su un orizzonte temporale fissato, una pluralità di strategie proprie di settori e di livelli decisionali diversi. Sapere integrare politiche per la sicurezza, politiche per l'ambiente, politiche per i trasporti, politiche per il lavoro, politiche per la formazione e la ricerca, etc., è infatti l'unica condizione che può portare a costruire una vera strategia di sviluppo regionale. E', dunque, a questa forma di alta integrazione che bisogna guardare nella costruzione della nuova programmazione.

Ma l'integrazione delle politiche presuppone altre forme di integrazione: di funzioni, di risorse, di sistemi di attori e di reti decisionali.

Ebbene, quello che si è essenzialmente appreso sulla base dell'esperienza avviata è che la forza di un progetto integrato sta proprio nella possibilità di stimolare queste forme preliminari o serventi di integrazione. La crescita della complessità nei sistemi sociali e l'aumento delle interdipendenze tra gli attori in gioco, porta al centro dell'attenzione lo sviluppo della relazione tra globale e locale, focalizzando nel territorio un punto nevralgico di snodo.

In questa ottica il ruolo delle istituzioni intermedie, come la Provincia, assume una particolare centralità per lo sviluppo e la capacità di “fare sistema” risulta una chiave fondamentale per creare valore. Quanto detto troverebbe non applicazione con il Decreto

Monti o forse al contrario rispondere allo stesso che attribuisce alle Province un ruolo di programmazione.

All'interno di questo scenario i governi locali sono sollecitati a riconfigurare la propria missione istituzionale e a modificare le proprie strategie d'azione, occupando uno spazio fondamentale per supportare il coordinamento dell'azione collettiva. Per favorire questo processo è necessario consolidare il ruolo della Provincia come capofila di un processo di sviluppo locale, attribuendo alla stessa risorse, compiti e funzioni.

La Provincia, come ha fatto nella programmazione 2000-2006, può svolgere un ruolo fondamentale di imprenditore istituzionale e di leadership nell'orientare e influenzare strategie, priorità e obiettivi per lo sviluppo del territorio e il miglioramento delle condizioni di convivenza e benessere.

E' importante però considerare che contano i ruoli in connessione con altri ruoli. Conta il gioco cooperativo, la rete istituzionale che riunifica poteri dispersi, che mette al lavoro e ricompone la frammentazione. I singoli componenti sono importanti perché consentono la quadratura del puzzle.

La Provincia è una tessera di un mosaico istituzionale; un elemento di una filiera decisionale molto più ricca ed ampia.

Nell'attuale programmazione 2007-2013, la Provincia è stata costretta quasi al letargo, al ruolo di intrusa indesiderata nella triangolazione Stato-Regione-Comune.

Il rischio odierno per la Provincia è la sua partecipazione al gioco a somma zero della spoliazione dello Stato.

Dello smembramento e spezzettamento delle funzioni statali e della loro attribuzione random ai livelli istituzionali decentrati. Un decentramento che vede un'attribuzione ai Comuni, altri pezzi alla Regione, altri ancora alla Provincia, qualcosa anche alle autonomie funzionali e alle proliferanti authorities.

Il problema non è la semplice ricollocazione di ruoli, competenze e risorse dal centro alla periferia. Oggi, per la difficoltà economica e per la confusione di ruoli, sono ancora più importanti le istituzioni e le reti istituzionali. Perché stabilizzano, riducono aleatorietà, strutturano relazioni. In un documento elaborato dal Formez si legge "La Provincia deve attraversare la porta stretta della complessità."

L'orientamento della programmazione per lo sviluppo verso le risorse e gli attori territoriali pone nuove esigenze di coordinamento fra politiche e fra istituzioni. Si tratta in particolare:

- 1) di assicurare un efficace governo delle intersezioni fra una pluralità di piani, programmi e progetti che insistono sul territorio e che sono differenziati (ma spesso non coordinati) per livello delle competenze istituzionali ed amministrative, per scala territoriale, per natura degli obiettivi;
- 2) di assicurare un più esteso ed efficace esercizio del principio di sussidiarietà nell'attuazione delle politiche di sviluppo;
- 3) di garantire che, in un quadro di cooperazione fra istituzioni ed attori, le Amministrazioni più fragili sul piano delle competenze e della capacità tecnica ricevano supporti adeguati ed un buon accompagnamento.

Le funzioni sperimentate nel corso dei Progetti Integrati possono essere rilanciate e diffuse nel 2014-2020, soprattutto nel Sud, a fronte dell'esigenza:

- a) di dare alle nuove politiche per lo sviluppo territoriale un maggiore coordinamento e di garantire collegamenti adeguati tra le funzioni di grande impostazione strategica e l'attuazione delle politiche territoriali;
- b) di garantire l'integrazione "sul terreno" dei diversi fondi (aggiuntivi comunitari, aggiuntivi nazionali, ordinari) e dei diversi programmi per lo sviluppo e la trasformazione strutturale;

- c) di rafforzare la rappresentatività istituzionale e di accrescere la massa critica dei progetti locali di sviluppo; di garantire la fattibilità e di rafforzare la capacità di realizzazione e gestione delle operazioni programmate nei progetti di sviluppo territoriale;
- d) di promuovere la sussidiarietà orizzontale e di favorire l'accumulazione su scala locale di competenze per l'attuazione degli interventi di sviluppo territoriale.

Coordinamento tra PTCP e politiche di sviluppo del territorio.

Non pare si possa scindere l'attribuzione alla Provincia della competenza sul PTCP, dal complesso di poteri di amministrazione attiva di cui oggi essa potrebbe disporre, nel senso che i contenuti del piano provinciale previsti dall'art.20 TU 267/2000 ed oggi recepiti nella legislazione regionale (difesa idrogeologica, difesa ambientale, localizzazione delle infrastrutture e delle vie di comunicazione di rilievo provinciale, al paesaggio), corrispondono ad altrettante funzioni legate alla cura d'interessi provinciali quali la viabilità e i trasporti, la difesa del suolo e la tutela delle risorse idriche, lo smaltimento dei rifiuti, la valorizzazione dei beni culturali.

Quanto detto significa che effettivamente la Provincia assume una funzione di governo del territorio di media area. Un ruolo, quello della Provincia, di supplenza alla mancata riduzione dei comuni polvere ed alla loro frammentazione amministrativa, cosicché anche lo strumento del piano provinciale ha espressa finalità di ridurre la dispersione nella localizzazione delle salvaguardie e delle attività di sviluppo mediante l'identificazione di macrofunzioni localizzate in modo territorialmente unitario (aree di tutela, aree produttive etc.). Questo porta a rivedere in profondità i contenuti e gli effetti giuridici del PTCP, che non hanno più alcun collegamento con la legge fondamentale del '42, ma trovano la sua fonte, più di cinquant'anni dopo, nel TU 267/2000 e nelle leggi regionali.

Il piano provinciale è quindi un atto di ricognizione delle vocazioni territoriali di media area, ma anche piano d'indirizzo degli sviluppi sostenibili di quel territorio ed, in qualche caso, anche prescrittivo nei confronti dei piani urbanistici comunali o direttamente vincolante a fini di tutela nei confronti delle proprietà.

Il comma 2 dell'art.19 recita che "la Provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale nel settore economico, produttivo commerciale e turistico".

Al momento, non vi è attribuzione diretta di funzioni ma una clausola generale che configura la Provincia come ente "a competenza generale", ovvero ente cui non è preclusa l'azione in questi settori, che raccoglie le proposte dei comuni ai fini della programmazione economica regionale e coordina quella programmatoria comunale.

Nello stesso tempo, la legge regionale fissa ai fini della programmazione regionale la cooperazione tra i Comuni e le Province e con la stessa Regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al "servizio dello sviluppo economico".

Sono tutte petizioni di principio che, tuttavia, vanno riempite di sostanza altrimenti rimangono prive di effettività.

Dovrebbe adesso vedersi la coerenza di quanto detto con il dettato del Decreto Monti.

Occorre, a tal fine, entrare più nel merito delle questioni e mettere in evidenza che le politiche di programmazione richiedono una dimensione sovracomunale, che può essere provinciale o regionale ma che, comunque, supera la visione ristretta della dimensione comunale. E la Provincia come ente di media area è naturalmente destinata a svolgere diverse funzioni promozionali, quali quella di collante delle esigenze locali, di partenariato, d'indirizzo strategico delle nuove ipotesi di sviluppo. Non sono azioni che possono essere svolte isolatamente e per questo la legislazione parla di collaborazione

con i comuni, di assistenza, di cooperazione nella realizzazione di strategie e politiche che individuino interventi ed opere tese a migliorare il contesto territoriale e ad accrescere le potenzialità dello sviluppo locale in modo unitario, in rapporto alle specifiche vocazioni delle aree interessate.

Se colleghiamo queste politiche alla pianificazione provinciale otteniamo quello che è divenuto, anche a livello comunitario, un elemento imprescindibile: **la territorialità della programmazione.**

D'altronde, l'esperienza della programmazione a livello locale mette in evidenza che questa ha possibilità di successo se i poteri pubblici che la promuovono dispongono anche di strumenti di pianificazione territoriale.

Non è un caso che le politiche di programmazione nazionale dei fondi comunitari puntino sul sistema delle autonomie per l'attuazione concreta di tali politiche. Pensiamo a tutte le regioni che intravedono nella provincia un ruolo di sostegno allo sviluppo locale attraverso gli strumenti della programmazione comunitaria.

3) Ruolo della Provincia nell'attuale sistema di programmazione socio-economica, ed in particolare nel settore del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego, in coerenza in quello sociale e sanitario, così come in quello dell'istruzione e della formazione professionale e dello sviluppo locale, come risultante di processi sviluppatisi nel tempo ed in larga parte fino ad oggi poco coordinati, sicuramente non integrati.

Il processo di decentramento tende a valorizzare la Provincia quale entità di area vasta capace di rappresentare e tutelare gli interessi e lo sviluppo socio economico del territorio di riferimento, intermedio tra il Comune, che detiene la primazia dell'esercizio di tali funzioni, e la funzione programmatrice e regolatrice della Regione.

La Provincia assume anch'essa il ruolo di rappresentanza e tutela degli interessi del territorio in alcune tematiche tipiche, come le funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro o le attività formative, che i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni amministrative, ricorrendo ai livelli territoriali più ampi solamente qualora lo richiedano esigenze di unitarietà, assegnano ad essa.

Nello stesso periodo temporale in cui, come Province, si è chiamati a programmare in materia di interventi per gli occupati a rischio, le persone in cerca di occupazione e le persone svantaggiate, si stanno definendo nuovi strumenti normativi e di programmazione in settori affini alle politiche attive del lavoro: l'istruzione e la formazione professionale (FSE), lo sviluppo locale (FESR e PTC) il sociale ed i servizi alla persona, il sanitario e la salute (Piano Sociale Regionale e Piano Socio Sanitario Regionale), i quali avranno lunga persistenza nel tempo.

In funzione di ciò, si ritiene che il Fondo Sociale Europeo, destinato a "qualificare la popolazione e il lavoro", rappresenti uno strumento strategico al servizio delle politiche di sviluppo economico e della coesione sociale del territorio la cui rappresentazione può essere sintetizzata nel Profilo di Salute: descrizione quantitativa e qualitativa dello stato di salute (benessere/malessere) della popolazione attraverso l'individuazione di una serie di fattori che, direttamente o indirettamente, la influenzano tra cui, sicuramente il lavoro, la formazione ed il sistema dei servizi.

Occorre fare uno sforzo affinché sia i rispettivi sistemi di programmazione che i contenuti degli interventi programmati abbiano una coerenza interna ed esterna: i contenuti devono essere definiti in una logica complessiva di sviluppo socio economico del territorio richiamando lo stesso sistema "valori – diritti – obiettivi - azioni", ricercando integrazioni e sinergie attraverso:

- programmazione e definizione delle iniziative secondo una logica di governance multilivello, attraverso strategie condivise e coerenti alle diverse scale territoriali (comunitaria, nazionale, regionale, locale);
- la ridefinizione della dimensione territoriale la quale sottende l'idea del policentrismo quale fattore di competitività regionale. Si prevede conseguentemente l'individuazione e il rafforzamento delle territorialità attive, capaci di organizzazione e, per questo, produrre valore aggiunto territoriale;
- una progettualità integrata, in coerenza con la dimensione di medio-lungo termine propria della strategia comunitaria. Ciò prevede la ricerca di sinergie e complementarietà fra i diversi fondi (F.E.S.R., F.S.E., F.E.A.S.R., FAS ecc.), le altre politiche comunitarie e nazionali, le risorse supplementari rese disponibili a livello regionale.

La funzione indispensabile di Programmazione intermedia che la Provincia svolge ormai da tempo anche sul tema delle politiche sociali impone uno stretto raccordo con Enti Locali e Terzo settore, attuando così un principio di sussidiarietà sostanziale spesso dichiarato e poco attuato. La prossimità dei servizi ai cittadini, punto cardine della sussidiarietà deve provare pieno adempimento, impegnando ulteriormente la Provincia a svolgere politiche di accoglienza e sostegno delle autonome iniziative dei cittadini associati per lo svolgimento di attività di interesse generale. In questo contesto il rapporto convenzionale con i Comuni e gli Enti Locali in genere, diventa strategico per l'attuazione di politiche di inclusione sociale che nascano dal territorio a favore del territorio stesso.

Formazione informazione e progettazione POR - FSE e FESR – altri finanziamenti pubblici e privati.

Questo Assessorato ritiene di fondamentale importanza accrescere il livello complessivo delle conoscenze e favorire lo scambio delle informazioni per rendere maggiormente coeso e funzionale il sistema del Welfare Provincia.

A tal fine si ritiene sia necessario aumentare e migliorare la capacità del sistema di attivare risorse ulteriori per la formazione e l'informazione, contribuendo a migliorare l'omogeneizzazione di servizi e interventi sul territorio. Pertanto è necessario redigere ed avviare **un piano provinciale per la formazione l'aggiornamento professionale degli operatori del sistema provinciale dei servizi alla persona**. Alla stregua del sistema informativo e dell'osservatorio sulle politiche sociali, la formazione e l'aggiornamento degli operatori rappresenta una necessità centrale per assicurare continuità e qualità al processo di riforma del sistema territoriale dei servizi.

In concreto il piano dovrà:

- sviluppare percorsi formativi dedicate al personale degli Uffici di Piano;
 - attivare percorsi di formazione per il personale dei servizi, su tematiche ritenute di particolare importanza soprattutto per quel che riguarda il coordinamento e l'organizzazione, nonché formazione su misure attivate in aree specifiche della Regione Campania.
- La formazione può e deve essere rivolta non solo al personale dei servizi, ma anche agli amministratori degli enti ed istituzioni del territorio;
- realizzare le Conferenze zonali su temi fondamentali, in particolare sul federalismo fiscale;
 - organizzare incontri formativi per gli amministratori locali, in particolare per gli assessori alle politiche sociali o consiglieri delegati;

- attuare corsi specifici di formazione informazione aggiornamento destinati agli operatori e ai professionisti del sociale;
- creare un ufficio progetti provinciale che funzioni da cabina di regia, anche a supporto degli ambiti sociali dei comuni e/o di altri enti con i quali sia possibile e/o utile stabilire rapporti di collaborazione, partenariato, associazione etc.

Osservatorio Politiche Sociali: Cabina di regia per la Predisposizione di atti, progetti e dati finalizzati all'attivazione di servizi e interventi speciali o finanziati da fondi Comunitari.

La dimensione provinciale appare la più adatta al raggiungimento di risultati di rilievo pertanto attraverso attività specifiche si auspica di rafforzare il livello di coesione del territorio e in generale la capacità di collaborazione sovra comunale e inter ambito.

Per offrire ai comuni del territorio e agli Ambiti, attraverso l'osservatorio, un supporto concreto alla progettazione in ambito comunitario è necessario indire un tavolo di consultazione con i livelli regionali su tali temi a partire dalla DGRC di programmazione dei fondi europei di area sociale n. 1200 del 3 luglio 2009 per la quale vanno definite e contrattate modalità e procedure chiare di spesa e in esse il ruolo delle Province e degli Ambiti territoriali.

Si rende necessario, inoltre, definire il trasferimento delle deleghe in materia di formazione professionale nel solco dell'atto di indirizzo adottato dalla GR lo scorso 23 gennaio 2009.

Un altro "banco di Prova" sono i progetti PIU' che prevedono espressamente la programmazione di servizi sociali al loro interno. In particolare la normativa assegna una maggiorazione fino al 5% del finanziamento assegnato per finanziare espressamente servizi alla persona.

Attualmente nella nostra provincia sono interessate ai PIU', oltre al Comune capoluogo, solo tre città con popolazione superiore ai 50.000 abitanti: Battipaglia, Cava dei Tirreni e Scafati. Ma in prospettiva, se sarà effettuata l'estensione dei PIU' anche ai Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti, il numero dei Comuni interessati è destinato a salire. E' necessario, a tal fine, stabilire un raccordo tra i PIU' e i Piani di zona sociali.

Questo Assessorato intende attraverso la cabina di regia, costituita e operante nell'Ambito dell'Osservatorio sulle politiche Sociali, occuparsi degli "obiettivi di servizio" e dei Bandi "PIU' Europa", oltre che, in genere, dell'attivazione dei fondi comunitari.

La cabina di regia dovrebbe occuparsi della progettazione su scala provinciale ottimizzando le possibilità di ottenere la maggiore quantità possibile di risorse.

4) La Provincia di Salerno, nell'adempimento delle funzioni amministrative riferite alla valorizzazione dei beni culturali di cui all'art. 19 c. 1 lett. c) del D.Lgs 267/2000, ha acquisito un notevole bagaglio di esperienza ed è provvista di una congrua dotazione di risorse umane e strumentali, articolate nei due competenti settori Musei e biblioteche, da un lato, e Patrimonio e gestione degli immobili provinciali, dall'altro.

Tale specifica organizzazione risulta pienamente adeguata alla gestione e valorizzazione del ricco patrimonio storico-artistico-archeologico di proprietà e/o di competenza dell'Ente, che comprende 9 siti museali (Museo provinciale della Ceramica di Raito presso Villa Guariglia, il Castello di Arechi, la Pinacoteca provinciale di Salerno, l'Area archeologica etrusco-sannitica di Fratte, il Museo archeologico provinciale di Salerno attualmente in ristrutturazione, il Museo archeologico provinciale dell'Agro nocerino a Nocera Inferiore, il Museo R.A.AP. -Raccolta arti applicate- a Nocera Superiore, il Museo archeologico provinciale dell'Alta Valle del Sele a Oliveto Citra, il Museo archeologico della Lucania Occidentale presso la Certosa di San Lorenzo a Padula) e 3 sedi bibliotecarie (Biblioteca provinciale di Salerno, la Biblioteca di archeologia e storia

dell'arte presso la Direzione dei Musei a Salerno, la Biblioteca della ceramica a Villa Guariglia di Raito).

La proposta/riflessione che si intende formulare, al tavolo regionale deputato al confronto sulla programmazione 2014-2020, è dunque quella di assicurare a questa Provincia la gestione dei finanziamenti che l'Ue metterà a disposizione nell'ambito delle politiche culturali, nello specifico per la gestione e valorizzazione dei luoghi e istituti della cultura rientranti nel patrimonio provinciale.

Le strutture amministrative a ciò deputate sono validamente attrezzate e adeguate a garantire la piena efficacia ed efficienza, ma si intende perseguire anche l'**obiettivo ulteriore di attivare una gestione integrata dei servizi attinenti ai beni culturali, anche mediante l'utilizzo di protocolli d'intesa che prevedano il coinvolgimento degli altri Enti locali ed, eventualmente, anche di Associazioni e organismi privati.** Tale esercizio di funzioni di area vasta, quale organismo intermedio tra la Regione e i Comuni del territorio di competenza, è pienamente svolto da questa Amministrazione nel rispetto dei principi comunitari di sussidiarietà, decentramento, integrazione e innovazione amministrativa, già disposti con il quadro di riforma degli enti locali e accelerati dai recenti provvedimenti volti a contrastare la crisi economica.

Nell'ambito di tale strategia operativa, del resto, questa Amministrazione Provinciale si è già attivata con l'avvio dell'iter amministrativo volto all'istituzione di un "sistema museale della Provincia di Salerno" che abbia il riconoscimento della Regione Campania. È appena il caso di ricordare che ben 6 tra i Musei di proprietà e/o competenza di questo Ente hanno ottenuto l'attribuzione dello status di "musei di interesse regionale", in ragione della loro importanza e organizzazione.

In alternativa alla gestione diretta dei beni storico-culturali e allo stesso partenariato pubblico-privato, l'esperienza di altre Amministrazioni statali e locali suggerisce la possibilità, se non l'opportunità, di ricorrere alla **creazione di uno strumento di gestione museale unitario, in forma di Fondazione o comunque di organismo con personalità giuridica, tale da poter autonomamente accedere ai finanziamenti europei, nazionali e regionali.**

Tale previsione consentirebbe di realizzare, parimenti, una rete capillare che metta insieme gli istituti e i luoghi dedicati ai diversi aspetti del patrimonio culturale di questa Provincia, preservando e valorizzando in modo unitario le ricchezze di un territorio che vuole guardare al futuro nella consapevolezza del suo straordinario passato e delle diverse anime che lo costituiscono. Un variegato museo a cielo aperto, fatto di preziose testimonianze archeologiche, di capolavori artistici, di tradizioni e saperi delle comunità che li hanno prodotti, in un dialogo continuo tra uomo e natura.

Gli innegabili vantaggi che tale scelta comporterebbe sarebbero, da un lato, l'ottimizzazione dell'uso delle risorse e la creazione di economie di scopo e di scala, ancor più indispensabili in un momento di crisi economica, dall'altro la costruzione di itinerari integrati che colleghino organicamente le multiformi espressioni della storia salernitana alla vita odierna, in un continuo dialogo tra passato e presente e con una compiuta integrazione e interazione dei musei con il patrimonio culturale dei luoghi in cui essi sorgono.