



*Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con  
il decentramento e l'innovazione  
amministrativa della PA, regionale e locale*

Napoli, 26 marzo 2012 - Auditorium Centro Direzionale di Napoli

## **“Territorializzare le politiche di coesione”**

*Achille Flora*

*Seconda Università degli Studi di Napoli*

### **1. Le domande d'innovazione**

Tra le condizionalità ex-ante per l'accesso ai Fondi comunitari credo che sia centrale, oltre al recepimento della legislazione comunitaria e all'esistenza di un Quadro Strategico nazionale o regionale, quella relativa all'efficienza degli organi istituzionali nella gestione amministrativa dei Fondi comunitari. Finora questo requisito è stato molto carente, sia relativamente alla velocità degli impegni e alla spesa, sia nella gestione dei progetti approvati e finanziati. Il rapporto elaborato dal NVVIP regionale per i Progetti Integrati POR 2000-2006 ha evidenziato diverse criticità: mancata integrazione gestionale delle opere; attuazione incoerente del modello di deroga delle responsabilità (delega ai “responsabili di misura” delle fasi attuative del programma); mancata attuazione del principio dell'intersectorialità nelle fasi di attuazione e gestione; mancata integrazione tra misure FESR ed FSE. Sono punti di critica rilevanti se vengono collegati ai risultati, da cui emerge: un numero molto elevato di progetti dispersi di dimensione media ridotta, cui si contrappone la loro concentrazione nei territori a più alta intensità d'uso, oltre all'elevata incidenza di finanziamenti in regime di aiuto. Una modalità operativa che, quindi, non solo non ha rispettato il principio della concentrazione delle risorse, né quello dell'integrazione delle politiche su base territoriale, ma ha contribuito a perpetuare lo schema di sviluppo spaziale monocentrico regionale. Una responsabilità che non è attribuibile solo all'ente regionale, visto che i Comuni hanno moltiplicato la loro presenza in diversi e numerosi strumenti della programmazione negoziata, con un'evidente finalità di pervenire all'erogazione di finanziamenti più che avanzare realistici progetti di sviluppo.

E' da questa dispersione di risorse ed inefficienza ed inefficacia amministrativa che nasce la revisione delle politiche di coesione, proprio con la finalità di porre un freno alla deriva distributiva. Finalità che ha introdotto non solo condizionalità di accesso, ma anche un processo negoziale che porti ad un Quadro strategico comune per orientare gli investimenti e un contratto di partnership tra Stati e Commissione europea per stabilire le priorità negli investimenti, allocazione di risorse, condizioni e obiettivi da raggiungere. Sul piano nazionale si è predisposto un Piano di Azione Coesione che, attraverso la creazione di un Gruppo di Azione, stabilisca un rapporto diretto con la Commissione europea, mentre attraverso la Conferenza Stato-Regioni si è proceduto a revisionare i programmi cofinanziati. Un'articolazione di momenti di rendicontazione e verifica che dovrebbe funzionare da argine per l'utilizzo dei fondi che esulino dalla priorità stabilite.

Alla Regione e alle Autonomie Locali, entro un quadro operativo molto vincolato, rimane la responsabilità di individuare nei territori le carenze nell'offerta di servizi locali e la dimensione



*Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con  
il decentramento e l'innovazione  
amministrativa della PA, regionale e locale*

**Napoli, 26 marzo 2012 - Auditorium Centro Direzionale di Napoli**

territoriale entro cui offrirli. Le conclusioni della Quinta relazione sulle politiche di coesione della Commissione europea hanno proposto di allinearle agli obiettivi enunciati nella Strategia di Europa 2020, obiettivi su cui Italia, Mezzogiorno e regione Campania evidenziano un grave ritardo. L'offerta di servizi pubblici locali, differenziati territorialmente, può rappresentare un veicolo di accelerazione nel superamento dei ritardi accumulati.

Ovviamente questo richiede conoscenza delle problematiche territoriali e un approccio integrato delle politiche per migliorare l'insieme del contesto.

## **2.L'azione riformatrice avviata dalla Giunta regionale**

Credo sia prematuro emettere giudizi sull'operato di una Giunta quando il suo mandato non si è ancora concluso. Di certo questa Giunta sconta un primo periodo di sostanziale fermezza del suo intervento, anche perché frenata dai vincoli conseguenti allo sfioramento del Patto di stabilità interno, attuato dalla Giunta precedente per far fronte alle gravi emergenze prodotte dalla crisi. Di recente la sua azione legislativa si è però attivata ad ampio raggio in diversi ambiti (lavoro, turismo, paesaggio per citarne i più significativi). Sono interventi e/o progetti di legge che hanno sollevato dibattiti, anche dai toni aspri, sulla loro efficacia e che, in relazione alle norme relative alla tutela del paesaggio, hanno sollevato critiche basate sul privilegio assegnato alle esigenze abitative rispetto a quelle di tutela. Quello della tutela del paesaggio è un elemento centrale delle politiche regionali, poiché una sua compromissione, in termini ambientali ma anche di immagine, può vanificare le politiche messe in campo per la sicurezza stessa del territorio, la sostenibilità dello sviluppo e anche prospettive di sviluppo turistico. L'individuazione di ambiti territoriali omogenei e delle loro vocazioni produttive può, ovviamente, aiutare nell'assumere scelte specifiche, così come l'integrazione delle politiche su base territoriale può consentire di evitare di mettere in campo sullo stesso territorio politiche dagli effetti contrastanti. Al contrario, se si legifera predisponendo, in ogni settore, specifici apparati per la gestione, il territorio viene ancora una volta frammentato in tanti centri decisionali, questa volta settoriali, che rallentano e burocratizzano l'attuazione delle politiche (per un approfondimento di questa tematica si rinvia all'intervista di O. Cammarota al Denaro del 13/03/12). L'assunzione degli ambiti territoriali individuati dal PTR come riferimento delle politiche, potrebbe contribuire a rovesciare la logica tradizionale degli interventi (prima le politiche settoriali, poi il loro eventuale adattamento al territorio), assumendo un territorio (un sistema locale) e le sue problematiche al centro delle politiche e verificando quali tra queste sono utili al suo sviluppo.

Una nuova metodologia, quindi, che per realizzarsi richiede di costruire forme di partecipazione delle popolazioni locali al ridisegno delle prospettive del loro territorio. Si tratta di adottare un approccio che punti a ricostruire quella frattura verificatasi tra i vari ambienti in cui le popolazioni vivono e producono (fisico, costruito, antropico), realizzando uno strumento (A.Magnaghi, 2009,



*Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con  
il decentramento e l'innovazione  
amministrativa della PA, regionale e locale*

Napoli, 26 marzo 2012 - Auditorium Centro Direzionale di Napoli

propone di definire uno “Statuto dei luoghi”) che descriva le identità e le invarianti territoriali, le modalità di trattamento dei valori territoriali come risorse potenziali e stabilisca le regole della trasformazione.

Il territorio campano contiene una ricchezza di risorse potenziali, materiali e immateriali, che richiedono, per assurgere al ruolo di vero e proprio fattore di sviluppo, politiche di valorizzazione. Politiche che, entro un quadro ordinatorio definito dalla pianificazione strategica regionale, devono rappresentare l'asse fondamentale della ricostruzione del rapporto tra uomo e ambiente, valorizzando le istituzioni di prossimità e dando voce alle esigenze che vi si manifestano.

### **3. Le nuove sfide**

La Quinta relazione sulla politiche di coesione elaborata dalla Commissione europea ha introdotto la dimensione della coesione territoriale, in linea con le indicazioni elaborate dal Libro Verde sulla coesione territoriale (2008), con attenzione al ruolo delle città, aree geografiche funzionali e aree con problemi geografici o demografici e a strategie macroregionali. Quest'attenzione, per tradursi in politiche, richiede una loro integrazione e diversificazione, una dimensione territoriale nell'accesso ai servizi, un'appropriazione della politica a livello nazionale e regionale, in linea con le proposte elaborate da F. Barca (*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, 2009) che propone un approccio “*place-based*” (una strategia di lungo periodo finalizzata a ridurre inefficienze ed esclusione sociale in specifici luoghi, attraverso la fornitura di beni e servizi pubblici integrati e adattati ai contesti locali) e con l'approccio multidimensionale allo sviluppo proposto dalla commissione Stiglitz, Sen, Fitoussi, (2009). Le nuove politiche di coesione s'ispirano ad un principio d'integrazione tra approccio dal basso (*bottom-up*) e dall'alto (*top-down*), superando una contrapposizione meramente ideologica tra queste due modalità di conduzione delle politiche di sviluppo, prevedendo diversi momenti di raccordo, verifica e controllo tra istituzioni preposte alla progettazione e attuazione locale e istituzioni nazionali ed europee.

L'applicazione di questa metodologia nella regione Campania richiede di recuperare l'impostazione contenuta nel Piano Territoriale Regionale (PTR), teso a ricercare immagini di cambiamento piuttosto che definizioni regolative del territorio, individuando cinque quadri territoriali di riferimento, tra cui il *quadro dei Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS)*, di cui se ne individuano 45, sulla base della geografia dei processi di auto-riconoscimento delle identità locali e di auto-organizzazione nello sviluppo. Ma, dall'altro, di attuare concretamente la strategia regionale, enunciata nel POR Campania 2007/13, all'Asse VI “*Sviluppo urbano e qualità della vita*”, che attribuisce alle città medie un ruolo trainante in quanto “*nodì della rete nella promozione della competitività e dell'attrattività del territorio*” per realizzare un “*policentrismo urbano*” che superi i gravi squilibri territoriali regionali che verificano un eccesso di concentrazione di popolazione e di attività produttive nell'area metropolitana di Napoli.



*Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con  
il decentramento e l'innovazione  
amministrativa della PA, regionale e locale*

Napoli, 26 marzo 2012 - Auditorium Centro Direzionale di Napoli

L'adozione di una visione policentrica del territorio si basa su decentramento amministrativo e maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione, poiché si tratta di articolare una “*governance multilivello*” che, partendo dal ruolo dei Comuni da associare o coordinare negli ambiti territoriali individuati dal PTR, sia in grado di recuperare la conoscenza delle problematiche dei singoli sistemi territoriali in termini di carenza rispetto agli obiettivi di Europa 2020 e di attivare i necessari interventi correttivi.

Solo così le proposizioni, enunciate nei vari documenti strategici, diverranno opzioni concrete e consentiranno di individuare priorità e scelte negli investimenti da finanziare, superando il fenomeno deleterio della dispersione di risorse e concentrandole negli ambiti territoriali che possono costituire un volano per lo sviluppo. Solo così il territorio potrà valorizzarsi in termini di una vera e propria risorsa per lo sviluppo.

Napoli 15.03.2012