

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

3 - Le nuove sfide (Le possibili soluzioni innovative sulle sfide aperte per il 2014-2020)

*Lo scenario della crisi mondiale e le strategie suggerite per il suo superamento, richiedono la massima valorizzazione del "territorio come risorsa". Da ciò deriva l'esigenza di integrare pianificazione territoriale e programmazione delle politiche di sviluppo e inclusione sociale, ...*

- Come considera, dal suo punto di vista, l'ipotesi di assumere il Piano Territoriale Regionale come possibile "cornice ordinatoria" per il decentramento, l'adeguamento e l'innovazione amministrativa del Sistema pubblico, regionale e delle AALL ?

Non vi è alcun dubbio che la crisi in atto ha reso molto più difficile il compito di garantire una futura crescita economica dimezzando, di fatto, il nostro potenziale. Un gran numero di piani d'investimento, talenti e idee rischiano di andare persi per le incertezze, la stasi della domanda e la mancanza di finanziamenti. L'Europa, oggi, deve fare scelte chiare ma difficili, trovandosi ad affrontare contemporaneamente la sfida immediata della ripresa e le sfide a lungo termine, per riacquistare competitività e porre le basi per una curva crescente di prosperità nei Paesi ad essa aderenti. Occorre dunque attuare una strategia che trasformi l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale.

Dopo una valutazione della strategia di Lisbona, la Commissione europea ha adottato, il 3 marzo 2010, la sua proposta sulla strategia Europa 2020, nella quale presenta tre priorità che si rafforzano a vicenda: una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e sette iniziative faro per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario. La Commissione propone inoltre cinque obiettivi principali per definire qual è l'UE che vuole nel 2020 e monitorarne i risultati. Per garantire che ciascuno Stato membro adatti la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica bisogna che, questi traguardi, vengano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali. La strategia richiederà un solido quadro di governance e una vigilanza, a livello di ogni singolo paese, più mirata in modo da garantire una realizzazione efficace entro termini prestabiliti.

La strategia UE 2020 dunque non è soltanto una questione di spesa, ma evidenzia la necessità di eliminare le strozzature e conseguire i suoi obiettivi attraverso la mobilitazione di tutti gli strumenti disponibili per valutare, in ogni circostanza, qual è la migliore combinazione delle politiche per il raggiungimento degli obiettivi attesi; legislazione, coordinamento, spesa o l'insieme di tali elementi, il rispetto del principio di sussidiarietà (chi può farlo meglio), del principio di proporzionalità (progettazione del programma di spesa) per conseguire, in maniera ottimale, i risultati attesi. Tali risultati si possono raggiungere solo se si definiscono chiaramente i compiti, le risorse e le responsabilità in modo ben concertato tra i livelli di governance UE, nazionale, regionale e locale.

Il QSC "Quadro Strategico Comune" è il documento che traduce gli obiettivi generali e specifici della strategia dell'Unione, in cui si stabiliscono, per ciascun obiettivo tematico, le azioni chiave che ogni Fondo deve sostenere, quali meccanismi deve attivare per garantire la coerenza della programmazione con le politiche economiche e dell'occupazione degli Stati membri e dell'Unione. Si concorderanno, in fase iniziale, i "Contratti di Partenariato" tra Commissione e gli Stati membri in cui si definiranno gli obiettivi tematici, a livello nazionale, e quale sarà l'impegno concreto per l'attuazione degli obiettivi Europa 2020.

I Fondi del QSC devono rispondere a una pluralità di esigenze di sviluppo a livello subregionale e locale. Per facilitare la realizzazione di interventi multidimensionali e trasversali la Commissione, propone di rafforzare le iniziative di tipo partecipativo attraverso l'attuazione di strategie integrate di sviluppo locale, favorire la formazione di gruppi di azione locale ad opera di associazioni collettive, incluse le autorità locali,

le ONG e i partner economici e sociali sulla base dell'esperienza dell'approccio LEADER. Quindi vi è un forte sostegno alla Programmazione Integrata.

La Commissione difatti propone un approccio più integrato dell'investimento europeo, che comprende norme finanziarie e di ammissibilità comuni e l'introduzione di programmi plurifondo per l'FESR, l'FSE e il Fondo di coesione, in via opzionale.

Le azioni e le attività saranno filtrate alla luce di alcune questioni chiave che rappresentano i requisiti della futura programmazione:

- *l'orientamento ai risultati* in cui non ci si limita, solo, alla verifica della conformità dell'intervento, quantità della spesa, ma piuttosto a valutare la qualità e l'efficacia nell'utilizzo dei fondi; si dovranno stabilire obiettivi intermedi e finali chiari e quantificabili sia a livello di programma che di progetto;
- *condizionalità*, vale a dire la presenza di un sistema di "condizioni" che garantisca un efficace utilizzo dei Fondi e quindi il raggiungimento degli obiettivi. I nuovi regolamenti prevedono tre tipi di condizionalità *ex-ante*, *ex-post* e *macroeconomiche*. In particolare le condizionalità *ex-ante*, che si distinguono in condizionalità tematiche e generali, rappresentano le condizioni che devono essere soddisfatte quale prerequisito per l'erogazione dei Fondi.

Il FESR, in particolare, mira a rafforzare la coesione economica e sociale correggendo gli squilibri tra le regioni UE, inoltre sostiene lo sviluppo regionale e locale cofinanziando investimenti nei seguenti campi: R&S e innovazione, cambiamento climatico e ambiente, sostegno alle PMI, servizi di interesse economico generale, infrastrutture per le telecomunicazioni, l'energia e i trasporti, sanità, istruzione e infrastrutture sociali, sviluppo urbano sostenibile.

Nell'art. 5 della proposta di regolamento del FESR, si stabiliscono le priorità d'intervento e d'investimento da sostenere nell'ambito degli obiettivi tematici indicati all'articolo 9.

Si riportano di seguito gli ambiti del sostegno del FESR:

- investimenti produttivi che contribuiscono alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro sostenibili, tramite aiuti diretti a investimenti in piccole e medie imprese (PMI);
- investimenti in infrastrutture che forniscono servizi di base ai cittadini nei settori dell'energia, dell'ambiente, dei trasporti e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC);
- investimenti in infrastrutture sociali, sanitarie ed educative;
- lo sviluppo del potenziale endogeno promuovendo lo sviluppo regionale e locale, la ricerca e l'innovazione.

Queste misure comprendono:

- i) investimenti fissi in attrezzature e infrastrutture di ridotte dimensioni;
- ii) sostegno e servizi a imprese, in particolare a PMI;
- iii) sostegno a organismi pubblici di ricerca e innovazione e a investimenti in tecnologie e nella ricerca applicata nelle imprese;
- iv) la creazione di reti, la cooperazioni e lo scambio di esperienze tra regioni, città e attori ambientali, economici e sociali interessati.

Da questa breve sintesi sulla strategia, programmazione e le modalità d'attuazione si evince che saranno sostenute le concentrazioni degli interventi verso grandi opzioni strategiche, privilegiando l'approccio integrato (in termini di fonti finanziarie, operatori istituzionali, territori, settori/comparti di intervento) evitando così la dispersione di risorse tra tutti i possibili settori o sotto settori di intervento. E' quindi prioritario che il partenariato istituzionale/economico-sociale siano coinvolti nel condividere le scelte, a monte dei processi decisionali, attraverso pratiche concertative.

La cooperazione istituzionale (verticale e orizzontale) nella fase di attuazione costituisce, dunque, il modello preferenziale con il quale si realizzeranno gli interventi sul territorio privilegiando la promozione e la partecipazione, in forme e con intensità diverse, di più soggetti istituzionali per il conseguimento degli obiettivi della politica regionale di coesione.

Le indicazioni, dunque, vanno verso un consolidamento "organizzato" della cultura del partenariato, sia presso le amministrazioni coinvolte, sia presso le stesse parti socio economiche; animazione, informazione, crescita delle competenze e affiancamento al partenariato economico e sociale e alle AALL, sono gli elementi essenziali per ridurre le distanze tra istituzioni di governo, comunità amministrate e parti sociali nel rispetto dell'obiettivo che mira alla costruzione di una società più inclusiva.

Il principio da perseguire è dunque l'**unitarietà di "Pensiero"** per una crescita intelligente e innovativa; per uno sviluppo sostenibile, che generi coesione sociale; che sia in grado di fare rete, dei saperi,

di competenze, logistiche e di comunicazione, senza le quali non è data possibilità di esistenza della fabbrica moderna. Lo stesso sviluppo economico o è prodotto dai sistemi locali quali soggetti e protagonisti attivi o si rivela effimero incapace di misurarsi nella competizione globale, privo di coesione sociale, senza reti di supporto che generino innovazione di pensiero. Il territorio è diventato l'ambiente strategico ove produrre per competere.

In questa ottica è necessario rafforzare e mettere a sistema l'esperienza fatta nelle passate programmazioni, in cui sono stati attivati procedimenti pubblici partecipati dal basso e conducenti allo sviluppo endogeno ed integrato, di unità territoriali omogenee, attraverso l'attivazione di strumenti operativi integrati e complementari (LEADER, Patti Territoriali, PRUST, PIT ecc) e che oggi rappresentano Organismi strutturati nel territorio e strutturanti il territorio stesso. La base su cui si sono consolidati è quella di un **“progetto conoscenza”** di un'area omogenea, di pianificazione integrata e complessa, di impegno per la sostenibilità delle azioni integrate di sviluppo locale, con la particolarità che l'insieme procedimentale è stato promosso e partecipato da un'unica Partnership attiva locale. Questo lavoro partecipativo, ed i procedimenti perfezionati, hanno elevato queste unità territoriali a Organismi in grado di stipulare Intese a carattere verticale (Sistema delle AALL, Regioni e Stato).

Purtroppo una delle criticità rilevate è che la capacità operativa di questi Organismi, in grado di guidare lo sviluppo di porzioni di territorio, spesso si infrange o viene stritolata da burocrazie e ostacoli di carattere organizzativo, di incapacità istituzionale verso forme di accompagnamento/coordinamento evolute e competitive, in grado di fornire il supporto necessario per confrontarsi e competere con i mercati nazionali, europei e globale.

La necessità di rispondere a queste esigenze ormai è cogente e stringente e l'Istituzione sovra locale meglio rispondente a questa domanda di organizzazione di tutte le forme di sviluppo locale, complessa, è la filiera istituzionale pubblica regionale, che deve porsi come interlocutore forte, superando di fatto tutte le frammentazioni che spesso generano rapporti autoreferenziali e individualistici.

Da quanto detto l'idea di affidare ad uno strumento come il PTR la funzione di cornice ordinatoria, di una matrice complessa, potrebbe essere la soluzione per iniziare quel processo di coordinamento auspicato e necessario, come richiesto dai nuovi regolamenti comunitari. Del resto i 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS), che compongono il PTR, sono stati opportunamente definiti sottolineando la componente dello sviluppo strategico, individuando la geografia dei processi di auto-riconoscimento delle identità locali e di auto-organizzazione nello sviluppo, confrontando il “mosaico” dei patti territoriali, dei contratti d'area, dei distretti industriali, dei parchi naturali, delle comunità montane, dei PIT, dei Prusst, dei Gal.

Questi Sistemi rappresentano quindi delle aree territoriali, **nodi di sviluppo strategico**, in cui, attraverso adeguati protocolli con le Province, con i soggetti istituzionali e gli attori locali, si possono definire progetti locali individuando gli impegni, le risorse e i tempi per la loro realizzazione.

Quindi il PTR nasce già come cornice ordinatoria, con l'obiettivo di contribuire all'ecosviluppo secondo una visione che attribuisce al territorio il compito di mediare cognitivamente ed operativamente tra la materia della pianificazione territoriale e quella della promozione e della programmazione dello sviluppo.

L'utilizzo del PTR e dei STS, come **nodi** di sviluppo, potrebbe avere dunque la funzione di agevolare l'operatività Istituzionale multilivello, attraverso un percorso di affinamento di regole certe secondo una “leale collaborazione”, considerando la sua configurazione reticolare come nodi da connettere e mettere a sistema. Questa rete di relazioni farebbe del territorio campano uno spazio fortemente strutturato, per articolazioni spaziali con l'obiettivo di portare la Regione a far rete.

La trasformazione auspicabile, quindi, riguarda l'organizzazione amministrativa modificando l'azione pubblica, soprattutto, verso il decentramento, il principio di sussidiarietà, le intese e gli accordi ai vari livelli.

Il riferimento alla governance multilivello comporta anche una forte attenzione alla attivazione di una decisa collaborazione interistituzionale, verticale e trasversale, che va dall'affermazione del concetto di autonomia dell'Ente locale, alla cooperazione tra gli assessorati regionali competenti, alle rappresentanze territoriali ministeriali e agli enti funzionali, dove non si intende affermare il prevalere di nessun livello di governo sull'altro ma di una pratica che, per quanto faticosa, non deve tradursi né in genericità operativa né in concertazione puramente fittizia.

Il PTR potrebbe rappresentare, quindi, nella definizione dei diversi STS come **nodi di sviluppo strategico** alla cui dimensione è conveniente integrare pianificazione e programmazione, una griglia di riferimento, sperimentale, rispondente ad un'azione complessa e integrata con la funzione di Metaorganizzatore Istituzionale. Il Metaorganizzatore come attore chiave capace di fornire servizi nella logica del **“confronto preventivo”**, con il compito di coordinare l'azione programmatica della Politica con il

*“fare”* delle parti socio-economiche che operano sul territorio, lo scopo è quello di individuare e indirizzare ogni forma di progettualità, derivante da un’analisi dettagliata, tesa ad evidenziare le reali esigenze non solo dei territori, ma soprattutto del mercato. Esso ha il compito di organizzare il processo di soddisfazione di un bisogno complesso, basato sulla costruzione di una rete che considera il territorio come spazio fortemente strutturato per storia, per articolazione spaziale, di società ed ambiente e sistemi insediativi, con l’obiettivo di portare la Campania a “far rete” con più forza, fornendo regole, conoscenze, informazioni tra i diversi attori che ne fanno parte.

Quindi l’intervento di un Soggetto, che sia in grado di analizzare i bisogni complessi dei singoli secondo una visione di insieme, è necessario per gestire i rapporti che si vengono ad instaurare tra i vari attori facilitando la realizzazione di legami sempre diversi tra loro e favorevoli alla genesi ed alla crescita dello sviluppo.

Città, aree metropolitane, distretti e Regioni, oggi competono tra loro per attirare investimenti industriali, per essere preferiti e scelti come sedi di istituzioni scientifiche, finanziarie, di ricerca, di enti sopranazionali dalle finalità politiche e culturali.

Questa competizione è sempre meno riducibile alla tradizionale competizione istituzionale-politica, che nel nostro paese si è spesso cristallizzata in biechi municipalismi, non si basa sulla potenza ma sull’efficienza e l’efficacia; la logica non è quella dell’imposizione, ma dello scambio; il fine non è quello di sancire un primato con la forza, ma soddisfare le richieste del mercato.

A livello globale, quindi, assistiamo ad una nuova forma di concorrenza, dove sono i sistemi territoriali che competono tra loro e non più i singoli soggetti legati al territorio