

I nuovi orizzonti del Vallo di Diano

Il passaggio di fase per la programmazione 2014-2020.

Un punto sullo *stato dell'arte*

Documento di base per il Seminario del 13/12/2013

1° bozza - Novembre 2013

Premessa

La programmazione comunitaria per il periodo 2014-2020 offre l'opportunità di rilanciare i programmi di sviluppo integrato per l'intero *Sistema Territoriale di Sviluppo* (STS) amministrato dai Comuni che costituiscono la Comunità Montana Vallo di Diano.

Nel corso del 2013 la Comunità Montana, con la collaborazione di Legautonomie Campania, ha esplorato le nuove opportunità programmatiche ed ha effettuato un riesame delle esperienze svolte nei precedenti periodi di programmazione.

Nel lavoro dei *Laboratori* realizzati con il Formez nell'ambito del Progetto *Capacity Sud*, si è potuto meglio analizzare i punti di forza e di debolezza del STS e accrescere la conoscenza di strumenti, organizzazione amministrativa e modalità di progettazione richiesti per l'accesso alla programmazione e per l'utilizzo efficace dei Fondi comunitari.

Nella nota che segue si riepiloga sinteticamente lo "stato dell'arte", allo scopo di ***mettere a fuoco*** il percorso ancora da compiere affinché il territorio, le comunità e i Comuni del Sistema Territoriale di Sviluppo del Vallo di Diano possano utilizzare al meglio le occasioni offerte dalla programmazione comunitaria 2014-2020 e oltre.

Le opportunità e i vantaggi competitivi del STS Vallo di Diano

La programmazione 2014-2020 indirizza gli Stati membri sullo *sviluppo orientato ai luoghi*, con particolare attenzione alle Città e alle Aree interne. Il Regolamento comunitario introduce strumenti finanziari di intervento che consentono di praticare tali indirizzi.

Lo ***Sviluppo Locale Partecipativo*** (SLoP – art. 28-31 del RRDC) e gli ***Investimenti Integrati Territoriali*** (ITI – art. 99 del RRDC), infatti, costituiscono –per la prima volta- un quadro di riferimento procedurale e normativo che disciplina organicamente le azioni integrate per lo sviluppo territoriale.

Il Regolamento, altresì, dispone le *condizionalità ex ante* da realizzare affinché il processo di spesa, e dunque i programmi operativi, possano svolgersi con efficacia, efficienza, economicità e ... orientamento al risultato. Su tali aspetti assume particolare rilevanza il documento "*Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020*" (DPS - 27/12/2012).

Il **STS Vallo di Diano** ha il **vantaggio competitivo** di aver già praticato in via sperimentale le culture operative richieste nella nuova programmazione.

La **Comunità Montana Vallo di Diano**, infatti, nel corso dei precedenti periodi di programmazione, ha promosso e accompagnato importanti iniziative fondate sul Partenariato e la concertazione locale (Patto Territoriale, GAL, PIT, Accordo di Reciprocità nel 2009).

Tali esperienze sono valse a far crescere la consuetudine alla cooperazione e collaborazione tra Comuni del STS, parti economiche e sociali, con istituzioni di governo sovralocali, ... ma queste pratiche non sono ancora evolute in azione amministrativa ordinaria.

Per sfruttare il “vantaggio competitivo” che si profila per il STS Vallo di Diano, sarà utile e opportuno proseguire le attività avviate con il Progetto *Capacity Sud* e, in particolare concentrare gli sforzi su:

1) Programmazione e progettazione dello “sviluppo possibile” dell’ambito;

2) Adeguamento organizzativo, della *governance* e delle strutture amministrative locali.

Ciò nella prospettiva, sia di contribuire alla programmazione dei “**Fondi indiretti**” gestiti dallo Stato e dalla Regione; sia di poter interloquire con le diverse DG della Commissione Europea incaricate di gestire i “**Fondi diretti**” (Programmi Comunitari).

Lo stato del processo di programmazione nazionale-regionale-europea

Per la programmazione 2014-2020, si devono ancora compiere formalmente alcuni adempimenti da parte della UE, dello Stato e della Regione Campania, ma lo scenario del nuovo ciclo è in gran parte delineato.

Entro il 2013, dopo l’approvazione finale da parte delle istituzioni europee del Bilancio pluriennale e dei Regolamenti sulle politiche di coesione, è previsto che il Governo italiano presenti alla Commissione Europea la bozza dell’**Accordo di partenariato** sulla programmazione dei fondi strutturali.

Alle Regioni, per il periodo 2014-20, è destinato complessivamente un contributo europeo di circa 30 miliardi di euro, di cui 7 per le regioni più sviluppate, 1 per le regioni in transizione e 20 per le regioni meno sviluppate (tra cui la Campania).

Nella bozza di Accordo di Partenariato “attenzione particolare viene dedicata alle **aree interne del paese**, per rompere i vincoli dell’isolamento, garantire quantità e qualità dei servizi pubblici, mettendole in grado di contribuire maggiormente al rilancio del paese. Nell’ambito della strategia nazionale, **le azioni per il Mezzogiorno** sono caratterizzati da uno sforzo maggiore di individuazione di interventi a scala macroregionale, evitando i rischi di isolamento delle programmazioni regionali e definendo temi comuni di lavoro, a partire dal rafforzamento di filiere produttive di specializzazione (nel **manifatturiero**, nell’**agricoltura**, nell’**agroindustria** e nel **turismo di qualità**) e dalla realizzazione di infrastrutture leggere di connessione e integrazione delle reti.” “ Così, le politiche nazionali (Fondo Sviluppo e Coesione in corso e previsto per il 2014-20) si orienteranno sulla infrastrutture più importanti, oltre che su ambiti nei quali le politiche europee non intervengono; i **Fondi Strutturali invece investiranno sulle imprese e sulle aree territoriali, sulle persone e sulle infrastrutture leggere, in coerenza con i regolamenti comunitari.**”

Per aggiornamenti e approfondimenti, consultare il sito www.governo.it

Sul fronte regionale non si registra una partecipazione attiva della Regione Campania alle fasi di definizione dell’Accordo di partenariato Stato-UE. Il Tavolo di Partenariato regionale ha sollecitato la Giunta ad avviare il processo di concertazione, anche perché l’Accordo di partenariato prevede espressamente quanto segue:

“La programmazione conterrà programmi operativi regionali, con interventi che richiedono attenzione alla **dimensione territoriale** (come le strategie regionali di specializzazione intelligente richieste dall’Unione Europea), e richiedono adattamenti e specificazioni; in una logica, tuttavia, di sempre maggiore integrazione fra le diverse misure sui territori.” “ ... si prevede una notevole riduzione del numero dei programmi operativi e, soprattutto, al loro interno, del numero di azioni da perseguire.” ... “ I programmi diventano ovunque davvero operativi: non più solo documenti generali di orientamento. Dovranno indicare ciò che si farà, definendo con precisione i risultati attesi, le azioni per perseguirli e i tempi necessari.”

È difficile la formulazione di siffatti Programmi Operativi se la Regione non comincia da subito a raccogliere le opzioni programmatiche e progettuali dei territori.

Va qui richiamato che, già dal maggio 2013, i Sindaci del STS Vallo di Diano hanno comunicato al Ministro per la Coesione e alla Giunta regionale la propria intenzione di contribuire alla programmazione regionale con un proprio programma di Investimento Territoriale Integrato. In tal senso, Governo e Regione sono stati sollecitati a **recepire** gli strumenti SloP e ITI nell'Accordo di partenariato e nel Programma Operativo regionale.

Lo stato dell'organizzazione amministrativa. La "tempesta normativa".

Sul piano dell'organizzazione amministrativa, come è noto, il Governo ha deciso di costituire l'Agenzia per la coesione territoriale ...

"Viene rafforzato il presidio nazionale dei Fondi Comunitari. Ciò non significa ricentralizzare la spesa, ma assicurare l'impegno e la responsabilità politica delle istituzioni nazionali per una loro efficiente e rapida attuazione, per la definizione di regole ed indirizzi comuni, per la coprogettazione, il sostegno tecnico e il monitoraggio di interventi e azioni, per un incisivo ruolo della costituenda Agenzia nazionale per la coesione territoriale. Le risorse europee mirano ad incrementare il benessere dei cittadini e la competitività delle imprese: è compito di **tutte le istituzioni, a tutti i livelli**, collaborare perché ciò accada, indipendentemente dalle specifiche responsabilità gestionali.

Presidio nazionale significa assicurare l'integrazione delle politiche comunitarie, oltre che con l'azione del Fondo Sviluppo e Coesione, **anche con l'insieme delle politiche ordinarie**; contemperare l'obiettivo di avere sull'intero territorio nazionale pratiche e metodi omogenei, con le opportune esigenze di adattarli agli specifici contesti territoriali; sostenere senza discriminazioni cittadini e imprese; promuovere interventi rapidi, valorizzando la diffusione delle buone pratiche da territorio a territorio."

Le **politiche ordinarie** per l'organizzazione amministrativa attraversano, oggettivamente, un periodo estremamente confuso, con una "tempesta normativa" che genera incertezze.

Si sommano e si sovrappongono provvedimenti nazionali di natura diversa che hanno impatto diretto sugli Enti Locali e sui rispettivi apparati amministrativi (*spending review*, superamento delle Province e delle Comunità Montane, ripensamento del Tit. V riguardo alle Regioni, ...).

Di fondamentale importanza è l'implementazione dei **"Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari"** disposti dal DPS (documento del 27/12/2012 e s.m.i), anche al fine di creare la *condizionalità ex ante* richieste a tutti i livelli istituzionali per poter accedere ai fondi. A livello regionale è ancora in corso la riforma della struttura amministrativa, con il dichiarato intento di rafforzare le funzioni di indirizzo, programmazione e controllo in capo alla Regione e di decentrare funzioni gestionali e operative ai Comuni ...

A livello locale si registra la proliferazione di ambiti e "zonizzazioni" più rispondenti a politiche settoriali (l'acqua, i rifiuti, le politiche sociali, ...) che non alle esigenze di **integrazione territoriale** poste dalle politiche comunitarie.

Sul tema della riorganizzazione della PA e delle Autonomie Locali, per la territorializzazione delle politiche di coesione e sviluppo, la Regione Campania ha sviluppato due seminari (Marzo 2012 e Luglio 2013) intorno alla utilità/opportunità di assumere la L.R. 13/2008 – Piano Territoriale Regionale come strumento di riferimento-quadro per l'integrazione della pianificazione territoriale e della programmazione economica.

Numerose iniziative legislative regionali convergono su tali indirizzi, quali ad esempio la Proposta di legge per l'evoluzione delle **Comunità Montane in Unioni di Comuni** e il DDL **"Misure per l'integrazione di normative regionali, nazionali e comunitarie"**, ma si stenta ad entrare nel merito dei provvedimenti e a deliberare. Permane una situazione di sospensione e di incertezze che, di certo, non agevolerà il processo di programmazione e spesa dei Fondi comunitari.

L'unica certezza è che i Comuni restano il primo presidio dello Stato sul territorio, spesso gravati di oneri, responsabilità di fatto, funzioni che non sempre riescono a reggere.

Ciò nonostante, come vedremo, non sono mancate e non mancano proposte programmatiche e sforzi organizzativi che potrebbero ben essere valorizzati nel quadro dei nuovi scenari della programmazione 2014-2020.

Le opzioni programmatiche del Sistema Territoriale

Il **Programma di Sviluppo Territoriale** che fu elaborato nel 2009 per l'Accordo di Reciprocità e la "Idea forza" in esso formulata, costituisce ancora una valida traccia di lavoro per il STS Vallo di Diano. Occorre però considerare che i singoli progetti in esso presentati dovranno essere riesaminati, aggiornati ed eventualmente rielaborati alla luce delle nuove disposizioni (RRDC e Norme Nazionali) che sono in corso di definizione per la Programmazione 2014-2020.

Nello sforzo di elaborazione programmatica e adeguamento organizzativo effettuato per il PST, sono state di fatto ANTICIPATE le strategie comunitarie 2014-2020. Le modalità con cui si è proceduto alla elaborazione del PST non sono dissimili da quelle suggerite nel Regolamento comunitario per lo SLoP e gli ITI.

La **strategia** per attuare lo *sviluppo orientato ai luoghi* nel STS di riferimento è tuttora valida. I principi di Responsabilità amministrativa locale, decentramento, orientamento al risultato, sono insiti nella formulazione stessa del programma e con la formale costituzione degli organismi di governance richiesti per la realizzazione degli interventi.

Il PST, infatti, è stato il risultato di un'intensa attività di concertazione tra i Comuni del STS (Atena Lucana, Buonabitacolo, Casalbuono, Monte San Giacomo, Montesano S.M., Padula, Polla, Sala Consilina, Sant'Arzenio, San Pietro al T., San Rufo, Sassano, Sanza e Teggiano), il Comune di Pertosa e il Partenariato Economico e Sociale (PES) appositamente istituito.

Sul piano amministrativo, si prefigurava la CM Vallo di Diano in qualità di Soggetto Gestore e il Comune di Padula in qualità di Ente Capofila.

L'indirizzo strategico del PST e la modalità con cui è stato definito, sono coerenti con gli obiettivi e i metodi della programmazione 2014-2020:

"Il coinvolgimento del Partenariato Economico e Sociale non è stato formale, si è concretizzato con la consegna da parte dei privati e delle associazioni di Manifestazioni di Interesse ed idee progettuali che hanno arricchito il Programma di Sviluppo.

Il concetto di base rispettato e caratterizzante tutti gli interventi del PST denominato "**Città Vallo: Porta Sud della Campania**" è rappresentato dalla volontà che tutti i Comuni hanno espresso, di impattare "a volume zero".

L'approccio di dotarsi di un auto-vincolo per la valutazione degli interventi ispirata all'impatto "volume zero" è del tutto innovativo nell'ambito di progetti di portata principalmente infrastrutturale. Il progetto portante è un incrocio ben tessuto di azioni infrastrutturali che può implicare un incremento di consumo di suolo nelle aree a rinomata vocazione ambientale, quali sono i territori del Vallo di Diano.

Nel rispetto della condivisa esigenza di sviluppo ambientale sostenibile dell'intero comprensorio Città Vallo, ciascun intervento è stato concepito eleggendo quegli interventi/progetto che, a parità di risultati, avessero registrato un indice di sostenibilità pari a zero."

Nella prospettiva che la Regione Campania recepisca gli strumenti SLoP e ITI nel proprio Programma Operativo per il 2014-2020, è utile, opportuno e conveniente lavorare per rafforzare la struttura di *government* (intesa come organizzazione amministrativa) del STS Vallo di Diano.

L'organizzazione amministrativa del Sistema Territoriale di Sviluppo

Ai fini dell'efficacia, efficienza ed economicità della Pubblica Amministrazione locale, i Comuni che costituiscono la C.M. Vallo di Diano hanno dimostrato nel tempo la volontà di costruire un nuovo modello di *governance* per il territorio amministrato, già identificato come **Sistema Territoriale di Sviluppo B1** nel PTR (L.R. 13/2008) e come Ambito Identitario "**La città del Vallo**" nel PTCP recentemente approvato dalla Provincia di Salerno.

Tale volontà è stata ribadita dalla Conferenza dei Sindaci del 9 giugno 2012 e costituisce una risposta "*dal basso*" alla confusione istituzionale e amministrativa generata –loro malgrado– dal Governo nazionale e dalla Regione con la "tempesta normativa" di cui si accennava in precedenza.

Al fine di realizzare concretamente i risultati di efficienza, efficacia ed economicità prescritti in tutte le norme (Comunitarie, Nazionali e Regionali) e voluti dalle Amministrazioni locali, è necessaria l'organizzazione di un **sistema di government**, ovvero di Responsabilità amministrativa adeguata e corrispondente al carico di compiti e funzioni che il quadro normativo attribuisce (e/o delegherà) ai Comuni.

Nell' "ingorgo normativo" che paralizza la riorganizzazione del sistema delle Autonomie Locali non è messo in discussione il ruolo dei Comuni, né i principi di decentramento e innovazione amministrativa posti a fondamento del quadro di riforme dell'ultimo ventennio e dello stesso processo di unificazione europea.

Ma è impensabile che i Comuni, nello stato organizzativo in cui versano, possano svolgere efficacemente il ruolo ad essi richiesto e che ad essi compete.

Occorre uno "sviluppo organizzativo" ancor più urgente se si considera che, gli indirizzi del nuovo periodo di programmazione comunitaria 2014-2020, sollecitano gli Stati membri a praticare politiche di sviluppo *orientate ai luoghi* (approccio *local based*) e introducono *condizionalità ex ante* che dovranno essere rispettate, pena il diniego dei sostegni finanziari.

Di tale esigenza è consapevole e si fa carico la stessa programmazione comunitaria che indica, come **Obiettivo tematico comune il n. 11- "Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente."**

Per altri versi, va considerato che, in mancanza di un corretto e consapevole protagonismo dei Comuni in materia di riorganizzazione della PA locale, **aumenta il rischio** che i provvedimenti attuativi -sull'onda dello stato emergenziale della finanza pubblica- possano vulnerare le prerogative costituzionali dei Comuni e, con esse, il proficuo utilizzo delle risorse endogene territoriali ai fini di uno sviluppo sostenibile e inclusivo (obiettivo a cui tende la comunità locale, regionale, nazionale ed europea).

Va qui richiamato che la **Comunità Montana Vallo di Diano**, pur nella incertezza e precarietà istituzionale e organizzativa a cui è costretta, assolve ad importanti funzioni di area vasta e già cura alcuni servizi in forma associata tra i Comuni, senza avere adeguato e sufficiente riconoscimento di ruolo e di risorse che potrebbero assicurare maggior efficacia ed economicità alle attività.

Considerata la legittima ambizione del STS del Vallo di Diano di curare l'attuazione diretta di programmi e progetti di sviluppo finanziati con Fondi comunitari, il "**sistema di government**" dovrà contemperare requisiti giuridici, caratteristiche

organizzative, competenze professionali richieste dalle normative comunitarie per essere legittimati ad esercitare la funzione di **Organismo intermedio**.

Conclusioni (e tracce di lavoro)

Nelle more che si completi il processo di programmazione 2014-2020 e che siano definite disposizioni più certe in materia di riorganizzazione delle Autonomie Locali, è **conveniente** che i Comuni del STS Vallo di Diano rafforzino ulteriormente la propria *coesione istituzionale e territoriale*, mediante l'incremento di *forme associate* per la gestione omogenea di funzioni e servizi a dimensione del Sistema Territoriale di Sviluppo.

Le esperienze e le competenze accumulate dalla Comunità Montana Vallo di Diano, costituiscono un prezioso patrimonio da cui partire. Occorre, tuttavia, assumere la forma e il modello di *Organismo intermedio* per corrispondere più adeguatamente, sia ai principi generali di riforma e innovazione amministrativa dello Stato italiano, sia alle caratteristiche richieste dalle istituzioni comunitarie.

Occorre, in termini sintetici, curare l'evoluzione della CM Vallo di Diano in STS "Città del Vallo".

È conveniente a tal proposito riesaminare e aggiornare il PST "**Città Vallo: Porta Sud della Campania**" alla luce delle più specifiche opportunità di finanziamento che deriveranno dai Fondi comunitari, indiretti e diretti.

Occorre assolutamente evitare che si ripeta la contraddizione del non utilizzo dei fondi in presenza di programmi e progetti di vitale importanza per lo sviluppo del territorio.

Sul piano istituzionale e dell'organizzazione amministrativa è **indispensabile** che il processo di evoluzione della CM in STS "Città del Vallo" sia **corroborata** da opportune intese con la Regione Campania e sia **accompagnata** con risorse comunitarie destinate, appunto, alla *Capacity Building* (residue del 2007-2013 e programmi 2014-2020).

La complessità del lavoro da svolgere e l'esigenza di intervenire in tempi e modi appropriati durante il processo di attuazione del quadro di riforme e di programmazione, suggerisce l'opportunità di dare maggior operatività al **Laboratorio di pianificazione partecipata** previsto all'art. 7 del PTR, che già svolge le funzioni di Conferenza d'Ambito previste dal PTCP della Provincia di Salerno. Il Laboratorio, pur essendo già deliberato dalla CM Vallo di Diano e formalmente riconosciuto dalla Regione Campania, non è ancora dotato delle risorse pur previste all'art. 8 del PTR (LR 13/2008).

Il Laboratorio, oltre i compiti previsti per legge, avrà il compito di fornire supporto alle decisioni che i Comuni dovranno assumere per la concreta riorganizzazione dell'ambito amministrato verso un **Sistema Territoriale di Sviluppo** adeguatamente dotato di infrastrutture materiali, immateriali e di una PA locale efficiente.

In tale prospettiva e per accrescere le competenze in tal senso, la Comunità Montana Vallo di Diano perfezionerà i rapporti di collaborazione già in corso con l'Università Salerno e il Politecnico di Milano e, per l'innovazione della PA locale, con la Regione e il Formez.

_____NB

*Questa prima bozza del Documento di Base è stata curata da Legautonomie Campania.
Il Documento sarà integrato, perfezionato e arricchito dai contributi al dibattito.*