

“Oltre le criticità, attuare il POR Campania”

Valutare per riprogrammare

Documento prodotto da:

**ANCI Campania, API Napoli, Confesercenti, CGIL-CISL-UIL,
CNA, Forum terzo settore, Legambiente e UGL**
con la collaborazione dell'associazione rete SLST

proposto alla discussione del
Comitato di Sorveglianza del POR Campania
del 10-11 luglio 2003

Bozza **validata**
dai sottoscrittori il 25/6/03

Nota introduttiva

Il documento proposto mette in luce problemi e difficoltà di “sistema” che richiedono soluzioni ad impatto “trasversale” che interessano tutti i soggetti a vario titolo impegnati nella sfida dell’attuazione. I contenuti non contrastano con gli altri documenti prodotti dai Gruppi di Lavoro costituiti dal Tavolo di Concertazione regionale, piuttosto tendono a raccordare e sintetizzare alcune esigenze universalmente avvertite.

I soggetti promotori dei seminari **“Oltre le criticità, attuare il POR Campania”** propongono qui ulteriori precisazioni avvalorate dalle esperienze svolte nella prima fase di attuazione dei Progetti Integrati.

L’attualità dei contenuti dei documenti finali prodotti a dicembre 2002 –e già distribuiti ai membri del CdS-, consente una trattazione sintetica, perchè richiama quadri concettuali e posizioni già socializzate e condivise in quella occasione.

Il documento costituisce un contributo alla discussione del Comitato di Sorveglianza.

La Conferenza regionale sui PIT del 18 giugno u.s. è stata un’occasione per socializzare i contenuti e raccogliere ulteriori elementi utili in materia di valutazione e per orientare la riprogrammazione del POR.



VALUTARE PER RIPROGRAMMARE

Dai dati disponibile si evince che la Progettazione Integrata può essere un potente motore per accelerare e qualificare la spesa. Le esperienze sin qui sviluppate suggeriscono alcune considerazioni utili a “**valutare per riprogrammare**”.

Coniugare celerità e qualità degli investimenti è l'imperativo obbligatorio per il secondo periodo del QCS 2000-2006.

All'esito di una *valutazione di efficacia* si evidenziano taluni fattori critici di successo per potenziare l'*effetto integrazione*; essi sono:

1. Le matrici di integrazione, e dunque l'effettiva integrabilità delle Misure e la concreta praticabilità delle procedure;
2. I soggetti di integrazione, e dunque la qualità e la responsabilità degli organismi a cui è affidato l'onere dell'attuazione;
3. Le strategie di integrazione, e dunque i necessari raccordi all'interno delle Misure e tra programmazione regionale e regionale-europea.
4. La coerenza dei comportamenti, e dunque: responsabilità, selettività, trasparenza e oggettività nella valutazione, a tutti i livelli istituzionali.

Per agire in modo utile e produttivo su tali fattori, si propongono gli approfondimenti che seguono.

1. La domanda di INTEGRAZIONE richiede offerte e procedure più adeguate.

I P.I. esprimono una domanda di azione pubblica integrata per lo sviluppo che sollecita una maggiore ed effettiva integrabilità orizzontale degli Assi e delle Misure di finanziamento del POR, ivi comprese quelle del FEOGA, e, dunque, l'innovazione delle attuali disposizioni.

Sul piano quantitativo si rileva che, i soli **18** PI valutati, esprimono una domanda di finanziamento (Euro 4.546.452.612) che assomma ad oltre il doppio delle risorse programmate “entro tetto indicativo” per la totalità dei **51** PI in progettazione (Euro 2.060.013.262);

Sul piano qualitativo, laddove vi è stata concertazione selettiva, si esprime una domanda di intervento *fuori tetto e fuori misura* che effettivamente integra i settori di intervento: ambiente, imprese, qualità dei servizi PA, capitale umano, ... a conferma che la coesione per lo sviluppo territoriale si persegue con una pluralità di azioni pubbliche coordinate e convergenti.

Se si adottano alcuni correttivi, la scelta dell'INTEGRAZIONE può essere fortemente confermata e rilanciata, perché essa è strategicamente vincente sul piano della qualità, della celerità, quantità ed efficacia degli investimenti.

I suggerimenti proposti

La qualità dei PI –intesa come rispondenza ai bisogni locali e agli obiettivi del POR- dipende strettamente dalla adeguatezza dei Partenariati a livello territoriale (o tematico) e dalla qualità del processo concertativo.

I PI scarsamente concertati, tendono a focalizzarsi su obiettivi considerati “di eccellenza” e a trascurare aspetti che sono determinanti per la fruizione delle stesse “eccellenze”: sicurezza sociale, qualità ambientale, infrastrutture di comunicazione, L'adeguato coinvolgimento dei soggetti di rappresentanza della società (*attori locali*) nella formazione delle scelte pubbliche, costituisce la modalità più moderna e matura per porre in funzione reciproca la crescita competitiva di qualità, la coesione sociale, la sostenibilità dello sviluppo ed il rispetto dei diritti del lavoro.

Ne consegue che l'ideazione dei PI deve essere frutto di **Partenariati locali** ampiamente rappresentativi degli interessi diffusi del territorio di intervento e di processi concertativi **più profondi**, radicati in analisi territoriali **più aderenti** alle realtà in cui si intende agire.

La celerità e quantità della spesa nei PI viene garantita dalla contestuale attivazione di molteplici azioni di investimento che, richiamando alla mobilitazione diverse tipologie di destinatari, favorisce un “tiraggio” di spesa più omogeneo e una gestione non congestionata su singole Misure.



Ciò sarà tanto più tradotto nella realtà quanto più i **Soggetti responsabili** di ideazione e attuazione potranno agire **unitariamente, con titolarità e in prossimità** con il territorio di intervento.

L'**efficacia** degli investimenti nei PI, infatti, risulta dalla **unitarietà** e dalla **convergenza** dell'azione pubblica e privata su obiettivi condivisi e riferiti al medesimo contesto territoriale (o tematico).

La **valutazione** dei PI deve essere (ancor più) **fortemente ancorata** alla qualità della concertazione e all'effettivo coinvolgimento degli *attori locali*, diversamente si corrono rischi di **dissociazione** che, in fase attuativa, incidono negativamente sia sulla mobilitazione delle risorse locali, sia sull'efficacia degli interventi.

2. I nodi dell'attuazione. Le nuove soggettualità per praticare il DECENTRAMENTO.

La coerente attuazione di un PI richiede una gestione **territorializzata e unitaria**.

La fase di attuazione richiede il passaggio dal "PIT-progetto" al "**PIT-Soggetto**" in grado di assumere la responsabilità di attuarlo con sincronismo, sincretismo e sintelia.

Le complesse procedure di attuazione richiedono nuove **soggettualità collettive** e competenze capaci di operare alla dimensione territoriale adeguata.

Tali **soggettualità collettive** sono attualmente identificate in due organismi:

- **Tavolo di partenariato** istituzionale e socio-economico locale
- **Soggetto gestore**, responsabile dell'attuazione

Al primo sono richieste funzioni di *governance* di tipo politico-istituzionale (responsabilità di programmazione integrata, indirizzo, controllo, raccordo nella *filiera istituzionale*, ...)

Al secondo è chiesto di svolgere funzioni operative di *governament*, **distinte**, ma non **separate** dalle prime, che garantiscano l'attuazione degli interventi con efficacia, efficienza, tempestività ed economicità (supporto tecnico alla ideazione e alla progettazione, adempimenti tecnici e amministrativi per l'attuazione, monitoraggio, verifica, rendicontazione, ...).

L'unitarietà dell'azione pubblica ai diversi livelli orizzontali di governo del territorio è un altro importante obiettivo empiricamente perseguito nelle strategie di attuazione dei PI, perché sollecita e richiede un impegno **coordinato** dei diversi soggetti pubblici che operano sul medesimo ambito territoriale (o tematico). Se si creano **soggettualità collettive** in grado di "reggere" i compiti dell'attuazione, si avranno sicuri effetti di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione pubblica, perché si eviteranno duplicazioni, sovrapposizioni, farragini e tortuosità procedurali.

I suggerimenti proposti

La costituzione di tali "soggettualità collettive" non è un processo spontaneo.

Esse vanno promosse, sostenute e accompagnate verso esiti **coesivi** nel senso di sostenere la competitività dell'intero *Sistema regionale* in una strategia di sviluppo fondata sui *Sistemi Locali*, in coerenza con gli obiettivi del POR Campania e le *Linee guida del PTR* deliberate dalla G.R.. Queste innovazioni (politico-istituzionali e amministrative) devono essere in grado di sostenere (per **titolarità, funzioni, competenze e organizzazione**) i compiti attribuiti ai **beneficiari** (e dunque innanzitutto ai Comuni) nella fase di attuazione.

A tali esiti è orientata la nuova Misura 7.2, ma la sua attuazione richiede particolari accorgimenti.

Nei PI avviati è emersa in tutta evidenza l'impossibilità di concentrare le complesse funzioni gestionali in capo a singoli individui (siano essi responsabili regionali o territoriali). E' peraltro da escludere il massiccio ricorso a "consulenze specialistiche", perché esse conferiscono apporti difficilmente riconducibili a criteri gestionali improntati a unitarietà, omogeneità e convergenza di azione.

Sul punto, con un **Protocollo di collaborazione e cooperazione** con l'AdG del POR Campania, è stato attivato il Progetto POSTIT (Programma Operativo di Supporto all'Integrazione Territoriale) a valere sul PON ATAS. Tale programma è coordinato dall'ANCI Campania e, con esso, si ritiene sia possibile sviluppare le attività di accompagnamento più adatte allo scopo.



3. Portare a CONVERGENZA la programmazione regionale e regionale-europea.

Le risorse comunitarie dovrebbero essere considerate come “sopravvenienze attive” per elevare in termini di qualità e di innovazione la capacità competitiva del *Sistema regionale*, anche attraverso l’attrazione di investimenti esterni. Di fatto ci si sta rendendo conto che il *gap* competitivo dei territori regionali richiede l’assunzione di scelte di programmazione più riferite alla attività ordinaria dell’intera *filiera istituzionale* (Comuni, Province, Regione, Stato).

A fini di efficacia, efficienza ed economicità risulta indispensabile, almeno in ambito regionale, un maggiore coordinamento, raccordo e CONCENTRAZIONE della programmazione regionale e regionale-europea, in particolare nei campi: pianificazione urbanistica; sviluppo economico; innovazione e decentramento amministrativo; politiche sociali.

La competitività territoriale è infatti risultante dall’armonica combinazione dell’azione pubblica e privata, supportata da una visione di tipo sistemico sulle strette interdipendenze che esistono tra questi diversi campi operazionali.

L’attuazione separata di strategie e programmi operativi in questi campi, sebbene tutti di emanazione pubblica, sta determinando un “groviglio istituzionale” di soggetti, competenze, procedure nella cui complessità rischiano di dissiparsi le straordinarie opportunità offerte dal processo di integrazione europea.

I suggerimenti proposti

L’integrazione deve riguardare anche le culture e gli approcci operativi.

Ai fini di un compiuto processo di integrazione europea, è indispensabile che i pilastri fondanti della cultura comunitaria (PARTENARIATO, INTEGRAZIONE, CONCENTRAZIONE, DECENTRAMENTO, SUSSIDIARIETA’) diventino elementi concreti nell’agire ordinario del potere pubblico. A tal proposito è urgente ed opportuno risolvere asimmetrie comportamentali e incongruenze che riguardano i principali campi dell’azione amministrativa.

L’efficacia degli investimenti può derivare solo dalla vera integrazione dell’azione pubblica.

Le variabili di rottura indicate nel POR rinviano tutte alla necessità di acquisire una maggiore “competitività territoriale” a livello di sistema regionale e, dunque, dei *Sistemi Locali* che compongono la Regione.

Poiché la competitività territoriale richiede azioni pubbliche coordinate e convergenti, risulta necessario creare maggiore coordinamento e convergenza, a partire dalla dimensione dei Sistemi Locali che costituiscono i “tondini di ferro” su cui è possibile far avanzare la strategia di sviluppo regionale-europea delineata nel POR Campania.

La domanda di sviluppo integrato territoriale può essere il fattore gerarchico-ordinatorio dell’azione pubblica.

Il territorio è l’unico elemento che può essere considerato unitario, indivisibile e instazionario (in continuo cambiamento), per questa ragione è opportuno che la programmazione sovralocale si alimenti della domanda territoriale di qualità e la accompagni verso esiti coesivi. Diversamente ogni azione centrale rischia la deriva burocratica e l’inefficacia.

4. La massima qualità è la chiave di successo per l’evoluzione dei PI

Il buon lavoro svolto dal Nucleo di Valutazione ha fatto comprendere che l’attività di valutazione richiede una responsabilità generalizzata, a tutti i livelli e da parte di tutti i soggetti a vario titolo impegnati nella formazione e attuazione delle scelte.

Per introdurre effettivi elementi di cambiamento nell’economia e nella società tali da accrescere la competitività nel Sistema regionale occorre garantire elementi di coerenza e di congruenza interna a ciascun PI; selezionare le direttrici di sviluppo più efficaci per ciascun territorio e concentrare gli investimenti su “idee forza” che sappiano potenziare le vocazioni endogene di crescita, ponendo in funzione reciproca e paritaria la coesione sociale e la competitività.

Tale responsabilità deve ispirare l’intero processo di spesa, in particolare deve assicurare che gli interventi ritenuti prioritari siano selezionati non solo dai decisori pubblici, ma anche dai soggetti di rappresentanza di interessi che costituiscono i Partenariati.



L'obiettivo unificante deve essere la qualificazione dell'intero sistema di offerta di beni e servizi che il *Sistema Territoriale regionale* deve poter offrire nelle *reti lunghe* sovralocali e globali.

Occorre a tal proposito una migliore disciplina dei rapporti tra Partenariato sociale e luoghi di decisione pubblica. L'esercizio della partecipazione deve riuscire a produrre un effettivo *valore aggiunto* alle scelte di programmazione, e maggiore rispondenza degli investimenti rispetto ai bisogni e alle aspettative di crescita delle comunità amministrare.

Alla esigenza di maggiore competitività territoriale bisogna dunque rispondere con una maggiore capacità selettiva sulle priorità di intervento, ma anche con una selettività qualitativa che deve essere operata mediante una più adeguata redazione dei bandi di gara.

I suggerimenti proposti

Definire *Principi e regole di concertazione* utili a disciplinare gli apporti del Partenariato sociale nel processo di formazione delle scelte e a vincolare l'azione pubblica sugli obiettivi unitariamente concertati e condivisi.

La valutazione dei programmi complessi deve –ancor più- tenere conto della adeguatezza dei Partenariati e della qualità della concertazione, anche introducendo vincoli esclusivi e clausole premianti.

La “cultura di valutazione” adottata dal NVVIP regionale deve coerentemente “istruire” l'agire amministrativo a tutti i livelli istituzionali e deve responsabilizzare i molteplici soggetti chiamati a svolgere queste delicate funzioni, in particolare i commissari impegnati sui bandi di gara.

I bandi di gara devono essere rigorosi, fortemente orientati a selezionare la qualità, contenere clausole sociali per il rispetto dei CCNL, tecnicamente ineccepibili e, pertanto, non esposti a rischi di ricorsi amministrativi che producono paralisi e conflitti.

Considerazioni conclusive

Le questioni rappresentate nel presente documento sono state più volte sottoposte all'attenzione del Comitato di Sorveglianza, con interventi e documenti (singoli e collettivi) prodotti dalle associazioni sottoscrittrici.

I problemi rappresentati si sono proposti nella loro inconfutabile dirompenza e non sono più rinviabili; sono maturi i tempi per affrontarli nel contesto del più generale sforzo di riprogrammazione da compiere nei prossimi 6 mesi, entro il gennaio '04.

Le organizzazioni sottoscrittrici, tutte partecipi del CdS, confermano il loro impegno, dichiarano la piena disponibilità a sviluppare approfondimenti più puntuali ma, al contempo, richiedono un chiaro pronunciamento del Comitato di Sorveglianza sul percorso che si intende attivare per assicurare la soluzione ai problemi posti.

Documento prodotto e sottoscritto da:

ANCI Campania, Bartolo D'Antonio; API Napoli, Dario Scaella; Confesercenti, Domenico Marzaioli; CGIL, Claudio Refuto; CISL, Antonio Follo; UIL, Giuseppe Ferrara; CNA, Franco Cruciani; Forum terzo settore, Melinda Di Matteo; Legambiente, Anna Savarese; UGL, Mario Carnevale

