

**Regione Campania**  
**Provincia di Napoli**  
**Provincia di Salerno**

**Comuni** promotori del PTO Area Napoli NordEst e del PTO Agro Nocerino Sarnese

**Protocollo Sperimentale per l'innovazione amministrativa**  
*(bozza concordata e proposta dai due PTO 8/7/01)*

**1. Premessa**

I **Comuni** che amministrano le aree territoriali a Nord Est della Provincia di Napoli (Acerra, Afragola, Bruscianno, Caivano, Cardito, Casalnuovo, Castelcisterna, Mariglianella, Pomigliano) e della Provincia di Salerno (Angri, Castel San Giorgio, Nocera Inferiore, Nocera Superiore, Pagani, Roccapiemonte, San Marzano sul Sarno, Sant'Egidio del Monte Albino, San Valentino Torio, Sarno, Scafati, Siano), hanno sperimentato, con positivi risultati, l'attuazione del *Sottoprogramma n.6* e del *Sottoprogramma n.1 del POM "Sviluppo Locale - Patti Territoriali per l'Occupazione"* Ob. 1 – Italia, ricadenti nella Regione Campania.

I programmi elaborati e in corso di attuazione, avvalendosi dell'accompagnamento comunitario, hanno le caratteristiche di interventi **concentrati** ed **integrati**, in quanto: focalizzati sulle due aree territoriali; elaborati con il metodo della concertazione, con il coinvolgimento del partenariato istituzionale e sociale, e finanziati con il concorso di più fondi strutturali (FESR, FEOGA, FSE).

La collaborazione e cooperazione istituzionale tra gli Enti Locali interessati si è rivelata un punto di forza nella promozione dello sviluppo locale ed ha consentito il più proficuo utilizzo delle opportunità di sostegno messe a disposizione dalla C.E. con decisione n. C (1998) 3978 del 29 dicembre 1998, nell'ambito del QCS 1994-1999.

Con la costituzione dei Soggetti Intermediari Locali (SIL), Società responsabili dell'attuazione, i Comuni interessati hanno - almeno in parte - verificato i vantaggi dell'innovazione amministrativa introdotta in Italia con il quadro di riforma e di decentramento dello Stato, in particolare con la L.142/90.

Nel corso degli ultimi anni, il legislatore ha ulteriormente perfezionato il quadro di riforma, suggerendo alle Autonomie Locali di costituire più avanzate *Forme associative* per la gestione di funzioni e servizi a scala intercomunale (Capo V, Titolo II - DLgs. 267 del 18.8.2000), al fine di raggiungere traguardi di maggiore efficacia ed efficienza nel funzionamento della P.A..

Nelle due aree di riferimento, la consolidata prassi della concertazione istituzionale e sociale e l'evoluzione di nuove attività partenariali, promosse e coordinate dai SIL, in quanto **Agenzie di sviluppo** al servizio dei Sistemi Locali, hanno prodotto significativi risultati sul piano del mutamento della cultura e della prassi amministrativa; in particolare, oltre l'attuazione dei PTO, nei due Sistemi Locali si sono sviluppate le seguenti iniziative:

- Sportello Unico in forma associata
- Piani formativi di area territoriale
- Costituzione di Società miste (Società di trasformazione urbana)
- Azioni coordinate in materia di politiche sociali (Piano di Zona dei Servizi sociali e socio-sanitari)
- Elaborazioni progettuali strategiche per la nuova programmazione 2000-2006

Le Amministrazioni locali, hanno potuto verificare i concreti vantaggi che derivano dal **fare coalizione istituzionale e coesione sociale** su base locale e sono determinate a sviluppare ulteriormente le potenzialità del rilevante patrimonio acquisito di conoscenze, metodologie, strumenti e presidi organizzativi.

Le **Province** di Napoli e Salerno, nella elaborazione dei PTC e dei DPSE, da esse effettuati in attuazione delle nuove disposizioni in materia di pianificazione urbanistica e sviluppo economico, hanno sussunto la domanda di innovazione emersa dal precedente decennio di sperimentazione della Programmazione Negoziata, assumendo l'articolazione territoriale che ne è scaturita, come altrettanti **Sistemi Locali di Sviluppo** su cui fondare la strategia di crescita delle rispettive aree provinciali.

*Sezione a cura della Provincia di Napoli*

.....

*Sezione a cura della Provincia di Salerno*

Il quadro programmatico della Provincia di Salerno è oggi adeguatamente definito: il Piano Territoriale di coordinamento Provinciale è stato approvato, in bozza definitiva, dal Consiglio Provinciale nel dicembre del 1999, e trasmesso sia alla Regione che a tutti i Comuni della Provincia.

Gli indirizzi della programmazione sono tali da consentire di definire in modo razionale ed organico le opzioni dello sviluppo sia in termini di settori individuati come strategici, sia nella scelta di aree territoriali omogenee, che cioè presentano caratteristiche socio economiche, culturali e territoriali comuni.

Da questo scenario discendono direttamente le opzioni strategiche per lo sviluppo, che si sostanziano in azioni da intraprendere in quattro settori/filiera:

- Rafforzamento del tessuto imprenditoriale manifatturiero (PMI) e del settore agricolo
- Valorizzazione della filiera turismo/ambiente/beni culturali
- Adeguamento e razionalizzazione del sistema della mobilità e dei trasporti
- Implementazione di centri di eccellenza a valere sui settori dell'informatica e della telematica avanzate

Le opzioni strategiche per lo sviluppo sono completate, in chiave settoriale, dall'integrazione della Risorsa Ambiente nel programma di azione della Provincia. Tale scelta va intesa non come una generica necessità di valutazione ambientale di progetti e di programmi, pure necessaria, ma come una vera e propria opzione strategica di sviluppo, senza la quale l'intero territorio provinciale rischia di perdere i vantaggi competitivi residui. Per questo le azioni da mettere in campo, anche a breve termine, dovranno essere improntate ad interventi di riqualificazione ambientale di ambiti territoriali rilevanti.

In termini territoriali, il riferimento alle aree omogenee, già innanzi richiamato, è alla base delle proposte programmatiche che verranno avanzate dai soggetti pubblici e privati a valere sui Programmi Integrati, come previsti dal POR.

I PIT rappresentano per la Provincia di Salerno una **necessità operativa** per dare al territorio una scala di progettazione capace di metterlo nelle condizioni di non disperdere le possibili economie di scala che possono essere raggiunte con le attività di integrazione economica tra i vari settori già presenti sul territorio. Essi consentono, inoltre, di assegnare un ruolo strategico alle azioni di programmazione negoziata avviate numerose sul territorio anche per quanto riguarda il settore primario e che tendono ad una più completa valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo.

La **Regione Campania**, per la nuova programmazione dei Fondi strutturali (Programma Operativo Regionale 2000-2006), ha deciso di utilizzare il 40% delle risorse disponibili per promuovere e attuare la Progettazione Integrata, con l'intento di puntare *“sulla competitività regionale e su un modello di sviluppo sostenibile, fondato principalmente sul riconoscimento e la valorizzazione del potenziale endogeno regionale che va organizzandosi attorno agli strumenti della programmazione negoziata”* (Complemento di Programmazione al POR Campania)

In pari tempo, la Regione è impegnata nell'attuazione del quadro di riforma nazionale, nello spirito e nel dettato delle disposizioni e degli indirizzi che caratterizzano il processo di unificazione europea (sussidiarietà, decentramento, partenariato, integrazione e concentrazione delle risorse).

La concreta traduzione di tali orientamenti in azioni amministrative coerenti richiede un impegnativo sforzo di organizzazione degli Enti Locali, adeguato a reggere il carico di funzioni, compiti e responsabilità che ad esso deriva dall'attuazione del quadro di riforma. Non a caso il POR, ai fini della premialità, chiama in causa la capacità riformatrice dei molteplici soggetti pubblici coinvolti nell'utilizzo dei fondi strutturali.

*(perfezionare e integrare a cura della Regione)*

## **2. Motivazioni**

Il Protocollo genera dalla necessità di sperimentare forme più avanzate di collaborazione e cooperazione istituzionale a dimensione del Sistema Locale e tra esso e i livelli di governo sovralocali, delle Province e della Regione.

Esso ha la finalità di armonizzare e coordinare l'azione di governo dei diversi livelli istituzionali verso esiti di crescita sociale, civile ed economica, con iniziative che partano dai bisogni e dalle esigenze delle comunità amministrate, si alimentino delle risorse endogene dei territori amministrati, promuovano le vocazioni e le potenzialità di sviluppo dei Sistemi Locali e siano coerenti con gli obiettivi di programmazione Provinciali e Regionali.

Il Protocollo agisce nell'orizzonte delle leggi nazionali sul decentramento amministrativo e del principio di sussidiarietà che sottende al processo di unificazione europea; in tal senso costituisce un campo di ricerca di nuove forme di *governance*, fondate sulla responsabilità delle Istituzioni di governo più prossime al territorio e sul più ampio coinvolgimento del partenariato sociale nel percorso di formazione delle scelte che competono ai poteri pubblici.

## **3. Obiettivi**

In previsione dell'ampliamento della Comunità Europea ad altri paesi membri, il 2000-2006 sarà l'ultimo periodo di sostegno comunitario per uscire dall'Ob. 1. Al termine di questo periodo, le regioni dell'Ob. 1 (tra cui la Campania) dovranno necessariamente aver superato le cause strutturali che determinano le condizioni di “ritardo di sviluppo”.

Con il Protocollo Sperimentale, i Comuni, le Province e la Regione, in coerenza con gli indirizzi comunitari e nazionali, intendono apportare un forte contributo al processo di unificazione europea, mediante la compiuta attuazione del quadro di riforma nazionale. Non a caso, i parametri della premialità, sono anche legati alla concreta attuazione del quadro di riforma e al raggiungimento di più avanzati traguardi nell'efficacia ed efficienza dei servizi della P.A. locale.

I Progetti Integrati Territoriali, in quanto “*complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario*” (QCS Ob.1 2000-2006), possono costituire utili *Laboratori di riforma*, orientati ai due obiettivi di:

- attuazione del POR;
- innovazione del sistema istituzionale.

Per dare piena attuazione alle strategie di sviluppo regionale, l’orizzonte di tali esperienze non può limitarsi alla contingenza del periodo di programmazione; esso deve piuttosto avere l’ambizione di traguardare la scadenza del 2006, nel senso di aumentare la capacità di governo delle istituzioni locali e ridurre i fattori di dipendenza (amministrativa, economica, culturale, ...) dai livelli sovralocali, in modo stabile e via definitiva.

Questo obiettivo generale richiede un’organizzazione che sappia coniugare le risorse (endogene) localmente disponibili con le opportunità (esogene) che possono derivare dal sostegno comunitario e da ogni altra fonte (regionale, nazionale, europea, mondiale) in grado di alimentare le vocazioni locali, provinciali e regionali di crescita; esso presuppone, inoltre, una maggiore e più strutturata *pervietà nella filiera istituzionale*, e cioè agevolezza nei rapporti tra i diversi livelli di programmazione (Comuni, *Sistemi Locali*, Province, Regione, Stato, Unione Europea).

In tal senso, lo scopo della sperimentazione è quello di *collaudare* preventivamente - e poi modellizzare - forme più avanzate e innovative di collaborazione e cooperazione istituzionale e sociale, ai diversi livelli dell’agire amministrativo, volte al perseguimento dei seguenti obiettivi specifici:

- Ridurre le diseconomie e le inefficienze nella erogazione dei servizi pubblici;
- Aumentare la capacità competitiva dei territori amministrati;
- Utilizzare proficuamente le opportunità offerte dal QCS 2000-2006;
- Concorrere a costituire un Sistema regionale più coeso e competitivo.

#### **4. Campi di ricerca e applicazione / oggetto del Protocollo.**

L’esperienza “di campo” maturata in questi anni nei due Sistemi Locali ha reso evidente la stretta connessione esistente tra:

- 1. l’assetto e la funzionalità delle strutture materiali del territorio;**
- 2. il diffuso vitalismo imprenditoriale che stenta ad evolvere in *sistema produttivo*;**
- 3. i fattori di esclusione sociale (disoccupazione-degrado urbano-difficoltà di accesso ai saperi).**

Il campo di ricerca e di applicazione del Protocollo sperimentale parte dall’analisi integrata delle predette tre aree problema e individua le azioni che possono aggredire i punti di crisi a livello del Sistema Locale, nel quadro degli indirizzi generali e degli obiettivi formulati dalle Province e dalla Regione.

La quarta area di sperimentazione, riguarda **gli strumenti e le procedure attuative.**

#### **4. Organi di attuazione**

Ai fini dell’attuazione del Protocollo sperimentale, vengono istituiti i seguenti Tavoli:

- Tavolo politico-istituzionale (*Sindaci e Amministratori Provinciali e Regionali, Coordinato dall’Assessorato agli Enti Locali*)

- Tavolo tecnico (*strutture tecniche dei SIL, responsabili amministrativi delle Province e della Regione*), Supportato da un *Nucleo Operativo Dedicato*.

## 5. Percorso e modalità attuative

L'attuazione del Protocollo si articola in **5 fasi** :

- Ricognizione puntuale e integrata di tutte le attribuzioni (funzioni, compiti, poteri, responsabilità) attribuite agli Enti Locali per effetto del quadro di riforma e di altre leggi nazionali e regionali attinenti i campi di sperimentazione;
- Identificazione dei servizi che i Comuni intendono erogare in forma associata;
- Elaborazione e verifica degli atti formali occorrenti per i servizi identificati (*in forma di bozza*);
- Adozione degli atti formali conseguenti;
- *Start-up* (accompagnamento ed assistenza tecnica nella fase iniziale di implementazione dei servizi).

Il finanziamento della sperimentazione sarà previsto nell'atto formale di adozione del Protocollo sperimentale (decreto o delibera), a valere sui fondi ordinari trasferiti alla Regione e agli Enti Locali per effetto dell'attuazione del DLgs.112 del'96, e su fondi strutturali, a valere su tutti gli ASSI del POR.

*L'iniziativa potrebbe configurarsi anche come un **Progetto Sperimentale Integrato per l'innovazione amministrativa**.*

## 6. Tempi di attuazione

L'attuazione del Protocollo sperimentale, relativamente alle fasi sopra descritte, richiederà 18 mesi dalla sottoscrizione del Protocollo, secondo la seguente articolazione temporale:

**Prima fase**: ricognizione *desk* delle norme vigenti → 2 mesi  
sui compiti afferenti ciascun livello istituzionale

**Seconda fase**: *ricerca partecipata* con i Sindaci e gli amministratori provinciali e regionali competenti sulle materie oggetto del Protocollo → 4 mesi

**Terza fase**: stesura e verifica delle *bozze* in sede di tavolo istituzionale → 3 mesi

**Quarta fase**: adozione degli atti formali per l'implementazione della sperimentazione → 3 mesi

**Quinta fase**: start-up. → 6 mesi

## 7. Monitoraggio, valutazione e controllo

L'attività di monitoraggio, valutazione e controllo sull'avanzamento del percorso attuativo e sui risultati conseguiti è svolta dalla Regione, tramite il Coordinatore del Nucleo Operativo dedicato, nominato dall'*Assessorato agli EELL*.