

Regione Campania
Assessorato all'Urbanistica, Politiche del Territorio,
Edilizia Pubblica Abitativa e Accordi di Programma
AGC n.16

ALLEGATO A

**Piano di intervento per il rafforzamento dei sistemi di governance e della capacità istituzionale
in materia di sviluppo urbano e territoriale**

**POR Campania FSE 2007-2013, Asse VII Capacità istituzionale - Obiettivo specifico o)
*Migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale,
regionale e locale, per aumentare la governance del territorio***

Gennaio 2013

1. Inquadramento e motivazioni del Piano

La Regione Campania, per il tramite dell'Assessorato all'“Urbanistica, Politiche del Territorio, Edilizia Pubblica Abitativa e Accordi di Programma”, AGC 16, ha determinato, a valere sul POR FSE 2007-2013, Asse Governance, di avviare un piano di sviluppo rivolto ai comuni del proprio territorio.

Le scelte adottate discendono da quanto stabilito nel Quadro Strategico Nazionale, Priorità 10, con riferimento all'assunto che la modernizzazione della Pubblica Amministrazione e lo sviluppo di capacità e di competenze adeguate costituisce un obiettivo prioritario della politica regionale unitaria di coesione. Tale obiettivo assume, poi, un ruolo decisivo soprattutto nelle aree dell'Obiettivo Convergenza dove appaiono maggiori le condizioni di debolezza della struttura amministrativa e più forte il fabbisogno di miglioramento del livello e della qualità delle competenze tecniche. La pianificazione ed implementazione di interventi orientati al miglioramento delle competenze della Pubblica Amministrazione risulta, infatti, un fattore determinante per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo come, altresì, evidenziato dalle numerose attività di valutazione promosse nell'ambito della programmazione della politica di coesione in relazione alla Progettazione integrata territoriale.

L'esigenza della definizione del Piano prende le mosse direttamente dall'esperienza maturata in seno all'AGC 16 con riferimento al Programma PIU Europa (Obiettivo operativo 6.1, Asse 6 – POR FESR Campania 2007-2013), la sua predisposizione deriva dalla titolarità da parte del Responsabile dell'Obiettivo operativo 6.1 anche di un obiettivo del POR FSE 2007-2013, la cui finalità è quella di svolgere, tra tutte, una funzione indispensabile di potenziamento delle condizioni necessarie per una piena realizzazione della complessa e ambiziosa esperienza dei progetti integrati urbani, posti in capo alle Autorità cittadine di maggiori dimensioni della regione, all'interno di un processo in cui la regione ha svolto il ruolo di guida, tutoraggio tecnico, affiancamento specialistico costante.

L'idea di fondo –incentrata su un approccio integrato sostanziale e non meramente formale – ha mosso dalla consapevolezza che strumenti e competenze dovessero essere adeguati alle reali sfide poste dal Programma PIU che, dall'avvio del POR ad oggi, ha generato una molteplicità di risultati di una certa rilevanza, date le condizioni di partenza dei diversi contesti coinvolti, la numerosità di piani della governance (struttura regionale, città, stakeholder del programma e stakeholder dei territori), le dimensioni delle aree coinvolte e della massa progettuale attivata, le caratteristiche delle operazioni ammissibili, la costruzione dei presupposti giuridici, organizzativi e materiali per l'attuazione dello strumento di ingegneria finanziaria *Jessica* e altro ancora.

Il Piano costituisce un tassello importante correlato proprio allo stadio del “ciclo di vita” del PIU Europa, con i suoi risultati, che constano ormai di 18 Città (su 19 totali) delegate, di 1 programma in fase di finalizzazione delle procedure di delega e - in ogni caso - con un portafoglio progetti definitivo o esecutivo, soprattutto perché l'esperienza del PIU ha già determinato significativi esiti nella crescita delle metodologie di attuazione e governance di procedure complesse da parte delle città, fino a permearne i meccanismi ordinari di funzionamento.

Peraltro i dati di monitoraggio procedurale e di realizzazione del PIU, ad oggi, dimostrano come le esigenze emerse circa gli interventi di sostegno da attivare per raggiungere gli attesi obiettivi di crescita qualitativa della governance territoriale, sia in senso stretto che nell'accezione più ampia che il Piano assume, siano basate non su semplici astrazioni ma su una ingente mole di attività poste in campo dal ROO per l'attuazione del PIU Europa (cfr. tabella che segue).

Indicatori sintetici PIU Europa	quantità
N. di Programmi PIU Europa valutati dal ROO 6.1	19
N. di Progetti prioritari inseriti nei Programmi PIU Europa e sottoposti ad istruttoria	200
N. medio di Progetti prioritari per Programma	10,5
N. di Programmi PIU Europa inviati al NVVIP	19
N. di istruttorie di valutazione dei Programmi PIU Europa	128
N. medio di sedute delle Cabine di regia delle Autorità cittadine	4
N. medio di incontri tecnici tenutosi con le Autorità cittadine	12
N. di sedute di autovalutazione per Autorità cittadina	4
N. di relazioni SiGeCo istruiti	19
N. di relazioni SiGeCo valutate e validate di concerto con AdG e AdA	17
N. di Progetti "Jessicabili"	14
N. di Programmi PIU Europa approvati	19
N. di Accordi di Programma firmati	19
N. medio di attività di supporto per l'utilizzo di SisteMA61 per Organismo Intermedio	2

La fase in cui ricade l'attuazione del Piano si presenta quindi di particolare interesse e strategica in quanto – a programmazione ormai inoltrata – la Regione ha già provveduto ad avviare una serie di azioni coordinate di sviluppo che si collocano sia a livello di programmazione quadro (il riferimento va alla recente approvazione del Piano Paesistico che - a sua volta - si incardina nel più ampio processo programmatico varato con l'approvazione del PTR) sia a livello di reti/relazioni stabili con gli enti locali, finalizzate a garantire la crescita e l'evoluzione integrata delle competenze sulla base di intense azioni di accompagnamento.

E' anche in quest'ottica allargata, cui si è già fatto cenno, che il Piano intende rilasciare i suoi benefici. Non sembra, infatti, condizione sufficiente, limitare gli effetti diretti ed indiretti di questo strumento alle sole realtà bersaglio del PIU, ma mantiene la sua stringente importanza la visione unitaria che ha guidato l'azione regionale nell'attuazione del FESR (a livello particolare) e nella pianificazione sovraordinata del territorio nella gestione ordinaria come un binomio inscindibile.

Attraverso intese di co-pianificazione, il sistema integrato di sviluppo costituito dagli Ambiti Insediativi dovrà intendersi come il sistema progettuale del carico territoriale, incrociandovi i vari tematismi in modo da consentire che ogni previsione di trasformazione urbana resti verificata e giustificata proprio dal concorso di tutti i temi della pianificazione, secondo una metodologia improntata ad un disegno d'area vasta.

L'attivazione di dinamiche di "intorno" rispetto alle entità puntuali dei centri urbani oggetto dei PIU Europa, vale a dare impulso ad un diagramma di onde riqualificatorie che sul territorio realizzano un quadro di relazioni interurbane, creando un sistema di impulso ad un tessuto di risonanze tra città appartenenti al medesimo impalcato areale (i campi territoriali complessi, gli ambienti insediativi, le aree di trasformabilità).

La ripartizione dei carichi territoriali sugli Ambienti Insediativi, evitando un'indifferenziata distribuzione a pioggia delle opportunità trasformatrice (residenziali/ dei servizi/ commerciali/ produttive/etc.), dovrà sviluppare la visione policentrica del territorio.

Visione da assumere, peraltro, come effetto di quanto previsto dal Decreto Legge 24 gennaio 2012 n. 1, "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" che all'art. 25 "Promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali", introduce alcuni principi direttamente connessi ad una nuova e rafforzata capacità di governo a livello locale, in particolare legata alla realtà di minori dimensioni:

"1) i servizi pubblici locali devono essere gestiti su ambiti territoriali ottimali allo scopo di assicurare economie di scala e differenziazioni idonee a massimizzarne l'efficienza; 2) la dimensione dell'ambito o del bacino territoriale ottimale non può essere inferiore a quella

provinciale;

3) tale modello organizzativo costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale per il quale le Regioni sono tenute a conformarsi entro il 30 giugno 2012”.

2. Obiettivi generali e specifici

Le azioni previste dal Piano sono basilarmente allineate ed orientate a soddisfare le esigenze ulteriori di avanzamento del PIU Europa ma ad esse è assegnata anche una più ampia e strategica funzione di contribuire al rafforzamento ed alla diffusione di competenze tecnico specialistiche, riconducibili ai principali processi di pianificazione territoriale complessa ed a garantire organicità ed uniformità di approcci, metodi ed azioni per la crescita e lo sviluppo della regione, da intendersi come area integrata e unitaria di intervento, in linea con i più recenti documenti di programmazione e governo del territorio.

Si tratta - proseguendo sulla scia di quanto già realizzato - di dare continuità ed al contempo intensificare le iniziative che rendano persistenti e maggiormente diffuse quelle conoscenze in materia di programmazione e pianificazione delle aree e delle risorse che si stanno rivelando essenziali per garantire una corretta e lungimirante gestione del territorio e che aumentino al contempo il livello di partecipazione e condivisione consapevole delle direttrici poste in atto dalle comunità locali, in raccordo con le scelte strategiche elaborate dalla Regione. In sostanza, si sono venute a determinare le condizioni per lanciare un Piano di azioni che – puntando soprattutto sull'innovazione di metodi e strumenti – consenta agli enti locali di compiere un vero e proprio “salto di qualità”, sul quale far perno per consolidare i processi di sviluppo in atto e soprattutto per saper cogliere e mettere a frutto le opportunità derivanti dalla presente e dalla prossima programmazione dei Fondi strutturali europei.

Attraverso l'attivazione del Piano, la Regione intende quindi fornire un contributo alla definizione dell'assetto delle proprie strutture centrali e delocalizzate di governo e al rafforzamento delle metodologie e degli strumenti di intervento, in un'ottica di sussidiarietà di funzioni e compiti efficace ed efficiente, attuando sinergie a vari livelli, non limitando i risultati al solo campo delle politiche per lo sviluppo urbano, ma ampliandolo a quello delle conoscenze e competenze necessarie per una programmazione e progettazione territoriale di qualità, agendo direttamente sul livello locale, anche al fine di rimuovere gli elementi ostativi derivanti dalla complessità delle filiere istituzionali connesse ai processi attuativi e alle diverse tipologie di programmi/progetti, a partire proprio dalla programmazione 2007-2013 del FESR.

Dati gli obiettivi sopra delineati, il presente documento illustra sinteticamente le piste di lavoro, da attivare attraverso l'intervento dell'Obiettivo operativo *“Consolidare i processi di sussidiarietà tra Amministrazione regionale e locali anche attraverso l'implementazione di forme associate in prospettiva del decentramento amministrativo”* del POR FSE della Regione Campania 2007-2013 (previsto all'interno dell'obiettivo specifico o), finalizzate a rafforzare ed a migliorare l'efficacia della cooperazione istituzionale fra Amministrazioni, ad irrobustire e qualificare le competenze tecniche specialistiche delle Amministrazioni locali, a migliorare la qualità e incisività delle relazioni con le parti economiche e sociali, sostenendo al contempo il processo di decentramento che ha determinato l'attuale assetto del sistema di governo del territorio.

Si tratta di un Piano che - ponendosi come obiettivo strategico il rafforzamento delle competenze degli enti territoriali locali - si sviluppa con azioni dirette ad incrementare non solo il bagaglio conoscitivo in possesso del personale delle Amministrazioni comunali coinvolte, ma anche quelle del personale degli altri soggetti istituzionali territoriali chiamati a concorrere all'attuazione dell'Obiettivo Operativo 6.1 del POR FESR, che prevede molteplici ambiti di intervento in cui gli Enti locali - e nello specifico le Città medie - rivestono un ruolo centrale per lo sviluppo regionale.

Sarà perseguita un'ottica di integrazione tra Fondi che possa dare stimoli concreti per il rilancio della capacità programmatica e gestionale dei livelli territoriali decentrati in Campania. Le

attività, pertanto, si articoleranno secondo il principio della complementarità, utilizzando un approccio di mainstreaming e di integrazione trasversale dei relativi interventi nelle politiche per le città medie previste dall'Obiettivo Operativo 6.1 del PO FESR Campania 2007-2013.

2. Contenuti del Piano di intervento

Nello specifico, gli interventi previsti sono finalizzati a contribuire alla creazione di un sistema per la promozione dello sviluppo territoriale ed urbano, in particolare attraverso attività innovative di formazione, tutoraggio e benchmarking alle Amministrazioni comunali, anche mediante strutture organizzative volte ad erogare azioni di accompagnamento alla Pubblica Amministrazione ed a svolgere funzioni di comunicazione e sensibilizzazione verso la cittadinanza. Gli interventi sono ascrivibili alle seguenti macro attività:

- politiche di **valorizzazione del capitale umano delle organizzazioni pubbliche e dei soggetti del partenariato** a livello locale in ambito regionale, con interventi di tutoraggio, formazione, assistenza, ecc., finalizzati al miglioramento dei processi di programmazione, progettazione e gestione del territorio, dello sviluppo urbano e di quelli inerenti la programmazione comunitaria, all'adeguamento delle competenze, anche attraverso politiche del lavoro e strumenti di formazione, all'attuazione dei processi connessi con il decentramento amministrativo e con la più recenti innovazioni introdotte dai Decreti statali (Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1, in particolare) che regolano la materia o materie correlate;
- azioni di **riqualificazione del personale appartenente al settore pubblico coinvolto nei processi di riqualificazione urbana** con particolare riferimento alla classe di competenze meno connesse a specifici requisiti e con carattere di più elevata globalità e trasferibilità;
- **azioni di rafforzamento di competenze del personale degli enti territoriali per una ri/lettura del territorio** in cui il paesaggio si configura come un'entità presente in ogni contesto, considerando anche e principalmente quelli degradati da ricomporre attraverso idonei progetti pianificatori, attraverso un approccio multisettoriale per gestire la cooperazione tra attori pubblici e privati attivi ai differenti livelli (area vasta/metropolitana, area comunale, quella del quartiere) per far emergere una rilettura delle città con una nuova sostenibilità;
- attivazione di **luoghi organizzativi e tecnici di confronto tra attori economici, sociali e culturali** coinvolti nei processi di trasformazione, promuovendo conoscenza, partecipazione e dialogo;
- **azioni di sensibilizzazione e stimolo di interesse attorno alle trasformazioni urbane e paesaggistiche.**

3. Le attività previste

1. Attività di orientamento, tutoraggio e accompagnamento alla PA

- a. Interventi di supporto alla pianificazione, programmazione ed alla progettazione territoriale e urbanistica, specificatamente rivolti agli operatori pubblici coinvolti nelle attività relative ai processi di sviluppo urbano e territoriale e finalizzati ad adeguare le competenze professionali al fine di introdurre all'interno della PA campana la cultura della semplificazione, della sussidiarietà, della progettazione partecipata, sia a livello di gestione dei programmi/progetti complessi, che di utilizzo di procedure, oltretutto del trattamento della documentazione, snellendo in tal modo anche il rapporto tra Amministrazione locale, cittadini ed imprese.

- b. Interventi specifici di accompagnamento e tutoraggio per rafforzare le competenze/capacità di programmazione degli investimenti pubblici (incluso l'impiego di strumenti di ingegneria finanziaria quali l'iniziativa *Jessica*), nonché di miglioramento della capacità di attuazione di programmi/progetti complessi, di progettazione locale e di attivazione e supporto alla gestione di specifiche iniziative di sviluppo urbano anche connesse alla competitività territoriale ed alle politiche attive del lavoro.
- c. Azioni di sostegno ai partenariati dei processi di riqualificazione promossi dall'Obiettivo Operativo 6.1 (attraverso la realizzazione di interventi seminariali, *focus group* e altri momenti finalizzati al confronto tra i soggetti interessati ai processi della Programmazione integrata territoriale a livello urbano) e/o correlati a più ampie azioni di pianificazione territoriale su base negoziale e partecipata.
- d. Azioni di formazione ed accompagnamento.
- e. Attività di gemellaggio e scambio, da attuarsi in ambito transnazionale comunitario, con iniziative specifiche e su tematiche mirate.

2. Attività di animazione territoriale

- a. Attività di animazione territoriale, volta ad ampliare il livello di comunicazione e conoscenza e ad estendere il più possibile il numero di soggetti da coinvolgere nel processo di implementazione dei Programmi integrati urbani.
- b. Azioni di sensibilizzazione sulle *policy* definite nell'ambito della programmazione della attuale stagione della politica di coesione e delle innovazioni che saranno introdotte con il nuovo ciclo di programmazione dei Fondi strutturali.
- c. Forum territoriali e settoriali finalizzati a comunicare e condividere con il numero più ampio possibile di soggetti locali i risultati delle azioni promosse.

In ciascun ambito territoriale interessato potrà essere costituita una struttura operativa (come ad esempio un Laboratorio urbano) all'interno della quale potranno essere attivati gruppi tematici (paesaggio/pianificazione, qualità urbana/architettonica, progettazione integrata, progettazione sostenibile, innovazioni tecnologiche), legati alla necessità di approfondire specifici ambiti settoriali o di filiera. Tali strutture costituiscono gli ambiti in cui sono coinvolti gli attori interessati per la realizzazione delle tipologie di azioni descritte di seguito in via preliminare. In tale direzione, un modello che sarà preso a riferimento, per gli aspetti di trasferibilità ed adattabilità che si andranno a rilevare rispetto alle realtà campane, è quello utilizzato in Germania (Urban Center) e già rimodulato nelle maggiori città italiane.

La metodologia progettuale che è in grado di produrre gli scenari voluti dalla nuova pianificazione regionale posta alla base del Piano dovrà una struttura multilivello e pluritematica, così determinando la necessità di innalzare la qualità del profilo degli operatori addetti al progetto del territorio, anche per interpretare al meglio la portata innovativa della norma sulla tutela e valorizzazione del paesaggio. Infatti, anche l'applicazione dell'eco-conto, o del parco di assorbimento in una responsabilità ormai permanente verso la rete ecologica e l'ambiente, necessita di nuove competenze progettuali e gestionali.

Dal punto di vista delle caratteristiche delle operazioni che il Piano andrà a realizzare si precisa che, al fine di aumentare l'efficacia degli interventi programmati, si intende fare ricorso al principio della complementarietà tra i Fondi strutturali e finanziare azioni che rientrano negli ambiti di intervento stabiliti dai POR FESR, nei limiti e alle condizioni previste, così come si verificherà l'opportunità di assicurare la sinergia non solo tra i Fondi, ma anche tra questi e gli altri strumenti finanziari.

4. Procedure attuative

La procedura attuativa per l'avvio delle attività descritte prevede una modalità di gestione diretta del dispositivo e di erogazione delle risorse da parte della Regione, attraverso il Responsabile di Obiettivo Operativo o3), con il supporto della struttura amministrativa interna e dell'assistenza tecnica, per l'attuazione di quest'Obiettivo e del complementare Obiettivo Operativo 6.1 del PO FESR Campania 2007-2013.

Le attività previste saranno realizzate attraverso strutture organizzative territoriali, se del caso specificamente create, costituite da Comuni o reti di Comuni, in associazione con Università, Centri di ricerca, e altri soggetti del partenariato socio-economico locale. Tali strutture saranno costituite, oltre che dalle Amministrazioni comunali promotrici, dall'Amministrazione regionale (AdG FSE), in raccordo con l'AdG FESR e con l'AGC 16.

Per la selezione dei Soggetti attuatori degli interventi si prevede il ricorso alle procedure di affidamento, in linea con quanto previsto nel Manuale di gestione del POR FSE, gestite direttamente dal Responsabile dell'Obiettivo Operativo o3), in cui verranno definiti criteri e modalità attuative per la realizzazione delle attività.

5. Cronoprogramma

A completamento della descrizione delle attività previste dal Piano, si fornisce un cronoprogramma di riferimento per l'attuazione, relativamente alle diverse fasi dell'iter amministrativo da porre in atto.

La durata complessiva delle attività è identificata in 18 mesi, così come sinteticamente descritto nel seguente cronoprogramma.

Attività/sottoattività	2013												2014					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Attività di orientamento, tutoraggio e accompagnamento alla PA																		
a. Interventi di supporto alla pianificazione																		
b. Interventi specifici di accompagnamento e tutoraggio																		
c. Azioni di sostegno ai partenariati																		
d. Azioni di formazione e accompagnamento																		
e. Attività di gemellaggio e scambio																		
Attività di animazione territoriale																		
f. Attività di animazione territoriale																		
g. Azioni di sensibilizzazione sulle policy																		
h. Forum territoriali e settoriali finalizzati																		

	Fase propedeutica
	Fase esecuzione