

ASSOCIAZIONISMO E ATTUAZIONE: LA GOVERNANCE NELLE AREE INTERNE

Quaderni Formez PA

1

Quaderni Formez PA



Quaderni Formez PA

Direzione editoriale
Vincenzo Testa

Coordinamento
Vanessa Bosdari

Volume a cura di
Clelia Fusco

Contributi di
Gerardo Cardillo, Clelia Fusco, Daniela Labonia,
Maria Nunzia Mucci, Tiziana Occhino, Antonello Picucci,
Maura Rianna, Giovanni Xilo

Organizzazione editoriale
Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto

ISBN: 978-88-947067-2-7



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche di Coesione

ASSOCIAZIONISMO E ATTUAZIONE: LA GOVERNANCE NELLE AREE INTERNE

Quaderni Formez PA

1

FORMEZ
AL SERVIZIO DELLA PA



Strategia
Aree Interne

Il ruolo del Dipartimento della Funzione Pubblica

La politica regionale dell'Unione europea risponde all'esigenza di rilanciare lo sviluppo delle zone più deboli dell'Unione e ridurre le disparità di sviluppo tra le regioni attraverso il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale. Questa politica viene definita strutturale perché si prefigge di rimuovere quegli ostacoli di natura non contingente connessi all'incapacità di adeguamento delle strutture locali ai mutamenti del contesto economico e sociale comunitario, attraverso risorse finanziarie stanziati dal Bilancio dell'UE.

Gli accordi di partenariato hanno stabilito, per ogni Stato membro dell'UE, il quadro strategico della programmazione nazionale relativa al periodo 2014-2020 dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), ovvero i Fondi destinati alla politica di coesione (Fondo europeo di sviluppo regionale, FESR; Fondo sociale europeo, FSE; e, per quei Paesi che ne sono beneficiari il Fondo di coesione), nonché il Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

I Programmi Operativi elaborati dagli Stati membri sono valutati e approvati dalla Commissione europea. La programmazione comunitaria 2014-2020 prevede in Italia la realizzazione di 51 Programmi Operativi cofinanziati a valere sul FESR e sul FSE; di questi, 39 sono Programmi Regionali (POR) e 12 sono Programmi Nazionali (PON).

Il Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020" è stato adottato con Decisione C (2015) 1343 del 23 febbraio 2015, e ha la finalità di contribuire agli obiettivi della Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva attraverso interventi di rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale e di digitalizzazione della PA.

Gli Obiettivi Tematici di riferimento sono 2:

- OT11 (FESR-FSE) Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente;
- OT2 (FESR) Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il Programma, rivolto a tutto il territorio nazionale, è articolato in 4 Assi. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, che svolge la funzione di Organismo Intermedio in riferimento agli Assi 1, 2 e 3, sostiene l'implementazione della riforma della PA e della strategia per la crescita digitale attraverso interventi finalizzati a rafforzare la capacità amministrativa, intervenendo sulla qualità delle risorse umane e dell'organizzazione, sullo sviluppo dei sistemi di performance management, sul livello di digitalizzazione, sulla gestione delle relazioni interistituzionali e con gli stakeholder. Nell'ambito dell'Asse 1, Azione 1.3.5 "Interventi per la razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione del personale", è realizzato il progetto La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali la cui finalità è supportare il Comitato Tecnico Aree Interne e i comuni coinvolti nel processo di nascita e consolidamento di forme di governo e gestione integrata dei servizi pubblici locali comunali nelle 72 aree che sono state selezionate.

Programma Operativo	PON "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020", Asse 1 - Sviluppo della capacità amministrativa ed istituzionale per la modernizzazione della pubblica amministrazione
Progetto	La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali
Fonte di Finanziamento	Cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo: PON "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020"
Autorità di Gestione	Agenzia per la Coesione Territoriale
Organismo intermedio	Dipartimento della Funzione Pubblica
Destinatari	Rappresentanti istituzionali e politici, dirigenti e funzionari delle regioni, degli enti locali, degli enti territoriali, e del partenariato economico e sociale dei comuni partecipanti alla Strategia Nazionale per le Aree Interne; componenti del Comitato Tecnico Aree Interne
Ente attuatore	Formez PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. Responsabile del progetto: Clelia Fusco



Premessa

Cons. Marcello FIORI

Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica

Una parte preponderante del territorio italiano è caratterizzata da un'organizzazione spaziale fondata su "centri minori", spesso di piccole dimensioni, che in molti casi sono in grado di garantire ai residenti soltanto una limitata accessibilità ai servizi essenziali.

Le specificità di questo territorio possono essere riassunte utilizzando l'espressione "aree interne".

Si tratta di aree caratterizzate dai seguenti elementi: sono significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità); dispongono di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere); presentano caratteristiche territoriali profondamente diversificate, esito delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione.

Una parte rilevante delle aree interne ha subito, a partire dagli anni Cinquanta dello scorso secolo, un processo di marginalizzazione che, innanzitutto, si è manifestato attraverso intensi fenomeni di de-antropizzazione: a) riduzione della popolazione sotto la soglia critica e invecchiamento demografico; b) riduzione dell'occupazione e del grado di utilizzo del capitale territoriale.

In secondo luogo, tale processo si è manifestato nella progressiva riduzione quantitativa e qualitativa dell'offerta locale di servizi pubblici, privati e collettivi – i servizi, cioè, che definiscono nella società europea contemporanea la qualità della cittadinanza.

Le aree interne sono state, anche, uno spazio di "buona politica" e "buone pratiche".

In effetti, il processo di marginalizzazione non ha interessato le aree interne in modo omogeneo, tanto che in alcuni territori si può osservare che:

a) la popolazione è rimasta stabile o è cresciuta;

- b) le risorse ambientali e culturali sono state oggetto di progetti di valorizzazione;
- c) sono state realizzate forme di cooperazione tra comuni per la produzione di alcuni servizi di base.

Si tratta di fattori che, presumibilmente, segnalano anche la presenza di buone capacità di governo da parte delle comunità locali. Porre l'attenzione sulla grande estensione delle aree interne – in termini demografici e territoriali – rende immediatamente evidente quanto sia consistente il potenziale di sviluppo che esse oggi esprimono nel loro insieme, e quanto sia quindi importante il loro contributo a stabilizzare la traiettoria di sviluppo economico nazionale.

Il tema del rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa delle aree interne, da tempo al centro dell'agenda degli interventi a sostegno dei processi di riforma della Pubblica Amministrazione, ha assunto una rilevanza strategica e una centralità assolutamente peculiare nel ciclo di programmazione dei Fondi SIE 2014-2020, con la definizione di un programma plurifondo FSE e FESR rivolto a tutto il territorio nazionale (Programma Operativo Nazionale "Governance e capacità istituzionale").

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in continuità con questa impostazione, identifica nel rafforzamento della "capacità amministrativa", congiuntamente con lo sviluppo del capitale umano, la leva strategica fondamentale per l'innovazione della PA, il miglioramento e la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese e, nello specifico, la risorsa centrale per l'attuazione del Piano stesso.

All'interno della cornice del PON "Governance e capacità istituzionale" 2014-2020, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha progettato, promosso e finanziato molteplici iniziative finalizzate allo sviluppo, nelle amministrazioni, delle competenze e della capacità necessarie per rispondere, adeguatamente, agli obiettivi di cambiamento promossi da interventi di riforma e, più in generale, alle sfide poste dalle emergenze (economiche, sociali, sanitarie) degli ultimi anni.

Le modalità attuative degli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa – realizzate in gran parte con il Formez PA – si focalizzano su aspetti diversi, ma complementari.

Giova ricordare a tal fine, in termini temporali, il recente *addendum* alla originaria Convenzione del 2016 fra il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Formez PA per la realizzazione del progetto "La Strategia Nazionale per

le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali” nell’ambito del Programma Operativo Nazionale “Governance e capacità istituzionale” 2014-2020 Asse 1 obiettivo specifico 1.3.

Il costo del progetto ammontava a euro 4.720.000 e aveva lo scopo di:

- Supportare il Comitato Tecnico Aree Interne e, attraverso di esso, i comuni partecipanti alla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) nel processo di nascita e/o consolidamento di forme di governo e gestione integrate dei servizi pubblici locali comunali, in coerenza con le caratteristiche territoriali e dimensionali degli enti interessati e con il fabbisogno espresso dallo stato di attuazione della Strategia nelle singole aree.
- Favorire il rispetto del pre-requisito associativo in coerenza con la strategia di sviluppo dell’area interna.

La Convenzione, le cui attività progettuali si sono concluse il 31 luglio u.s., prevedeva i seguenti obiettivi e risultati attesi:

Obiettivi

- Definire il livello di associazionismo delle aree interessate al fine di valutare il fabbisogno di supporto e monitorare lo stato di avanzamento dei processi di associazione.
- Accompagnare gli enti nel definire il processo associativo intercomunale da sviluppare sulla base del fabbisogno di governo istituzionale ed operativo, coerentemente con le azioni intraprese dal Comitato Tecnico, anche valorizzando le soluzioni apprese e realizzate in altre aree.

Risultati

- Classificazione delle aree in base al livello di associazionismo.
- Definizione della tipologia di modalità di supporto per livello di associazionismo delle aree interne.
- Definizione e realizzazione del sistema di monitoraggio dei processi di aggregazione intercomunale.
- Avvio e consolidamento di processi associativi intercomunali.
- Individuazione di buone pratiche sul tema dell’associazionismo comunale nelle aree interne.

Nel complesso, l’intervento di rafforzamento puntava a sviluppare la capacità delle amministrazioni da un lato, a cogliere bisogni, definire obiettivi, pianificare le attività e utilizzare al meglio le risorse disponibili per

perseguire in modo concreto la propria missione istituzionale; dall'altro, a elaborare e attuare le politiche pubbliche, anche confrontandosi con l'esterno, con altri soggetti pubblici e privati.

Semplificando, il carattere "polisemico" del tema della capacità amministrativa può essere ricondotto a due principali dimensioni: a) la capacità delle amministrazioni di creare valore all'esterno, per i cittadini; b) la capacità di creare e migliorare, all'interno delle amministrazioni stesse, le condizioni per assicurare la produzione di risultati, di valore, nel tempo.

L'iniziativa promossa dal Dipartimento della Funzione Pubblica a supporto dell'attuazione della "Strategia Nazionale per le Aree interne e i nuovi assetti istituzionali", affidata al Foromez PA è, da questo punto di vista, esemplare.

La Strategia ha scommesso su nuove modalità di governance locale multi-livello volte ad affrontare – attraverso l'adozione di un approccio integrato orientato alla promozione e allo sviluppo locale – le sfide demografiche, dando risposta ai bisogni di territori fragili, distanti dai centri principali di offerta dei servizi essenziali, che coprono complessivamente il 60% dell'intero territorio nazionale, il 52% dei comuni e il 22% della popolazione. Su tali luoghi la Strategia interviene, investendo sulla promozione e sulla tutela della ricchezza del territorio e delle comunità locali, valorizzandone le risorse naturali e culturali, creando nuovi circuiti occupazionali e nuove opportunità.

I comuni che intendono partecipare alla Strategia devono provare, tra le altre cose, di essere in grado di "guardare oltre i propri confini", attraverso la gestione associata di funzioni e servizi.

Proprio per questo, l'intervento progettato e finanziato dal Dipartimento della Funzione Pubblica persegue l'obiettivo di supportare gli enti locali coinvolti, per il tramite del Comitato Tecnico Aree Interne, nel processo di nascita e/o consolidamento di forme di governo di gestione integrata di servizi pubblici locali.

Analizzate con le lenti della creazione di valore, le attività a sostegno dell'attuazione della SNAI concorrono direttamente e sono chiaramente funzionali a generare valore per i cittadini. La definizione di sistemi inter-comunali stabili, ad esempio, consente di mettere in atto e presidiare in modo più efficace, la realizzazione di politiche pubbliche locali e garantire ai cittadini l'accesso a servizi migliori – in alcuni casi nuovi – più diffusi sul territorio, destinati ad una utenza più ampia.

La leva dell'integrazione funzionale tra enti, inoltre, consente miglioramenti in termini di efficienza.

Il carattere di interdipendenza dei processi di creazione di valore all'interno e all'esterno delle amministrazioni emerge, con chiarezza, nel caso delle aree interne, "luoghi istituzionali" nei quali, più che in altri, vi è il rischio che manchi la necessaria "massa critica di risorse" per svolgere efficientemente l'attività amministrativa e per presidiare efficacemente l'erogazione di servizi.

Ci si riferisce non solo alle risorse finanziarie – scarse come per tutti gli attori istituzionali ma, nel caso delle aree interne, rese ulteriormente "esigue" dalle caratteristiche del territorio e quindi dei servizi pubblici da allestire – ma anche, e soprattutto, alle risorse professionali: competenze, know how, reti di relazioni etc. per affrontare e risolvere procedimenti amministrativi semplici e complessi.

La scarsa accessibilità ai servizi di base, oggi considerati in Europa servizi che identificano il diritto di cittadinanza, riduce notevolmente il benessere della popolazione locale residente e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui – anche dei nuovi potenziali residenti. Considerando quanto sia elevata la quota della popolazione che vive nelle aree interne, questa situazione di disparità ha un evidente rilievo sociale e politico.

Le pubbliche amministrazioni delle aree interne sono, quindi, per questo motivo, e più di altre, di fronte alla sfida di costruire una capacità amministrativa solida, fatta di valori, strutture, competenze, tecnologia e tecniche e, allo stesso tempo, sufficientemente flessibile. Lavorare per il rafforzamento della capacità amministrativa di queste amministrazioni costituisce, evidentemente, una sfida nella sfida.

Innanzitutto, per l'ampiezza dell'intervento in termini di destinatari.

Si tratta di intervenire per promuovere e sostenere lo sviluppo della capacità amministrativa di un numero estremamente ampio di amministrazioni locali (1.070 comuni italiani suddivisi in 72 aree interne distribuite su tutto il Paese). Sono amministrazioni di piccole dimensioni che, per le loro caratteristiche strutturali (tecnico-organizzative) e di contesto (geografico-territoriali, economico-produttive, etc.), sono spesso tra le più fragili.

Amministrazioni che riescono, con difficoltà, ad accedere a progetti e a fonti di finanziamento, nazionali e internazionali, per rafforzare le risorse a disposizione, per innovare le modalità di erogazione dei servizi e quant'altro.

In secondo luogo, per la complessità dell'intervento che, per dispiegare efficacemente i suoi effetti, deve essere in grado di agire su tutt'e tre le principali dimensioni della costruzione della capacità amministrativa: la *dimensione sociale*, fatta di una "rete di connessioni" tra istituzioni

pubbliche ai diversi livelli e tra queste e i soggetti privati; la *dimensione organizzativa* propria di ciascuna amministrazione, sostanziata dalla sua missione, dalla strategia, dalla cultura, dalle risorse, dai processi e dalle pratiche, etc.; infine, ma non per ultima, la *dimensione individuale*, perché la costruzione della capacità amministrativa avviene anche, e soprattutto, a livello delle persone, in termini di conoscenze, competenze e capacità.

Per questi motivi, la (vera) scommessa della SNAI risiede nel rafforzamento delle aree interne, attraverso la creazione di coalizioni inter-comunali permanenti, autonome e con maggiori capacità amministrative e di gestione. Questo significa, però, che la capacità aggregativa, istituzionale e amministrativa diffusa costituisce, al tempo stesso, un pre-requisito e un prodotto della strategia di intervento.

Non a caso, infatti, in alcune delle aree a supporto delle quali si è lavorato, lo sviluppo di maggiore capacità amministrativa ha favorito processi di revisione degli assetti associativi esistenti, attraverso conferimenti di ulteriori funzioni alle unioni operanti sul territorio, di aggregazione tra unioni già esistenti, ma troppo piccole per essere efficaci e, soprattutto, di sviluppo di unioni presenti, ma non operative.

Muovendo da tali premesse, questo volume costituisce un importante contributo di documentazione delle attività progettuali svolte, e in particolare modo, di codificazione e socializzazione della conoscenza generata, a supporto delle amministrazioni pubbliche e per l'attuazione della SNAI. Una politica pubblica confermata nell'Accordo di Partenariato 2021-2027, adottato con Decisione di esecuzione della CE il 15 luglio 2022.

In particolare, il volume – che arricchisce e completa l'analisi del primo volume sul tema, *"L'associazionismo intercomunale nelle aree interne"*, pubblicato da Formez PA a novembre 2019 – entra nel merito dei processi di associazione e governance della fase di attuazione delle strategie di sviluppo territoriale, con un approccio non didattico, ma facendo tesoro delle esperienze concrete delle aree interne, rappresentando e spiegando le lezioni apprese dagli stessi attori della SNAI.

La realizzazione di un progetto di rafforzamento della capacità amministrativa, oltre a produrre risultati specifici e concreti che il volume illustra, costituisce un osservatorio privilegiato per la rilevazione dei fabbisogni, lo studio e l'analisi delle strategie di sviluppo locale.

In chiusura di questa premessa, mi piace ricordare, facendone tesoro, un passaggio di una recente pubblicazione dal titolo *"Voglia di restare. Indagine sui giovani nell'Italia dei Paesi"*, laddove è scritto che:

"Nonostante il declino demografico, economico e di attenzione, le aree interne continuano ad essere luoghi vivi, dove quotidianamente si riproducono beni pubblici fondamentali per l'intero paese e dove milioni di cittadini hanno scelto di vivere e di investire le loro capacità. L'abbandono umano non è l'unica cifra di queste terre; molti decidono consapevolmente di restare; altri, seppure in misura limitata, di ritornare; e altri ancora di provare a sperimentare in questi luoghi «lontani» nuovi stili di vita, più «lenti» e connessi con la natura."



INDICE

INTRODUZIONE

- | | |
|---|----|
| 1. La SNAI nella programmazione 2021-2027 | 19 |
| di Daniela Labonia e Maura Rianna | |
| 2. Il "progetto" associativo nelle aree interne | 27 |
| di Clelia Fusco | |

PARTE PRIMA

Le aree interne alla prova della SNAI tra la costruzione di sistemi intercomunali e modelli governance per l'attuazione

- | | |
|---|----|
| 3. Le scelte associative delle aree interne in ambito SNAI | 33 |
| di Clelia Fusco e Antonello Picucci | |
| 3.1 Le soluzioni associative | 33 |
| 3.2 Funzioni e servizi in gestione associata | 37 |
| 3.3 Come si sono organizzate le aree per affrontare la Strategia? | 40 |
| 3.4 Percorso di analisi e cenni metodologici | 42 |
| 3.5 Le aree osservate | 44 |
| 4. Processi associativi nelle aree interne: livelli di operatività e fattori di impatto | 47 |
| di Antonello Picucci e Giovanni Xilo | |
| 4.1 Livello di cooperazione intercomunale | 50 |
| 4.2 Gestioni associate: uno sguardo di insieme | 54 |
| 5. La governance delle strategie d'area: quali scelte per l'attuazione? | 57 |
| di Gerardo Cardillo, Maria Nunzia Mucci, Tiziana Occhino | |
| 5.1 Le dimensioni di analisi dei sistemi di governance | 60 |
| 5.2 La lettura complessiva dei sistemi di governance | 62 |
| 5.3 Sistema di governance: una sintesi dei fattori caratterizzanti | 72 |



PARTE SECONDA

Nuova programmazione SNAI. Una lettura prospettica sulla base delle lezioni apprese

6. La SNAI da politica sperimentale a politica strutturale	77
di Gerardo Cardillo	
6.1 L'approccio place-based dell'UE nella SNAI	78
6.2 Il consolidamento della SNAI nel ciclo di programmazione 2021-2027	82
7. Le innovazioni del sistema di governance della SNAI	87
di Tiziana Occhino	
7.1 Gli attori della SNAI	87
7.2 La Delibera CIPESS 41/2022 e il nuovo assetto della governance SNAI	91
8. Le linee guida nella costruzione del sistema intercomunale permanente	101
di Giovanni Xilo	
8.1 L'evoluzione del quadro normativo	103
8.2 L'aggiornamento delle linee guida per il requisito associativo 2021-2027	104
8.3 Le attività di supporto e monitoraggio del requisito associativo	108
9. Uno sguardo di insieme e le prospettive di sviluppo	111
di G. Cardillo, C. Fusco, M. N. Mucci, T. Occhino, A. Picucci, G. Xilo	

APPENDICE

Mappa e schede delle 27 aree monitorate	121
Linee Guida 2021-2027 – Evoluzione del requisito associativo nella Strategia Nazionale per le Aree Interne	151

Indice delle tavole e delle figure	159
------------------------------------	-----



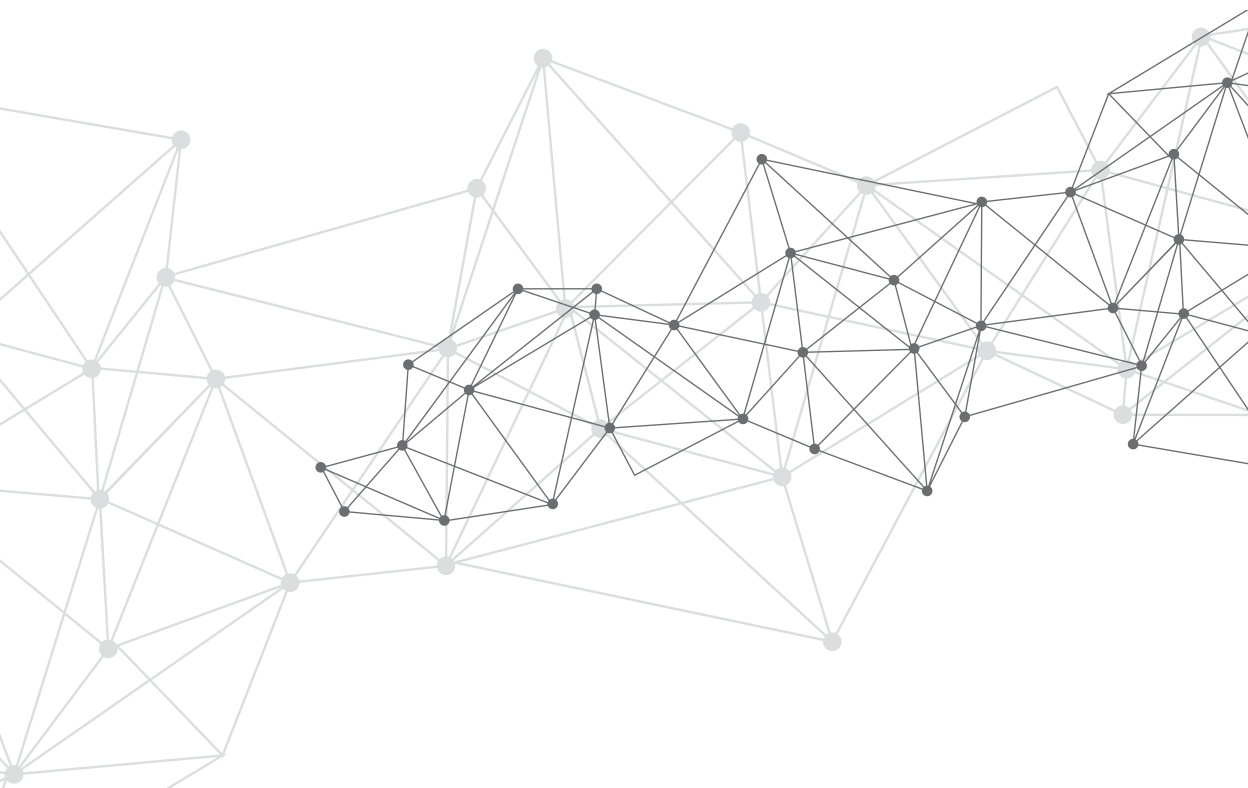
Acronimi

AdG	Autorità di Gestione
AdP	Accordo di Partenariato
APQ	Accordo di Programma Quadro
AT	Assistenza Tecnica
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (fino al 31/12/2020)
CIPESS	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (dal 1° gennaio 2021)
CTAI	Comitato Tecnico Aree Interne
CUP	Codice Unico di Progetto
CUC	Centrale Unica di Committenza
DPCoe	Dipartimento per le Politiche di Coesione
FC	Fondo di Coesione
FDR	Fondo di Rotazione
FEAMP	Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e Pesca PO 2014-2020
FEAMPA	Fondo Europeo Affari Marittimi Pesca e Acquacoltura
FEASR	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FSC	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione
FSE	Fondo Sociale Europeo programmazione 2014-2020
FSE+	Fondo Sociale Europeo Plus programmazione 2021-2027
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
GAL	Gruppo di Azione Locale
IFEL	Istituto per la Finanza e l'Economia Locale
INEA	Istituto Nazionale di Economia Agraria
ITI	Investimento Territoriale Integrato
NUVAP	Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione
OP	Obiettivo strategico di Policy



OT	Obiettivi Tematici
PNC	Piano Nazionale per gli investimenti Complementari
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
PON	Programma Operativo Nazionale
POR	Programma Operativo Regionale
PRU	Programma di Riqualificazione Urbana
PRUSST	Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio
PSR	Programma di Sviluppo Rurale
RDC	Regolamento sulle Disposizioni Comuni - Regolamento (UE) 2021/1060
SIE	Fondi Strutturali e di Investimento Europei
SNM	Sistema Nazionale di Monitoraggio
ST	Strategia Territoriale
SUAP	Sportello Unico per le Attività Produttive
TUEL	Testo Unico degli Enti Locali
UPP	Progetto Pilota Urbano

INTRODUZIONE





1. La SNAI nella programmazione 2021-2027

di Daniela Labonia* e Maura Rianna**

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è una politica pubblica che trova attuazione, per la prima volta, nell'ambito del ciclo di programmazione 2014-2020. Il suo scopo è quello di offrire una cornice strategica per il sostegno e lo sviluppo di aree non urbane in declino o a rischio demografico, ma il cui presidio attivo di comunità risulta essere cruciale per la tenuta complessiva del territorio sotto il profilo idrogeologico, paesaggistico e dell'identità culturale.

L'obiettivo finale della SNAI, quindi, risulta essere l'inversione del trend demografico. Cerca di arrestare il fenomeno dell'emigrazione, attuando politiche volte a valorizzare le potenzialità di sviluppo di tali territori così da attrarre nuovi residenti. La Strategia prevede due tipologie di azioni complementari tra loro: da un lato, si interviene sulla qualità e quantità dei servizi di cittadinanza (quali l'istruzione, la sanità e la mobilità); dall'altro, si supportano progetti diretti allo sviluppo locale, in modo tale da implementare la domanda di lavoro.

Nel periodo 2014-2020, le Leggi di Stabilità 2014 (L. 147/2013), 2015 (L. 190/2014), 2016 (L. 208/2015) e la Legge di Bilancio 2018 (L. 205/2017) hanno stanziato complessivamente 281,2 milioni di euro per l'attuazione della SNAI. Queste risorse sono state destinate al finanziamento (nella misura di circa 3,740 milioni di euro per ciascuna area) di interventi sui servizi (salute, scuola e mobilità) in 72 aree interne selezionate¹, cui si devono aggiungere 9,97 milioni di euro per attività di assistenza tecnica e accompagnamento ai territori e 0,8 milioni di euro per lo svolgimento

* Direttore generale del Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri

** Funzionario tecnico del Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri

¹ 1.060 Comuni (dati al 1° gennaio 2020).

di attività di valutazione. Alle stesse aree, le regioni hanno poi destinato risorse a valere sui Programmi cofinanziati dai Fondi Europei di Sviluppo e Investimento 2014-2020 (Fondi SIE) per supportare la promozione di progetti di sviluppo.

Relativamente a tali 72 aree, a dicembre 2021 sono stati sottoscritti tutti gli Accordi di Programma Quadro (Tabella 1.1), per una dotazione finanziaria complessiva pari a 1.142,12 milioni di euro, di cui 270,11 milioni di euro a valere sul Fondo di Rotazione (FDR) ex legge n. 183 del 1987, destinati dalla ex Legge di Stabilità (anni 2014, 2015 e 2016) e dalle Leggi di Bilancio 2018 e 2019; 446,45 milioni di euro di FESR; 49,33 milioni di euro di FSE; 205,46 milioni di euro di FEASR, 59,89 milioni di euro di FSC e 100,41 milioni di euro di altre fonti (FEAMP, altri fondi pubblici e privati).

Tabella 1.1 Dotazione finanziaria alla sottoscrizione degli Accordi di Programma Quadro - dicembre 2021

Tipologia finanziamento	Importi (in milioni di euro)
Leggi di Stabilità/Bilancio	270,11
FESR	446,45
FSE	59,33
FEASR	205,46
FEAMP	0,45
FSC	59,89
Altre fonti	100,42
Totale complessivo	1.142,12

Fonte: Dipartimento per le Politiche di Coesione

Anche nell'Accordo di Partenariato 2021-2027, adottato con Decisione di esecuzione della CE il 15 luglio 2022, è stato sancito l'impegno al proseguimento di tale politica pubblica.

In particolare, in conformità con le indicazioni emerse nella sede degli incontri preparatori, si è previsto di dare continuità alla SNAI quale strategia territoriale di riferimento dell'Obiettivo europeo di Policy (OP) "Un'Europa più vicina ai cittadini", sulla quale far convergere risorse europee, da veicolare attraverso i Programmi regionali, dirette al finanziamento di interventi di sviluppo e di potenziamento dei servizi.

L'Accordo di Partenariato 2021-2027, considerato che permane la sfida demografica per tali aree del Paese, ha, quindi, inteso confermarne i principali caratteri distintivi, ma ha anche introdotto elementi di discontinuità diretti a superare le criticità rilevate nel processo di definizione e attuazione delle strategie di area.

Seguendo questa duplice logica, si evidenziano di seguito i fattori che caratterizzano l'impostazione prevista dall'Accordo di Partenariato per l'Obiettivo di Policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini" e, nello specifico, per le strategie territoriali delle aree interne:

- i. necessità di favorire la selezione di aree target in condizione strutturale complessa dovuta alla lontananza dai poli primari in grado di offrire adeguati livelli di servizi essenziali;
- ii. la numerosità delle aree da sostenere deve ricercare un equilibrio tra consolidamento delle aree già interessate nel ciclo 2014-2020 e la necessità di estensione ad altri territori delle "aree interne" o a forte caratterizzazione rurale;
- iii. i contenuti delle strategie sono espressione delle coalizioni locali, concentrandosi su alcuni obiettivi principali, quali i servizi per l'istruzione, la salute (anche in ottica di integrazione sociosanitaria), la mobilità, e azioni per la localizzazione produttiva e la creazione di lavoro. Anche gli interventi nel campo della cultura, del patrimonio e del turismo sostenibile possono svolgere, nel contesto delle strategie territoriali, un ruolo determinante;
- iv. i Fondi FESR e FSE Plus nell'ambito delle strategie continuano a supportare interventi inerenti alle tematiche del lavoro-crescita economica e dei servizi essenziali per persone e comunità, e sono altresì utilizzati per promuovere l'associazionismo comunale permanente delle aree coinvolte. È anche previsto l'impiego delle risorse a valere sul FEAMPA (Fondo Europeo Affari Marittimi Pesca e Acquacoltura);
- v. il FEASR, nell'ambito dello sviluppo rurale, può contribuire agli obiettivi delle strategie nelle aree interne, nel rispetto dei propri obiettivi specifici e delle proprie regole e modalità attuative;
- vi. per la programmazione e attuazione delle strategie territoriali e a fini di efficienza operativa, ferme restando le previsioni regolamentari (in particolare in relazione all'ITI), le Autorità centrali di coordinamento, d'intesa con le regioni e con il partenariato istituzionale territoriale, individuano le caratteristiche fondamentali degli strumenti amministrativi e negoziali da adottare, in coerenza con le previsioni regolamentari, per l'approvazione e attuazione delle iniziative definite da ciascuna

strategia territoriale nell'ambito dell'Obiettivo strategico di Policy 5 (OP5) e di altri Obiettivi di Policy;

- vii. azioni di supporto (nazionali e/o regionali) sono attivate per accompagnare, soprattutto nelle situazioni più fragili, processi deliberativi (ad es. la costruzione della Strategia Territoriale in termini di obiettivi e identificazione di progettualità) o compiti tecnico-amministrativi complessi (ad es. livelli di progettazione avanzati, gestione di gare e affidamenti, attuazione e monitoraggio), anche attraverso il rafforzamento delle stazioni uniche appaltanti;
- viii. viene inoltre confermata la governance multilivello (Stato, regioni e associazioni di comuni) della SNAI, con il rinnovato impegno alla semplificazione delle procedure e al rafforzamento delle capacità amministrative e tecniche delle associazioni di comuni, con il coordinamento strategico del Comitato Tecnico Aree Interne.

Relativamente alle risorse messe a disposizione sul bilancio nazionale per il rafforzamento e l'ampliamento della Strategia:

- l'articolo 1, comma 314, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 ha incrementato l'autorizzazione di spesa di complessivi **200 milioni di euro** (60 milioni di euro per l'anno 2021 e 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023), a carico delle dotazioni del Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183.
- l'articolo 28 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 ha incrementato l'autorizzazione di spesa di complessivi **110 milioni di euro**, di cui:
 - 10 milioni di euro per l'anno 2020, a carico delle dotazioni del citato Fondo di rotazione ex legge 183/1987;
 - 100 milioni di euro per l'anno 2021, a carico delle dotazioni del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Il Comitato Tecnico Aree Interne, nel corso del 2022, ha condiviso i seguenti criteri di riparto per tali risorse, cui hanno fatto seguito le Delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) 8/2022, 41/2022 e 42/2022:

- **100 milioni di euro** sono destinati, in attuazione dell'articolo 4 del decreto-legge 120/2021 (convertito con modificazioni dalla L. 8 novembre 2021, n. 155), al contrasto degli incendi boschivi nelle aree interne del Paese (Delibera CIPESS 8/2022);

- **11,4 milioni di euro**, per il progetto speciale “Isole Minori” (Delibera CIPESS n. 42/2022);
- **21,6 milioni di euro**, in favore delle 72 aree interne selezionate nel ciclo 2014-2020, per un importo di 300 mila euro per ciascuna area (Delibera CIPESS 41/2022);
- **172 milioni di euro**, in favore della costituzione e finanziamento di **43 nuove aree**, per un importo di **4 milioni di euro** per ciascuna area, in coerenza con gli importi della passata programmazione (Delibera CIPESS 41/2022);
- **5 milioni di euro**, per una linea di attività di Assistenza Tecnica e rafforzamento amministrativo, da attribuire alla titolarità dell’Agenzia per la Coesione Territoriale (Delibera CIPESS 41/2022).

Una particolare innovazione è rappresentata dall’investimento fatto per le isole minori. Relativamente a tale progetto speciale, la Delibera CIPESS 42/2022 prevede che le tipologie di intervento finanziabili siano riferite principalmente all’implementazione dei servizi di istruzione e salute e ai servizi eco-sistemici. Gli interventi finanziabili, in particolare, possono ricadere nelle seguenti fattispecie:

- progetti “trasversali”, comuni alla totalità delle isole minori;
- progetti “per aggregazioni”, aventi tra i beneficiari isole tra loro assimilabili per caratteristiche geo-morfologiche o associate tramite accordi (es. progetti comuni per isole di uno stesso arcipelago, progetti che mirano a risolvere problematiche comuni a diverse isole – non necessariamente vicine geograficamente – e simili);
- progetti “per singola isola”. L’isola nella sua interezza rappresenta l’unità minima di finanziamento.

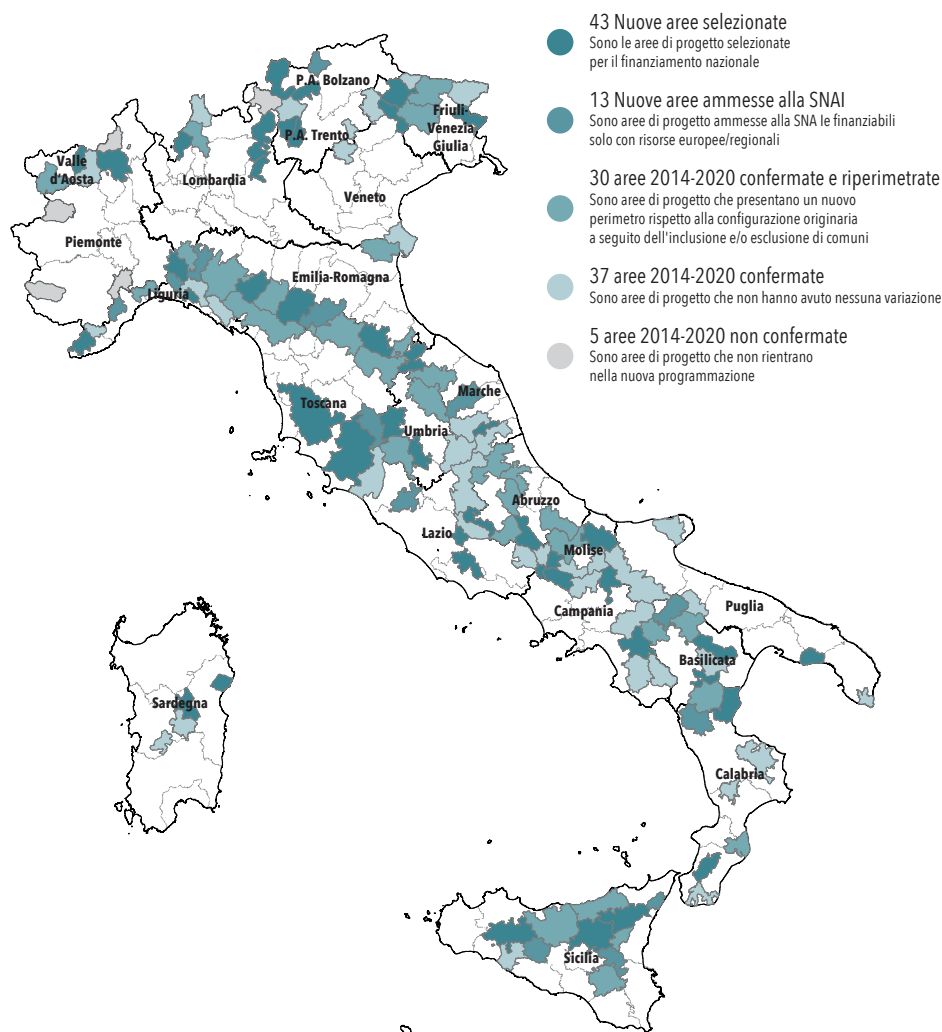
Per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, in attuazione del decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021, articolo 58, si è inoltre stabilita una nuova governance mediante la Delibera CIPESS 41/2022 sopra citata. Tale nuova governance persegue l’obiettivo di superare le criticità incontrate nel ciclo di programmazione precedente ed è incentrata su un ruolo più pregnante delle regioni, nonché su una nuova tipologia di Accordo semplificato ad uso delle aree interne, in coordinamento con il ruolo-guida del Comitato Tecnico Aree Interne.

Il processo di individuazione delle nuove aree interne per il ciclo 2021-2027 è frutto della collaborazione tra le regioni, il Dipartimento per le Politiche di

Coesione e il NUVAP, e si è concluso a settembre 2022. Oltre alle 43 aree finanziate con risorse nazionali e regionali, si devono ricordare ulteriori 13 nuove aree individuate dalle regioni, che beneficeranno di sole risorse dei Programmi europei. Le regioni inoltre continueranno a finanziare 67 delle 72 aree del ciclo di programmazione 2014-2020 (Figura 1.1).

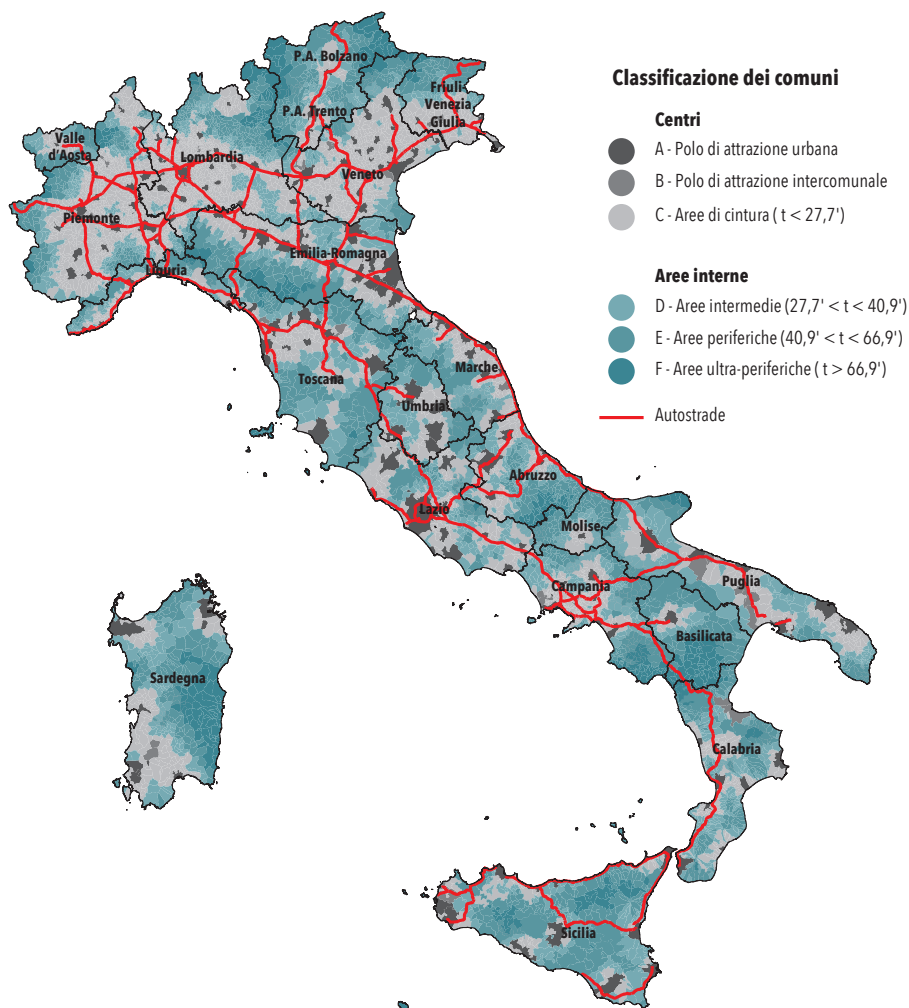
In questo contesto, di basilare importanza è stata la conclusione del lavoro di aggiornamento della Mappa Aree Interne, valevole per il ciclo di programmazione dei Fondi europei 2021-2027, nonché come riferimento riconosciuto anche per altri interventi nazionali dedicati. Tale documento è stato realizzato da ISTAT mantenendo fermi gli aspetti di metodo fondamentali della prima mappatura, utilizzando tecniche di calcolo delle distanze più evolute e sofisticate, e considerando dati di base sulla presenza dei servizi aggiornati a fine 2019 (Figura 1.2). Al riguardo, considerando il periodo dal 2011 al 2019, la mappatura aggiornata mostra un indebolimento della tenuta dei Poli sui territori. Si è infatti passati da 339 comuni classificati come Poli e parte di Poli intercomunali nel 2014 ai 241 nel 2020, e da una popolazione totale residente nei Poli e nei Poli intercomunali di circa 24,3 milioni nel 2014 ad una di 22 milioni nel 2020. Si evidenzia, inoltre, la contrazione della popolazione nella fascia intermedia da circa 8,5 milioni della Mappa 2014 a 8,1 milioni della Mappa 2020 (-5,1%) e l'incremento, invece, di poco più di 1 milione della popolazione nelle aree di fascia periferica e ultra-periferica: da circa 4,2 milioni della Mappa 2014 a 5,3 milioni della Mappa 2020.

Figura 1.1 SNAI 2021-2027 – La Mappa delle aree selezionate



Fonte: Elaborazione Formez PA

Figura 1.2 La Mappa delle aree interne



Classificazione delle aree interne	Numero di comuni	Popolazione 2020	% di popolazione	Superficie	% di superficie	Densità abitativa
A-Polo	182	20.470.301	34,6	24.455,1	8,1	837,1
B- Polo intercomunale	59	1.576.586	2,7	3.727,5	1,2	423,0
C - Cintura	3.828	23.756.465	40,1	96.345,0	31,9	246,6
D - Intermedio	1.928	8.059.454	13,6	75.837,0	25,1	106,3
E - Periferico	1.524	4.653.355	7,9	79.393,6	26,3	58,6
F - Ultraperiferico	382	720.052	1,2	22.310,1	7,4	32,3
Totale	7.903	59.236.213	100,0	302.068,3	100,0	196,1
Centri = A+B+C	4.069	45.803.352	77,3	124.528	41,2	367,8
Aree interne = D+E+F	3.834	13.432.861	22,7	177.540,7	58,8	75,7

Fonte: La geografia delle aree interne, ISTAT; elaborazione Formez PA



2. Il “progetto” associativo nelle aree interne

di Clelia Fusco*

Il progetto “La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali”, promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica e attuato da Formez PA, prende avvio nel 2016, con l’obiettivo di sostenere i comuni nel soddisfare quella che è stata una vera e propria “condizionalità” per partecipare alla SNAI, ovvero la realizzazione di forme appropriate di gestione associata di funzioni e servizi che fossero *“funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati”*.

Infatti, nella consapevolezza della debolezza delle strutture organizzative locali interessate dalla SNAI e della contestuale complessità del percorso da intraprendere, l’Accordo di Partenariato per l’Italia 2014-2020 ha espressamente indicato che i comuni di ogni area-progetto dovessero *“provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini”*, indirizzando le coalizioni locali verso la creazione di sistemi intercomunali solidi e capaci di realizzare gli ambiziosi obiettivi di sviluppo indicati nelle strategie d’area, nonché di garantire i servizi minimi di cittadinanza alle proprie comunità, quale presupposto imprescindibile per arrestare il calo demografico e aumentare l’attrattività per i nuovi residenti.

Un pre-requisito che non rappresentava, dunque, un mero adempimento amministrativo ma, come la stessa esperienza vissuta dalle aree ha poi dimostrato, un’esigenza reale di coordinamento e integrazione dell’azione pubblica per governare al meglio la complessità e finalizzare gli sforzi comuni per far fronte ai numerosi impegni che la fase di attuazione ha richiesto al complesso degli attori coinvolti nella gestione dell’Accordo di Programma Quadro (APQ) attuativo delle strategie d’area.

* Responsabile del progetto “La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali”, Formez PA

Il progetto attuato da Formez PA ha sviluppato numerose attività volte a supportare il Comitato Tecnico Aree Interne e i comuni coinvolti nel processo di nascita e consolidamento di forme di governo e gestione integrata dei servizi pubblici locali comunali nelle 72 aree selezionate dalla SNAI. Le attività sono state indirizzate alla costruzione di coalizioni territoriali per la gestione associata di funzioni e servizi e/o al rafforzamento, laddove già presente un sistema intercomunale, con l'ampliamento delle attività svolte in forma associata; contemporaneamente si è data forte spinta alla strutturazione di un sistema di governance capace di garantire il continuo confronto istituzionale, di guidare gli attori locali nella realizzazione coordinata degli interventi e di mantenere un dialogo costante con il sistema degli attori regionali e nazionali dell'APQ.

Una prima analisi del *progetto associativo* sviluppato dalle aree interne è stata resa disponibile nel primo volume "L'associazionismo intercomunale nelle aree interne", pubblicato da Formez PA a novembre 2019¹. Si tratta di un'analisi condotta su 48 delle 72 aree che a fine 2019 avevano concluso, o stavano concludendo, l'elaborazione della propria strategia d'area. Come riportato nel volume, *l'analisi racconta dello spirito sincero e collaborativo con cui i sindaci e gli amministratori comunali hanno affrontato la discussione, delle difficoltà culturali e strutturali che hanno incontrato e di come hanno scelto di superarle, delle soluzioni associative adottate, spesso del tutto nuove per le loro comunità, capaci di superare i forti limiti strutturali che caratterizzano la gran parte dei comuni delle aree interne. I sindaci e gli amministratori comunali hanno dovuto affrontare contestualmente limiti e opportunità legati alle diverse dimensioni che influenzano un progetto associativo che non sempre conducono a soluzioni univoche o facili da realizzare.*

Un progetto associativo deliberato e/o individuato da 48 aree anche grazie all'approccio metodologico utilizzato per sostenerle, fondato su un'attenta analisi di tutte le caratteristiche dei comuni e delle aree che possono avere un'influenza più o meno significativa nei processi di associazionismo – normative specifiche, storia associativa del territorio, orografia e accessibilità, competenze e disponibilità di personale – a cui è seguita un'attività di accompagnamento sul campo di tecnici esperti, che ha supportato un processo di analisi e scelta istituzionale, spesso non lineare e non privo, come ricordato, di difficoltà.

¹ Formez PA, *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, in Collana "Azioni di sistema per le pubbliche amministrazioni", n. 40, 2019.

L'analisi ha messo in luce tutte le variabili che hanno influito nelle scelte associative delle aree, le cui diverse combinazioni hanno determinato risultati diversi: la dimensione dell'area (numero dei comuni e/o ampiezza territoriale), le caratteristiche orografiche e in particolar modo la presenza o meno di ostacoli fisici, l'esistenza o meno di una solida normativa regionale sulle forme associate, l'articolazione ed efficacia delle soluzioni associative presenti, l'esperienza pregressa di partecipazione a progetti di sviluppo economico locale, la presenza di agenzie pubblico-private e, infine, il livello di partecipazione dei sindaci al processo di analisi dello stato dell'arte e di scelta delle caratteristiche del "requisito associativo".

Ma ha anche evidenziato che una ventina di aree hanno esplicitamente sottoscritto un accordo per gestire politicamente e tecnicamente la fase attuativa della strategia d'area, consapevoli che in questa fase è necessaria l'integrazione tra l'azione di indirizzo e di amministrazione di tutti i comuni per perseguire gli obiettivi della SNAI.

Dopo il 2019 ed entro il 31 dicembre 2021 (termine ultimo per la definizione della strategia d'area, l'assolvimento del requisito associativo e la sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro) anche le altre 34 aree hanno definito il proprio percorso associativo, per un totale di 72.

A distanza di sei anni dall'avvio del progetto e nell'ottica di garantire un accompagnamento continuo alle aree e di favorire il confronto ai diversi livelli istituzionali, è stata avviata un'azione di monitoraggio e ascolto delle aree che per prime avevano sottoscritto l'APQ, al fine di verificare le modalità operative con cui le gestioni associate si sono sviluppate e rafforzate nel tempo, e il modello di governance e coordinamento di cui le aree si sono dotate per gestire il complesso processo di attuazione delle strategie d'area.

L'obiettivo è stato duplice: da un lato, analizzare e strutturare quel che è stato realizzato (attività/risultati), in che modo (strumenti), e perché (fabbisogno rilevato); dall'altro, in base alle risultanze del monitoraggio, rilevare i fattori di successo e di criticità che possono costituire efficaci lezioni apprese per la programmazione 2021-2027.

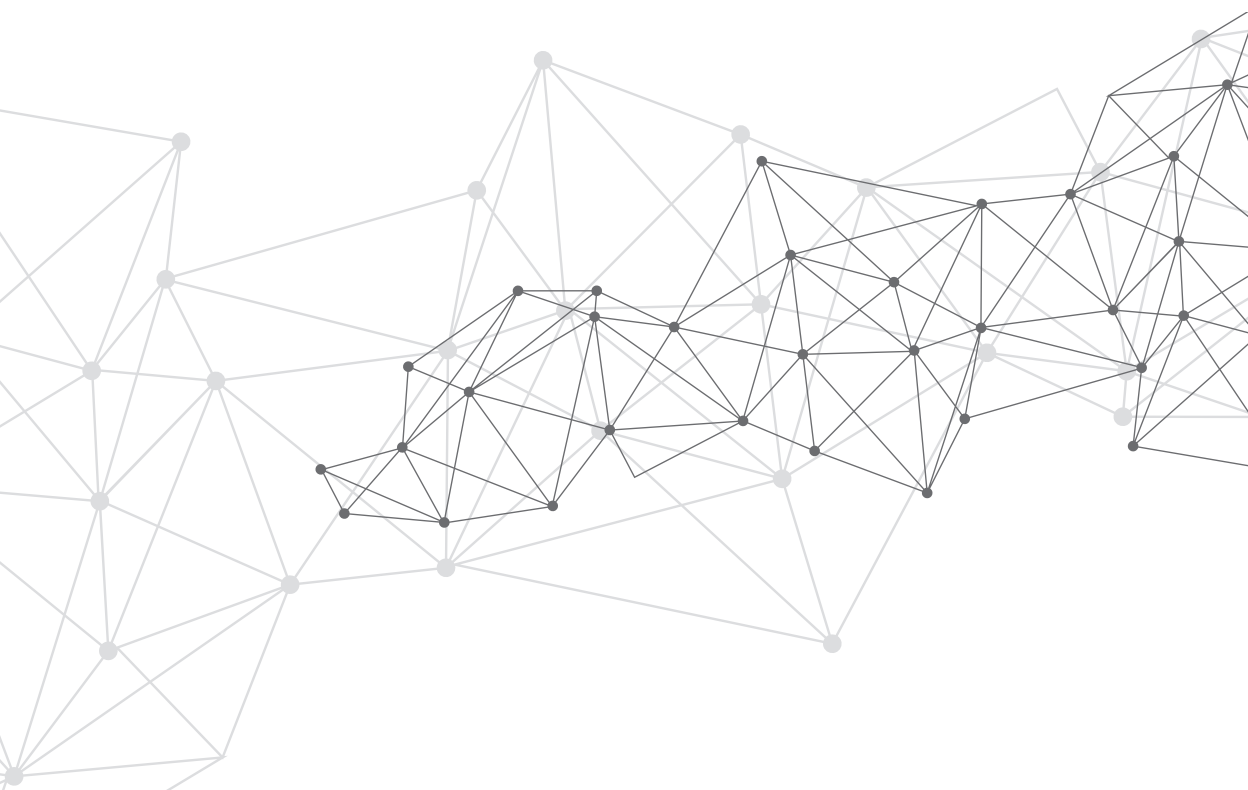
Questo volume parte da un sintetico aggiornamento della pubblicazione del 2019, di quella che è stata la dinamica associativa – soluzioni adottate e relativi ambiti funzionali – nel contesto della Strategia Nazionale Aree Interne, per poi presentare gli esiti di questa fase di ascolto dei territori, evidenziando i fattori che hanno caratterizzato le esperienze di successo, ma anche le problematiche che le coalizioni locali meno strutturate hanno

dovuto affrontare per l'effettiva realizzazione delle attività programmate. Termina con alcuni spunti di riflessione sulla SNAI nel ciclo programmatico 2021-2027 e sulle evoluzioni previste sia in termini di requisito associativo che di governance, anche alla luce delle lezioni apprese nel periodo 2014-2020.

Completano il volume le schede sintetiche delle aree oggetto dell'attività di monitoraggio e ascolto, per ciascuna delle quali è ricostruito il modello di governance, così come desunto dai documenti e raccontato dai territori, e l'aggiornamento delle linee guida relative al requisito associativo.

PARTE PRIMA

LE AREE INTERNE ALLA PROVA
DELLA SNAI TRA LA COSTRUZIONE
DI SISTEMI INTERCOMUNALI
E MODELLI GOVERNANCE
PER L'ATTUAZIONE





3. Le scelte associative delle aree interne in ambito SNAI

di Clelia Fusco e Antonello Picucci*

Occorre ricordare che il livello minimo necessario richiesto per soddisfare il pre-requisito associativo previsto dalla SNAI era la gestione associata a mezzo unione di comuni/comunità montana o convenzione¹ di almeno due funzioni fra quelle indicate dall'art. 19, comma 1, D.L. 95/2012 convertito in Legge 135/2012² e ricomprendente almeno il 60-70% dei comuni dell'area.

3.1 Le soluzioni associative

Una prima dimensione per ricomporre il quadro sinottico dei processi associativi deliberati o individuati dalle 72 aree interne è quella relativa al tipo di soluzione associativa. Pur trattandosi di soluzioni più articolate nella realtà in quanto riferite a convenzioni tra e con comuni, unioni di comuni e comunità montane, per esigenze analitiche sono state classificate come indicato nella Tabella 3.1.

* Esperto in analisi e valutazione delle politiche pubbliche e dei sistemi di governance territoriale, consulente Formez PA

¹ Ai sensi del D.Lgs. 267/2000 (TUEL).

² Diverse da quelle indicate dalla lettera f) organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti e dalla lettera g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, a meno che non si evidenziasse, per questa seconda funzione, un gap di efficacia ed efficienza dei servizi erogati dagli ambiti ottimali individuati a livello nazionale e regionale.

Tabella 3.1 Classificazione delle soluzioni associative delle 72 aree interne

Convenzione/i tra Comuni: i comuni dell'area hanno associato funzioni e/o servizi attraverso una o più Convenzioni.

Unione/i di Comuni e Convenzione/i con i Comuni: i comuni esterni all'Unione hanno delegato la gestione di funzioni e/o servizi all'Unione.

Unione/i di Comuni esistente: i comuni gestiscono funzioni e/o servizi tramite la propria Unione di appartenenza.

Convenzione tra Unioni di Comuni: le Unioni hanno sottoscritto Convenzioni per la gestione coordinata di funzioni e/o servizi gestiti per conto dei propri comuni.

Comunità Montana: i comuni gestiscono funzioni e/o servizi tramite la propria Comunità Montana di appartenenza.

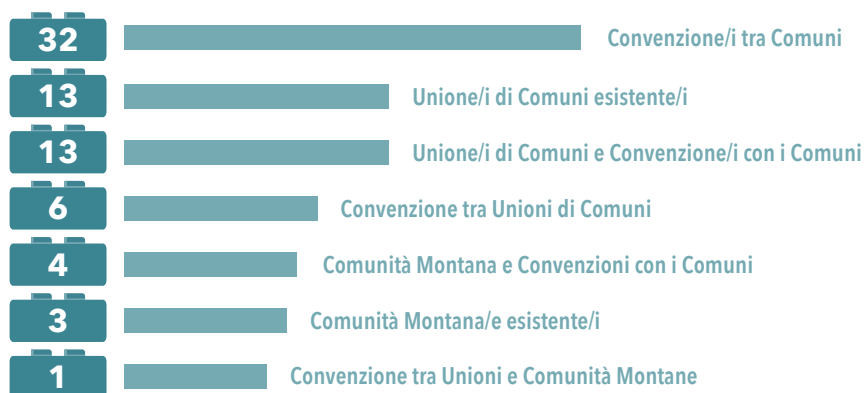
Comunità Montana e Convenzioni con i Comuni: i comuni esterni alla Comunità Montana hanno delegato la gestione di funzioni e/o servizi alla Comunità Montana.

Convenzione/i tra Unione/i di Comuni e Comunità Montana/e: Unioni e Comunità Montane hanno sottoscritto Convenzioni per la gestione coordinata di funzioni e/o servizi gestiti per conto dei propri comuni.

Fonte: *Elaborazione Formez PA, 2023*

Come è possibile osservare nel Grafico 3.1, 32 aree hanno assolto il requisito associativo optando per una o più convenzioni tra comuni, che rappresenta il tipo di soluzione associativa più diffuso tra quelle analizzate. In altre aree (16), si è fatto ricorso alle forme associative già presenti sul territorio, più o meno attive, attraverso il conferimento delle funzioni/servizi alle unioni di comuni (13 aree) o alle comunità montane (3 aree). In 17 aree il ricorso alle forme associative esistenti è stato combinato con il convenzionamento tra unione o comunità montana e comuni esterni alla forma associativa (rispettivamente in 13 e 4 aree). In 6 aree il pre-requisito associativo è stato assolto ricorrendo a convenzione di secondo livello tra unioni di comuni e in una mediante convenzione tra unione di comuni e comunità montana.

Grafico 3.1 Distribuzione delle soluzioni associative nelle 72 aree interne



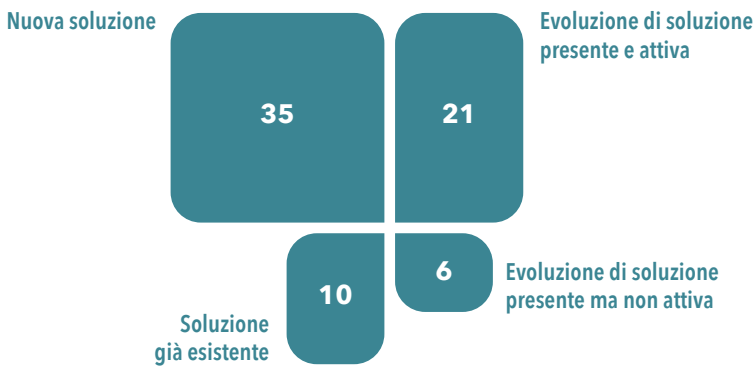
Fonte: Dati ed elaborazioni Formez PA, 2023

A tal riguardo, un carattere di interesse può essere individuato nella natura della soluzione associativa adottata, ovvero se essa si presenta come una formula nuova nell'area rispetto ad eventuali esperienze associative esistenti oppure, con differenti livelli, si riferisce a formule già in atto sul territorio. Nel Grafico 3.2 è possibile osservare come in quasi la metà delle aree osservate (35) si tratta di una nuova soluzione associativa rispetto a quanto già presente nell'area. In 21 aree invece vi è stato un rafforzamento e ampliamento delle soluzioni già presenti, evidenziando dunque un percorso associativo in evoluzione. Nelle restanti aree, in 10 casi si è ricorso alla soluzione associativa esistente, e in 6 casi ad un rilancio delle formule presenti nella forma ma non pienamente attive.

La ricerca di nuove formule di associazionismo intercomunale, l'intervento evolutivo su quelle già esistenti nelle aree, la riattivazione di quelle presenti ma non attive restituiscono un'evidenza importante sull'impatto della SNAI nei processi associativi di area. Se da un lato è certamente vero che alcune aree avevano già avviato, su impulso della normativa nazionale e dei piani di riordino territoriali regionali, processi di associazione di funzioni e servizi più che sufficienti a dimostrare un adeguato livello di associazionismo e capacità di operare in un contesto di cooperazione intercomunale, dall'altro pare abbastanza evidente che nella grande maggioranza delle aree la SNAI ha rappresentato un impulso e un'occasione per innescare nuovi processi di associazionismo e/o rivedere e rafforzare quelli in essere in quanto poco o per nulla operativi nella

gestione in forma associata di funzioni e servizi. Impulso rintracciabile anche nelle valutazioni di carattere qualitativo degli esperti che nell'ambito del progetto hanno seguito e affiancato le singole aree – e quindi i comuni – nelle fasi di decisione e strutturazione del processo associativo previsto dalla SNAI. Emerge dalla loro analisi come in larga parte delle aree il processo di elaborazione e scelta delle formule intercomunali, e delle connesse funzioni e servizi da gestire in forma associata, è stato affrontato e risolto ben oltre le caratteristiche formali che il requisito associativo proprio della SNAI imponeva.

Grafico 3.2 Natura delle soluzioni associative adottate



Fonte: Dati ed elaborazioni Formez PA, 2023

A riprova di ciò, basta osservare la numerosità dei comuni di ciascuna area che hanno aderito alla soluzione associativa. Come detto in precedenza, la SNAI prevede che almeno il 60-70% dei comuni d'area contribuisca all'adozione delle soluzioni associative ammesse, rappresentandone quindi la soglia minima. A tal riguardo si evidenzia come nella quasi totalità dei casi (64) la soluzione associativa adottata ricopre tra il 91% e il 100% dei comuni dell'area. È evidente come l'obiettivo del coinvolgimento dei comuni d'area sui temi del rilancio delle funzioni/servizi e delle politiche di sviluppo sia stato efficacemente perseguito, superando in larga parte quella soglia minima del 60-70% già accettabile.

3.2 Funzioni e servizi in gestione associata

Per concludere il quadro dei percorsi associativi attivati in ambito SNAI dalle 72 aree interne, si riporta il quadro sinottico delle funzioni e servizi³ che sono stati oggetto di gestione associata. A livello analitico le funzioni fondamentali dei comuni, così come indicate dalla normativa statale, sono state trattate come ambiti funzionali⁴ in modo da ricomprendere le aree che hanno associato solo alcuni servizi ad esse riconducibili⁵.

Come riportato nel Grafico 3.3, protezione civile e catasto sono le funzioni che rilevano una maggiore frequenza nelle scelte effettuate dalle aree, registrando rispettivamente 52 e 43 casi. In 22 aree le gestioni associate hanno riguardato l'organizzazione generale dell'amministrazione, di queste 4 aree hanno associato l'intera funzione mentre le restanti specifici servizi quali, ad esempio, quelli relativi al SUAP, alla CUC e al personale. La gestione associata della funzione relativa ai servizi pubblici di interesse generale si rileva in 18 aree, nella larga parte dei casi con specifico riferimento al trasporto pubblico locale, mentre negli altri riguardano i servizi culturali, sport e tempo libero, politiche per i giovani, illuminazione, viabilità e il servizio appalti. L'edilizia scolastica ha interessato le gestioni associate di 17 aree e, nel suo ambito, per 8 aree specificatamente i servizi scolastici ed educativi, la gestione delle biblioteche e la manutenzione straordina-

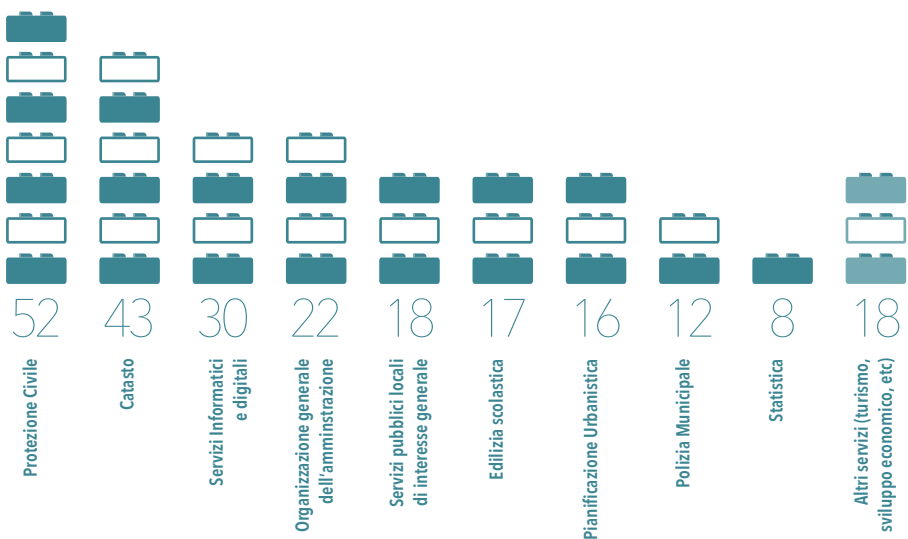
³ Le funzioni fondamentali dei comuni così come definite dall'art.19, comma 1, del D.L. 95/2012 convertito in Legge 135/2012, ai sensi dell'articolo 117 comma 2, lettera p) della Costituzione, sono: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica.

⁴ Tali funzioni fondamentali dei comuni sono state etichettate per i termini semanticamente più rappresentativi della specifica funzione.

⁵ Non essendoci normativamente una classificazione dei servizi per singola funzione fondamentale, la riclassificazione presenta un certo grado di arbitrarietà e non ha carattere di esaustività.

ria degli immobili scolastici. Proseguendo, in 16 aree si è optato per la gestione associata della funzione inerente la pianificazione urbanistica, e in alcune di esse con specifico riferimento al servizio espropri, alla pianificazione territoriale intercomunale e ai procedimenti di autorizzazione sismica. Polizia locale e statistica sono le due funzioni meno rappresentate, registrate rispettivamente in 12 e 8 casi. Da evidenziare il dato relativo alle 30 aree che hanno individuato la gestione in forma associata dei servizi informatici e digitali (ICT), particolarmente rilevanti per la loro connotazione interfunzionale e, quindi, tra i fattori abilitanti la stessa dinamica associativa intercomunale⁶. In 18 aree, infine, le gestioni associate hanno riguardato funzioni e servizi di altro tipo tra cui è prevalente quella relativa alla gestione e sviluppo del turismo.

Grafico 3.3 Distribuzione delle funzioni/servizi in gestione associata



Fonte: Dati ed elaborazioni Formez PA, 2023

Il percorso di rafforzamento amministrativo nelle aree, e quindi l'interpretazione e la declinazione locale del requisito associativo, è stato af-

⁶ Per un approfondimento è possibile consultare anche il report realizzato da Formez PA nel 2020 *"I processi di digitalizzazione nelle aree interne"*. https://www.formez.it/sites/default/files/i_processi_di_digitalizzazione_nelle_ai

fiancato in un buon numero di casi anche da convenzioni e/o accordi istituzionali e tecnici per garantire agli enti locali e ai loro uffici il supporto necessario all'attuazione della strategia d'area. Infatti, in 34 aree interne, i comuni hanno anche stipulato accordi per garantire, sia dal punto di vista politico-istituzionale che tecnico-amministrativo, la gestione unitaria della strategia, il coordinamento degli uffici dei singoli enti e lo sviluppo di formule di governance più efficaci. Come vedremo, la declinazione e lo sviluppo del processo di aggregazione intercomunale sono stati in particolar modo oggetto di analisi in fase di confronto e monitoraggio delle capacità delle aree interne di guidare e gestire la fase di realizzazione della strategia e, anche a seguito degli esiti del monitoraggio effettuato, specifico oggetto di evoluzione del requisito associativo per tutte le aree interne del primo e del secondo ciclo di programmazione europea.

A partire da quanto sin qui delineato, pur in presenza di aree che non hanno attivato un reale percorso di riflessione e sviluppo della capacità dei comuni di cooperare per realizzare la strategia e per sviluppare i servizi locali, ovvero di aree che hanno trattato l'associazionismo come un "requisito formale", per la maggior parte delle aree l'invito della SNAI a realizzare un sistema intercomunale permanente ha rappresentato un'occasione importante per sviluppare percorsi di rafforzamento amministrativo e sviluppo dei servizi, per superare la frammentazione amministrativa e i gravi limiti di risorse e competenze che caratterizzano questi territori oltre che per potenziare la capacità di rappresentanza e promozione delle proprie comunità. Come si avrà modo di approfondire in seguito, fare squadra per la gestione e lo sviluppo dei servizi pubblici locali su un piano sinergico con le direttrici di sviluppo previste dalle singole strategie è un driver importante per rispondere alle "marginalità" che interessano i comuni delle aree interne e quindi attivare economie di scala, contrastare le gravi carenze di personale, omogeneizzare e aumentare la qualità dei servizi, specializzare il personale, rafforzare il peso politico dell'area e supportare la capacità di sviluppare ulteriori progetti di area vasta.

3.3 Come si sono organizzate le aree per affrontare la Strategia?

Strutturare un sistema intercomunale permanente, un'aggregazione stabile di comuni capace di programmare e di governare non solo la strategia d'area ma anche i servizi pubblici locali, come detto, è stata una delle sfide poste dalla Strategia Nazionale Aree Interne, nonché il pre-requisito abilitante per l'adozione dell'Accordo di Programma Quadro.

Ai comuni delle singole aree – caratterizzati da un mix di ridotte dimensioni strutturali e demografiche, fragilità organizzative, inadeguatezza delle dotazioni organiche e scarsa specializzazione delle tecnostrutture – la SNAI ha chiesto di realizzare, in un percorso di autodeterminazione dal basso, forme appropriate per la gestione associata di funzioni fondamentali e servizi a supporto dell'attuazione degli interventi, e della realizzazione degli obiettivi di lungo periodo delle singole strategie.

In questo quadro è stata realizzata l'analisi per approfondire le modalità con cui è stata affrontata dalle amministrazioni comunali delle aree interne la sfida della realizzazione della loro strategia ovvero l'attuazione dei tanti progetti di sviluppo individuati e pianificati. Una sfida che, sostanzialmente, comporta la realizzazione di una pluralità di interventi interrelati tra loro, coinvolgenti quasi tutti i livelli dell'amministrazione pubblica italiana, in comparti e ambiti diversi, disciplinati dallo strumento dell'Accordo di Programma Quadro.

Il focus dell'indagine è, anzitutto, come si è evoluto il sistema di accordi associativi deliberato dai comuni, come le aree si sono organizzate per gestire la fase attuativa della strategia e quale effetto ha avuto la spinta all'associazionismo per rafforzare, *in primis*, proprio la capacità dei comuni di governare l'intero processo SNAI.

L'analisi è partita nel mese di aprile 2020, in accordo con il Dipartimento per le Politiche di Coesione e il coinvolgimento dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e, quindi, è stata realizzata in piena fase di emergenza sanitaria del nostro Paese, elemento questo che ha influito in maniera significativa sulla fase attuativa delle strategie, per ragioni che possono essere così sinteticamente delineate:

- i diversi tempi necessari per avviare l'attuazione dovuti ai vincoli posti dalle fasi di lockdown delle amministrazioni pubbliche e private coinvolte;
- le nuove urgenze che Stato, regioni e comuni hanno dovuto prioritariamente affrontare;
- il trasferimento eccezionale di fondi regionali destinati ai progetti delle aree interne verso interventi rivolti a contrastare l'emergenza pandemica

(fenomeno quest'ultimo che non ha interessato tutte le aree interne intervistate, ma che è risultato ricorrente);

- l'impossibilità di realizzare i progetti che prevedevano necessariamente azioni in presenza⁷.

Un ulteriore elemento, riscontrato in quasi tutti i confronti realizzati, riguarda l'accelerazione del processo di pensionamento del personale dei comuni delle aree interessate, non coperto da nuove assunzioni. Anche in questo caso, l'importante riduzione delle risorse professionali dei comuni attori della strategia ha evidentemente reso più difficile l'attuazione della stessa, rallentandone la fase esecutiva.

L'analisi è stata effettuata fino a giugno 2022 sulle 27 aree interne selezionate tra quelle che per prime hanno elaborato la strategia e sottoscritto l'APQ. Le riflessioni e gli spunti derivanti dallo studio dei documenti e dagli incontri con i protagonisti appaiono molto significativi e utili ad orientare le future riflessioni delle aree sul tema dell'associazionismo.

Di seguito verranno illustrati gli esiti dell'indagine condotta sui processi associativi indotti dalla Strategia e sui sistemi di governance strutturati dalle aree per guidare la complessa fase di attuazione. Sono state analizzate le dinamiche di relazione fra i numerosi soggetti e le modalità organizzative e operative adottate dagli enti; individuati alcuni fattori che hanno accelerato o, viceversa, rallentato i processi collaborativi e la risoluzione delle criticità attuative; evidenziato i principali apprendimenti dei percorsi di capacitazione amministrativa intrapresi da tutte le aree.

Una riflessione conclusiva è infine dedicata ai fattori, a nostro avviso, abilitanti il processo di associazionismo e una gestione efficace della "messa a terra" dei progetti della strategia di sviluppo socio-economico promossa dalla SNAI⁸.

⁷ Ad esempio, Living Lab, laboratori scolastici e azioni formative per adulti di carattere sperimentale, creazione di reti turistiche e realizzazione di eventi promozionali, ecc.

⁸ Esiti e lezioni apprese sono frutto degli incontri che gli esperti hanno effettuato con gli attori locali, regionali e nazionali coinvolti nella fase di attuazione della strategia. Tutte le attività di monitoraggio sono state realizzate come previsto grazie alla disponibilità dei sindaci e dei tecnici locali, e alla presenza degli altri attori istituzionali coinvolti. Gli incontri sono stati molto fruttuosi anche grazie al rapporto di fiducia instauratosi e alla franchezza del dibattito.

3.4 Percorso di analisi e cenni metodologici

L'analisi è stata sviluppata in due momenti nel corso dei quali sono state sistematizzate le informazioni man mano raccolte nel corso dell'azione di monitoraggio dei processi di associazione di funzioni/servizi avviati in ambito SNAI. La fase iniziale di analisi ha riguardato le aree monitorate fino ad aprile 2021, in totale 12, e le cui prime risultanze sono state illustrate nel report "Associazionismo e Attuazione: i Comuni alla prova della realizzazione della SNAI"⁹. L'attività di ascolto delle aree è poi proseguita con l'obiettivo, da un lato, di raccogliere ulteriori istanze ed esperienze da valorizzare e capitalizzare nel corso della prossima stagione della Strategia e, dall'altro, di individuare e osservare ulteriori dimensioni di analisi man mano emergenti.

Il percorso di monitoraggio ha riguardato i due assi analitici tra loro interconnessi a fondamento dello sviluppo del "sistema intercomunale permanente" nelle aree interne, ovvero:

- i processi organizzativi sviluppati o in corso di sviluppo per assolvere il "requisito" associativo previsto in ambito SNAI, allo scopo di approfondire lo stato di avanzamento delle azioni messe in campo dai comuni delle aree interne sul piano delle gestioni associate;
- i processi organizzativi strutturati o in corso di strutturazione nelle aree interne per la definizione di una governance della Strategia nella fase di attuazione, allo scopo di ricostruire e analizzare il network attoriale individuato (ruoli, flussi relazionali, processi cooperativi, ecc.).

Considerati nella loro interrelazione, i due assi osservati assumono rilievo analitico perché capaci di restituire evidenze circa l'impatto di policy promossa dalla SNAI sugli aspetti specifici relativi ai processi di riordino territoriale, ossia sulla costruzione e/o rafforzamento di forme di associazione intercomunale stabili – sistemi intercomunalmente permanenti – quali modelli di governance per compenetrare esigenze di gestione associata di funzioni e servizi comunali e di progettazione integrata dello sviluppo del territorio.

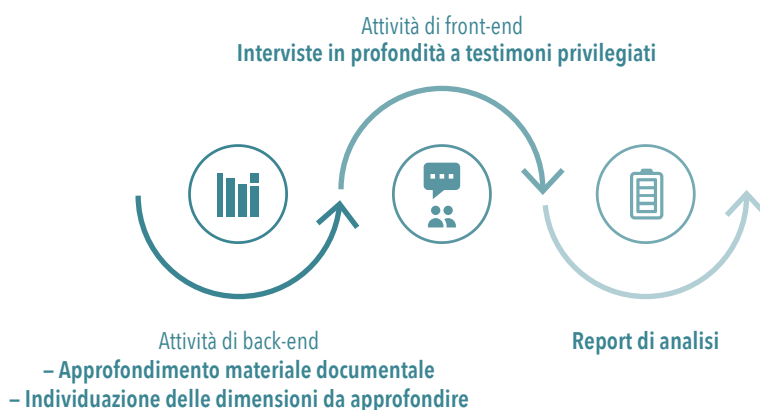
Il percorso di monitoraggio – in continuità con quanto delineato nel primo report – è stato sviluppato adottando un approccio metodologico di tipo qualitativo articolato su due fasi. La prima fase ha riguardato l'analisi del

⁹ https://www.formez.it/sites/default/files/associazionismo_e_attuazione_def_

materiale documentale disponibile (APQ, Strategia, convenzioni, ecc.), quale base informativa per ricostruire un primo quadro sinottico dei caratteri specifici circa lo sviluppo del percorso associativo nella più ampia cornice della governance complessiva della strategia e degli elementi meritevoli di approfondimento. Nella seconda fase sono state realizzate delle interviste in profondità ai testimoni privilegiati coinvolti operativamente nella costruzione del sistema intercomunale permanente e nella fase di attuazione della Strategia¹⁰.

Al termine degli incontri è stato prodotto un report, condiviso con tutti i partecipanti.

Schema 3.1 Percorso di monitoraggio



Fonte: elaborazione Formez PA

Questo approfondimento ha permesso di individuare i fattori abilitanti, i flussi di lavoro tra gli attori, i processi decisionali, le interazioni inter-istituzionali, la struttura di policy e gli aspetti problematici che impattano sulla creazione di sistemi organizzativi stabili in grado di mettere in connessione e sinergia l'insieme delle azioni di trasformazione promosse dalla SNAI e sviluppare una governance complessiva d'area.

La base empirica così costruita ha permesso di restituire sia un quadro descrittivo dei principali caratteri dei contesti osservati, sia l'individuazione delle dimensioni di analisi che sono state considerate per esplorare i feno-

¹⁰ Alle interviste hanno partecipato i sindaci referenti, i rappresentanti del Comitato Nazionale delle Aree Interne, del Dipartimento per le Politiche di Coesione, dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, delle regioni e, in alcuni casi, dell'assistenza tecnica a supporto dell'area.

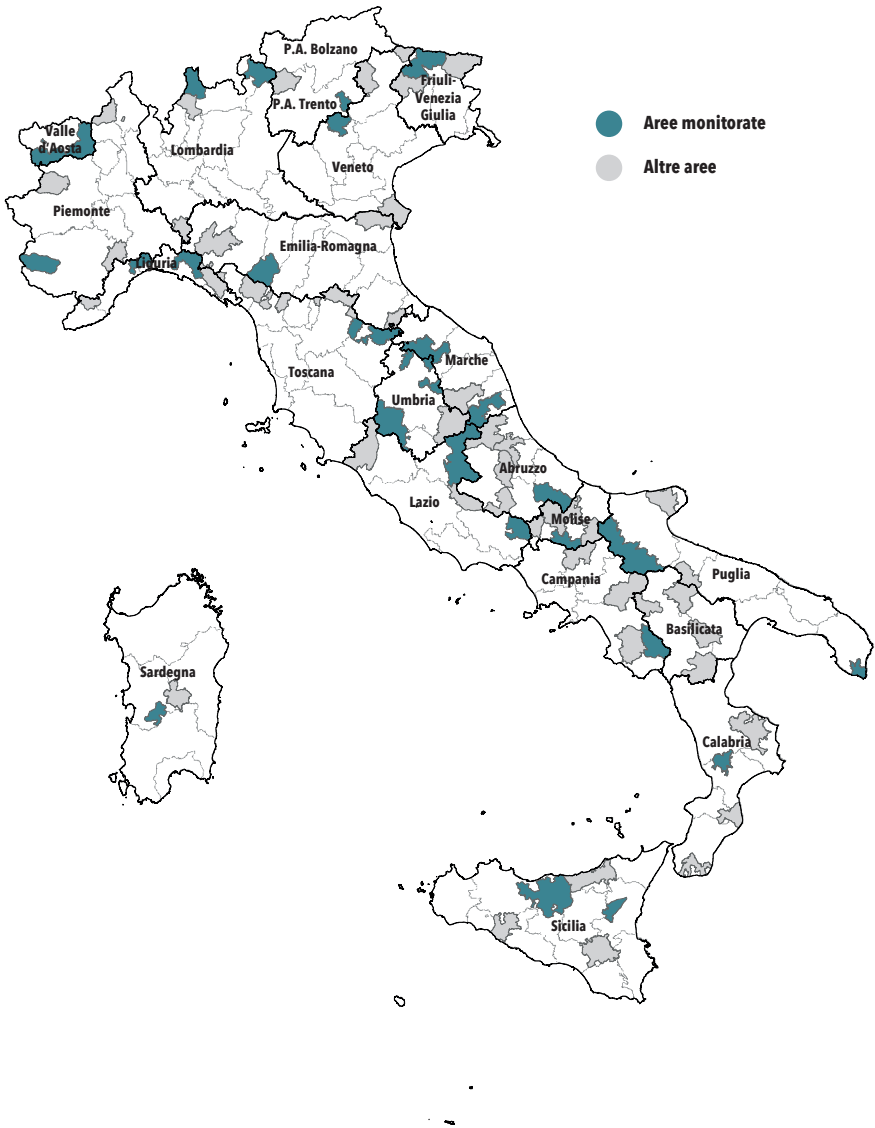
meni di interesse. Le dimensioni in un primo momento sono state analizzate per specifico tema di interesse, ossia associazionismo e attuazione, e successivamente sono state osservate nelle loro possibili interconnessioni per una lettura generale delle principali evidenze emerse e per un'analisi tassonomica delle diverse esperienze.

3.5 Le aree osservate

Le aree monitorate e oggetto di analisi esplorativa sono state selezionate sulla base di una valutazione empirica di congruità del tempo intercorrente tra l'approvazione formale degli atti e la messa a terra delle azioni sottese al requisito associativo, e all'organizzazione e avvio della fase attuativa degli interventi previsti dalle strategie. Si tratta di un criterio mutuato per lo più dall'esperienza maturata nei processi di accompagnamento delle aree. Infatti, la tempistica inerente all'avvio di una funzione/servizio associato dipende da numerosi fattori specifici dell'area quali, ad esempio, i tempi di attivazione indicati nelle convenzioni e negli atti costitutivi o la previsione di avvio della fase di attuazione della strategia ovvero dopo la firma dell'APQ. Analogamente, i tempi di organizzazione di ruoli e compiti sottesi al governo e alla fase di attuazione della strategia possono dipendere, ad esempio, dall'esistenza o meno di un soggetto attuatore unico (es. una unione di comuni) preesistente all'accordo inerente al sistema intercomunale permanente, oppure dalla presenza di una convenzione di attuazione della strategia o, ancora, dalle relazioni procedurali con l'attore regionale.

Pur trattandosi di percorsi di tipo incrementale, in linea di massima, empiricamente abbiamo ipotizzato che sia la dimensione di sviluppo delle funzioni e servizi associati, sia la costruzione del sistema di gestione e supporto alla fase di attuazione della strategia siano misurabili trascorso almeno un anno dalla data di firma dell'Accordo di Programma. Al 30 giugno 2022 le aree analizzate, e che pertanto hanno costituito la base empirica dell'analisi presentata, sono state 27 (Figura 3.1).

Figura 3.1 Mappa delle aree SNAI monitorate



Fonte: Dati ed elaborazioni Formez PA

L'analisi, pur coinvolgendo oltre un terzo delle 72 aree interessate dalla SNAI, mantiene un carattere prevalentemente esplorativo; una maggiore capacità analitica potrebbe essere raggiunta con l'ampliamento delle aree monitorate, anche in considerazione del fattore "apprendimento" che hanno potuto esperire le successive aree rispetto a quelle "pilota", ovvero aree che dall'inizio sono state coinvolte nella SNAI per singola regione. Date queste premesse, l'analisi rappresenta comunque una base concettuale ed empirica utile per alimentare *in itinere* la riflessione sui fenomeni osservati, per favorire processi di apprendimento negli altri contesti territoriali e per fornire un primo quadro circa l'impatto di policy sui processi associativi e di governance territoriale.

4. Processi associativi nelle aree interne: livelli di operatività e fattori di impatto

di Antonello Picucci e Giovanni Xilo*

Il monitoraggio e l'analisi di funzioni e servizi¹ e delle relative forme associative deliberate dai comuni delle aree interne in ambito SNAI hanno avuto l'obiettivo di rilevare e ricostruire il livello di operatività raggiunto. Per quelle aree che hanno realizzato un processo di unione di comuni o di riordino territoriale delle unioni presenti (es. fusioni tra unioni e patti convenzionali di secondo livello) è stato effettuato un ulteriore approfondimento sul livello di attuazione dei passaggi regolamentari e procedurali per attivare gli organi istituzionali della soluzione associativa e per abilitare la gestione associata delle funzioni e dei servizi prescelti.

Il piano analitico si è svolto lungo le tappe che definiscono per le unioni di comuni, comunità montane e comuni capofila il percorso per giungere all'effettività del processo associativo individuato, ossia:

- realizzazione del percorso amministrativo di costituzione della funzione/servizio;
- elaborazione di un progetto operativo organizzativo, finanziario, regolamentare;
- avvio delle funzioni/servizi associati mediante un'azione concertata con le strutture amministrative e organizzative dei comuni deleganti.

Pertanto, l'approfondimento analitico ha riguardato gli aspetti sia procedurali che operativi.

* Esperto di organizzazione e politiche pubbliche, consulente Foromez PA

¹ Le funzioni oggetto di associazione, come previsto dalla SNAI, sono quelle indicate nel D.L. 78/2010 anche se alcune di queste funzioni raggruppano una pluralità di servizi con diversi livelli di competenza e complessità. Va evidenziato che l'elenco delle funzioni e dei servizi previsti nel decreto non esaurisce tutte le opzioni di gestione associata in quanto alcuni processi associativi hanno riguardato i sistemi informativi e di digitalizzazione, funzione trasversale a tutta l'organizzazione comunale; altri processi hanno riguardato ulteriori funzioni, come il turismo.

Dall'analisi effettuata sulle 27 aree è emerso un quadro di sostanziale operatività delle gestioni associate attivate in ambito SNAI in circa la metà dei casi (14), pur se con livelli disomogenei tra le diverse funzioni/servizi previste (cfr. Schema 4.1). Nelle restanti aree, in alcuni casi le gestioni associate sono in corso di attivazione (6) e sono stati attivati i percorsi in tal senso, in altri (7) non sono state ancora avviate pur considerando l'ampio lasso di tempo trascorso dalla stipula degli APQ.

Schema 4.1 Stato di avanzamento del requisito associativo



In alcune aree "attive", il processo di aggregazione delle funzioni e servizi è stato ampliato e/o modificato rispetto a quanto previsto originariamente in risposta ad esigenze, opportunità o emergenze emerse in corso d'opera nella fase di attuazione dell'APQ e di realizzazione della strategia d'area.

In questo quadro sintetico sono emersi diversi fattori che hanno contribuito al successo/insuccesso delle gestioni associate previste nella fase di definizione della Strategia. In particolare, i principali fattori individuati che possono assumere una connotazione positiva/negativa, sono:

- *il livello di esperienza maturato nell'ambito della cooperazione intercomunale.* Il riferimento è relativo all'esperienza e alla qualità dell'esperienza in forme di cooperazione/associazionismo intercomunale – su un piano più o meno "istituzionalizzato" – per la gestione dei servizi pubblici locali (ottica funzionale) e per la progettazione integrata (ottica strategica);
- *il livello di empowerment della regione e/o di altri enti sovracomunali relativamente al fenomeno dell'associazionismo intercomunale.* Il riferimento è relativo alla capacità di impulso della regione (e di altri enti sovracomunali di prossimità con funzioni aggregatrici) all'associazionismo intercomunale in termini sia di policy/strumenti di incentivazione, sia di visione complessiva;

- *il livello di consistenza e competenza delle tecnostrutture*. Il riferimento è relativo alla disponibilità di personale, di specializzazioni e di figure di coordinamento per sviluppare azioni in ottica associata;
- *il livello di coerenza delle funzioni associate rispetto agli interventi previsti dalla strategia d'area*. Il riferimento è relativo alla capacità di lettura di funzioni/servizi ritenuti strategici per favorire l'associazionismo intercomunale e supportare processi di sviluppo locale, e quindi anche al grado di coesione istituzionale;
- *il livello di omogeneità territoriale*. Il riferimento è relativo ad un carattere di contesto che impatta direttamente sui percorsi associativi, e quindi sulla percezione di appartenenza territoriale.

Schema 4.2 Fattori che hanno contribuito alle ragioni di successo/insuccesso delle gestioni associate



4.1 Livello di cooperazione intercomunale

Il livello di cooperazione intercomunale registra il grado di esperienza associativa per la gestione dei servizi locali. Nello specifico rileva l'esistenza di una struttura associativa operativa ed efficace nella valutazione degli enti aderenti e, in assenza, di un reticolo intercomunale di collaborazione tra enti di piccole-piccolissime dimensioni. Sulle 14 aree interne che registrano questa condizione, oltre tre quarti (11) hanno attive le gestioni associate, evidenziando un importante contributo di impulso alla dinamica associativa in ambito SNAI (cfr. Figura 4.1).

Occorre segnalare che otto di queste più che realizzare il requisito associativo, hanno "incrementato" l'aggregazione cogliendo l'occasione della strategia per ampliare il campo di attività di forme associative preesistenti. Si tratta in tutti i casi di forme istituzionali (unioni di comuni o comunità montane) con una storia ultra-decennale e con livelli di operatività molto diversi ma tutti consolidati e legittimati. In alcune di queste aree, data l'ampiezza e/o la numerosità degli enti, sono presenti più istituzioni intercomunali funzionanti che hanno dato origine a patti di secondo livello. Nei casi dove è risultata presente una sola istituzione associativa, la SNAI ha sempre rappresentato un'occasione per rivitalizzare e rilanciare il ruolo dell'unione/comunità montana ampliandone le funzioni e il ruolo di polo "politico" di cooperazione e deliberazione di politiche su area vasta. Nei restanti 3 casi di aree attive e dotate di forte livello di cooperazione intercomunale si registra la realizzazione di un processo di riordino territoriale complessivo, con la conseguente nascita di un'unica soluzione associativa per quasi tutti i comuni aderenti o la realizzazione di accordi concentrati su pochi e chiari servizi e funzioni.

In sole 3 aree pur essendo presente un consolidato sistema intercomunale, all'epoca della rilevazione il percorso associativo previsto in ambito SNAI era ancora in fase di avvio (2) o ancora non era stato avviato (1). In 2 casi era in corso di implementazione, mentre nella restante area il processo di rafforzamento istituzionale è stato interrotto da una radicale riforma della regolamentazione regionale sull'assetto istituzionale dei servizi pubblici locali.

Nelle 13 aree in cui non si registra la presenza di forme associative preesistenti, lo sviluppo del percorso associativo in ambito SNAI è in corso di attivazione (4) oppure non è stato ancora avviato. Nei 3 casi rimanenti, in cui comunque le gestioni associate in ambito SNAI sono attive pur non avendo una pregressa e stabile esperienza associativa, sembra necessario

evidenziare due aspetti peculiari: il primo è relativo alla presenza di una gestione sovracomunale dei servizi pubblici locali organizzata dalla provincia, il secondo alla semplicità del processo di costruzione del sistema intercomunale essendo coinvolti solo tre comuni.

Figura 4.1 Livello di cooperazione intercomunale



Livello di empowerment della regione e/o enti sovracomunali

La dimensione osservata rileva la presenza/assenza di una stabile e duratura politica regionale a supporto dei processi associativi intercomunali, ovvero di un piano di riordino territoriale dei servizi pubblici locali senza modifiche improvvise e significative alle scelte di fondo regionali nella fase di definizione del sistema intercomunale permanente da parte dei comuni delle aree. Policy regionali di questo tipo si riscontrano in più della metà delle aree interne monitorate (14), di cui 10 con requisito associativo attivo e 4 in corso di attivazione (cfr. Figura 4.2). I casi in cui il percorso associativo in ambito SNAI non è stato ancora avviato ricadono, invece, tutti (7) in contesti caratterizzati dall'assenza di una stabile, duratura e incentivante policy regionale di riordino territoriale, evidenziando il contributo che tale dimensione ha sullo sviluppo di percorsi associativi.

Figura 4.2 Livello di empowerment della regione e/o enti sovracomunali*Livello di consistenza e competenza delle tecnostrutture*

Per consistenza e competenza delle tecnostrutture si intende la presenza di strutture interne o esterne ai comuni in grado di avviare e gestire in forma cooperativa, le funzioni o servizi scelti per ottemperare al requisito associativo. Si tratta della dimensione meno presente tra quelle osservate nelle aree interne monitorate (9) e si rileva solo in quei casi in cui il requisito associativo è stato attivato, evidenziando un sostanziale impatto sulla capacità stessa degli enti locali di progettare e avviare i percorsi associativi previsti in ambito SNAI (cfr. Figura 4.3).

Figura 4.3 Livello di consistenza e competenza delle tecnostrutture

Livello di coerenza delle funzioni associate rispetto agli interventi previsti dalla strategia d'area

La presenza di forti e condivise visioni e strategie nella scelta di funzioni e servizi da associare al fine di supportare adeguatamente la realizzazione di un sistema intercomunale permanente è una condizione dichiarata come presente in circa due terzi delle aree monitorate (17). Si tratta di una dimensione rilevata in quasi la totalità delle aree (13) che hanno attivato il percorso associativo in ambito SNAI, mentre emerge solo in circa un terzo delle aree il cui requisito associativo è in corso di attivazione (2) o non ancora avviato (2). Tra queste ultime si segnala, però, la presenza di un'area interna interessata da un cambio radicale di policy operato dalla regione di appartenenza (cfr. Figura 4.4).

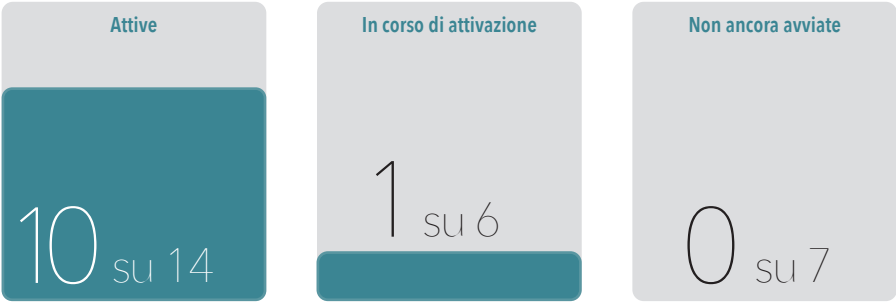
Figura 4.4 Livello di coerenza delle funzioni associate rispetto agli interventi previsti dalla strategia d'area



Livello di omogeneità territoriale (percezione)

La valutazione da parte degli attori dell'area interna di omogeneità territoriale, e quindi sul livello di contiguità "fisica" nella definizione del perimetro delle aree interne, di similarità delle condizioni sociali ed economiche e/o della presenza di una storia/narrazione identitaria condivisa è stata registrata in 11 casi (cfr. Figura 4.5). Di queste aree, 10 hanno attivato le funzioni e servizi in aggregazione ed una è in procinto di farlo. Di converso, nelle 16 aree che non hanno riscontrato questo livello di omogeneità sono presenti tutte e 7 le situazioni di non operatività del sistema intercomunale permanente. Questo dato evidenzia l'importanza della perimetrazione delle aree interne rispetto al disegno complessivo del processo associativo.

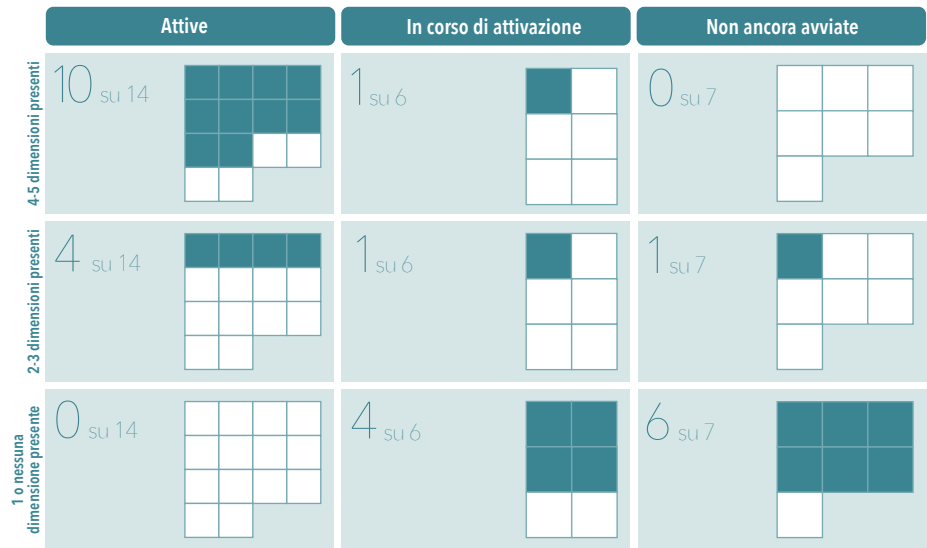
Figura 4.5 Livello di omogeneità territoriale (percezione)



4.2 Gestioni associate: uno sguardo di insieme

Come detto, le aree interne che dichiarano di aver attivato il sistema intercomunale permanente sono 14. Sei aree dichiarano di essere in procinto di farlo, mentre le restanti sette non hanno dato seguito all'associazione delle funzioni e servizi e, a condizioni date, dichiarano di non essere in grado di farlo. Se osserviamo la relazione tra questi esiti e la presenza/assenza delle variabili sopra descritte, il quadro di correlazione tendenziale sembra essere molto chiaro (cfr. Figura 4.6).

Figura 4.6 Dimensioni presenti/Stato di attivazione



Come ipotizzato negli obiettivi dell'analisi, all'aumentare della presenza dei fattori sopra esaminati, aumentano significativamente le possibilità che le aree interne monitorate abbiano attivato funzioni e servizi in associazione. Circa tre quarti delle aree (10) in cui si registra la concorrenza di quattro o cinque delle dimensioni analizzate hanno attivato il sistema intercomunale permanente e al contrario, la quasi totalità (6) delle aree con assenti quattro o tutte e cinque le condizioni non hanno attivato funzioni e servizi in associazione o sono ancora in fase di avvio (5).

È però interessante osservare che circa un quarto delle aree ha avviato il sistema intercomunale permanente nonostante condizioni di partenza parzialmente avverse, ovvero in una situazione di relativa assenza di dimensioni facilitanti il processo associativo.

L'ultimo approfondimento effettuato ha cercato di verificare se alcune variabili fra quelle analizzate influiscano più di altre sulla capacità o meno delle aree interne di attivare il sistema intercomunale permanente. Dall'analisi emerge che la presenza/assenza delle prime due condizioni incide relativamente sull'esito del processo di associazionismo intercomunale, in chiave soprattutto negativa: quasi tutte le aree caratterizzate dall'assenza di una consolidata esperienza di associazionismo intercomunale e da una policy di supporto al riordino territoriale regionale non hanno avviato il processo di associazione dei servizi. Di converso, in presenza di queste ultime due variabili, la totalità delle aree ha attivato funzioni e servizi in associazione o è in procinto di farlo. Ma come già evidenziato nell'analisi generale di tutte le variabili, anche per queste ultime due osserviamo aree interne che, pur essendone prive, sono riuscite a sviluppare un sistema di cooperazione intercomunale per la gestione dei servizi locali.

5. La governance delle strategie d'area: quali scelte per l'attuazione?

di Gerardo Cardillo*, Maria Nunzia Mucci**, Tiziana Occhino***

A partire dagli esiti dell'indagine relativa agli aspetti della *governance* delle strategie d'area, va innanzitutto ricordato che il processo attuativo presenta innegabili aspetti di complessità legati sia alla numerosità di interlocutori, istituzionali e non, con cui le aree hanno dovuto confrontarsi per lo svolgimento dei diversi adempimenti, sia alle diverse fonti di finanziamento degli interventi che rispondono a regole e *iter* procedurali differenti. I due aspetti, ovviamente, sono strettamente interrelati e amplificati in presenza di numerosi soggetti attuatori locali e ciò implica un maggiore onere sia di raccordo e integrazione degli interventi, sia di necessità di supporto delle strutture di coordinamento nell'espletamento di procedure e adempimenti amministrativi. Dall'analisi emerge chiaramente che sono riuscite a fronteggiare meglio tali complessità quelle aree in cui, anche grazie alla collaborazione e al supporto delle strutture regionali, si è investito sulla costruzione di un sistema di *governance* stabile, formalizzato e vocato a curare la cooperazione inter-istituzionale, associato ad investimenti su tecnostutture composte da personale specializzato e motivato. In pochi casi, il personale presente in tali strutture aveva già le competenze specialistiche necessarie, ma la collaborazione fra i tecnici locali e gli esperti delle assistenze tecniche, sia regionali/provinciali, sia individuate localmente, ha notevolmente accelerato il processo di apprendimento e avviato un'importante azione di *empowerment* delle strutture locali. Nello specifico, dal ciclo di interviste effettuate è emerso che, alla complessità strutturale della SNAI, in fase attuativa si sono aggiunti elementi

* Esperto in programmazione negoziata e programmi integrati di sviluppo locale, consulente Formez PA

** Esperta in gestione e monitoraggio di attività progettuali, consulente Formez PA

*** Esperta di politiche territoriali e processi di innovazione strategica nella Pubblica Amministrazione nazionale e locale, consulente Formez PA

di criticità nuovi che hanno inciso sull'avvio operativo degli interventi. Fattore comune a tutti i processi attuativi analizzati è una frattura fra la fase di definizione e progettazione delle strategie d'area e lo start up della fase attuativa, in particolar modo per quanto attiene all'erogazione delle risorse per l'avvio degli interventi previsti.

Questo buco temporale è attribuibile a diverse cause legate, da un lato, alla complessità di raccordo fra i diversi soggetti coinvolti dallo strumento negoziale (amministrazioni centrali, autorità di gestione regionali dei diversi fondi, numerosi soggetti attuatori) e, dall'altro, al verificarsi di modifiche sostanziali del contesto regionale e nazionale.

Afferiscono al primo ambito di criticità le modifiche che alcune aree hanno dovuto apportare alle schede progettuali definite in strategia e frutto delle attività di co-programmazione e co-progettazione che hanno caratterizzato la fase di scouting, a seguito delle richieste di adeguamento a volte sostanziali, scaturite dal confronto successivo con i soggetti gestori delle diverse fonti finanziarie. In altri casi, è stato necessario definire le procedure e la documentazione necessarie per l'effettiva erogazione e gestione dei fondi di Legge di Stabilità.

Con riferimento alle modifiche di contesto, si è potuto constatare che, in alcune regioni, l'avvicendamento delle giunte ha comportato diversi cambiamenti negli assetti organizzativi e gestionali degli uffici competenti per la SNAI (Responsabile Unico dell'Attuazione, uffici di supporto alle strategie d'area, AdG, ecc.) con inevitabili ripercussioni sulle procedure e sulle tempistiche dei processi attuativi. In altri casi, le regioni hanno avviato dei percorsi di riordino del sistema sanitario o di riorganizzazione della rete scolastica che hanno richiesto modifiche delle proposte progettuali afferenti ai settori salute e istruzione.

Laddove gli interventi sono stati avviati, alcune criticità sono state riscontrate, in particolar modo per quanto riguarda i regimi di aiuto per lo sviluppo e/o il rafforzamento delle attività imprenditoriali, rispetto alle procedure attuative adottate dai soggetti responsabili delle linee di finanziamento¹.

¹ In alcuni casi, laddove il bando per questi aiuti è stato modellato sulla base delle esigenze e delle specificità del territorio e dei destinatari, vi è stata una maggiore risposta dei privati e il completo utilizzo delle risorse messe a disposizione delle aree. Viceversa, dove sono stati predisposti dei bandi indifferenziati per tutto il territorio regionale, con l'attribuzione di punteggi premiali per le attività localizzate nei territori delle aree interne, gli operatori hanno avuto maggiori difficoltà ad accedere alle risorse, anche perché i requisiti richiesti potevano non essere coerenti con la dimensione o con il fabbisogno aziendale.

L'interlocuzione con i territori si è rivelata un utile momento di confronto per mettere in luce le criticità riscontrate nel percorso attuativo e, in alcuni casi, per trovare soluzioni rapide e condivise volte a favorire la messa a regime degli interventi.

Passando all'analisi delle dinamiche interne ai territori, è interessante rilevare che, nonostante le criticità riscontrate nel percorso attuativo e l'insorgere della pandemia, la maggior parte delle aree ha mantenuto vivo il processo di confronto partenariale con tutti gli attori del territorio. I sindaci delle aree hanno trovato nel coordinamento della strategia un luogo di confronto sui percorsi di investimento e sviluppo intrapresi e sulle soluzioni utili per affrontare uniti l'emergenza sanitaria. Sono state create le strutture tecnico-operative per il coordinamento locale e l'attuazione della strategia d'area, coinvolgendo attivamente il personale dei comuni, delle unioni o delle comunità montane. Si è così costituita una comunità di operatori locali che ha mantenuto vivo il dibattito con gli attori rilevanti del territorio e ha avviato numerosi percorsi di progettazione partecipata degli interventi della strategia, ma anche nuovi interventi per intercettare ulteriori opportunità di finanziamento. La creazione, inoltre, di partenariati stabili e pienamente coinvolti, non solo nella fase di progettazione ma anche e soprattutto nella fase attuativa, ha dato maggiore forza e credibilità al processo strategico. La condivisione di obiettivi di lungo periodo, la scelta partecipata degli interventi e l'aggancio ai risultati attesi hanno garantito maggiore stabilità e resilienza alle strategie d'area, anche rispetto agli avvicendamenti politico-istituzionali delle amministrazioni locali.

Appare inoltre evidente dal monitoraggio effettuato che le aree in cui vi era un'esperienza pregressa nella gestione di strumenti complessi di sviluppo locale (progetti integrati, patti territoriali, partenariati internazionali, ecc.) hanno avuto una maggiore capacità di *problem solving*, oltreché una maggiore consapevolezza dei meccanismi di funzionamento dell'APQ e, in generale, di accesso e utilizzo dei fondi comunitari. In diverse occasioni, particolarmente rilevante da questo punto di vista è stato il ruolo dei GAL e delle Agenzie Locali di Sviluppo che, grazie all'esperienza maturata nei precedenti periodi di programmazione e alle forti relazioni territoriali, hanno affiancato le aree nella conduzione delle azioni di animazione del partenariato locale e nel supporto ai privati nella presentazione delle proposte di finanziamento.

5.1 Le dimensioni di analisi dei sistemi di governance

Le interviste condotte con le 27 aree hanno consentito di raccogliere informazioni chiave relative alle principali dimensioni caratterizzanti i sistemi di governance strutturati dalle diverse coalizioni territoriali che, incrociate anche con i principali dati di contesto in cui tali sistemi operano, hanno portato all'individuazione di quattro distinte tipologie di approcci alla costruzione del percorso di attuazione della strategia che possono anche configurarsi come fasi dell'avanzamento del percorso stesso (da "in avvio" a "maturo").

In particolare, le dimensioni di analisi tengono conto di alcuni fattori chiave emersi nel corso dell'azione di monitoraggio e in parte richiamati nelle precedenti evidenze.

Schema 5.1 Dimensione di analisi dei sistemi di governance



Livello di esperienze pregresse nella gestione di progettazioni complesse

Una prima dimensione riguarda la presenza o meno nell'area di esperienze pregresse nella gestione di progetti complessi sulla base delle quali è stata disegnata in maniera adeguata ed efficace la governance del percorso

di attuazione della strategia. Tale dimensione si rileva in due terzi delle aree osservate. Tendenzialmente, laddove vi era una maggiore consapevolezza ed esperienza della complessità del percorso attuativo e conoscenza delle procedure legate all'utilizzo delle diverse fonti di finanziamento, le aree sono riuscite a disegnare/

costruire un sistema di governance solido e in grado di affrontare rapidamente le inevitabili criticità legate all'avvio di uno strumento sperimentale e multi-attoriale come la SNAI. Viceversa, alle coalizioni territoriali prive di tale esperienza è stato richiesto uno sforzo ulteriore di capacitazione

18 aree con pregressa esperienza

politico-istituzionale e amministrativa per disegnare e adeguare man mano i sistemi di relazione interistituzionale e le strutture operative alle esigenze attuative della SNAI. Si rileva, infine, che la presenza di un supporto attivo da parte di Gruppi di Azione Locale e/o di Agenzie Locali di Sviluppo ha favorito e accelerato questi processi di rafforzamento e apprendimento delle tecnostutture coinvolte nell'attuazione della strategia.

Livello di supporto dell'attore regionale in fase di attuazione

Una seconda dimensione, strettamente interconnessa alla prima, riguarda la tipologia di supporto fornita alle aree da parte delle regioni di riferimento. L'efficacia e la tempestività delle azioni di accompagnamento regionale hanno avuto un ruolo dirimente/rilevante nel rafforzare i sistemi di governance locale e accelerare l'effettiva implementazione degli interventi previsti. Si precisa che la natura sperimentale della Strategia ha, comunque, richiesto alle strutture regionali una fase di adeguamento delle procedure "standard" al contesto e alle esigenze delle aree e di costruzione, a loro volta, di sistemi di governance interni finalizzati a raccordare le diverse competenze e a mantenere un dialogo continuo con gli interlocutori locali. Ciò è stato anche rilevato in fase di monitoraggio, dove dall'intervista ad alcune delle seconde aree, fatta a circa un anno e mezzo di distanza da quelle della prima area, è emerso che alcune regioni hanno adeguato la propria azione in base all'esperienza maturata nella prima fase, una sorta di apprendimento "on the job", con l'obiettivo di rendere i meccanismi attuativi maggiormente aderenti alle esigenze delle piccole realtà delle aree interne.

22 aree con un elevato supporto regionale

Solidità organizzativa e strutturale dei soggetti di coordinamento locale

Entrando negli aspetti di maggiore operatività della fase attuativa della strategia, la terza dimensione va ad esplorare la solidità organizzativa e strutturale del comune/soggetto capofila, con particolare riferimento alla capacità di svolgere un ruolo di cerniera istituzionale e coordinamento tecnico a livello locale e di interfaccia con le strutture regionali e centrali. A questa dimensione si agganciano le ulteriori due dimensioni legate, da un lato, alla presenza di un soggetto istituzionale sovralocale solido (unione di comuni, comunità montana, ecc.) che ha assunto il ruolo di soggetto capofila o supportato il comune capofila lungo tutto il percorso SNAI e, dall'altro, all'implementazione di un'azione di assistenza tecnica progettata e realizzata con

13 aree con un buon livello di solidità organizzativa

15

aree con
presenza
soggetto
sovracomunale
solido

15

aree con
supporto
assistenza
tecnica

l'intento di supportare e affiancare in modo collaborativo la struttura tecnica locale piuttosto che di sostituirsi ad essa, prevedendo in alcuni casi anche azioni di *capacity building* del personale locale e di rafforzamento delle strutture amministrative. Si precisa che in alcune delle aree intervistate l'azione di assistenza tecnica, sebbene prevista, non era stata ancora attivata operativamente a causa di ritardi nell'avvio e/o nel completamento delle procedure di selezione.

Consapevolezza del ruolo strategico rivestito dal sistema di governance sovralocale

Infine, l'ultima dimensione di analisi può essere considerata uno degli esiti del percorso SNAI, perché riguarda la maturata consapevolezza degli attori locali di quanto sia rilevante e utile, in termini prospettici, la creazione di un sistema di governance stabile e solido in grado di garantire servizi di qualità ai cittadini e il raggiungimento di obiettivi comuni di sviluppo delle comunità locali. Questa dimensione, naturalmente, è caratterizzata/influenzata dalle modalità con cui le aree si collocano rispetto alle dimensioni precedenti nell'ambito delle quali, la maggior parte di loro ha appreso che una governance efficace dei processi locali va costruita nel tempo, attraverso un percorso di capacitazione e apprendimento continui, volto a coinvolgere amministratori e strutture di tutti i soggetti istituzionali presenti nell'area e a sostituire la competizione fra territori con pratiche collaborative e di mutuo sostegno.

19

aree con maggiore
consapevolezza
associativa

5.2 La lettura complessiva dei sistemi di governance

Le sei dimensioni di analisi sono state incrociate con alcuni elementi di contesto quali: la numerosità dei comuni inclusi nell'area interna e loro appartenenza ad una o più province; la presenza di forme associative stabili ed operative e loro numerosità; l'esperienza pregressa nella gestione associata di funzioni e servizi; la tipologia di forma associativa scelta per l'assolvimento del requisito richiesto dalla SNAI e la sua coerenza con l'articolazione territoriale esistente e le finalità della strategia d'area; la presenza di un accordo convenzionale espressamente dedicato alla costruzione del sistema di governance del processo attuativo; la numerosità

dei soggetti attuatori degli interventi, la presenza o meno di un supporto attivo da parte dei Gruppi di Azione Locale o di Agenzie Locali di Sviluppo. L'analisi condotta ha consentito, in base alle ricorrenze dei diversi fattori sopra indicati, di raggruppare le aree intervistate in quattro macro-categorie che, come detto in precedenza, trovano corrispondenza anche con il relativo livello di maturazione della governance d'area e dell'avanzamento delle strategie: **Uniti per progettare il futuro, Aree in crescita, Sistemi di governance in avvio, Coalizioni di progetto.**

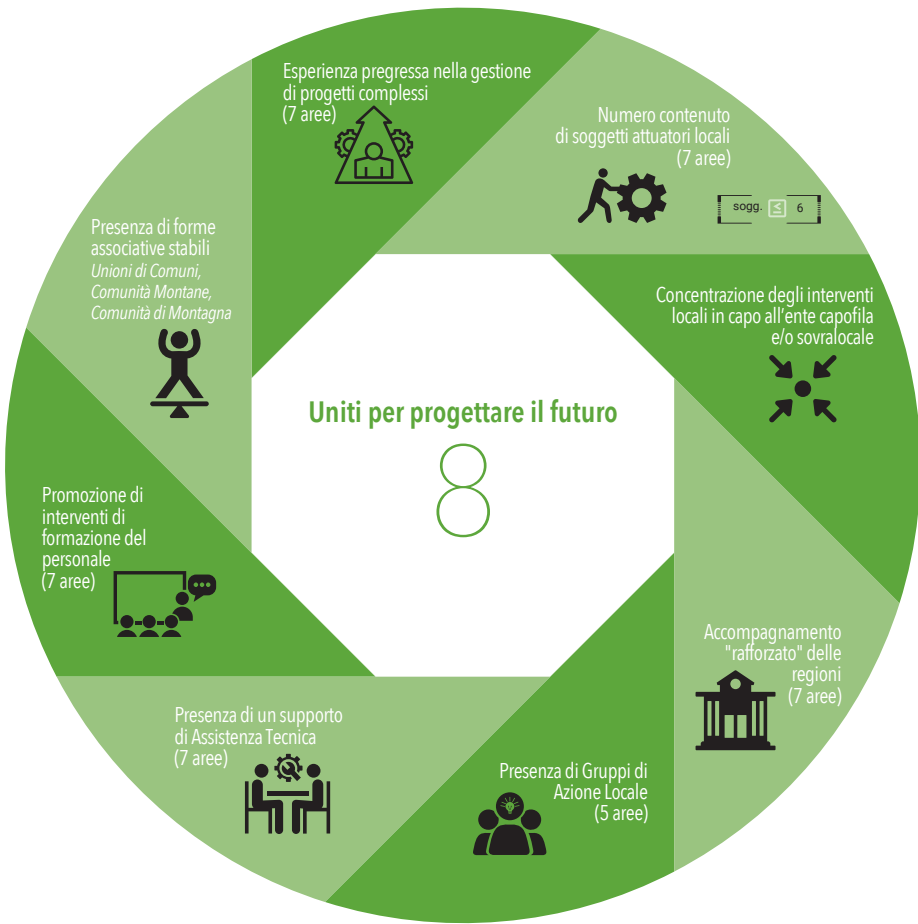
Schema 5.2 Macro-categorie aree interne



Uniti per progettare il futuro

La prima categoria che abbiamo definito **"Uniti per progettare il futuro"** raggruppa **8** aree interne. Queste aree si caratterizzano, innanzitutto, per la presenza di forme associative stabili e consolidate (4 unioni, 3 comunità montane e 1 comunità di montagna) e per aver maturato un'esperienza pregressa nella gestione di progetti complessi (7). L'attitudine alla collaborazione ha, dunque, consentito di individuare con maggiore rapidità e mettere in operatività le soluzioni associative ai fini dell'assolvimento del requisito e di strutturare modalità di governance e attuazione della strategia analoghe o ispirate a quelle sperimentate per le gestioni associate. Inoltre, in coerenza con l'investimento effettuato nella strutturazione della governance locale, la quasi totalità delle aree si caratterizza per il numero contenuto di soggetti attuatori locali (unioni, comunità montane, province, comuni, istituti comprensivi, GAL, ecc.) e per la concentrazione degli interventi in capo all'ente capofila e/o sovralocale. Alla solidità della struttura territoriale si aggiunge anche un supporto che possiamo definire "rafforzato" da parte delle regioni (7), che hanno garantito un dialogo continuo delle proprie strutture competenti per l'attuazione degli interventi con i referenti dell'area, e la presenza di GAL (5), che hanno affiancato le strutture di coordinamento al fine di fornire il proprio contributo nell'attuazione degli interventi, anche attraverso azioni di animazione territoriale e di supporto agli operatori locali nell'accesso alle opportunità di finanziamento. Quasi tutte le aree hanno potuto usufruire di un servizio di assistenza tecnica (7) e in 4 delle 8 aree sono state promosse attività di formazione del personale, che hanno ulteriormente rafforzato il percorso di capacitazione amministrativa già intrapreso con la fase di progettazione partecipata della SNAI. La piena adesione delle comunità locali al sistema di governance della strategia è, infine, testimoniata dal suo utilizzo quale luogo di proposizione di ulteriori iniziative progettuali congiunte da presentare su altre fonti di finanziamento (PNRR e altri bandi finanziati da fondi nazionali e comunitari).

5. La governance delle strategie d'area: quali scelte per l'attuazione



Aree in crescita

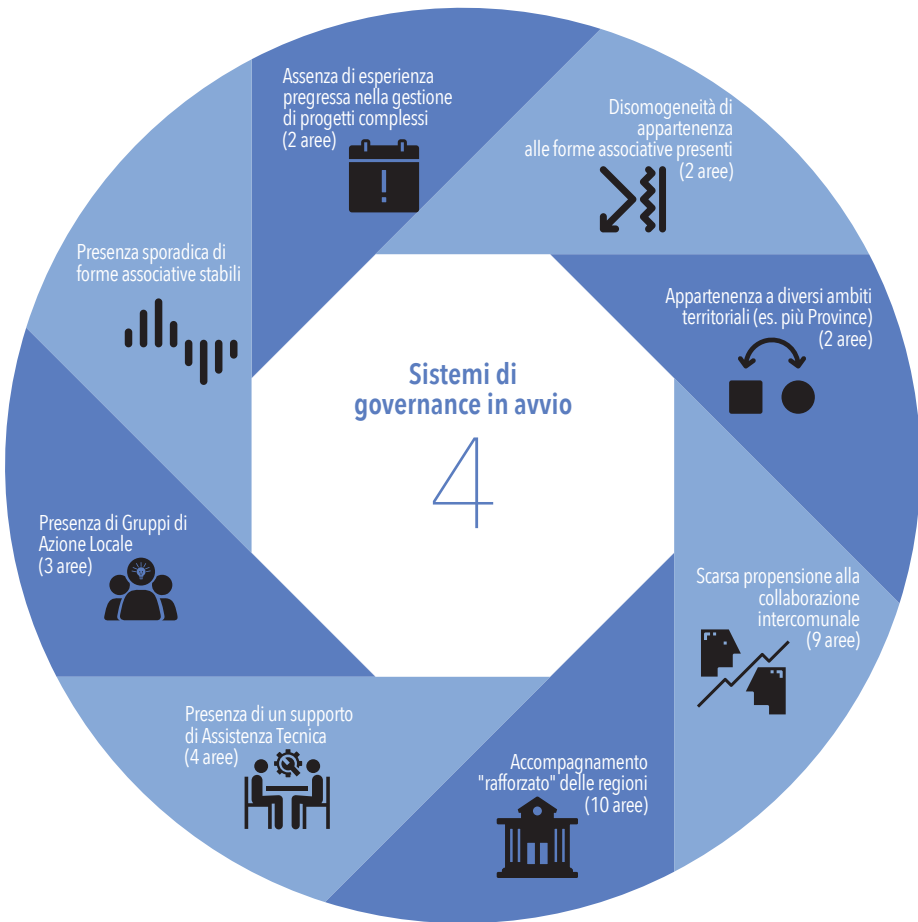
La seconda categoria, che abbiamo definito **"Aree in crescita"**, raggruppa **12** aree interne. Queste presentano una maggiore variabilità delle ricorrenze in rapporto ai fattori di contesto. Ad esempio, in buona parte si caratterizzano per la presenza di forme associative precedenti al processo di SNAI (10) ma di queste solo 6 possono essere definite stabili. Inoltre, in queste 6 aree solo 2 presentano un'unica forma associativa, mentre nelle altre 4 sono presenti più forme associative (fino a 3 unioni), probabile conseguenza dell'ampiezza dell'area e della numerosità di comuni coinvolti. Ciò ha anche comportato una maggiore varietà di soluzioni associative ai fini dell'assolvimento del requisito SNAI, con la previsione di accordi di secondo livello fra unioni o la delega di funzioni da un'unione all'altra, e con la conseguente necessità di codificare e normare la struttura di governance dell'attuazione nell'ambito di un accordo convenzionale specifico (5 su 7 convenzioni totali dedicate all'attuazione della strategia d'area riguardano aree con più unioni). Laddove poi l'esperienza di gestioni associate non presenta gli elementi di solidità delle predette aree, la strutturazione del sistema di governance ha potuto usufruire dell'esperienza pregressa dell'area nella gestione di progetti complessi. Nonostante la diversità di articolazione e complessità dei territori, le coalizioni locali hanno compreso le potenzialità del "metodo SNAI" e le opportunità legate alla collaborazione interistituzionale, impegnandosi a portare avanti in maniera coesa le attività progettate e studiando insieme le soluzioni più idonee per garantire la rappresentatività politica e l'efficacia nel coordinamento tecnico e operativo. La scelta di investire sulla governance della strategia è ulteriormente testimoniata dal fatto che in parte delle aree (5 su 12) l'attuazione di numerosi interventi è stata delegata alle unioni presenti sul territorio. In questo non semplice percorso di costruzione del sistema locale, le aree sono state tutte supportate da un'azione di assistenza tecnica dedicata e in 10 casi anche dai GAL, che hanno messo a disposizione del coordinamento tecnico la propria esperienza operativa e agevolato i rapporti con il partenariato locale (5) o attuato interventi specifici (5). A ciò si aggiunge in 9 aree la presenza di un'azione di supporto regionale efficace e in grado di dialogare e accompagnare i territori lungo il percorso attuativo. Anche in questo caso, la fiducia nel sistema governance costruito in maniera consapevole e collaborativa, ha portato 8 aree alla predisposizione di progettazioni partecipate da presentare a valere su ulteriori fonti di finanziamento e in 6 aree sono state progettate attività formative per il personale degli enti del territorio.



Sistemi di governance in avvio

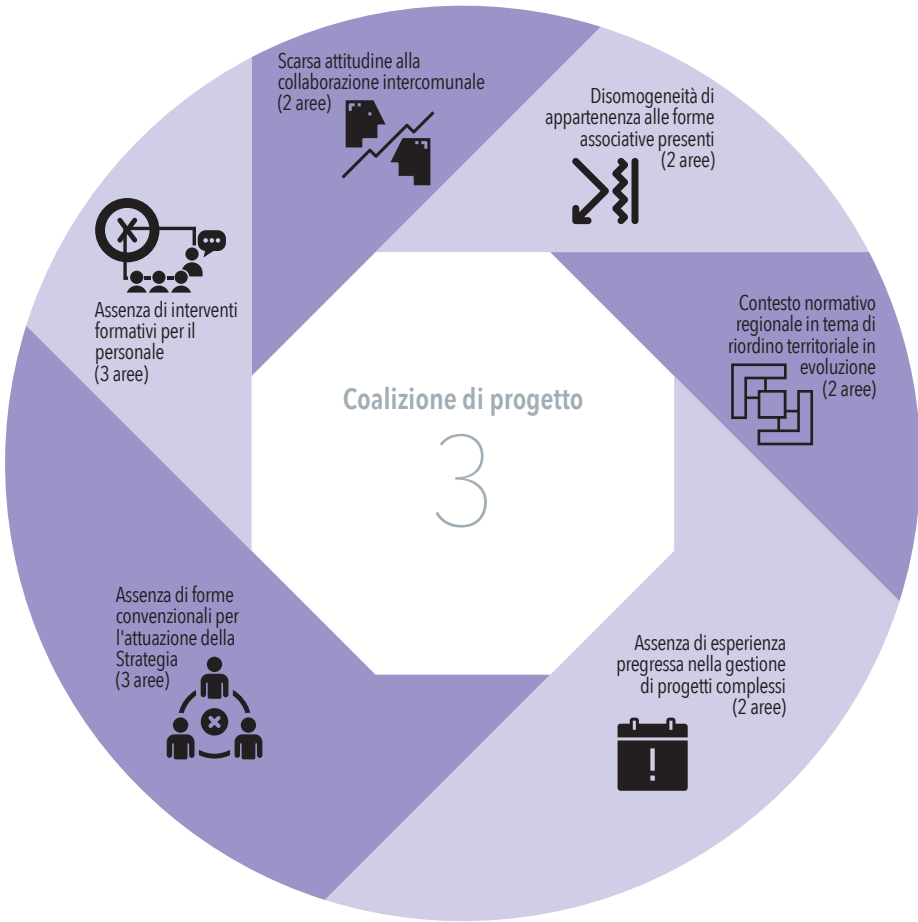
La terza categoria di aree riguarda i sistemi intercomunali che al momento della realizzazione dell'intervista presentavano **"Sistemi di governance in avvio"**, non ancora in grado di garantire l'effettiva rappresentatività di tutti gli enti coinvolti nella strategia d'area e l'efficacia operativa del coordinamento fra i soggetti locali e con il livello di governo regionale e centrale. Le aree incluse in questa categoria sono **4** e sono caratterizzate dalla presenza sporadica e poco strutturata di esperienze nella gestione associata di servizi e dall'assenza di esperienza nella gestione di progetti complessi che coinvolgessero l'area come sistema locale omogeneo (in un caso il sistema locale è molto più ampio dell'area interna con una governance che non è coinvolta nella strategia). Le soluzioni delle forme associative per l'assolvimento del requisito sono diverse anche per la presenza di più unioni (accordo di secondo livello, convenzione per la delega della funzione/servizio a una delle unioni, delega della funzione o servizio al comune capofila) e, al momento dell'intervista, ancora in fase di avvio. Bisogna inoltre evidenziare che un altro fattore che non ha agevolato la costruzione di collaborazioni stabili per la gestione di alcune tipologie di funzioni e servizi è l'appartenenza dei comuni ad ambiti provinciali differenti (2) o la loro distribuzione su più vallate scarsamente collegate (le restanti 2). La scarsa propensione a delegare attività proprie comunali è anche testimoniata dal fatto che nella maggior parte delle aree gli interventi sul territorio sono attuati dai singoli comuni. I rapporti con le strutture regionali sono tutti improntati sulla piena collaborazione e in tre casi appaiono maggiormente strutturati per un accompagnamento puntuale del comune capofila e dei soggetti attuatori. Tutte le aree usufruiscono di un supporto da parte di un'assistenza tecnica dedicata e in una delle aree il GAL collabora alle attività di coordinamento, mentre in altre due i GAL sono stati individuati come soggetti attuatori di interventi. L'azione di supporto congiunta delle strutture regionali e dell'assistenza tecnica locale, e l'avvio operativo di tutti gli interventi della strategia d'area potrebbero, nel tempo, facilitare il rafforzamento del sistema intercomunale, vista anche la crescente fiducia del livello politico istituzionale nella pratica collaborativa sovracomunale che ha portato alla proposizione di nuove progettualità comuni a valere su ulteriori fonti di finanziamento.

5. La governance delle strategie d'area: quali scelte per l'attuazione



Coalizione di progetto

La quarta e ultima categoria, denominata “**Coalizione di progetto**” raggruppa le rimanenti **3** aree per le quali, nel corso dell'intervista, non sembra sia emersa una precisa volontà politico-istituzionale di voler costruire un sistema di governance d'area stabile con l'intento di traguardare la semplice attuazione degli interventi finanziati dall'APQ. Si precisa che, nel caso di una delle aree, la motivazione è legata al fatto che i comuni rientrano in una forma associativa più ampia e ben consolidata a cui fanno costante riferimento e attraverso la quale hanno assolto il requisito associativo. Le altre due aree, invece, sono accomunate dalla presenza di più unioni di comuni e dall'appartenenza a comunità montane in corso di scioglimento per un processo regionale di riordino territoriale non ancora completato. In tutte e tre le aree non sono presenti esperienze pregresse nella gestione di progetti complessi, non è stata sottoscritta una convenzione per la strutturazione della governance d'area per l'attuazione e non sono state previste attività formative per il personale degli enti del territorio. Il supporto fornito dalle strutture regionali è diversificato in ciascuna area, passando da una presenza limitata agli adempimenti dell'APQ a una tipologia di affiancamento costante al comune capofila e ai soggetti attuatori. La mancata maturazione di un'identità d'area e l'assenza di rapporti collaborativi stabili fra i comuni dell'area sono, infine, ulteriormente testimoniate dal fatto che le aree non abbiano sviluppato ulteriori progettualità comuni.



5.3 Sistema di governance: una sintesi dei fattori caratterizzanti

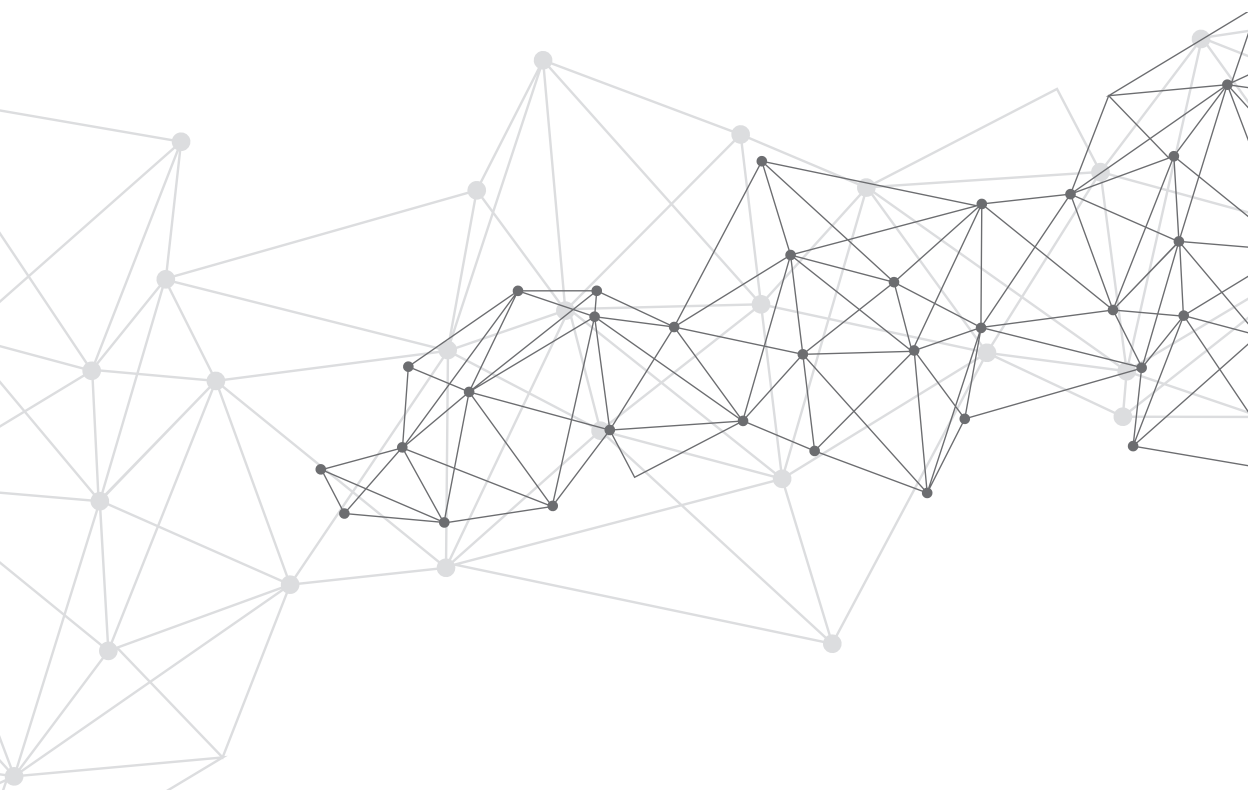
Dalla lettura complessiva degli elementi che hanno caratterizzato la strutturazione dei sistemi locali di governance, appare evidente che **a una capacità di "elaborazione strategica" delle azioni progetto e del sistema intercomunale occorre associare una capacità di "realizzazione strategica"**. L'ovvia complessità e mutevolezza del percorso attuativo ha portato, nel tempo, i sistemi intercomunali più maturi a sviluppare strutture di governance che hanno saputo coniugare gli aspetti di rappresentatività politico-istituzionale, intesa come capacità di coinvolgimento degli attori comunali nei processi decisionali e di indirizzo della strategia, e di coordinamento tecnico-operativo, sia verticale di supporto all'organo decisionale, sia orizzontale tra i soggetti attuatori e i relativi interventi. Tale organizzazione non solo ha consentito alle aree di garantire unitarietà di azione e tenuta della visione strategica, ma ha anche favorito la creazione di centri di competenza locale che affrontano le criticità, studiano soluzioni comuni e ampliano i campi di intervento, guardando oltre gli interventi individuati nell'ambito della strategia d'area. Strutture di governance capaci, ma anche fragili, in quanto legate ad un contesto caratterizzato da una continua riduzione del personale e, di conseguenza, delle competenze professionali. Il rafforzamento amministrativo tramite processi associativi, nella misura in cui ottimizza e qualifica i servizi pubblici locali e crea nuove specializzazioni di supporto allo sviluppo del territorio, richiede risorse professionali stabili se non, ancor meglio, nuove risorse.

Il processo di strutturazione della *governance* si è sviluppato lentamente, in quella fase di stasi fra l'approvazione della strategia e l'effettiva attuazione degli interventi finanziati, e in modo "spontaneo". In termini prospettici, sarebbe dunque **opportuno effettuare una riflessione sulle modalità di conduzione della fase attuativa già in fase di progettazione**, attraverso un'analisi di fattibilità tecnico-organizzativa che restituisca la reale capacità delle strutture locali di gestire processi complessi come la SNAI. Progettare, dunque, unitamente agli interventi della strategia anche la struttura di governo e gestione della stessa, individuando esigenze di rafforzamento, con ruoli e profili professionali adeguati, nonché prevedendo azioni formative mirate a tutto il personale degli enti coinvolti. La conoscenza dei meccanismi di funzionamento dello strumento negoziale e delle procedure che governano le diverse fonti di finanziamento e la formazione specialistica sui temi chiave della strategia e delle gestioni associate sono, infatti, fattori essenziali per passare rapidamente dalla fase di progettazione alla

fase attuativa e per accelerare il processo di apprendimento collettivo nonché la creazione di gruppi di lavoro multidisciplinari e multilivello. Il limitato utilizzo degli strumenti e dei ruoli previsti nell'ambito dell'APQ, unito ad un contesto di realizzazione della strategia che non potrà che caratterizzarsi per la sua variabilità, suggerisce di **associare alla sottoscrizione degli accordi momenti di confronto operativo tra gli attori tecnici coinvolti**, al fine di mettere in moto l'organizzazione sottesa all'Accordo evitando di dare per scontato che, una volta conclusa la procedura formale, potrà partire l'organizzazione sostanziale. Laddove ciò è stato fatto, i diversi livelli amministrativi coinvolti non hanno avuto problemi a superare le problematiche burocratiche e ad attivare tutti gli interventi realizzabili, riuscendo anche a sviluppare una capacità di azione dinamica e flessibile per far fronte ai diversi ostacoli e rallentamenti della fase attuativa. Ulteriore elemento abilitante, in quanto in grado di garantire maggiore stabilità al processo di realizzazione della strategia, è stato la **creazione di partenariati solidi e attivamente coinvolti in tutte le fasi del processo** che hanno rafforzato la capacità dei sistemi intercomunali di portare avanti le visioni di sviluppo disegnate in fase progettuale oltre il singolo "mandato politico". Si ritiene, dunque, utile l'azione di coinvolgimento di tutti gli attori rilevanti del territorio promossa dalla SNAI, anche attraverso l'adozione nella prassi amministrativa locale di processi di co-programmazione e di co-progettazione territoriale.

PARTE SECONDA

NUOVA PROGRAMMAZIONE SNAI.
UNA LETTURA PROSPETTICA
SULLA BASE DELLE LEZIONI APPRESE





6. La SNAI da politica sperimentale a politica strutturale

di Gerardo Cardillo

*"Alla ripresa dello sviluppo economico e sociale dell'Italia può contribuire una nuova strategia capace di toccare ogni regione e macro-regione del paese, creando lavoro, realizzando inclusione sociale e riducendo i costi dell'abbandono del territorio: una Strategia nazionale per le Aree interne"*¹. Questo è l'incipit con cui la SNAI è stata presentata alla Commissione europea nell'invio della bozza di Accordo di Partenariato 2014-2020 nel dicembre 2013, che racchiude in sé la visione trasformativa che ha guidato l'Italia nel disegnare una politica dedicata ad una parte rilevante del proprio territorio che negli ultimi 60 anni ha subito un graduale ma inesorabile processo di marginalizzazione e spopolamento, con conseguenti elevati costi sociali per l'intero territorio nazionale. Nella convinzione che solo una strategia nazionale, robusta, partecipata e continuativa nel tempo potesse consentire di liberare potenziale insito in tali aree, l'Accordo di Partenariato 2014-2020 viene utilizzato come leva, finanziaria e di metodo, per orientare la programmazione dei fondi comunitari disponibili per tutte le regioni, unitamente all'impiego di risorse nazionali dedicate in Legge di Stabilità, con il comune obiettivo di invertire le tendenze demografiche ed economiche negative che, ormai da troppo tempo, le caratterizzano. La SNAI nasce, dunque, come azione sperimentale che porta con sé gli apprendimenti delle esperienze *place-based* sviluppate negli anni precedenti, e che si radica su una stretta intesa dello Stato centrale con le regioni e sull'avvio di un proficuo confronto con i comuni, quale unità di base del nostro ordinamento, nella piena consapevolezza che a una strategia nazionale così ambiziosa deve necessariamente concorrere il protagonismo di comunità locali aperte e disponibili ad intraprendere questo complesso percorso trasformativo.

¹ Cfr. "Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance", documento tecnico collegato all'Accordo di Partenariato 2014-2020.

6.1 L'approccio place-based dell'UE nella SNAI

Per comprendere lo spirito nuovo e sperimentale che si è inteso dare alla Strategia Nazionale Aree interne è utile fare un passo indietro e recuperare alcune riflessioni sulla politica *place-based* sviluppate nel rapporto "Un'agenda per la riforma della politica di coesione"² del 2009 (Rapporto Barca), che effettuava una valutazione sull'efficacia della politica di coesione e avanzava delle proposte per la preparazione dell'agenda politica futura. Le riflessioni contenute nel Rapporto partivano da alcuni principi cardine – sostenuti dalla teoria economica oltre che dall'interpretazione politica dello stato dell'Unione europea – fra i quali l'opportunità per l'Unione europea di *destinare larga parte del proprio bilancio alla fornitura di beni pubblici europei attraverso una strategia di sviluppo territoriale che punti sia all'obiettivo economico sia a quello sociale* e la constatazione che la politica di coesione offre la base appropriata per attuare questa strategia, sebbene ritenuta necessaria una sua profonda riforma per superarne i limiti e affrontare le sfide del futuro ciclo di programmazione 2014-2020. Secondo il Rapporto, tale riforma richiedeva un più forte impianto concettuale e alcuni cambiamenti della governance come la concentrazione delle risorse su poche priorità, un nuovo modello dei risultati attesi dalle politiche, un confronto pubblico acceso e non finto su tali risultati, sia a livello locale che europeo. Per garantire questo confronto, il Rapporto suggeriva di promuovere la mobilitazione degli attori locali e sperimentare innovazioni attraverso la partecipazione attiva di attori rilevanti e rappresentativi del territorio e di incoraggiare a livello di Stati membri/regioni la diffusione e l'applicazione di metodi controfattuali per la valutazione dell'impatto degli interventi, per consentire di comprendere meglio "cosa funziona" e "cosa non funziona": tale valutazione doveva essere avviata al momento del disegno degli interventi, per un uso "prospettico", ottenendo così

² Come contributo al dibattito sulla futura politica di coesione, Danuta Hübner, commissario europeo alla politica regionale, ha affidato a Fabrizio Barca, dirigente generale presso il ministero italiano dell'Economia e delle Finanze, l'incarico di preparare un rapporto indipendente che contenga una valutazione dell'efficacia della politica di coesione come ad oggi attuata, nonché una serie di proposte su come riformarla per il periodo successivo al 2013. Il rapporto è stato elaborato in piena autonomia rispetto alla Commissione e con il contributo di esperti accademici e di funzionari delle pubbliche amministrazioni nazionali, che nel corso del 2008 hanno tenuto una serie di riunioni, e illustra i principi di una politica europea di coesione e formula raccomandazioni per un'ampia riforma basata su dieci "pilastri".

un forte effetto regolatorio nella definizione degli obiettivi e dei criteri di selezione dei beneficiari.

Sempre con riferimento alle politiche territoriali, il Rapporto evidenziava che il livello istituzionale di riferimento per la definizione delle politiche di sviluppo può variare da quello nazionale a quelli sub-nazionali fino ad arrivare ai contesti locali, mentre il metodo di approccio rimane il medesimo: le istituzioni che governano dall'esterno l'azione per lo sviluppo possono e devono fissare principi generali, che deriveranno dalla conoscenza accumulata su *"cosa proprio non funziona"* e *"cosa sembra funzionare"*. Ma sono gli attori locali che hanno le informazioni e le conoscenze necessarie per tradurre in concreto questi principi.

L'approccio *place-based* parte da questo assunto, in controtendenza rispetto agli assetti standard istituzionali: l'organo centrale di governo non ha e non può avere un quadro completo sulla situazione a livello locale, per sopperire a questa lacuna l'unico modo possibile è attivare gli attori locali, soggetti sia rappresentativi che rilevanti, dando loro un ruolo nel processo e quindi unendo le competenze e conoscenze locali con quelle globali per la definizione della politica.

Per una politica europea che vuole seguire un approccio *place-based*, il Rapporto individuava alcuni punti principali per confrontarsi con le dimensioni sub-nazionali del territorio europeo:

- tenere conto del contesto territoriale;
- considerare sempre la componente territoriale che porta alla formazione delle trappole dell'esclusione sociale³;
- l'efficacia dell'intervento dipende dalla natura stessa del territorio, dalla disponibilità di collegamenti tra le popolazioni interessate e il contesto territoriale che occupano;
- la necessità di attivare gli attori locali, dando l'opportunità di sperimentare soluzioni, confrontare gli esiti, scegliere le dimensioni di intervento e gli indicatori di risultati, gli standard di servizio da offrire, gestire le attività sapendo di andare incontro a vuoti informativi.

³ Individuare quali siano i fattori che contribuiscono a creare quelle condizioni di diversità, intesa in accezione negativa, che inducono le comunità/gli individui a sentirsi esclusi e tagliati fuori dalle dinamiche esterne del Paese, generando senso di inadeguatezza e non appartenenza sociale che le fa ulteriormente isolare e regredire o decidere di abbandonare il contesto di appartenenza.

Sulla base di tali considerazioni è possibile disegnare una politica *place-based* che risulti convincente sul piano concettuale ma il Rapporto raccomanda di prestare particolare attenzione alla sua attuazione, essendo quest'ultima spesso problematica, e alla strutturazione fin dalla sua ideazione di una "buona governance".

L'approccio *place-based* proposto dal Rapporto e l'analisi delle prassi suggeriscono che i livelli alti di governo dovrebbero assumersi la responsabilità di:

- a. fissare gli obiettivi generali;
- b. allocare fondi ai territori;
- c. promuovere la costituzione di istituzioni, l'apprendimento e il controllo dei risultati.

Il livello di governo territoriale dovrebbe avere la responsabilità di progettare e attuare gli interventi attraverso l'analisi delle conoscenze e delle preferenze dei cittadini, la formulazione dei progetti e le valutazioni per deciderne il finanziamento e, successivamente, l'attuazione attraverso un processo di apprendimento continuo.

Inoltre, a livello locale, dove lo scopo principale è quello di unire attori privati e pubblici e permettere loro di realizzare quello che da soli non riuscirebbero a realizzare, è necessario creare un clima di fiducia nei confronti della nuova politica. Per realizzare ciò può essere utile animare e realizzare processi partecipativi tra gli attori locali, rispettando tre requisiti chiave:

- la chiara identificazione degli obiettivi in termini di benessere dei cittadini, misurati da indicatori;
- una costante mobilitazione di tutti gli interessati stimolata dall'intervento esogeno, attraverso la produzione continua di informazione sulle azioni e sui risultati di queste, oltre alla possibilità di esprimere proposte alternative e di dare voce al dissenso;
- un approccio sperimentale attraverso il quale gli attori collettivi locali possano sperimentare soluzioni esercitando il controllo reciproco e un sistematico processo di apprendimento, dove la valutazione di impatto abbia un ruolo di rilievo e i risultati degli interventi passati siano utilizzati per progettarne di nuovi.

Il problema principale riscontrato anche dal Rapporto Barca è che le amministrazioni decentrate possono fallire nel compito di dare vita a organismi appropriati per la gestione di processi complessi, perché non consapevoli della loro strategicità o perché non ne hanno l'esperienza e le capacità.

L'insuccesso può essere tale da portare un territorio in una trappola di sottoutilizzo del potenziale o di esclusione sociale. Pertanto, nella fase di costruzione di questa politica di sviluppo occorre prestare particolare cura e attenzione nel supporto alle comunità locali e nel disegno delle modalità di relazione e collaborazione fra i diversi attori, pubblici e privati. Con riferimento al contesto italiano, la SNAI costituisce la naturale prosecuzione di un percorso di oltre venti anni che, a partire dagli anni '90, ha attraversato numerosi cicli di programmazione comunitaria operando in stretto raccordo con le azioni intraprese dalla politica di programmazione nazionale nel medesimo periodo. Tale esperienza ha visto la sperimentazione di numerosi strumenti attuativi⁴ *place-based* che, guidati da obiettivi di sviluppo locale, hanno fatto leva sul coinvolgimento ed il protagonismo delle istituzioni e del partenariato locale e d'area vasta. Su ambiti limitati del territorio nazionale, inoltre, numerose altre esperienze e strumenti di sviluppo locale hanno contribuito a costruire presso le amministrazioni regionali e nazionali una capacità di interlocuzione con gli enti locali e di analisi di scenari territoriali prima inesistente.

Da tali iniziative sono stati tratti numerosi insegnamenti, da cui discendono l'impostazione di metodo e l'articolazione della SNAI:

- cercare l'integrazione su scala territoriale attraverso un approccio tematico, mirato e circoscritto, basato su reali e concreti obiettivi comuni, evitando la tentazione di costruire piani territoriali omnicomprensivi e dunque generalisti, ovvero tenendo conto, già in fase di programmazione, della fattibilità e operatività degli interventi e anticipando così, quanto più possibile, eventuali problematiche attuative successive;
- far leva sugli enti di governo locale, investendoli pienamente di eventuali ruoli operativi per la sintesi delle istanze di sviluppo economico territoriale promosse dal basso e, dunque, rafforzando e consolidando tali istituzioni elettive, anche agevolando processi di integrazione, razionalizzazione e riforma capaci di promuovere un nuovo *modus operandi* amministrativo (lavorare per obiettivi da raggiungere, promuovere approcci *client oriented*, *place-based* e *bottom-up*) che duri nel tempo;
- superare posizioni teoriche circa il coinvolgimento ed il contributo del partenariato privato, per attribuirgli un ruolo chiaro e delimitato, commisurato alle sue competenze e capacità di rappresentanza, in un

⁴ Si possono citare i PRU, i PRUSST; i Patti Territoriali, gli UPP, URBAN I, i Progetti Integrati Territoriali del QCS 2000-2006, URBAN II, i Gruppi di Azione Locale del programma LEADER, i progetti urbani e territoriali promossi dalle regioni nel 2007-2013.

quadro di trasformazioni territoriali governato compiutamente dall'ente pubblico;

- sostenere attivamente gli elementi immateriali dell'intervento territoriale, spesso trascurati a vantaggio di opere pubbliche, nella convinzione che l'intervento addizionale profonde i suoi effetti positivi sui beneficiari quando attiva le responsabilità ordinarie in materia di erogazione di servizi pubblici per la cittadinanza.

Facendo proprie queste considerazioni, la SNAI sviluppa un approccio di respiro nazionale, capace di garantire unitarietà d'azione e il dialogo multilivello, agendo contestualmente sulle specificità dei luoghi e ricercando in modo differenziato – in funzione delle caratteristiche sociali, ambientali, economiche di ciascuna area interna – le migliori soluzioni per far fronte alle debolezze strutturali che ne impediscono l'effettivo rilancio.

6.2 Il consolidamento della SNAI nel ciclo di programmazione 2021-2027

Il Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili ai Fondi europei, individua⁵ i grandi Obiettivi strategici di Policy (OP): un'Europa più intelligente (OP1), un'Europa più verde (OP2), un'Europa più connessa (OP3), un'Europa più sociale e più inclusiva (OP4), un'Europa più vicina ai cittadini (OP5).

Con particolare riferimento alle politiche territoriali, il Regolamento affida all'Obiettivo di Policy 5⁶ la missione di promuovere il protagonismo degli attori dei territori e tutelare uno spazio in cui i Fondi intervengono a realizzare quello che serve secondo una intenzionalità strategica espressa direttamente dai territori. L'OP5 si configura come un obiettivo strategico orizzontale che riprende e valorizza l'approccio *place-based* delle politiche di coesione, ripartendo dai bisogni dei territori espressi dalle coalizioni locali. Inoltre, nell'ambito del Capo II del Titolo III del Regolamento sulle disposizioni comuni, intitolato "Sviluppo territoriale", sono indicate le possibili forme di attivazione degli interventi territorialmente integrati (art. 28), gli elementi

⁵ Art. 5 Regolamento (UE) 2021/1060.

⁶ Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali.

che le strategie territoriali devono riportare (art. 29⁷), il sostegno allo sviluppo locale di tipo partecipativo (artt. 31, 32, 33, e 34). Allo stesso modo, il Regolamento FESR e FC (Regolamento (UE) 2021/1058) al Capo II indica le disposizioni specifiche sul trattamento di particolari aspetti territoriali e sugli investimenti in materia di innovazione interregionale.

In linea con tali previsioni, l'Accordo di Partenariato (AdP) 2021-2027, adottato con Decisione di esecuzione della CE il 15 luglio 2022, conferma il sostegno dell'Obiettivo strategico di Policy 5 ai progetti di sviluppo locale attraverso la realizzazione di Strategie Territoriali locali (ST), nell'ottica della sussidiarietà e con l'intento di abilitare il necessario protagonismo delle comunità, partenariati ed enti locali nella ricerca delle soluzioni maggiormente sentite proprie. L'azione delle Strategie Territoriali locali sarà, inoltre, sostenuta da altri Obiettivi di Policy con il prioritario contributo dei fondi FESR e FSE plus, unitamente ai fondi FEASR e FEAMPA nonché da ulteriori fonti finanziarie comunitarie e nazionali a vocazione territoriale. L'azione dell'OP5 si sviluppa sull'intero territorio nazionale, poiché differenziate fragilità strutturali e sociali o urgenze di progresso si rinvergono in tutte le tipologie di aree bersaglio individuate⁸ e, fra queste, particolare rilevanza assumono le aree interne. L'Accordo, infatti, ribadisce l'importanza di continuare a sostenere i presidi di comunità nei territori interni – ritenuti fondamentali per la tenuta complessiva del sistema Paese vista la loro funzione di produzione di servizi eco sistemici, di manutenzione attiva del territorio e di salvaguardia delle risorse naturali e culturali – secondo l'approccio promosso dalla SNAI e accompagnandone il passaggio dalla fase di sperimentazione del periodo 2014-2020 alla strutturazione di una solida politica nazionale, con proprie dotazioni e regole di funzionamento, in un'ottica di semplificazione e ottimizzazione di processi e procedure. Il sostegno dei fondi verrà, dunque, garantito per continuare ad intervenire sui temi del lavoro, della crescita economica e dei servizi essenziali per

⁷ L'art. 29 RDC definisce il contenuto minimo delle strategie territoriali che dovranno prevedere i seguenti elementi:

- a. l'area geografica interessata dalla strategia;
- b. l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area, comprese le interconnessioni di tipo economico, sociale e ambientale;
- c. la descrizione dell'approccio integrato per dare risposta alle esigenze di sviluppo individuate e per realizzare le potenzialità dell'area;
- d. la descrizione del coinvolgimento dei partner nella preparazione e nell'attuazione della strategia.

⁸ Aree urbane metropolitane, Aree urbane medie, Sistemi intermedi, Aree interne e Aree costiere.

persone e comunità, nonché per promuovere la creazione e il rafforzamento dei sistemi intercomunali, quale presupposto imprescindibile per il concreto raggiungimento dei risultati. L'approccio SNAI sarà inoltre ampliato, assicurando che il numero delle aree complessivamente da sostenere mantenga un equilibrio tra consolidamento delle aree già interessate nel ciclo 2014-2020, e la necessità di estendere l'opportunità di definire e attuare strategie in altri territori delle "aree interne"⁹.

Di seguito si analizzeranno le nuove modalità di organizzazione della strategia sia in relazione al ruolo dei singoli attori istituzionali, sia per ciò che riguarda il requisito associativo che da condizionalità prova a fare un ulteriore passo in avanti, diventando esso stesso strategia di area. Questo passaggio presuppone che la fase di ideazione e progettazione non sia concentrata esclusivamente sulla visione strategica di futuro, ma anche sulle modalità con cui questa visione debba essere attuata e "praticata" dalle comunità locali, quali principali agenti del cambiamento richiesto.

Siamo di fronte ad una strategia che si pone il chiaro e ambizioso obiettivo di contrastare/invertire il trend di spopolamento in atto da numerosi decenni nelle aree interne. Trattandosi di piccoli comuni, nella maggior parte dei casi al di sotto di 5.000 abitanti, l'AdP 2021-2027 ribadisce che la capacità di costruire relazioni solide e pratiche collaborative stabili per garantire alle proprie comunità di fruire di funzioni e servizi essenziali di cittadinanza è una preconditione per poter accedere alle risorse e raccomanda di non conseguirla in termini di adempimento formale ma di costruzione di una visione comune generativa di opportunità. È forte l'enfasi che la strategia pone sullo sviluppo di capacità in grado di produrre il cambiamento atteso sia rispetto alle attività di programmazione, partendo dal basso e dai bisogni espressi a livello locale, sia rispetto alla successiva attuazione integrata e sinergica degli interventi programmati. Per citare Carol Weiss *"I meccanismi generativi di cambiamento non sono le attività del programma in sé ma le risposte che tali attività generano"* ed è partendo da questo assunto e dagli esiti dell'osservazione delle singole aree, come illustrato nel precedente capitolo, che sono state individuate possibili condizioni abilitanti alla base dei cambiamenti proposti e assunti dal decisore.

La costruzione e/o il consolidamento del sistema intercomunale attraverso la gestione associata di funzioni e servizi comunali devono essere, dun-

⁹ Cfr. Accordo di Partenariato 2021-2027, pag. 33.

que, interpretati come una di queste condizioni abilitanti e, unitamente al rafforzamento tecnico e amministrativo delle strutture locali, diventano essi stessi “strategia del territorio”, che accompagna l’evoluzione verso un assetto istituzionale solido e stabile capace di programmare risorse e interventi finalizzati alla produzione di servizi efficienti alla cittadinanza e all’innesco di percorsi di sviluppo innovativi.

L’AdP 2021-2027 suggerisce di valorizzare l’investimento istituzionale, amministrativo ed operativo realizzato nell’ambito dei progetti di sviluppo locale afferenti ai precedenti cicli di programmazione anche grazie *all’aggregazione permanente dei comuni per la gestione dei servizi e delle funzioni*. Le iniziative di sviluppo territoriale locale (aree-progetto) già individuate nel 2014-2020 e nell’aggregazione allora definita o aggiornata su richiesta della regione interessata e previa positiva istruttoria del Dipartimento per le Politiche di Coesione, potranno proseguire con ulteriori investimenti e interventi, aggiornando le strategie già adottate e valorizzando l’investimento istituzionale, amministrativo e operativo realizzato, anche grazie all’aggregazione permanente dei comuni.

Anche per le nuove aree individuate nel ciclo di programmazione, selezionate su iniziativa delle regioni e istruite dal Dipartimento per le Politiche di Coesione, sulla base della mappatura nazionale aggiornata al 2020¹⁰, viene confermato l’impegno dei comuni di ogni area-progetto a realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni fondamentali e servizi nelle forme previste dall’ordinamento: convenzioni e unioni di comuni che si rendano funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati, oltre che garantire un presidio istituzionale e tecnico-amministrativo al processo di costruzione e di attuazione della stessa.

L’associazionismo di funzioni e di servizi diventa, dunque, il segno di quella maggiore capacità strategica ma anche di progettazione e di attuazione di un’azione collettiva di sviluppo locale, nel senso richiesto dalla SNAI, e la verifica in sede istruttoria dell’assolvimento del requisito associativo resta discriminante ai fini dell’ammissibilità delle aree interne.

¹⁰ L’Accordo di Partenariato precisa che la selezione verrà effettuata dando priorità a comuni periferici e ultraperiferici e considerando, contestualmente, indicatori demografici, economici, sociali o ambientali che evidenzino maggiori criticità rispetto alle altre aree regionali, e la propensione dei comuni a lavorare nella forma associata richiesta.

L'Accordo di Partenariato conferma, inoltre, la governance multilivello (Stato, regioni e associazioni di comuni) della SNAI, con il rinnovato impegno alla semplificazione delle procedure e al rafforzamento delle capacità amministrative e tecniche locali delle associazioni di comuni, e con il coordinamento strategico del Comitato Tecnico Aree Interne.



7. Le innovazioni del sistema di governance della SNAI

di Tiziana Occhino

L'innovatività dei processi di elaborazione della SNAI unitamente agli aspetti di innegabile complessità del percorso di attuazione delle strategie d'area hanno richiesto, fin dalla sua ideazione, un inedito impegno da parte dei numerosi attori coinvolti nel disegno e nella costruzione di un sistema di governance multilivello alla base di questo ambizioso progetto di rinascita delle aree interne del nostro Paese.

L'inscindibile interdipendenza tra prospettiva nazionale e prospettiva locale, infatti, richiede che gli obiettivi della SNAI debbano essere perseguiti attraverso l'interazione tra interventi di respiro nazionale – aumento dell'occupazione e della popolazione residente in aree interne, ri-utilizzazione del capitale territoriale non valorizzato, riduzione dei costi sociali (assetto idrogeologico; manutenzione del suolo; tutela della diversità biologica) – e interventi locali finalizzati all'incremento del benessere della popolazione locale, la ricostituzione e il consolidamento della vitalità delle comunità locali e il rafforzamento dei fattori di sviluppo locale.

Il raggiungimento di tali obiettivi non può, dunque, prescindere da uno sforzo congiunto e dalla creazione di appositi dispositivi di interazione volti a favorire il dialogo continuo tra i diversi livelli istituzionali, nell'ottica della messa in coerenza delle politiche e della convergenza dell'azione pubblica verso l'efficace raggiungimento dei risultati attesi.

7.1 Gli attori della SNAI

L'Accordo di Partenariato 2014-2020 precisava che la SNAI per poter svolgere la funzione di stimolo per i territori periferici e in declino demografico verso obiettivi di rilancio socio-economico – agendo simultaneamente sul rafforzamento e la razionalizzazione della gestione dei servizi collettivi essenziali – combina caratteristiche *top down* (pianificazione partecipata

della policy nazionale) a caratteristiche *bottom up* (progetti locali partecipati attuati sulle aree individuate). Questo approccio ha portato ad un'innovazione di metodo nella filiera attuativa della politica che è parte sostanziale della sua stessa portata trasformatrice.

Il carattere di azione collettiva nazionale della Strategia ha visto così convergere l'azione di numerose politiche settoriali ordinarie, dei diversi fondi europei disponibili e di tutti i livelli di governo.

Come detto in precedenza, gli attori principali di questo articolato sistema di governance multilivello sono lo Stato centrale, le regioni e i comuni. Il **Centro** è rappresentato dall'insieme di responsabilità centrali (Ministeri, Agenzie nazionali e/ rappresentanze delle amministrazioni quali ANCI, UPI e UNCEM) che collaborano in maniera congiunta per fornire alla Strategia la garanzia di un'attenzione di "sguardo nazionale" a beneficio delle comunità. Le funzioni del livello centrale sono state formalizzate con la Delibera CIPE n. 9 del 2015 e s.m.i. che istituisce il **Comitato tecnico aree interne**¹ (CTAI), coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con competenze sui processi di selezione delle aree, sulla definizione delle strategie d'area – con particolare riguardo al rafforzamento dei servizi di cittadinanza relativi agli ambiti istruzione, salute e mobilità finanziati con risorse nazionali – e sulla verifica del rispetto dei cronoprogrammi.

Le **regioni e le province autonome**, in qualità di Autorità di Gestione dei Programmi operativi regionali e dei Programmi di sviluppo rurale, sono stati i primi finanziatori delle iniziative di sviluppo locale previste dalle strategie d'area. Vista la loro vicinanza ai territori ed essendo competenti nella gestione di materie decisive per la realizzazione della SNAI (gestione dei programmi regionali, salute, trasporto locale), hanno proposto la selezione delle aree-progetto sulla base dei criteri condivisi a livello nazionale e stanziato, all'interno dei POR e dei PSR, l'ammontare di risorse dei Fondi (FESR, FSE e FEASR) da destinare alla strategia. Infine, d'intesa con il Centro, le regioni avevano il compito di realizzare, a valere sulle risorse

¹ Il Comitato Tecnico Aree Interne è composto da: Agenzia per la Coesione Territoriale, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero della salute, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Dipartimento affari regionali, le autonomie e lo sport e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ANCI-IFEL, INEA, ISFOL, UPI, regione/provincia autonoma interessata.

addizionali previste dalle Delibere CIPESS o su loro risorse, gli interventi per i servizi essenziali della salute e della mobilità.

Essendo la SNAI una strategia di lungo periodo, la stretta collaborazione e il coordinamento fra Centro e regioni sono stati ritenuti fattori imprescindibili per garantire, nel tempo una politica ordinaria coerente nel campo dell'offerta, della gestione e della qualità dei servizi della salute, dell'istruzione e della mobilità nonché in tema di connettività, condizione trasversale per garantire la messa in rete e la più efficace erogazione dei servizi al cittadino e alle imprese.

Nel percorso SNAI sono stati inoltre coinvolti i **soggetti istituzionali intermedi**, quali le province e le città metropolitane, competenti per quei servizi che richiedono una "visione di area vasta" come, ad esempio, la pianificazione e l'attuazione degli interventi di mobilità.

I **comuni**, come indicato nell'Accordo di Partenariato, rappresentano "l'unità di base del processo di decisione politica e in forma di aggregazione di comuni contigui – sistemi locali intercomunali – costituiscono lo spazio istituzionale individuato per la produzione dei servizi e per la realizzazione dei progetti di sviluppo". Il prevalere nelle aree interne di comuni di piccole dimensioni e la complessità del percorso di elaborazione attuazione della SNAI – che unisce interventi straordinari per lo sviluppo a interventi su politiche ordinarie per garantire alle comunità locali i servizi di cittadinanza – ha richiesto infatti che i territori si dotassero di un'organizzazione in forma associata finalizzata alla creazione di sistemi intercomunali permanenti in grado di gestire tale complessità e, soprattutto, di garantire attraverso le gestioni associate la piena operatività di funzioni e servizi a supporto dei cittadini quale condizione necessaria alle prospettive di sviluppo.

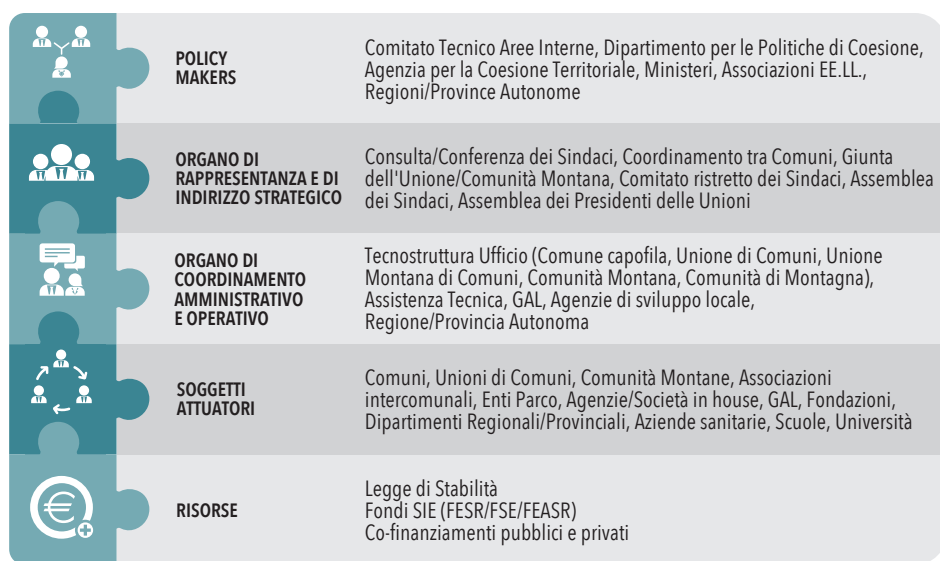
I tre livelli istituzionali nel periodo 2014-2020 hanno, pertanto, collaborato attivamente nella fase di definizione progettuale con un grande protagonismo delle comunità locali che, accompagnate dai referenti regionali e del CTAI, hanno attivato percorsi di ascolto e partecipazione degli attori locali con l'obiettivo di sviluppare visioni di futuro condivise e traiettorie di intervento coerenti con le singole vocazioni e le potenzialità dei territori ma, al contempo, dotate di prospettive più ampie frutto di un approccio multilivello in cui lo sguardo regionale e nazionale ha favorito una lettura meno localistica dei contesti e l'avvio di processi di confronto partenariale ampio e aperto ad interlocutori esterni alle aree.

Le strategie d'area e le relative proposte progettuali a valere sui fondi regionali e nazionali, individuate attraverso un intenso processo negoziale, hanno poi trovato attuazione attraverso lo strumento dell'Accordo di

Programma Quadro – sottoscritto dalle regioni, dagli enti locali, dall'amministrazione centrale di coordinamento e dalle altre amministrazioni competenti per materia – che formalizza gli impegni delle diverse parti, descrive le modalità di funzionamento e i dispositivi di governo dell'accordo e indica le tempistiche da rispettare nell'attuazione degli interventi.

In coerenza con il principio del partenariato mobilitato², inoltre, tutti gli attori "rilevanti" presenti nelle diverse aree hanno attivamente preso parte sia alla fase di disegno delle strategie d'area, sia alla fase attuativa e di monitoraggio degli interventi, in quanto essi stessi protagonisti del cambiamento ricercato. Comuni, unioni, comunità montane e associazioni intercomunali, regioni e province autonome, GAL, agenzie di sviluppo locale, scuole, università, enti parco, fondazioni, sono solo alcuni degli attori del network pubblico-privato coinvolto nelle strategie di area. Un network inserito in una cornice di *policy maker* – dipartimenti ministeriali, agenzie nazionali, comitato tecnico – che si sviluppa su un piano multi-fondo, attingendo a risorse a valere su Legge di Stabilità e sui Fondi comunitari FESR, FSE e FEASR (cfr. Figura 7.1).

Figura 7.1 Il network degli attori della fase di attuazione della SNAI



² Documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", approvato dal Consiglio dei Ministri nel dicembre 2012.

7.2 La Delibera CIPESS 41/2022 e il nuovo assetto della governance SNAI

Le fasi di elaborazione e attuazione delle strategie d'area hanno richiesto un notevole sforzo da parte di tutti i soggetti coinvolti, sia per la natura sperimentale della strategia, sia per la complessità della logica di intervento che si caratterizza per il suo approccio multi-attoriale, multi-settoriale e multi-fondo. Le difficoltà già insite in tale processo, come detto in precedenza, sono state poi ulteriormente aggravate dalla situazione emergenziale dovuta alla pandemia da Covid 19 che ha comportato un iniziale blocco e un generale rallentamento nell'attuazione degli interventi di tutte le aree.

Gli apprendimenti sviluppati nella sperimentazione del ciclo di programmazione 2014-2020 riguardo alle modalità di progettazione e attuazione delle strategie, unitamente alla possibilità di usufruire delle procedure di cooperazione interistituzionale semplificate previste dalla L. 108/2021³, hanno portato ad una revisione delle responsabilità e degli impegni dei diversi attori coinvolti nella governance SNAI, così come indicato nella Delibera CIPESS 41/2022.

Nello specifico, la Delibera ribadisce la necessità di coinvolgimento nel percorso SNAI dei tre livelli istituzionali – centrale, regionale e locale – al fine di garantire l'unitarietà di indirizzi di una strategia di rilevanza nazionale. Al livello centrale viene confermato il ruolo del **Comitato Tecnico Aree interne**, sempre coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCoe), quale sede nazionale di riferimento per la SNAI nel suo complesso. Il Comitato si confronta con il livello regionale e locale per la selezione delle aree e promuove iniziative sull'attuazione di tutte le strategie d'area attive. Definisce, inoltre, l'aggiornamento delle linee guida in materia di servizi essenziali e approva le strategie d'area e le eventuali modifiche sostanziali delle stesse che dovessero intervenire nel tempo. La Delibera istituisce inoltre un **Gruppo tecnico operativo** – composto da Dipartimento per le Politiche di Coesione, le sue strutture di supporto⁴ e le amministrazioni di settore – che

³ Art. 58 del D.L. 77/2021 recante disposizioni su "Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito con modificazioni dalla L. n. 108 del 2021 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/07/30/21G00118/sg>).

⁴ Si precisa che la Delibera CIPESS 41/2022 indica quale struttura di supporto l'Agenzia per la Coesione Territoriale. Il D.L. n. 13 del 24 febbraio 2023 recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli

svolgerà funzioni di accompagnamento al livello centrale e di istruttoria, in accordo con la regione/provincia autonoma di riferimento.

A questo livello competono anche le attività di coordinamento dei “Progetti integrati Aree interne” e di supporto a regioni, province autonome e comuni capofila nel completamento dell’attuazione delle strategie 2014-2020 e la predisposizione e la definizione delle strategie 2021-2027.

Viene, invece, rafforzato il livello regionale/provinciale per il quale è prevista la formazione di un’ **Autorità responsabile per le aree interne**, quale sede di coordinamento e riferimento stabile per le coalizioni locali e di intermediazione con le amministrazioni centrali coinvolte nella definizione degli interventi, garantendo il presidio sulle fasi di definizione e attuazione delle strategie d’area.

L’Autorità responsabile sarà affiancata da un **Comitato di governance unico per le aree interne del territorio regionale**, o della provincia autonoma, presieduto da ciascuna regione/provincia autonoma, con la partecipazione del DPCoe e delle amministrazioni di settore per i servizi di istruzione, salute e mobilità, oltre ad altri soggetti istituzionali interessati di livello centrale e locale. Il Comitato di governance unico è sede del confronto e di comunicazione interna a livello regionale e della provincia autonoma per questioni di interesse delle aree interne del proprio territorio ed è competente per eventuali attività di approfondimento istruttorio richiesto dal CTAl.

Il livello locale è rappresentato dalle **coalizioni territoriali delle aree interne** individuate nel ciclo di programmazione 2014-2020 e nel successivo ciclo di programmazione 2021-2027, a cui competono le attività di completamento delle strategie d’area approvate, per le aree già attivate, e le attività di elaborazione delle strategie d’area e di successiva attuazione degli interventi di livello locale in stretto raccordo con i livelli istituzionali superiori, per le nuove aree.

investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”, il c.d. Decreto PNRR ter, all’art. 50 prevede la soppressione dell’Agenzia per la Coesione Territoriale e l’esercizio delle relative funzioni viene attribuito al Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Schema 7.1 I tre livelli di governance



Alla luce della diversa distribuzione delle competenze e del rafforzamento del ruolo di coordinamento e accompagnamento regionale/provinciale alle aree, il percorso delineato dalla Delibera prevede i seguenti indirizzi operativi.

Il CTAI, come avvenuto nel ciclo di programmazione 2014-2020, ha la competenza relativa al processo di selezione delle aree interne. Pertanto, su motivata candidatura di nuove aree e/o di ripermimetrazione delle precedenti aree avanzata dalla regione/provincia autonoma interessata, il DPCoe effettua un'istruttoria tecnica volta a verificare la coerenza con i requisiti richiesti e, in dialogo con le amministrazioni regionali/provinciali, individua le nuove aree e approva la proposta di nuova perimetrazione delle aree 2014-2020.

L'ammontare delle risorse⁵ messe a disposizione dalla stessa Delibera 41/2022 consentirà di finanziare due⁶ aree per ciascuna regione/provincia autonoma, fermo restando l'obbligo da parte di tali enti di finanziare le strategie d'area con risorse proprie, avvalendosi dei fondi europei e di eventuali altre risorse regionali, per un importo almeno pari al contributo nazionale concesso. Il numero totale di nuove aree da selezionare è pari a 43.

Le aree così selezionate e beneficiarie del contributo nazionale, con il coordinamento e il supporto delle regioni/province autonome, dovranno elaborare una strategia d'area nella quale siano evidenziate le scelte strategiche compiute dal partenariato locale, istituzionale ed economico-sociale, e delle direttrici di intervento individuate per il raggiungimento degli obiettivi strategici prefissati e finanziate sia dalle risorse europee e regionali, sia dalle risorse nazionali. Al fine di supportare la predisposizione delle strategie d'area, le amministrazioni centrali di settore competenti in materia di servizi essenziali relativi agli ambiti istruzione, salute e mobilità renderanno disponibili gli aggiornamenti delle linee guida già predisposte per la programmazione 2014-2020.

In particolare, come avvenuto nel precedente periodo di programmazione, la coalizione locale coordinata dal soggetto capofila dell'area interna dovrà effettuare un inquadramento del contesto territoriale che ne evidenzi le maggiori criticità e il loro andamento tendenziale in assenza dell'intervento SNAI. Partendo da questa analisi, l'area disegna lo scenario desiderato e individua i risultati attesi esplicitando le esigenze di sviluppo, le potenzialità dell'area e le traiettorie di sviluppo economico-sociale e dei servizi alla cittadinanza, mettendo in luce integrazioni e sinergie, e individuando un set di indicatori adeguato a monitorare i cambiamenti che con le strategie si intendono innescare.

⁵ Le risorse indicate in Delibera, nell'ambito del punto 1) Riparto finanziario, sono pari a:

- 21,6 milioni di euro in favore delle 72 aree selezionate nel ciclo 2014-2020 per un importo di 300 mila euro per ciascuna area;
- 172 milioni di euro in favore di 43 nuove aree interne, per un importo di 4 milioni di euro per ciascuna area;
- 5 milioni di euro per attività di assistenza tecnica e rafforzamento amministrativo.

⁶ Nel caso in cui le regioni e/o le province autonome non si avvalgano interamente delle opportunità di utilizzo del contributo nazionale, le risorse residue saranno messe a disposizione per il finanziamento di una terza area nelle regioni/province autonome che ne abbiano proposta la candidatura, e secondo un ordine di priorità basato sul maggior numero di abitanti nei comuni classificati come "interni" nella nuova mappatura delle aree interne valida per il ciclo 2021-2027 presentata al CIPESS nella seduta del 15 febbraio 2022.

Parallelamente, i comuni/sindaci dell'area dovranno sviluppare un progetto per la costruzione di un sistema intercomunale permanente volto a garantire un adeguato livello di servizi per i cittadini dell'area, attraverso l'assolvimento del requisito associativo, nonché di una governance politica e tecnico-amministrativa solida e in grado di gestire la complessità della SNAI. L'intero processo dovrà essere condotto con il pieno coinvolgimento dei partner istituzionali dei diversi livelli territoriali e della società civile, in un processo partenariale aperto, trasparente e inclusivo che dovrà essere garantito anche lungo tutto il percorso attuativo delle strategie.

Con particolare riferimento agli interventi da realizzare con il contributo nazionale, la Delibera richiede che la strategia d'area sia corredata dell'elenco e delle descrizioni delle operazioni da finanziare, i soggetti attuatori e i relativi cronoprogrammi.

Tutte le attività di livello locale per l'elaborazione della strategia d'area vengono coordinate dall'Autorità responsabile per le aree interne regionale/provinciale che recepisce le istanze e le proposte presentate dalle amministrazioni capofila delle diverse aree e, al contempo, cura i rapporti e il confronto con le amministrazioni centrali anche attraverso il supporto del Comitato di governance unico per le aree interne del territorio regionale. Al fine di supportare le aree in questo non semplice percorso progettuale e attuativo, oltre all'accompagnamento garantito dalle regioni/province autonome, la Delibera prevede la possibilità per le aree di utilizzare il 5% delle risorse nazionali, destinate a ciascuna strategia, per azioni di assistenza tecnica e di rafforzamento della capacità amministrativa.

Il termine per la presentazione delle strategie d'area viene fissato dalla Delibera entro sei mesi dalla diffusione delle linee guida da parte delle amministrazioni centrali di settore.

Le strategie condivise tra regioni/province autonome ed enti capofila vengono poi sottoposte, nella loro unitarietà, al Comitato Tecnico Aree Interne che ne prende atto e approva, in modo specifico, la parte finanziaria a valere sulle risorse nazionali.

A valle di tale approvazione, ai fini dell'attivazione delle risorse la regione/provincia autonoma sottoscrive un apposito accordo (accordo di programma, convenzione o altro atto equivalente) con la coalizione locale in cui sono declinati gli interventi, completi di CUP, e vengono stabilite le rispettive responsabilità ai fini della successiva attuazione e del monitoraggio degli stessi interventi.

La strategia d'area approvata, nel suo complesso, costituisce il riferimento di un "Progetto integrato aree interne" e, anche ai fini del Sistema Na-

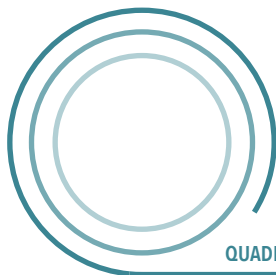
zionale di Monitoraggio (SNM), sarà monitorata in modo tale che i singoli progetti possano essere sempre ricondotti al progetto integrato di cui sono parte.

Nella fase di attuazione delle strategie, l'Autorità responsabile per le aree interne regionali/provinciali seguirà la fase di trasferimento delle risorse alle aree e il monitoraggio sulla realizzazione degli interventi di strategia, assumendo ogni iniziativa utile all'avanzamento dell'attuazione. Curerà, inoltre, l'elaborazione per ciascuna regione/provincia autonoma di una relazione annuale, da trasmettere al CTAI entro il 30 giugno di ogni anno, sul progresso dell'attuazione e sui risultati conseguiti da tutte le strategie d'area attive con riferimento all'anno precedente. È di competenza dell'Autorità responsabile anche l'approvazione di eventuali rimodulazioni degli interventi a valere su risorse regionali o risorse nazionale, nel caso in cui tali modifiche non incidano sugli obiettivi strategici delle strategie d'area. Se, diversamente, le modifiche agli interventi finanziati con risorse nazionali dovessero incidere sugli obiettivi strategici e dovessero comportare variazioni sostanziali dell'elenco delle relative operazioni, l'approvazione è di competenza del CTAI.

Per quanto riguarda gli APQ sottoscritti per le 72 aree interne nel precedente periodo di programmazione 2014-2020, essi confluiscono nella nuova modalità di governance, per quanto compatibili, e le ulteriori risorse attribuite dalla Delibera⁷, in ragione del loro carattere integrativo rispetto ai finanziamenti già finalizzati, saranno utilizzate ad integrazione degli APQ sottoscritti sotto il coordinamento delle competenti strutture del DPCoe e in coerenza con i risultati attesi nelle strategie di riferimento, con l'obiettivo di finanziare nuovi interventi e/o rafforzare gli interventi già presenti in APQ.

⁷ Punto 1.a della Delibera 41/2022.

Schema 7.2 Quadro delle competenze



QUADRO DELLE COMPETENZE

Livello CENTRALE

Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI)

- Coordina i processi di selezione delle aree interne, in dialogo con regioni e province autonome
- Aggiorna, in coordinamento con le amministrazioni centrali di settore competenti, le linee guida in materia di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità) e di assolvimento del requisito associativo già predisposte per la programmazione 2014-2020
- Prende atto delle strategie d'area e approva la parte finanziaria a valere sulle risorse nazionali
- Approva eventuali modifiche degli obiettivi strategici e delle conseguenti variazioni sostanziali dell'elenco delle operazioni da finanziare sulle risorse nazionali
- Riceve dalle regioni una relazione annuale sul progresso dell'attuazione e sui risultati conseguiti di tutte le strategie d'aree attive con riferimento all'anno precedente

Gruppo tecnico-operativo

- Supporta il CTAI nelle attività di accompagnamento centrale e istruttoria delle strategie d'area, in accordo con la regione/provincia autonoma di riferimento



QUADRO DELLE COMPETENZE

Livello REGIONALE/PROVINCIALE

Autorità responsabile per le aree interne

- Avanza motivata candidatura di nuove aree e la proposta di ripermimetrazione delle aree già attivate
- Coordina la fase di definizione delle strategie territoriali, seguendo le attività a livello locale e recependo le istanze e le proposte dalle amministrazioni capofila delle diverse aree
- Sottoscrive apposito Accordo (accordo di programma, convenzione, o altro atto equivalente) con l'area/coalizione locale, in cui sono declinati gli interventi, completi di CUP, e sono stabilite le rispettive responsabilità, ai fini della successiva attivazione e monitoraggio degli interventi medesimi
- Presidia la fase attuativa curando i rapporti con le coalizioni locali per la realizzazione degli interventi e con le amministrazioni centrali, per quanto riguarda il trasferimento delle risorse, nonché il monitoraggio dei "Progetti integrati Aree interne", anche per la componente finanziata con risorse nazionali. Provvede all'elaborazione di una relazione annuale sui risultati conseguiti da tutte le strategie d'aree attive. Assume, inoltre, ogni iniziativa utile per l'avanzamento dell'attuazione delle strategie, inclusa l'approvazione di eventuali rimodulazioni degli interventi a valere sulle risorse nazionali che non incidono sugli obiettivi strategici delle strategie d'area

Comitato di governance unico per le aree interne del territorio regionale o della provincia autonoma

- È sede di confronto e di comunicazione interna a livello regionale o della provincia autonoma, per questioni di interesse delle aree interne del territorio ed è competente per eventuali attività di approfondimento istruttorio richieste dal CTAI



QUADRO DELLE COMPETENZE

Livello LOCALE

Assemblea/Tavolo dei sindaci/Capofila dell'area interna

- Istituisce un sistema di governance d'area per l'elaborazione e l'attuazione della strategia d'area con l'individuazione del soggetto capofila, che rappresenta l'area nei confronti della regione/provincia autonoma e del CTAL, e la creazione di un organismo assembleare che coinvolga tutti i sindaci dell'area interna, con funzioni di indirizzo politico e di coordinamento strategico
- Redige una strategia d'area, con il pieno coinvolgimento del partenariato locale, che dia evidenza delle scelte strategiche e delle direttrici di intervento a valere sia sulle risorse regionali (europee o ordinarie) sia sulle risorse nazionali. La strategia d'area deve essere corredata dell'elenco e della descrizione delle operazioni da finanziare su tali risorse, complete di cronoprogrammi e soggetti attuatori. Una quota pari fino al 5 per cento delle risorse nazionali destinate a ciascuna strategia d'area può essere dedicata per l'assistenza tecnica e il rafforzamento della capacità amministrativa
- Costruisce/rafforza, contestualmente, il sistema intercomunale permanente per la gestione associata di funzioni e servizi a supporto della strategia d'area e con l'obiettivo del miglioramento del benessere dei cittadini dell'area interna
- Sottoscrive apposito Accordo (accordo di programma, convenzione, o altro atto equivalente) con la regione/provincia autonoma, in cui sono declinati gli interventi, completi di CUP, e sono stabilite le rispettive responsabilità, ai fini della successiva attivazione e monitoraggio degli interventi medesimi
- Realizza in modo integrato e sinergico gli interventi inseriti nella strategia d'area, garantendo il più ampio coinvolgimento del partenariato locale lungo tutta la fase attuativa e la diffusione dei risultati raggiunti. Fornisce, inoltre, informazioni e dati necessari al monitoraggio periodico della strategia e rende disponibile la documentazione necessaria alla corretta rendicontazione delle operazioni finanziate sia con risorse regionali sia con risorse nazionali



8. Le linee guida nella costruzione del sistema intercomunale permanente

di Giovanni Xilo

Pensato e indicato come “requisito” da ottemperare, almeno formalmente e prima dell’approvazione dell’Accordo di Programma Quadro, l’associazionismo intercomunale nella pratica si è rivelato uno dei fattori determinanti per governare efficacemente il difficile passaggio “dal dire al fare”, dal disegnare un futuro immaginato e desiderato al metterlo a terra realizzando i progetti previsti dalle strategie d’area.

Come già abbiamo evidenziato, là dove l’associazionismo non è diventato a sua volta una dimensione di sviluppo strategico, la capacità di dirigere da protagonisti una strategia nazionale intrinsecamente complessa all’interno di un contesto decisionale ed operativo altrettanto complesso non si è sviluppata e, di conseguenza, la realizzazione dei progetti di cambiamento e sviluppo ha stentato a partire. Requisito associativo che al contrario, dove attivato armonicamente e sinergicamente alla strategia, ha favorito capacità di gestione del processo di cambiamento strategico, capacità di elaborare soluzioni a nuovi problemi emergenti e, non ultimo, capacità di sviluppare ulteriori progetti di sviluppo locale e di rafforzamento dell’organizzazione dei servizi pubblici locali secondo uno schema di sviluppo sinergico e circolare.

Schema 8.1 Organizzazione dei servizi pubblici locali



Di seguito si illustrerà l'evoluzione del requisito associativo attuata partendo proprio dalle lezioni apprese dalle esperienze associative sviluppate dalle aree interne della prima fase di programmazione della SNAI (2014-2020). Nuove linee guida, di prossima formalizzazione al CTAI, che non sono state oggetto di radicale rivisitazione, ma di estensione ed affinamento sulla falsariga di quanto rilevato dai confronti con le aree interne nella fase di monitoraggio realizzata da Formez PA a partire dal 2021. Lezioni apprese che in estrema sintesi attengono:

- all'ambito di applicazione dei processi associativi,
- agli attori che devono essere coinvolti nella costruzione e gestione del sistema intercomunale permanente,
 - alle funzioni e servizi oggetto di associazione,
 - alla valorizzazione di soluzioni associative stabili tra i comuni dell'area,
 - alle attività di supporto e monitoraggio dei risultati conseguiti grazie all'associazionismo intercomunale sviluppato dalle aree,

dimensioni che sono state oggetto principale di analisi, confronto e quindi di aggiornamento delle linee guida per la costruzione del sistema intercomunale permanente.

8.1 L'evoluzione del quadro normativo

Dal punto di vista normativo e regolamentare, il quadro di riferimento nazionale, rispetto al requisito associativo nelle aree interne non è mutato in maniera sostanziale anche se, come vedremo, una novità è emersa. A livello ordinamentale nazionale è tuttora in vigore l'art. 14, comma 28, del D.L. 78/2010, convertito in Legge 122/2010 e successivamente modificato dal D.L. 95 del 2012, il quale stabilisce che i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il Comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni elencate al comma 27 dello stesso art. 14, ad esclusione della lettera l)¹.

Il termine per l'esercizio in forma associata di tutte le funzioni fondamentali dei comuni era stato fissato inizialmente al 1° gennaio 2014. Il comma 31-ter del D.L. 78 del 2010 non prevede(va) un unico termine, bensì scadenze differenti in relazione al numero di funzioni da svolgere in forma associata². Come è noto, tali scadenze sono state prorogate ben undici volte con scadenza ora fissata al 31 dicembre 2023. Scadenza prevista nelle more dell'attuazione di una sentenza della Corte Costituzionale del 4/03/2019 n. 33, la quale ha affermato che la disposizione che impone ai comuni con meno di 5.000 abitanti di gestire in forma associata le funzioni fondamentali presenta profili di illegittimità costituzionale nella parte in cui non consente ai comuni di dimostrare che, in quella forma, non sono realizzabili economie di scala o miglioramenti nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento. Nella sentenza, la Corte sostiene in particolar modo che l'obbligo imposto ai comuni è delineato con un'eccessiva rigidità senza considerare la condizione geografica dei comuni obbligati e la reale possibilità di raggiungere gli obiettivi normativi che, ricordiamo, sono sostanzialmente obiettivi di razionalizzazione della spesa sostenuta per erogare i servizi pubblici locali, in presenza di condizioni geografiche quali la dispersione territoriale e l'isolamento dei comuni interessati.

¹ Vedi *supra*, nota 3, pag. 37.

² Entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali (lettera a); entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali (lettera b); entro il 31 dicembre 2014 con riguardo al complesso delle funzioni (lettera b-bis).

Le soluzioni associative previste restano quelle degli artt. 30 e 32 del D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali) ovvero la convenzione e l'unione di comuni. La convenzione è intesa come unità elementare delle forme associative che consente, mediante la delega al comune capofila della gestione associata o la costituzione di un ufficio comune, lo svolgimento congiunto dell'attività amministrativa lasciando agli enti aderenti la propria autonomia e identità, mentre l'unione è intesa come ente locale costituito da due o più comuni finalizzato all'esercizio di funzioni o servizi.

Rispetto alla prima versione delle linee guida si è esplicitamente indicato che sono considerate utilizzabili per costruire il sistema intercomunale permanente e per ottemperare al requisito associativo anche le soluzioni associative previste dalle normative regionali, soluzioni peraltro già utilizzate anche nella prima fase della SNAI, quali le comunità montane ed altre soluzioni associative proprie delle regioni e province autonome.

8.2 L'aggiornamento delle linee guida per il requisito associativo 2021-2027

Come già anticipato, l'aggiornamento delle linee guida non ha riguardato tanto il requisito associativo in sé, ma un ampliamento del campo d'azione e una migliore specificazione delle caratteristiche che dovrebbe assumere un sistema intercomunale in un'area interna, rappresentante quindi un ambito di intervento "vasto", teso a migliorare le capacità di governo e gestione dei servizi pubblici locali in sinergia con l'elaborazione prima e la realizzazione dopo di una strategia di intervento multidimensionale e caratterizzata da una pluralità di operazioni e progetti operativi. Il più importante aggiornamento, partendo dalla finalità prima del requisito associativo, ha riguardato la definizione e il campo di applicazione del concetto di "intercomunalità" esplicitando la necessità che ogni area costruisca:

- un'organizzazione di ruoli e compiti politici e tecnici che integri e rafforzi le capacità di rappresentanza dell'area, di progettazione della strategia e di realizzazione degli interventi previsti da questa;
- processi di gestione associata che riguardino le funzioni e i servizi propri comunali in coerenza, là dove utile, con le finalità e gli investimenti previsti dalla strategia.

La necessità per l'area di dotarsi di ruoli di rappresentanza ed integrazione per la gestione unitaria della strategia, se da una parte può apparire una specificazione ovvia, in realtà è apparsa, a seguito del monitorag-

gio effettuato su quasi un terzo delle aree interne della programmazione 2014-2020, come un punto di criticità, soprattutto nelle aree con poca storia ed esperienza di cooperazione intercomunale. Oltre alla necessità di definire formalmente un ente rappresentante dell'area ed un ambito di incontro-confronto e decisione collegiale politica, ovvero un tavolo o comitato di gestione delle diverse fasi della strategia, dalla progettazione alla realizzazione, composto dai sindaci di tutti i comuni dell'area interna, l'aggiornamento delle linee guida richiede anche la costituzione di una "sede" unica tecnica a supporto delle attività di governo di questo tavolo o comitato. Sede che si suggerisce sia costituita non solo da personale contrattualizzato all'esterno dei comuni, ma anche da tecnici ed addetti in servizio presso i comuni per garantire un raccordo operativo tra le strutture di servizio dei comuni e la struttura deputata al supporto tecnico dell'implementazione della strategia. Tutte le aree che hanno mostrato maggiori capacità di gestire l'evoluzione del contesto territoriale di riferimento, di affrontare e superare gli ostacoli insorti in fase di realizzazione e la necessità di modificare i progetti ed interventi originariamente previsti nella strategia d'area, si caratterizzano per aver curato con particolare attenzione la costituzione e gestione di un tavolo politico unitario e di aver coinvolto un nucleo interno, ed eventualmente esterno, di tecnici delegati alla gestione integrata delle diverse operazioni previste dalla strategia stessa.

Il secondo campo di applicazione del requisito conserva l'impegno da parte dei comuni dell'area interna ad associare almeno due funzioni fondamentali così come già indicato nella prima versione delle linee guida, al fine di favorire la costruzione di una partnership istituzionale tra enti ancorata non solo a programmi contingenti ma anche a soluzioni cooperative stabili e di lungo periodo per gestire e sviluppare i servizi pubblici locali. L'aggiornamento di questo impegno ha riguardato soprattutto una definizione più precisa di quali ambiti possano essere presi in considerazione per avviare o rafforzare il percorso associativo, prevedendo esplicitamente la possibilità di aggregare non solo le funzioni come indicate dall'art.19, comma 1, del D.L. 95/2012, ma anche "segmenti" delle stesse, ovvero singole linee di servizio ricomprese nelle funzioni succitate. L'estensione ai "servizi" di *back* e *front office* gestiti dai comuni si è resa necessaria in quanto l'elenco indicato dal D.L. 95/12 prevede una classificazione di fatto profondamente sbilanciata contemplando:

- funzioni semplici, ovvero comprendenti poche linee di servizio strettamente collegate tra loro sia in termini di regolamentazione che di organizzazione;

- funzioni complesse, in quanto comprendenti distinte e molto diverse linee di servizio, ciascuna delle quali caratterizzate da una propria specializzazione tecnica e strumentale e da un'organizzazione *ad hoc*.

Sono ascrivibili alla prima tipologia le funzioni:

- catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- attività in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- polizia municipale e polizia amministrativa locale.

Fanno parte invece della seconda tipologia le funzioni:

- organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale.

L'esperienza della prima fase di realizzazione della SNAI ha messo in evidenza che la difficoltà per aree interne con limitata esperienza di associazionismo intercomunale ha reso quasi impraticabile l'aggregazione di funzioni complesse anche là dove dai checkup sui servizi erogati dai comuni suggeriva di investire proprio su alcuni dei servizi ricompresi in queste funzioni. L'obiettivo di prevedere anche l'associazione di singoli servizi ricompresi in funzioni complesse permetterà di ampliare la gamma degli ambiti di associazione in maniera più coerente con l'organizzazione dei servizi locali e con gli interventi di riorganizzazione che i comuni debbono affrontare per rafforzare la loro capacità amministrativa. Peraltro, pur prevedendo solo l'associazione di funzioni come indicato dalla normativa nazionale, già nella prima fase della programmazione della SNAI numerose aree avevano associato singole linee di servizio come, per esempio, la digitalizzazione dei servizi pubblici locali.

Restano escluse dal computo delle due funzioni o servizi da associare per ottemperare al requisito associativo le funzioni "f" (organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi) e "g" (progettazione e

gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione). Su quest'ultima funzione è prevista, come nella prima versione delle linee guida, una deroga, ovvero la possibilità di concorrere con l'associazione della funzione al requisito associativo là dove, nell'area interna interessata, la gestione dei servizi sociali in ambiti territoriali previsti a livello nazionale e regionale non garantiscano soddisfacenti livelli di qualità dei servizi sociali. Al computo delle due funzioni e/o servizi necessari per ottemperare al requisito associativo si esclude nell'aggiornamento delle linee guida anche la funzione "c" (catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente) in quanto è emerso essere un'attività che molto raramente necessita di una specializzazione *ad hoc* ed ancor di più di un ufficio comune, vista la limitata domanda di servizio.

Sulle funzioni e servizi oggetto di associazione, in coerenza con la necessità di rafforzare il presidio tecnico della fase di realizzazione della strategia e di attivare e completare i progetti previsti, nell'aggiornamento delle linee guida si chiede ai comuni dell'area, qualora non intendano associare il servizio di Centrale Unica di Committenza, di indicare formalmente a quale/i CUC l'area si affiderà per tutte le procedure di evidenza pubblica previste dalla strategia stessa, certificandone contestualmente l'adeguatezza ovvero la capacità di gestire in fase attuativa della strategia, tutte le attività di messa a terra di gare ed appalti previsti dai progetti e dagli interventi della strategia stessa.

Per favorire la costruzione di un sistema intercomunale di lungo periodo e quindi per avere garanzia di tempi adeguati per lo sviluppo di un'esperienza associativa stabile, si è poi stabilito nell'aggiornamento delle linee guida che le convenzioni intercomunali o di conferimento ad un'unione delle funzioni e servizi, dovranno prevedere una durata minima di cinque anni e comunque non potranno essere sciolte prima della completa attuazione della strategia d'area. Questo aggiornamento è parso necessario perché alcune aree della prima programmazione avevano stabilito una durata delle convenzioni per l'associazione delle funzioni così breve da obbligarle al loro rinnovo prima ancora di avviare operativamente la fase attuativa della strategia.

Per assolvere il requisito, le nuove linee guida indicano un tetto minimo di adesione all'associazione di funzioni e servizi pari al 70% dei comuni dell'area e di tutti i comuni all'accordo inerente alla scelta di un ente capofila, la costituzione di un tavolo politico-istituzionale di coordinamento

e la parallela costituzione di una sede tecnica a supporto delle attività di progettazione e realizzazione della strategia d'area. La prima soglia, indicando un'adesione di oltre 2/3 dei comuni interessati, conferma la volontà della SNAI di voler coinvolgere la grande maggioranza dei comuni delle aree interne nel percorso di costruzione del sistema intercomunale permanente; soglia solo apparentemente elevata se si considera che la media di adesione al requisito associativo nelle prime 72 aree è stata di oltre il 90% dei comuni interessati. La richiesta dell'unanimità per quanto riguarda l'individuazione della rappresentanza dell'area ed il governo politico e tecnico della strategia è invece un'esigenza indispensabile per avere garanzia di unità di intenti e capacità di rappresentanza dell'intera area interna. Anche per questa soglia nella precedente programmazione si sono sempre avute unanimi adesioni.

Rispetto alla prima versione del requisito associativo, una novità rilevante è stata introdotta là dove si considera assolto l'ambito del requisito associativo inerente all'associazione di almeno due funzioni o servizi comunali in presenza di una o più unioni di comuni all'interno dell'area se vi aderiscono almeno il 70% dei comuni dell'area stessa. Unioni che devono ovviamente essere attive ovvero devono gestire in nome e per conto dei comuni soci funzioni e servizi pertinenti con il requisito associativo della SNAI. Questa soluzione associativa è stata aggiunta al fine di riconoscere i processi aggregativi preesistenti e non sovrapporsi ad essi con altre soluzioni associative. Le aree già titolari di strategia d'area avendo partecipato alla fase di programmazione 2014-2020 della SNAI, in caso di ripermostrazione dell'area stessa, sono tenute a coinvolgere i comuni subentranti agli accordi associativi già assunti dagli altri enti locali e, nel caso non lo avessero già realizzato, sono invitate a costituire il tavolo di coordinamento politico e una sede di coordinamento per il presidio tecnico ed amministrativo della strategia.

8.3 Le attività di supporto e monitoraggio del requisito associativo

L'importanza di un patto associativo capace di gestire dal punto di vista politico-istituzionale e tecnico la strategia dell'area interna, da una parte, e di sviluppare forme stabili di cooperazione intercomunale per rafforzare i servizi locali, dall'altra, è rafforzata nell'aggiornamento delle linee guida associative dalle attività di supporto offerto alle aree per la costruzione del sistema intercomunale permanente e dalle attività di monitoraggio che le aree interne sono tenute a realizzare.

Per quanto riguarda le attività di supporto alla costruzione del sistema intercomunale permanente, si prevede che le aree collaborino con l'assistenza messa in campo dall'AT SNAI ad un checkup delle soluzioni associative e degli accordi intercomunalì là dove già in essere, alla definizione del sistema di governance per l'attuazione della strategia e concordino la soluzione associativa da adottare o da sviluppare, realizzando, sempre con il supporto tecnico dell'AT SNAI, attività di laboratorio per rafforzare le competenze tecniche dei funzionari e dei dipendenti dei comuni coinvolti nelle gestioni associate e per coinvolgerli nelle fasi di progettazione ed attuazione della strategia d'area. Il coinvolgimento degli apparati tecnico-amministrativi dei comuni viene indicata come attività da realizzarsi per sviluppare l'associazionismo nell'area, in quanto il monitoraggio presso le aree in fase di attuazione della strategia ha evidenziato la pressoché totale assenza di tale coinvolgimento sia nel processo di elaborazione della strategia, sia per la ideazione e deliberazione dell'accordo associativo su funzioni e servizi. Non coinvolgere il personale dei comuni ha comportato in alcune aree la sottovalutazione dei fabbisogni organizzativi e di rafforzamento delle competenze sulle quali l'area avrebbe potuto e dovuto programmare interventi e/o investimenti, con la mancata costituzione degli uffici unici per la gestione delle funzioni e servizi associati e con criticità operative in fase di attuazione dei progetti dell'area.

Per quanto riguarda le attività di monitoraggio, le linee guida prevedono che il requisito associativo sia assolto prima dell'approvazione della strategia d'area e sia oggetto di relazione periodica annuale da parte dell'area. Inoltre, l'area è tenuta anche a comunicare "celermente" i nominativi dei responsabili degli uffici unici costruiti e ad inviare entro sei mesi dalla deliberazione del requisito un piano operativo di breve e medio periodo (uno-tre anni) nonché, come scritto nelle linee guida *"idonea certificazione, sottoscritta dal Responsabile dei Servizi Finanziari e dal Segretario di ciascun Comune associato diverso dal Capofila (se in convenzione), circa l'inesistenza nel bilancio di previsione di poste in uscita – fatti salvi i trasferimenti all'Ente capofila – inerenti le funzioni e i servizi associati"*.



9. Uno sguardo di insieme e le prospettive di sviluppo

di G. Cardillo, C. Fusco, M. N. Mucci, T. Occhino, A. Picucci, G. Xilo

La Strategia Nazionale per le Aree Interne non si configura come un programma chiuso e confinato a risorse date, né come un insieme disomogeneo di progetti diversi. È un programma complesso, costruito sulla condivisione di una visione di futuro da parte di una comunità di attori locali e nazionali coinvolti prima per condividere una diagnosi delle criticità di un'area vasta, poi per elaborare e realizzare azioni e progetti capaci di concretizzare, o almeno avvicinarsi, al futuro sperato. Questo processo è definibile come strategico non tanto per gli obiettivi che si pone, ma nella misura in cui dovrà affrontare un contesto sociale ed ambientale complesso e mutevole, che di conseguenza richiederà continui adattamenti e cambiamenti alle linee di azione previste. Ad una strategia per l'area interna deve dunque corrispondere un'adeguata organizzazione sottesa a tale strategia, un'organizzazione capace di individuare i limiti delle proprie capacità politiche, tecniche ed amministrative e, successivamente, capace di attivare e coltivare percorsi di coesione politica istituzionale e di rafforzamento tecnico amministrativo con le stesse abilità strategiche, ovvero di adattamento e cambiamento, che la SNAI prevede per attivare un processo di sviluppo economico e sociale in ogni area interna.

Per tale motivo, alla prima fase di sperimentazione della SNAI sono seguite attività di ascolto/confronto con le aree interne per monitorare l'organizzazione del sistema intercomunale permanente, e per individuare i fattori di successo e di criticità che hanno caratterizzato la loro esperienza.

L'analisi effettuata nel corso dell'azione di monitoraggio ha permesso di evidenziare quanto emerso dai confronti con aree e regioni in termini di criticità, ma anche di opportunità per migliorare i processi di programmazione, organizzazione e attuazione.

In generale si è osservato che, nella fase di attuazione, il concetto stesso di "strategia", ovvero di un piano di azione di lungo periodo, articolato e in grado di reagire ai diversi mutamenti ambientali e alle modifiche delle

risorse e delle prospettive, in prevalenza sembra perdersi a vantaggio di una visione “statica” e preordinata della sua realizzazione. Per tale motivo, i continui mutamenti procedurali, di risorse, di regole, di attori, di organizzazione, non sono percepiti come un “ambiente naturale” di qualsiasi processo complesso di attuazione di tale piano di azione, ma sono registrati e vissuti come un inciampo e un ostacolo continuo.

In questo quadro, i sistemi intercomunali, al pari delle regioni, sono fondamentali per il raggiungimento dei risultati attesi dalla SNAI. La possibilità di far coincidere la dimensione della programmazione delle risorse con quella dell’attuazione in termini di ambiti ottimali, così come avviene in alcune regioni, è risultata dirimente per l’efficace utilizzo delle risorse e la capacità di dare risposte ai bisogni rilevati in fase di costruzione della strategia. **Determinante è il ruolo del territorio e la sua organizzazione**, soprattutto quando si registrano esperienze precedenti di programmazione e lavoro comune. In questi casi, è emersa anche una maggiore capacità di coinvolgimento dei soggetti rappresentativi e rilevanti del territorio, sia nella fase di costruzione delle strategie che in fase attuativa. Laddove il coinvolgimento è stato di reale co-progettazione, la realizzazione degli interventi previsti in APQ non ha subito i rallentamenti dovuti ai cambi amministrativi nelle coalizioni locali e regionali, in quanto presenti dei veri e propri “custodi dell’attuazione” capaci di attivare un efficace monitoraggio civico che ha permesso di tenere vivi sia il processo di co-progettazione avviato in fase di costruzione della strategia, sia il controllo e l’attenzione sull’attuazione da parte di cittadini e stakeholder locali.

La capacità amministrativa dei comuni, quando attuatori degli interventi, ha spesso registrato **difficoltà da imputare alla carenza di risorse professionali adeguate e all’impossibilità di reperirle rapidamente**. Per gli enti locali, tale restrizione ha avuto un peso enorme anche nell’attuazione di interventi delle politiche di coesione, potendo attingere alle risorse per assistenza tecnica solo nella fase successiva all’adozione dell’APQ. Sono poi risultate rilevanti, la conoscenza e l’esperienza del funzionamento di un APQ, nonché la reale consapevolezza dei vari attori coinvolti di essere firmatari al pari degli altri – Stato, regione, comuni – senza nessun ordine gerarchico. Partire dalla consapevolezza che ci si trova di fronte a uno strumento dinamico i cui interventi possono essere considerati l’esito di un ricco processo partecipativo, di modo che alla visione “strategica” si affianchi una realizzazione “strategica”, aiuta anche ad affrontare la fase di attuazione con maggiore competenza amministrativa e quindi a varcare “la soglia del proprio ufficio” per creare quella comunità di apprendimento

che si confronta sui diversi temi e soluzioni. Si è riscontrato, invece, che i meccanismi di intervento, concertazione e azione, pur previsti dall'APQ, non sempre sono stati attivati, anche di fronte a situazioni di blocco della fase attuativa¹.

In tale contesto, sono emersi rallentamenti e difficoltà realizzative nei casi di interventi programmati con diversi beneficiari e fonti finanziarie, con procedure e gestioni non sempre coincidenti. Raramente, però, sono stati rintracciati meccanismi organizzativi e ruoli di propulsione dell'avanzamento della fase attuativa della strategia capaci di affrontare tali problematiche. Dove presenti, invece, sia a livello regionale che a livello comunale, questi problemi sono stati superati, spesso grazie a capacità personali o a una innovativa lettura del proprio ruolo all'interno della "macchina" dell'attuazione, pur nella complessità dei problemi di allineamento tecnico-amministrativo tra gli attori coinvolti.

L'associazionismo intercomunale, preconditione per lo sviluppo della strategia, **nella grande maggioranza delle aree monitorate è stato attivato e/o sviluppato oltre previsioni e attese**. Un esito non scontato se non altro perché realizzato nonostante i cambiamenti di rotta e di priorità che la pandemia ha imposto agli enti locali e alle ovvie difficoltà di una riorganizzazione dei servizi in presenza di alterne fasi di lockdown. Un esito associativo contrastato, ma in alcuni casi invece accelerato dal proseguimento della depauperizzazione di competenze e professionalità nei comuni aderenti alla Strategia Nazionale. Il confronto con i referenti delle aree ha messo in luce alcuni fattori abilitanti che hanno facilitato i processi di aggregazione e di converso, se assenti, hanno reso più difficile mettere a terra un'organizzazione associata dei servizi. Fra questi ricordiamo la preesistenza di forme associative stabili tra i comuni dell'area interna, e politiche regionali stabili e di lungo periodo che hanno sviluppato negli enti locali la capacità e l'interesse ad associare funzioni e servizi. Ma nel complesso, come già indicato, non abbiamo rilevato una correlazione sempre univoca tra i fattori abilitanti e gli esiti associativi. Alcune aree pur partendo "svantaggiate" hanno comunque attivato il sistema intercomunale permanente dimostrando che anche la volontà e capacità delle forze politiche locali hanno avuto un ruolo rilevante nel favorire tale esito. Certa è invece la **forte correlazione tra lo sviluppo di soluzioni associative funzionanti e l'efficacia del sistema di governance** nella fase di

¹ È opportuno ricordare che co-programmazione e co-progettazione sono procedure amministrative riconosciute e previste non ultimo dal D.Lgs. 117/2017, agli artt. 55 e 56.

realizzazione dei progetti previsti dalla strategia d'area. Tutte le aree che mostrano capacità di governo della strategia in fase esecutiva si caratterizzano per una contestuale capacità di governo e di sviluppo del sistema intercomunale permanente a riprova che l'impianto concettuale della SNAI, che ha previsto il requisito di carattere associativo quale preconditione di partecipazione alla SNAI stessa, ha individuato un'utile correlazione tra strategia e struttura. Struttura intesa non solo come esperienza di servizi in aggregazione, ma soprattutto come pratica di progettazione e messa in comune di risorse scarse, di competenze professionali al servizio dei progetti di sviluppo e a supporto dell'operatività dei tavoli di confronto e concertazione permanente tra i sindaci e tra le strutture amministrative dei comuni dell'area. L'associazionismo, da questo punto di vista, agli occhi delle amministrazioni locali che vi hanno investito tempo e risorse, ha rappresentato una palestra di cooperazione su area vasta e una prova evidente dell'efficacia di tale cooperazione. Un'esperienza di successo, da una parte, e una strumentazione istituzionale e operativa dall'altra, che hanno agito da leva positiva per affrontare insieme e con maggiore forza e capacità anche i problemi e gli ostacoli emergenti in fase di realizzazione della strategia. Nei casi in cui, vuoi per assenza di esperienza o per una lettura solo formale o ancora molto scettica dell'utilità del requisito associativo, le aree hanno rinviato il processo di costruzione del sistema intercomunale permanente con un conseguente rallentamento nella costruzione di un sistema di governance efficace e capace di favorire un rapido passaggio dalla fase ideativa della strategia d'area alla sua fase attuativa.

Passando ad analizzare il percorso SNAI tracciato per il ciclo di programmazione 2021-2027, la governance disegnata dalla Delibera del CIPESS 41/2022 e l'iter procedurale descritto trovano riscontro in alcuni apprendimenti maturati nella fase di sperimentazione del ciclo di programmazione 2014-2020 e tracciati nel corso delle attività di monitoraggio del requisito associativo e del sistema di governance attuativa delle strategie d'area.

Il presidio nazionale è assolutamente necessario al fine di garantire una visione d'insieme su processi di sviluppo che, sebbene orientati ad un approccio *place-based* e attento ai luoghi, interessano trasversalmente tutto il sistema delle aree interne e, pertanto, necessitano di unitarietà d'azione e di messa in coerenza con le politiche ordinarie che governano e orientano settori importanti per garantire livelli adeguati di servizi ai cittadini. Nell'operatività della fase attuativa, però, a livello nazionale non si è stati in grado di rispondere in tempi rapidi e certi alle numerose richieste di modifica e aggiornamento degli interventi, dovute anche alla

situazione emergenziale determinata dalla pandemia che ha inciso fortemente sui servizi di istruzione, salute e mobilità così come immaginati in fase di progettazione, ma anche richiesto un impegno inedito alle stesse amministrazioni centrali per far fronte allo stato di emergenza.

A queste considerazioni si aggiunge la maturata consapevolezza che le dinamiche locali in contesti così fragili devono essere accompagnate da un livello istituzionale più prossimo ai territori e in grado, con la propria pianificazione territoriale e settoriale, di agire in maniera diretta e consapevole sulle criticità e sui “punti di rottura” atti a generare quel cambiamento e quelle inversioni di tendenza richiesti dalla SNAI. Nel corso delle attività di monitoraggio/interviste è, infatti, emerso che le regioni che si sono dotate di strutture appositamente dedicate alla Strategia delle Aree Interne e che hanno messo in campo azioni di supporto diretto alle aree hanno fatto registrare un migliore avanzamento degli interventi e una maggiore capacità di risposta alle criticità riscontrate in fase attuativa. La stretta collaborazione fra strutture regionali e locali ha consentito la capacitazione delle strutture regionali e di quelle locali, in un percorso di reciproco apprendimento che può essere utilmente capitalizzato nel periodo 2021-2027, sia continuando a supportare le aree interne già attivate, sia consentendo un rapido avvio delle attività progettuali e attuative nelle nuove aree.

Lo snellimento, dunque, delle procedure di competenza delle amministrazioni centrali, che sono limitate a modifiche sostanziali degli interventi finanziati con risorse nazionali che vanno ad incidere sugli obiettivi strategici dichiarati, e il rafforzamento del presidio e delle responsabilità a livello regionale appaiono andare esattamente in questa direzione. Occorre però ricordare che attraverso il confronto con il livello centrale, cui compete la promozione di iniziative sull’attuazione di tutte le strategie d’area attive, le pratiche sviluppate in alcuni contesti regionali potrebbero essere utilmente condivise in contesti meno maturi, con l’obiettivo di creare comunità di pratica e apprendimento di livello nazionale in cui sviluppare soluzioni innovative a problematiche comuni.

Altro ambito di riflessione emerso nel corso del monitoraggio è relativo alla capacità, dei diversi soggetti sottoscrittori, di attivazione dei dispositivi di funzionamento degli Accordi di Programma Quadro ovvero della fase di gestione della messa a terra della strategia. Lo strumento negoziale individuato nella programmazione 2014-2020 presentava aspetti di complessità speculari alla complessità della strategia stessa che ogni area ha elaborato, aspetti dovuti anche alla numerosità dei soggetti sottoscrittori. La scelta di lasciare autonomia alle regioni nell’individuare la tipologia

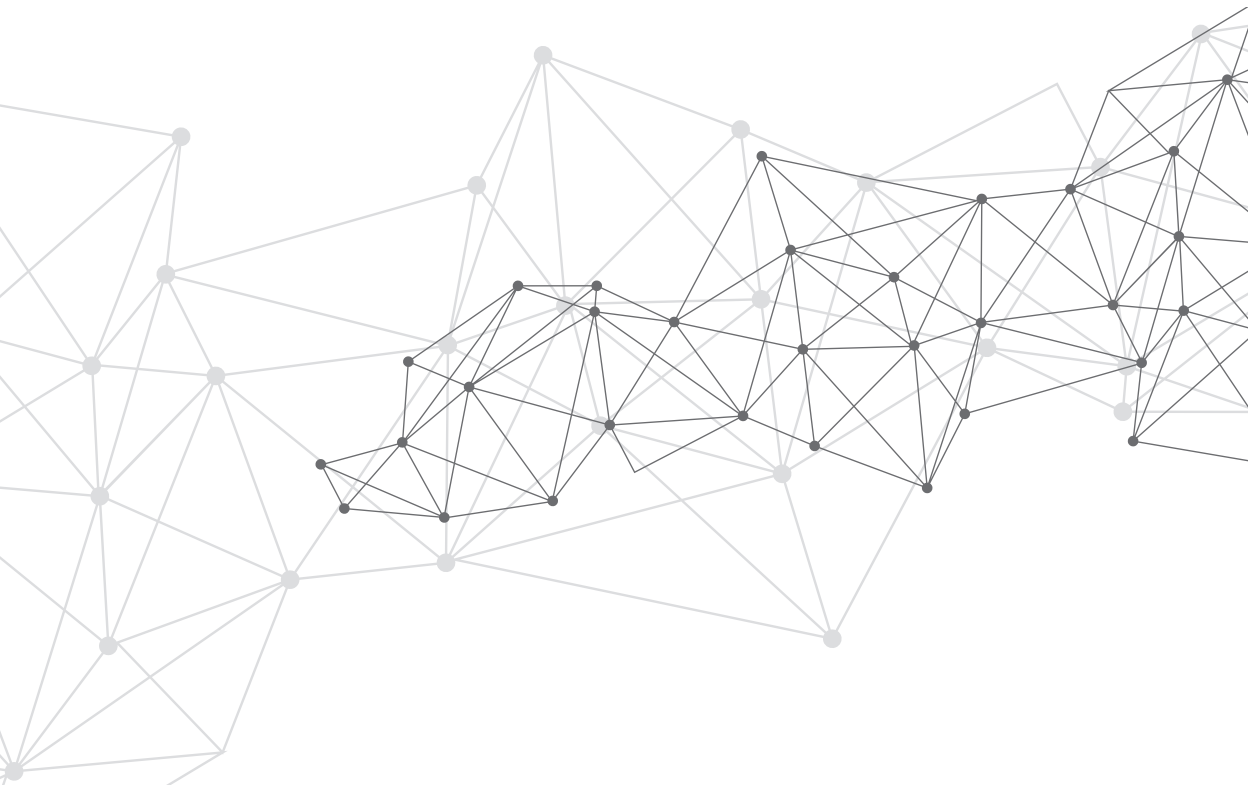
di accordo attraverso cui formalizzare gli impegni dei diversi soggetti e i dispositivi di confronto e funzionamento, potrà aiutare a rendere maggiormente flessibili le procedure e ad aumentare la capacità di *problem solving* rispetto ad eventuali difficoltà attuative.

Ma come già evidenziato, oltre alla ricombinazione dei ruoli nazionali e regionali, è emersa con chiarezza la necessità di far evolvere le linee guida per lo sviluppo dell'associazionismo tra i comuni delle aree interne per invitarli ad **individuare soluzioni di cooperazione di lungo periodo adeguate alla sfida della strategia** e capaci, se non di superare, almeno di affrontare con efficacia i limiti strutturali di risorse e capacità nella gestione dei servizi pubblici locali. Come detto, l'aggiornamento delle linee guida ha ampliato l'ambito di applicazione dell'associazionismo intercomunale chiedendo ai comuni delle aree interne di costruire un efficace e stabile sistema di governance dell'area, coinvolgere fin dalla fase di elaborazione della strategia non solo attori politici e stakeholder delle comunità locali, ma anche le tecnostrutture dei comuni, selezionare con maggiore flessibilità le funzioni e servizi oggetto di cooperazione, senza dimenticare di diagnosticare le capacità dell'area di realizzare e non solo ideare la strategia. Tutto ciò valorizzando le soluzioni associative già esistenti, in coerenza con la valorizzazione del ruolo delle regioni nella seconda fase di vita della SNAI e, quindi, senza dimenticare che spetta alle regioni l'elaborazione e la gestione dei piani di riordino territoriale dei servizi propri comunali. Infine, si segnala che, in non poche occasioni, l'attività stessa di monitoraggio realizzata dal progetto di Formez PA ha rappresentato un'occasione per gli attori coinvolti dall'Accordo di condividere lo stato dell'arte, di concertare interventi, di definire tempi di realizzazione, di analizzarsi e rilanciarsi. Questo fenomeno segnala ancor di più l'**opportunità di prevedere frequenti momenti di incontro operativi nell'ambito di futuri accordi attuativi**, che consentano di rilevare con maggiore facilità eventuali criticità del percorso attuativo, e anche di fare tesoro delle esperienze di avvio del sistema intercomunale permanente e delle strutture di gestione della fase attuativa della strategia, trasmettendo alle altre aree interne queste esperienze per evidenziare le possibili trappole burocratiche e attuative da affrontare, le competenze richieste, i modelli di interrelazioni da costruire, le caratteristiche organizzative e istituzionali che hanno evidenziato maggiore efficacia. Allo stesso modo, si raccomanda di non dare per scontate le capacità di gestione degli accordi attuativi e prevedere, pertanto, l'opportunità di formare e allineare tutti gli attori coinvolti rispetto ai ruoli di ciascun soggetto sottoscrittore, alle regole di funzionamento e

ai meccanismi operativi per la risoluzione di problemi che sottendono l'efficace implementazione degli impegni previsti dagli accordi. Immaginare, dunque, azioni formative in grado di coinvolgere i diversi livelli istituzionali e di supportare il disegno e la costruzione della governance complessiva degli strumenti negoziali, ma anche prevedere occasioni di confronto e scambio di esperienze per favorire l'apprendimento tra pari (*peer learning*) e la strutturazione di un dialogo continuo con le aree e fra le aree.

La previsione della Delibera di destinare risorse alle azioni di assistenza tecnica e rafforzamento amministrativo appare andare esattamente in questa direzione e pone la questione del supporto alle aree nella realizzazione di un processo particolarmente complesso e caratterizzato da un approccio multi-attoriale, multi-settoriale e multi-fondo che si affianca ad un lento e inesorabile depauperamento del personale, sia in termini numerici sia in termini di professionalità qualificate per la conduzione di progetti complessi e la gestione di servizi innovativi. Durante il monitoraggio le aree hanno, infatti, evidenziato lo scollamento fra la fase di ideazione e progettazione delle strategie, in cui il presidio anche nazionale è stato solido ed efficace, e la fase di attuazione in cui il supporto esterno nella maggior parte dei casi è cessato e l'attivazione delle risorse di assistenza tecnica locale ha richiesto dei tempi eccessivamente lunghi, a volte anni, mettendo le già fragili strutture locali in grave difficoltà. Sarà, dunque, opportuno attivare tali risorse già in fase di ideazione delle strategie in modo da garantire la continuità dell'azione di supporto alle aree lungo tutto il percorso SNAI e favorire il superamento di queste difficoltà.

APPENDICE



Le Schede sono state elaborate da:

Maria De Rosa e Valeriano Pesce, esperti dei processi, delle metodologie e delle tecniche di acquisizione e manipolazione di dati geospaziali, consulenti Formez PA

Francesco Abbamonte, esperto in sistemi informativi e gestione dati, consulente Formez PA

Maria Nunzia Mucci, esperta in gestione e monitoraggio di attività progettuali, consulente Formez PA

Le note di lettura alle Schede sono a pag. 149

Mappa e schede delle 27 aree monitorate



Fonte: *elaborazione Formez PA*

AREA INTERNA
Valli Grana e Maira

Regione Piemonte
Provincia di Cuneo

Ente capofila

Unione Montana
Valle Maira

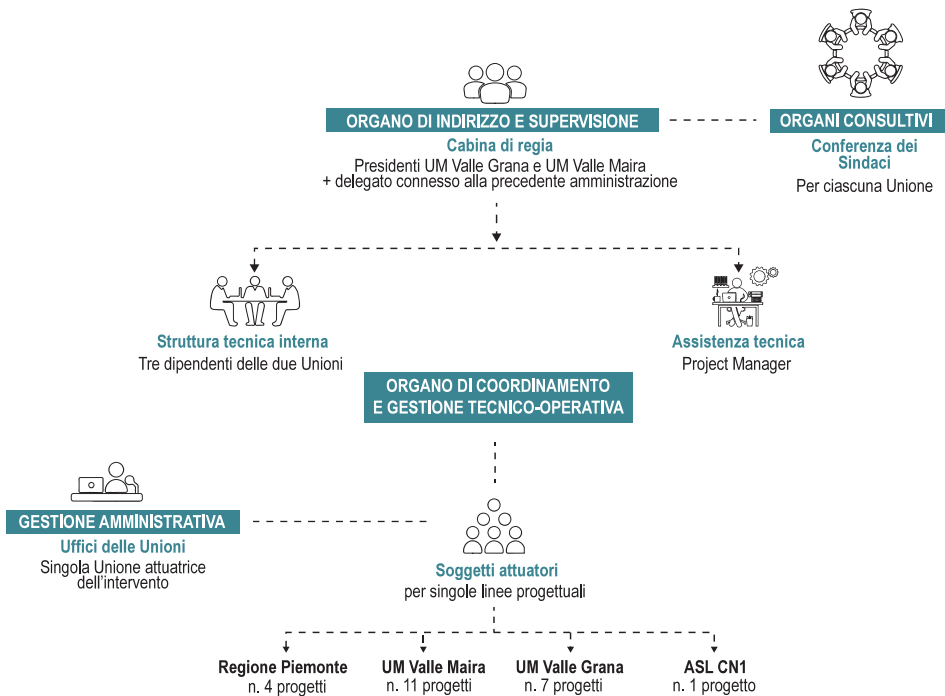
Numero comuni	18
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	13.209 ab.
Superficie (km²)	712,03
Altitudine (s.l.m.)	954
Zona altimetrica	Montagna interna
Sismicità (grado)	Medio-bassa
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, intermedi, periferici e ultraperiferici



Comuni

Acceglio, Canosio, Cartignano, Castelmagno, Celle di Macra, Dronero, Elva, Macra, Marmora, Montemale di Cuneo, Monrosso Grana, Pradleves, Prazzo, Roccabruna, San Damiano Macra, Stroppio, Valgrana, Villar San Costanzo

Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 11.11.2020
Anno sottoscrizione APQ 2018

AREA INTERNA

Bassa Valle

Regione autonoma
Valle d'Aosta

Ente capofila

Unione di Comuni
Valdôtaines Mont-Rose

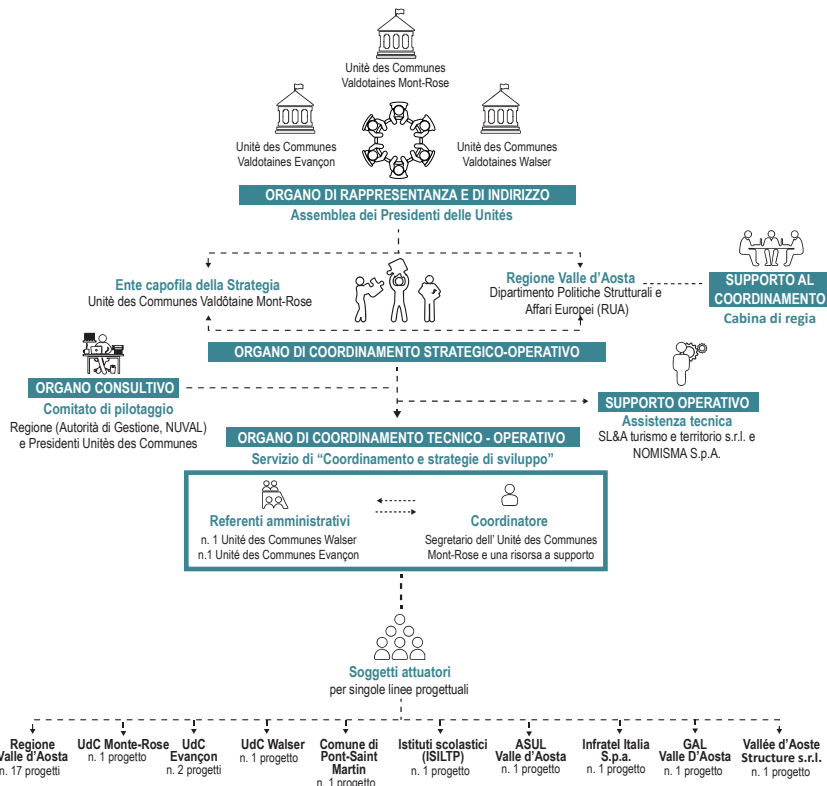
Numero comuni	23
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	22.446 ab.
Superficie (km²)	812,23
Altitudine (slm)	816
Zona altimetrica	Montagna interna
Sismicità (grado)	Bassa
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, intermedi e periferici



Comuni

Arnad, Ayas, Bard, Brusson, Challand-Saint-Anselme, Challand-Saint-Victor, Champdepraz, Champorcher, Donnas, Emarèse, Fontainemore, Gaby, Gressoney-La-Trinité, Gressoney-Saint-Jean, Hône, Issime, Issogne, Lillianes, Montjovet, Perloz, Pontboset, Pont-Saint-Martin, Verrès

Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista
Anno sottoscrizione APQ

18.12.2020
2018

AREA INTERNA

Grand Paradis

Regione autonoma
Valle d'Aosta

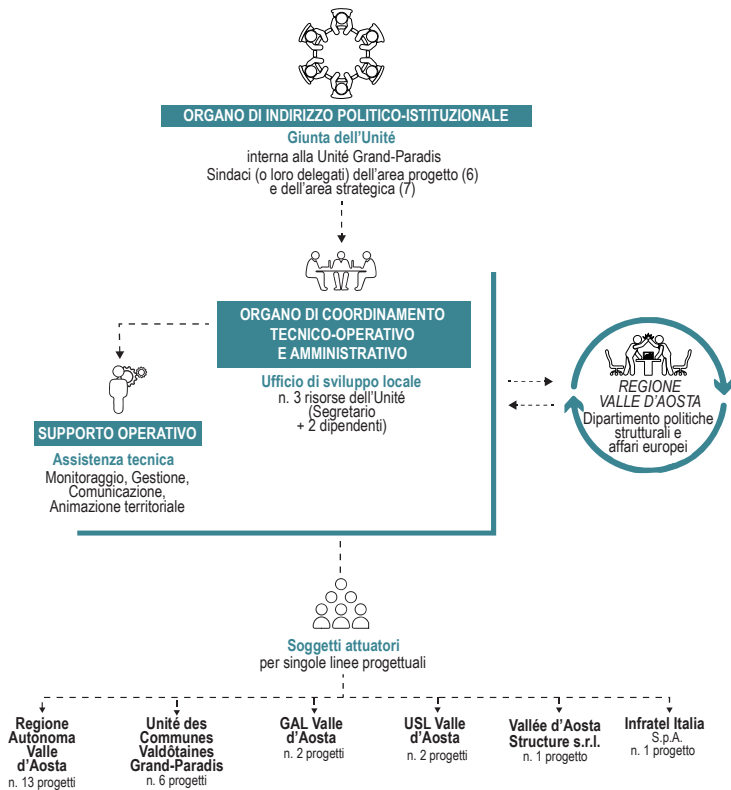
Ente capofila

Unione di Comuni
Valdôtaines Grand-Paradis

Numero comuni	6
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	2.278 ab.
Superficie (km²)	603,37
Altitudine (slm)	1.482
Zona altimetrica	Montagna interna
Sismicità (grado)	Bassa
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici e intermedi
Comuni	Cogne, Rhêmes-Notre-Dame, Rhêmes-Saint-Georges, Saint-Nicolas, Valgrisenche, Valsavarenche



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 15.12.2021
Anno sottoscrizione APQ 2020

AREA INTERNA
 Alta Valtellina

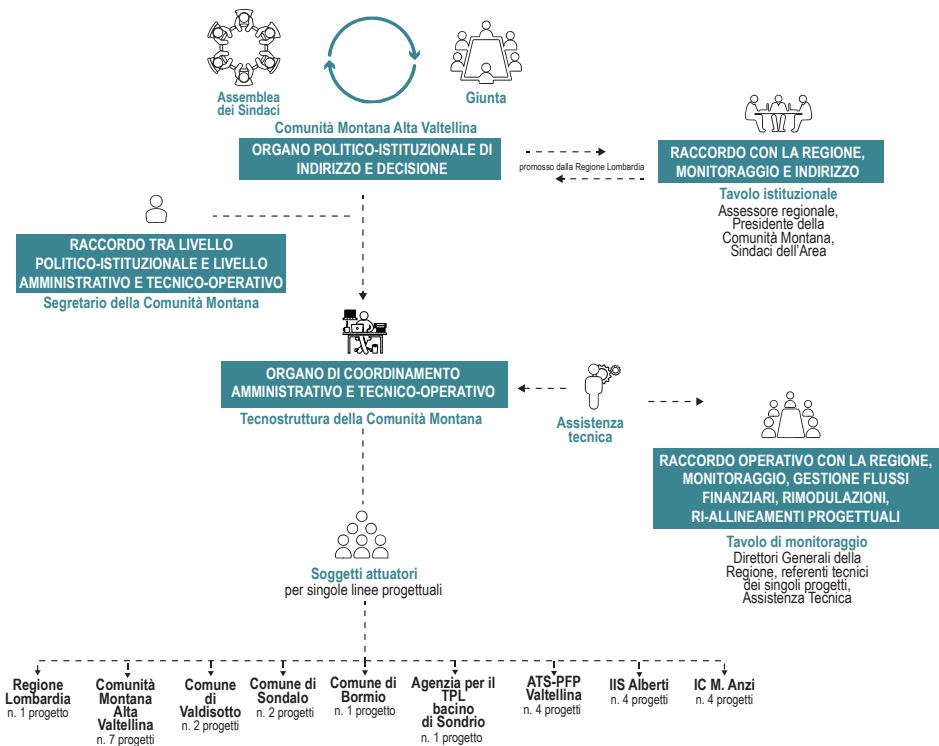
Regione Lombardia
 Provincia di Sondrio

Ente capofila
 Comune di Valdidentro

Numero comuni	5
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	18.329 ab.
Superficie (km²)	668,21
Altitudine (slm)	1.199
Zona altimetrica	Montagna interna
Sismicità (grado)	Bassa
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici e ultraperiferici
Comuni	Bormio, Sondalo, Valdidentro, Valdisotto, Valfurva



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 16.02.2022
 Anno sottoscrizione APQ 2017

AREA INTERNA Valchiavenna

Regione Lombardia
Provincia di Sondrio

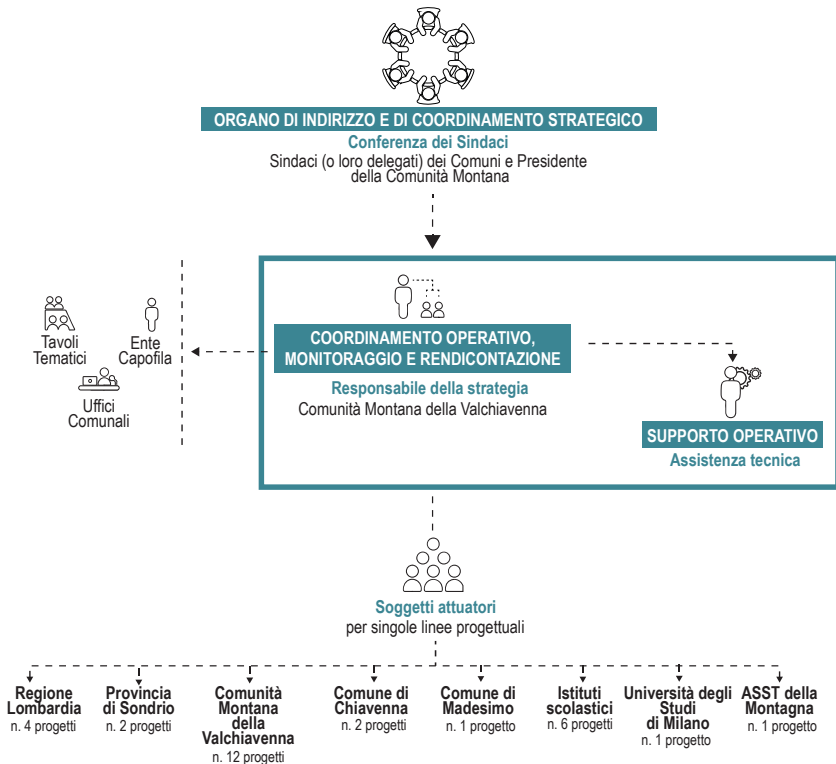
Ente capofila

Comune di Chiavenna

Numero comuni	12
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	24.223 ab.
Superficie (km²)	575,34
Altitudine (s.l.m.)	490
Zona altimetrica	Montagna interna
Sismicità (grado)	Bassa
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici, intermedi e ultraperiferici
Comuni	Campodolcino, Chiavenna, Gordona, Madesimo, Mese, Novate Mezzola, Piuro, Prata Camportaccio, Samolaco, San Giacomo Filippo, Verceia, Villa di Chiavenna



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 21.10.2020
Anno sottoscrizione APQ 2017

AREA INTERNA

Tesino

Provincia autonoma di Trento

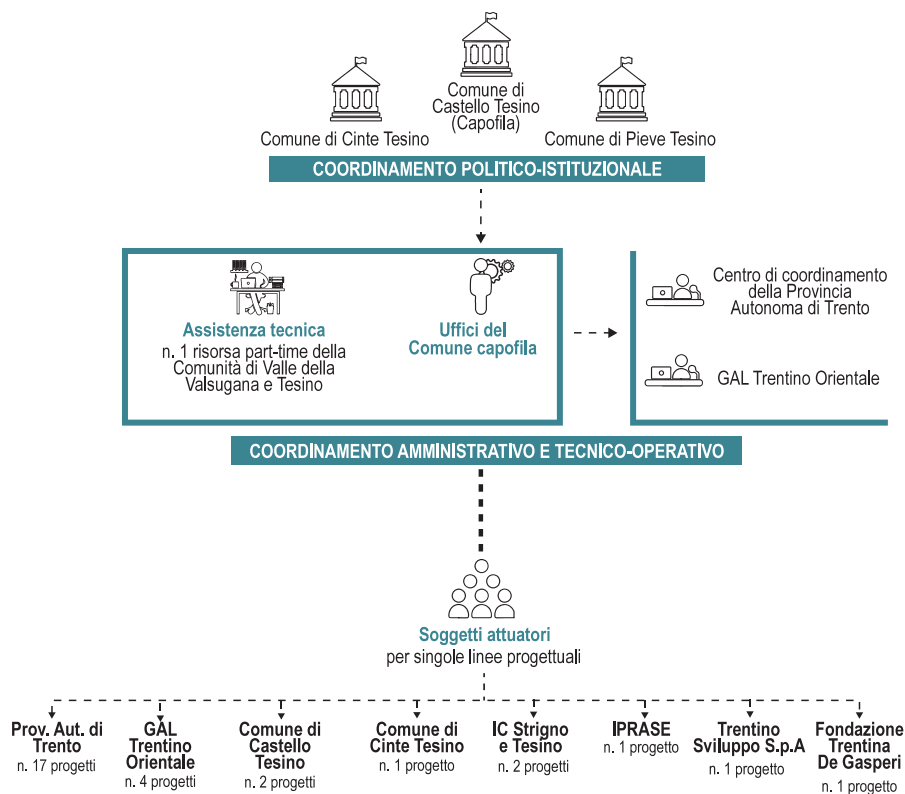
Ente capofila

Comune di Castello Tesino

Numero comuni	3
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	2.152 ab.
Superficie (km²)	212,38
Altitudine (slm)	855
Zona altimetrica	Montagna interna
Sismicità (grado)	Medio-bassa
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici
Comuni	Castello Tesino, Cinte Tesino, Pieve Tesino



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista

16.03.2021

Anno sottoscrizione APQ

2019

AREA INTERNA

Spettabile Reggenza

Regione del Veneto

Provincia di Vicenza

Ente capofila

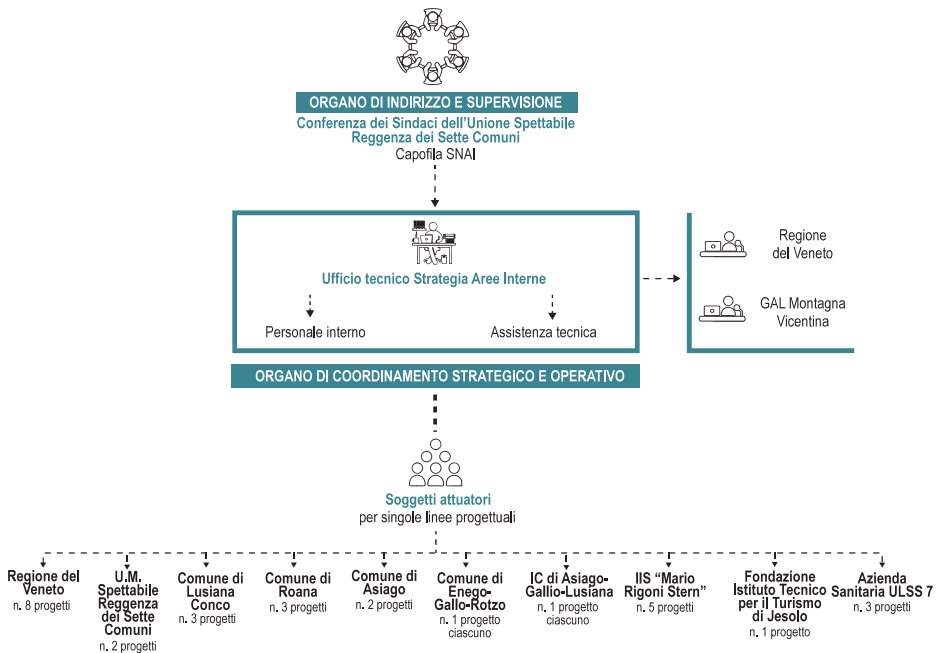
Unione Montana Spettabile

Reggenza dei 7 Comuni

Numero comuni	7
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	20.334 ab.
Superficie (km²)	466,20
Altitudine (slm)	945
Zona altimetrica	Montagna interna
Sismicità (grado)	Medio-bassa
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici e intermedi
Comuni	Asiago, Enego, Foza, Gallio, Lusiana Conco, Roana, Rotzo



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista

30.03.2021

Anno sottoscrizione APQ

2019

AREA INTERNA

Alta Carnia

Regione autonoma
 Friuli-Venezia Giulia

Nella Regione Friuli-Venezia Giulia
 sono sopresse le Province di
 Udine, Gorizia, Trieste e Pordenone
 con L.R. 20 dicembre 2016, n. 2

Ente capofila

Comune di Paluzza

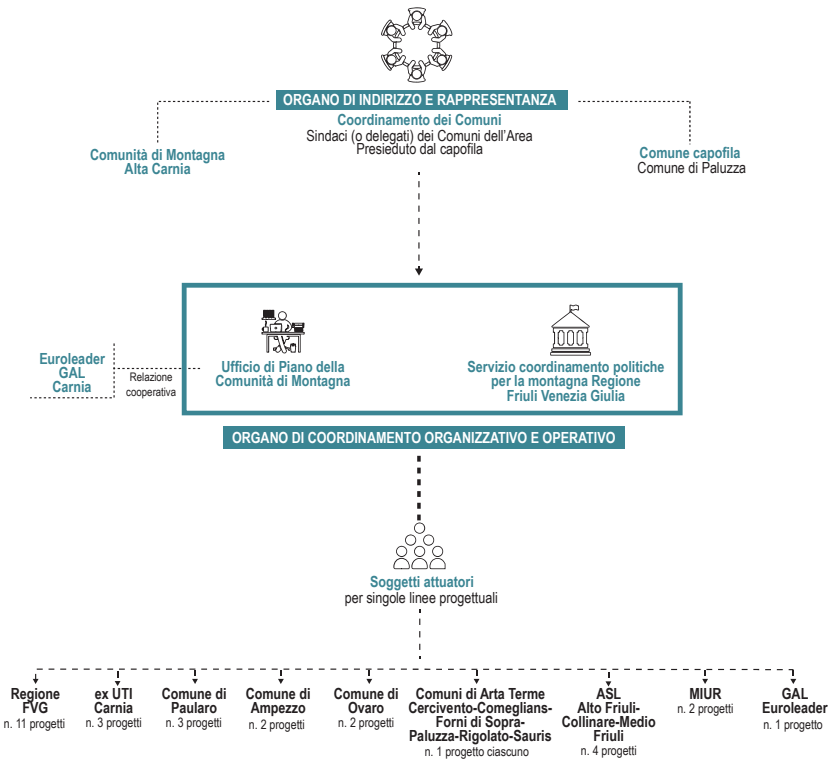
Numero comuni	20
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	18.700 ab.
Superficie (km²)	997,84
Altitudine (slm)	681
Zona altimetrica	Montagna interna
Sismicità (grado)	Medio-alta, medio-bassa
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici e ultraperiferici

Comuni

Ampezzo, Arta Terme, Cercivento, Comeglians, Forni
 Avoltri, Forni di Sopra, Forni di Sotto, Lauco, Ovaro,
 Paluzza, Paularo, Prato Carnico, Preone, Ravascletto,
 Rigolato, Sauris, Socchieve, Sutrio, Treppo Ligosullo,
 Zuglio



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista

Anno sottoscrizione APQ

30.03.2021

2018

AREA INTERNA Antola-Tigullio

Regione Liguria
Città Metropolitana
di Genova

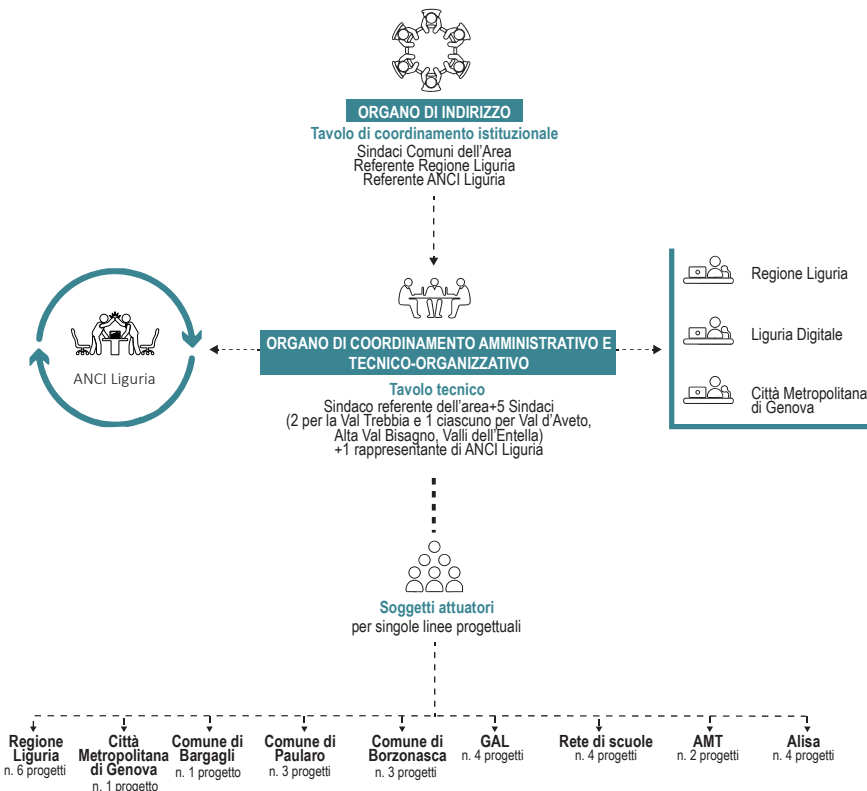
Ente capofila

Comune di Fontanigorda

Numero comuni	16
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	16.710 ab.
Superficie (km²)	592,32
Altitudine (s.l.m.)	591
Zona altimetrica	Collina interna, montagna interna
Sismicità (grado)	Medio-bassa
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, intermedi, periferici e ultraperiferici
Comuni	Bargagli, Borzonasca, Davagna, Fascia, Fontanigorda, Gorreto, Lumarzo, Mezzanego, Montebruno, Ne, Propata, Rezzoaglio, Rondonina, Rovegno, Santo Stefano d'Aveto, Torriglia



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 12.07.2021
Anno sottoscrizione APQ 2017

AREA INTERNA

Beigua SOL

Regione Liguria
Città Metropolitana
di Genova e Provincia
di Savona

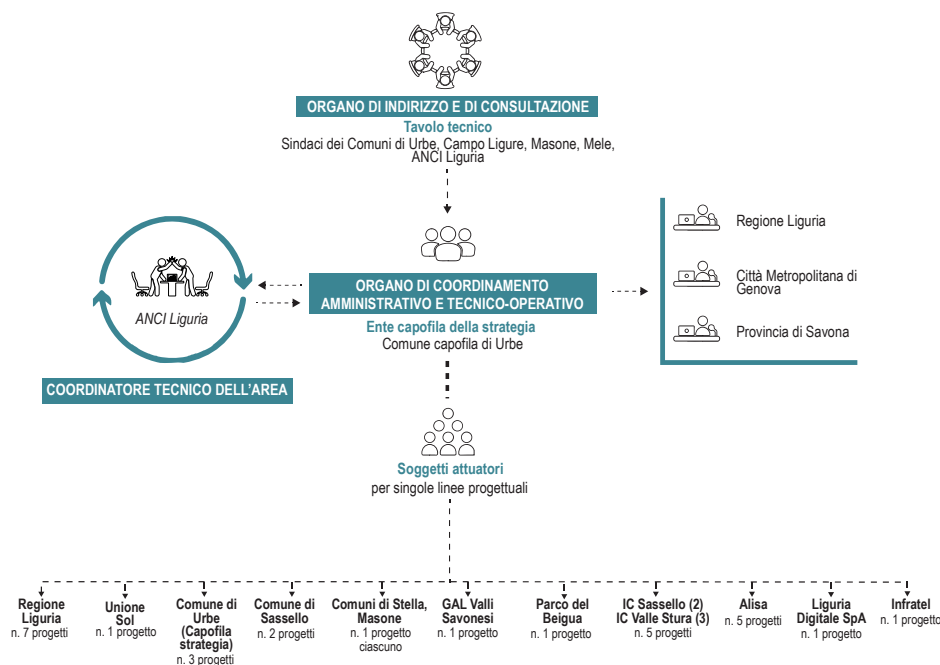
Ente capofila

Comune di Urbe

Numero comuni	8
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	17.395 ab.
Superficie (km²)	317,76
Altitudine (slm)	358
Zona altimetrica	Montagna litoranea, montagna interna
Sismicità (grado)	Medio-bassa, bassa
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, intermedi e periferici
Comuni	Campo Ligure, Masone, Mele, Rossiglione, Sassello, Stella, Tiglieto, Urbe



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista

20.04.2022

Anno sottoscrizione APQ

2020

AREA INTERNA

Appennino Emiliano

Regione Emilia-Romagna

Provincia di Reggio Emilia

Ente capofila

Unione Montana dei

Comuni dell'Appennino

Reggiano

Numero comuni 7

Popolazione
(ISTAT 01.01.2020) 32.220 ab.

Superficie (km²) 796,95

Altitudine (slm) 666

Zona altimetrica Collina interna, montagna interna

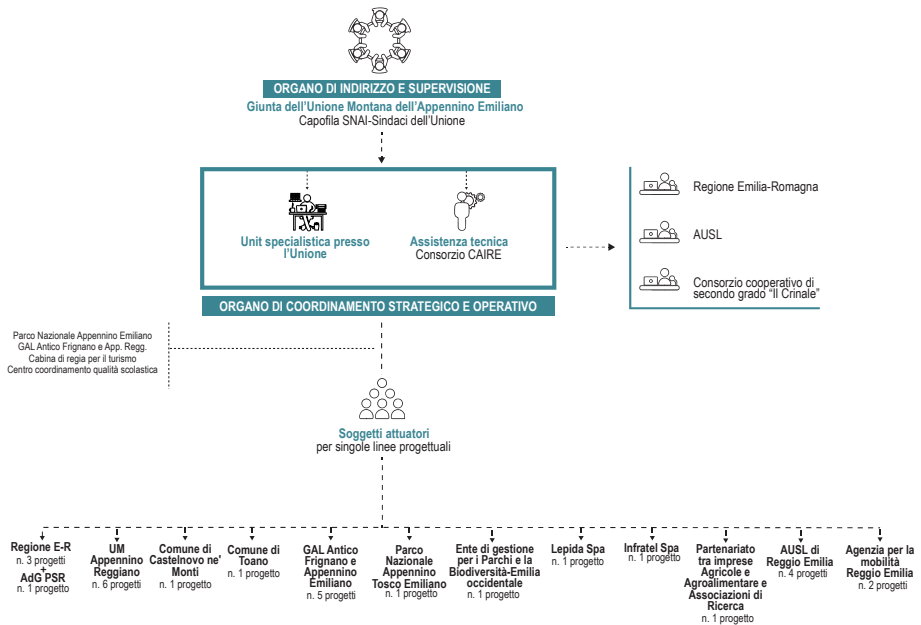
Sismicità (grado) Medio-alta, medio-bassa

Classificazione comuni
Aree Interne (AI) Periferici e ultraperiferici

Comuni Carpineti, Casina, Castelnovo ne' Monti, Toano, Ventasso, Vetto, Villa Minozzo



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista

26.01.2021

Anno sottoscrizione APQ

2019

AREA INTERNA
 Casentino Valtiberina

Regione Toscana
 Provincia di Arezzo

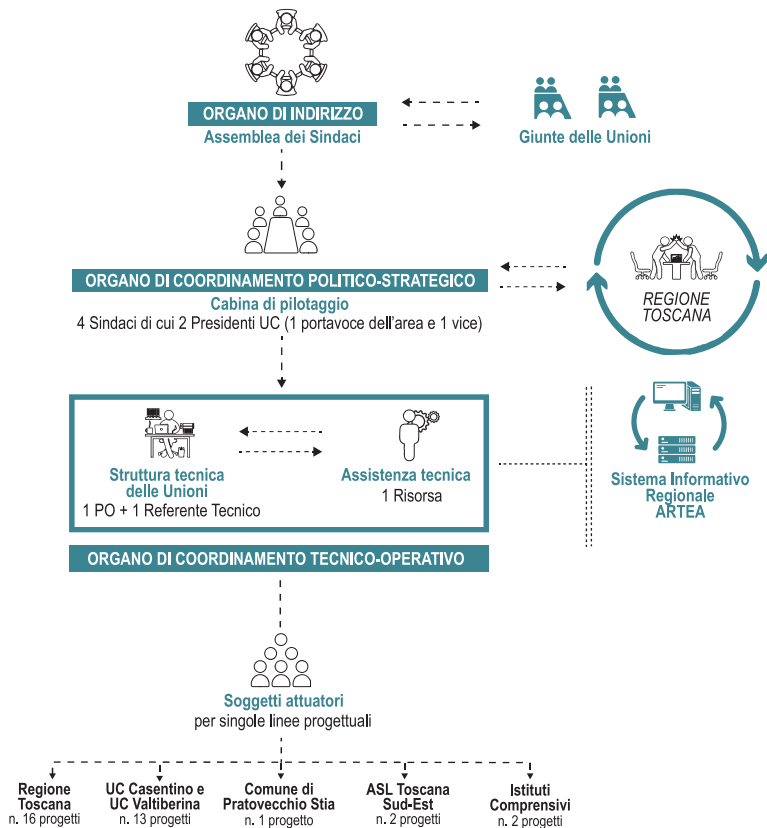
Ente capofila

Unione di Comuni Montani
 del Casentino

Numero comuni	9
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	20.014 ab.
Superficie (km²)	827,98
Altitudine (slm)	567
Zona altimetrica	Montagna interna
Sismicità (grado)	Medio-alta
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, periferici e ultraperiferici
Comuni	Badia Tedalda, Caprese Michelangelo, Castel Focognano, Castel San Niccolò, Chiusi della Verna, Montemignaio, Pieve Santo Stefano, Pratovecchio Stia, Sestino



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 30.06.2022
 Anno sottoscrizione APQ 2018

AREA INTERNA Nord Est Umbria

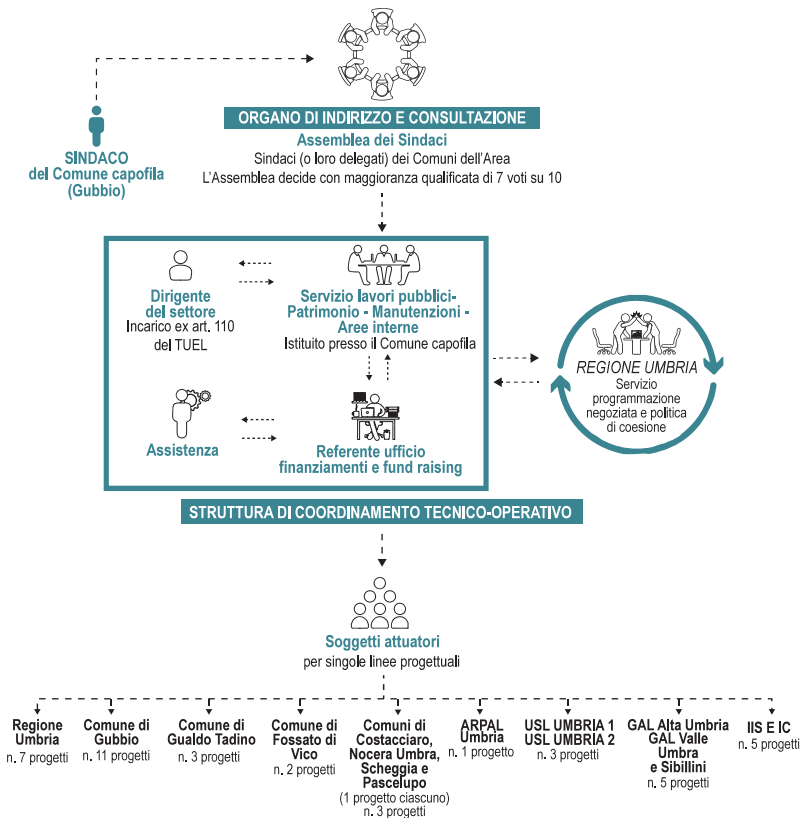
Regione Umbria
Provincia di Perugia

Ente capofila
Comune di Gubbio

Numero comuni	7
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	17.205 ab.
Superficie (km²)	572,69
Altitudine (slm)	499
Zona altimetrica	Collina interna, montagna interna
Sismicità (grado)	Medio-alta
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, intermedi e periferici
Comuni	Costacciaro, Montone, Nocera Umbra, Pietralunga, Scheggia e Pascelupo, Sigillo, Valfabbrica



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 15.03.2022
Anno sottoscrizione APQ 2019

AREA INTERNA

Sud Ovest Orvietano

Regione Umbria

Province di Terni e Perugia

Ente capofila

Comune di Orvieto

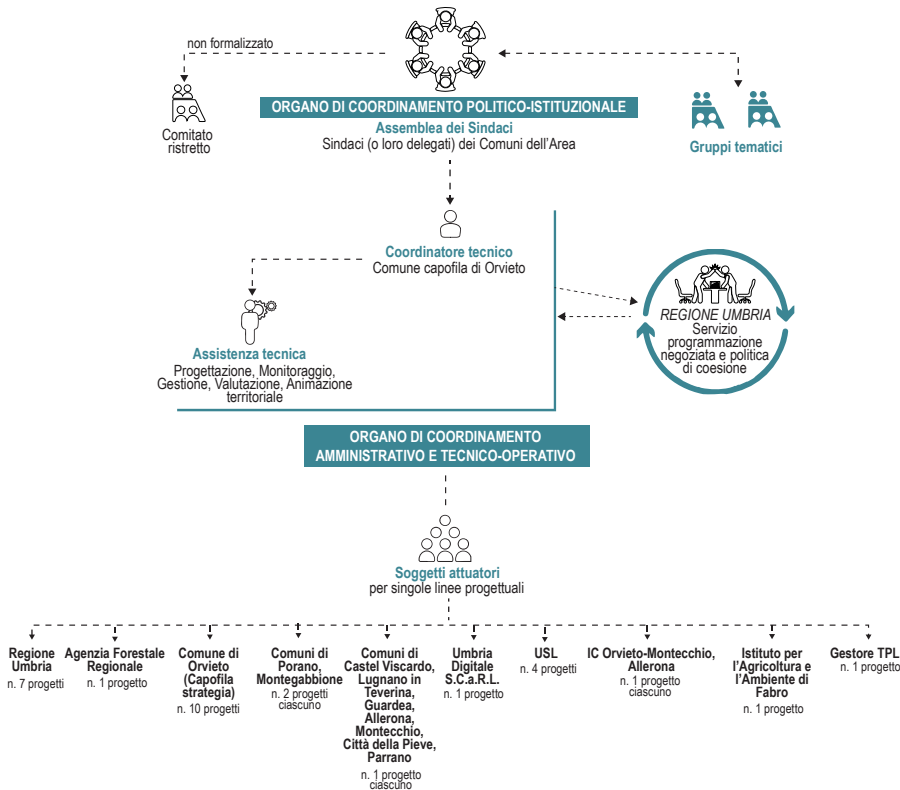
Numero comuni	20
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	58.964 ab.
Superficie (km²)	1.187,16
Altitudine (slm)	395
Zona altimetrica	Collina interna
Sismicità (grado)	Medio-alta, medio-bassa
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, polo e intermedi



Comuni

Allerona, Alviano, Attigliano, Baschi, Castel Giorgio, Castel Viscardo, Città della Pieve, Fabro, Ficulle, Giove, Guardea, Lugnano in Teverina, Montecchio, Montegabbione, Monteleone d'Orvieto, Orvieto, Parrano, Penna in Teverina, Porano, San Venanzo

Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 26.07.2021
 Anno sottoscrizione APQ 2018

AREA INTERNA

Appennino Basso Pesarese e Anconetano

Regione Marche
Province di Pesaro
e Urbino ed Ancona

Ente capofila

Comune di Frontone

Numero comuni 9

Popolazione
(ISTAT 01.01.2020) 31.235 ab.

Superficie (km²) 846,16

Altitudine (slm) 393

Zona altimetrica Collina interna, montagna interna

Sismicità (grado) Medio-alta

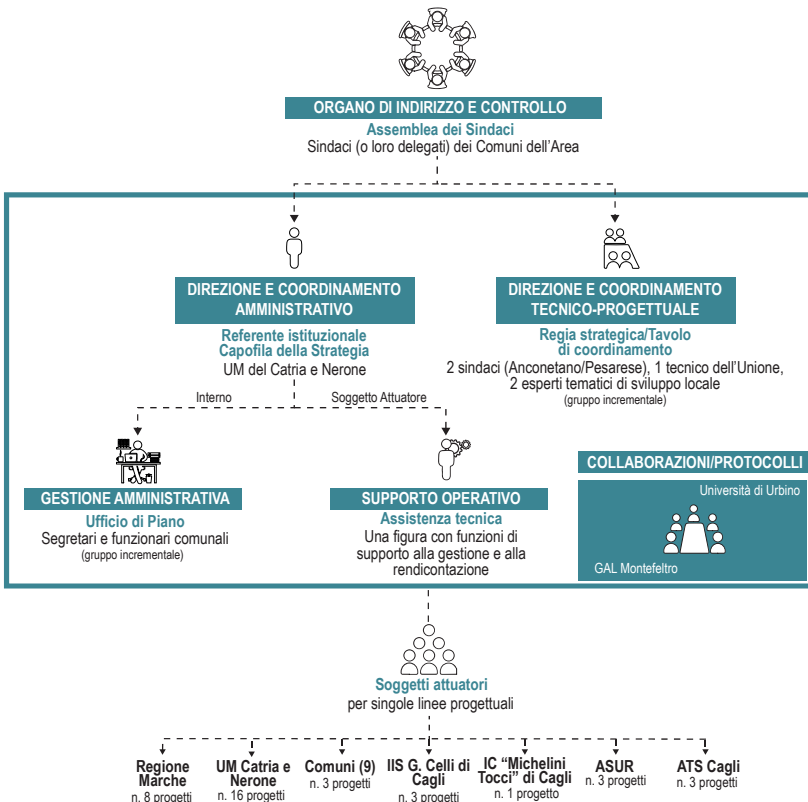
Classificazione comuni
Aree Interne (AI) Periferici e intermedi

Comuni

Acqualagna, Apecchio, Arcevia, Cagli, Cantiano,
Frontone, Piobbico, Sassoferrato, Serra
Sant'Abbondio



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 17.07.2020
Anno sottoscrizione APQ 2017

AREA INTERNA
Ascoli Piceno
 Regione Marche
 Provincia di Ascoli Piceno

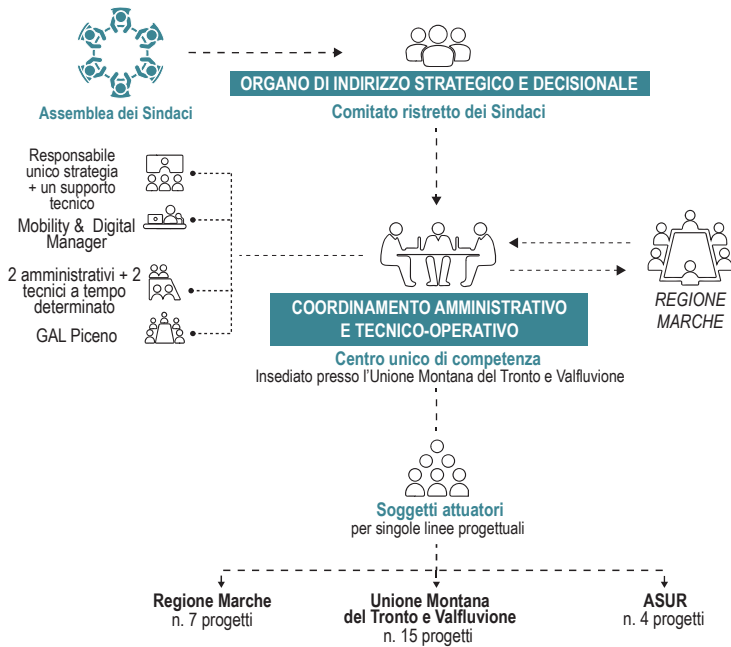
Ente capofila
 Unione Montana
 del Tronto e Valfluvione

Numero comuni	17
Popolazione <i>(ISTAT 01.01.2020)</i>	27.051 ab.
Superficie (km²)	761,23
Altitudine (slm)	507
Zona altimetrica	Collina litoranea, collina interna, montagna interna
Sismicità (grado)	Medio-alta
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura e intermedi

Comuni
 Acquasanta Terme, Appignano del Tronto, Arquata del Tronto, Carassai, Castignano, Comunanza, Cossignano, Force, Montalto delle Marche, Montedinove, Montegallo, Montemonaco, Offida, Palmiano, Roccafluvione, Rotella, Venarotta



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 14.06.2021
 Anno sottoscrizione APQ 2019

AREA INTERNA
Monti Reatini

Regione Lazio
 Provincia di Rieti

Ente capofila
 Comune di Petrella Salto

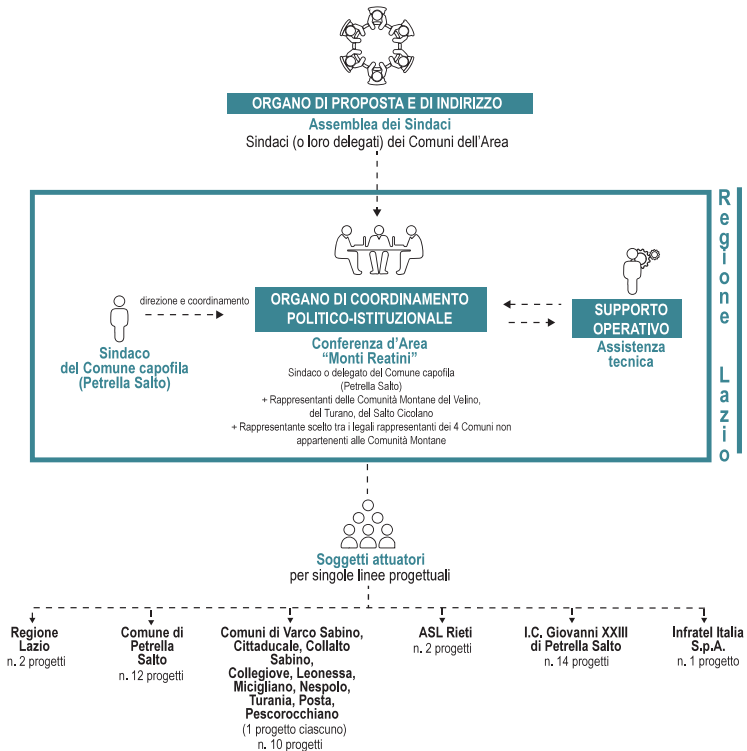
Numero comuni	31
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	31.351 ab.
Superficie (km²)	1.622,90
Altitudine (slm)	767
Zona altimetrica	Montagna interna
Sismicità (grado)	Alta, medio-alta
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, periferici e intermedi



Comuni

Accumoli, Amatrice, Antrodoto, Ascrea, Belmonte in Sabina, Borbona, Borgo Velino, Borghose, Castel di Tora, Castel Sant'Angelo, Cittaducale, Cittareale, Collalto Sabino, Colle di Tora, Collegiove, Concerviano, Fiamignano, Leonessa, Longone Sabino, Marcellino, Micigliano, Nespole, Orvinio, Paganico Sabino, Pescorocchiano, Petrella Salto, Posta, Pozzaglia Sabina, Rocca Sinibalda, Turania, Varco Sabino

Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 13.01.2022
 Anno sottoscrizione APQ 2020

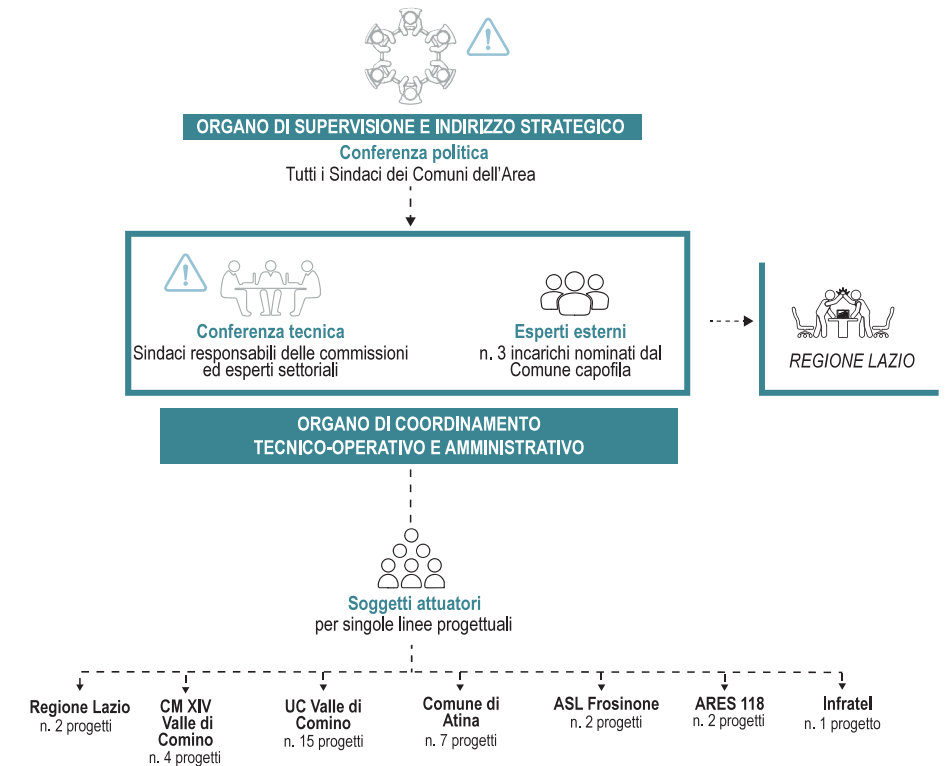
AREA INTERNA
Valle del Comino
 Regione Lazio
 Provincia di Frosinone

Ente capofila
 Comune di Atina

Numero comuni	17
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	25.504 ab.
Superficie (km²)	571,16
Altitudine (slm)	604
Zona altimetrica	Collina interna, montagna interna
Sismicità (grado)	Alta
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura e intermedi
Comuni	Acquafondata, Alvito, Atina, Belmonte Castello, Casalvieri, Colle San Magno, Gallinaro, Picinisco, San Biagio Saracinisco, San Donato Val di Comino, Sant’Elia Fiumerapido, Settefrati, Terelle, Vallerotonda, Vicalvi, Villa Latina, Viticuso



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 26.04.2022
 Anno sottoscrizione APQ 2020

AREA INTERNA

Basso Sangro-Trigno

Regione Abruzzo
Provincia di Chieti

Ente capofila

Comune di
Montenerodomo

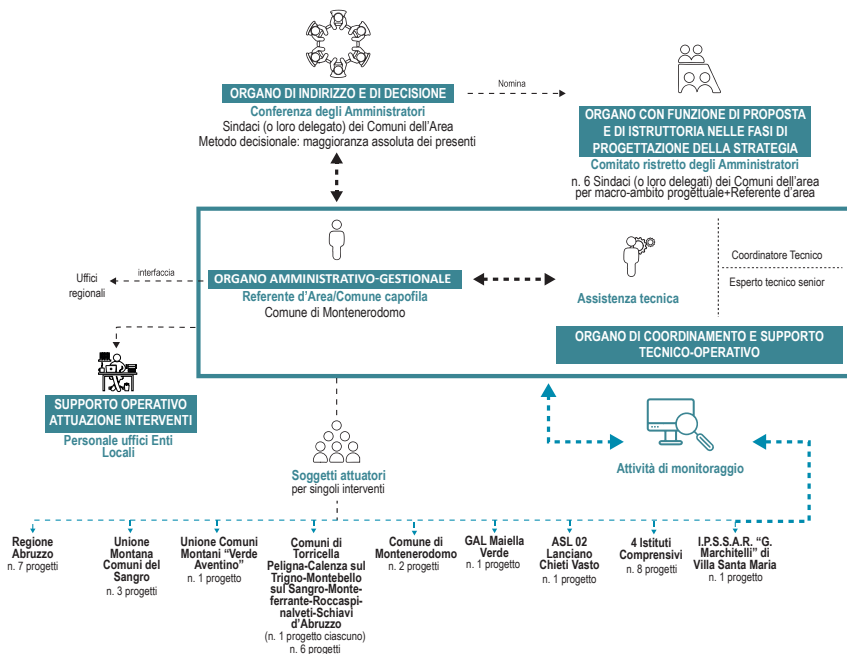
Numero comuni	33
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	18.826 ab.
Superficie (km²)	760,96
Altitudine (slm)	767
Zona altimetrica	Collina, montagna interna
Sismicità (grado)	Alta, medio-alta
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici e ultraperiferici



Comuni

Borrello, Carunchio, Castelguidone, Castiglione Messer Marino, Celenza sul Trigno, Civitaluparella, Colledimacine, Colledimezzo, Fallo, Fraine, Gamberale, Gessopalena, Lama dei Peligni, Lettopalena, Montazzoli, Montebello sul Sangro, Monteferrante, Montelapiano, Montenerodomo, Palena, Pennadomo, Pietraferrazzana, Pizzoferrato, Quadri, Roccaspinaveti, Roio del Sangro, Rosello, San Giovanni Lipioni, Schiavi di Abruzzo, Taranta Peligna, Torrebruna, Torricella Peligna, Villa Santa Maria

Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 29.04.2020
Anno sottoscrizione APQ 2017

AREA INTERNA

Matese

Regione Molise
 Province di Campobasso
 e Isernia

Ente capofila

Comune di Spinete

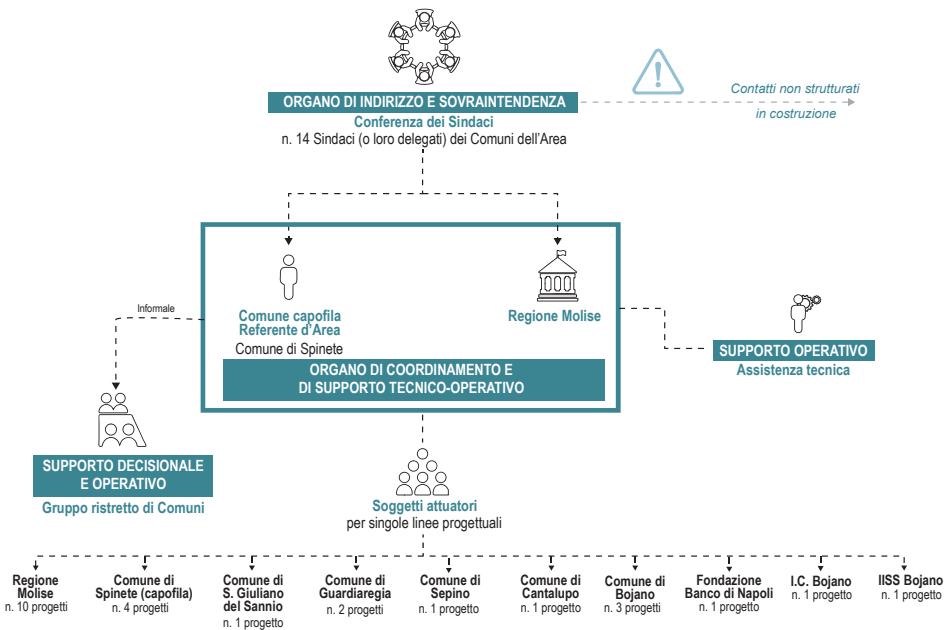
Numero comuni	14
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	19.352 ab.
Superficie (km²)	419,61
Altitudine (slm)	681
Zona altimetrica	Montagna interna
Sismicità (grado)	Alta, medio-alta
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura e intermedi



Comuni

Bojano, Campochiaro, Cantalupo nel Sannio,
 Castelpetroso, Cercepicolica, Colle d'Anchise,
 Guardiaregia, Roccamandolfi, San Giuliano del
 Sannio, San Massimo, San Polo Matese, Santa Maria
 del Molise, Sepino, Spinete

Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 18.06.2020
 Anno sottoscrizione APQ 2019

AREA INTERNA
Monti Dauni
Regione Puglia
Provincia di Foggia

Ente capofila
Comune di Bovino

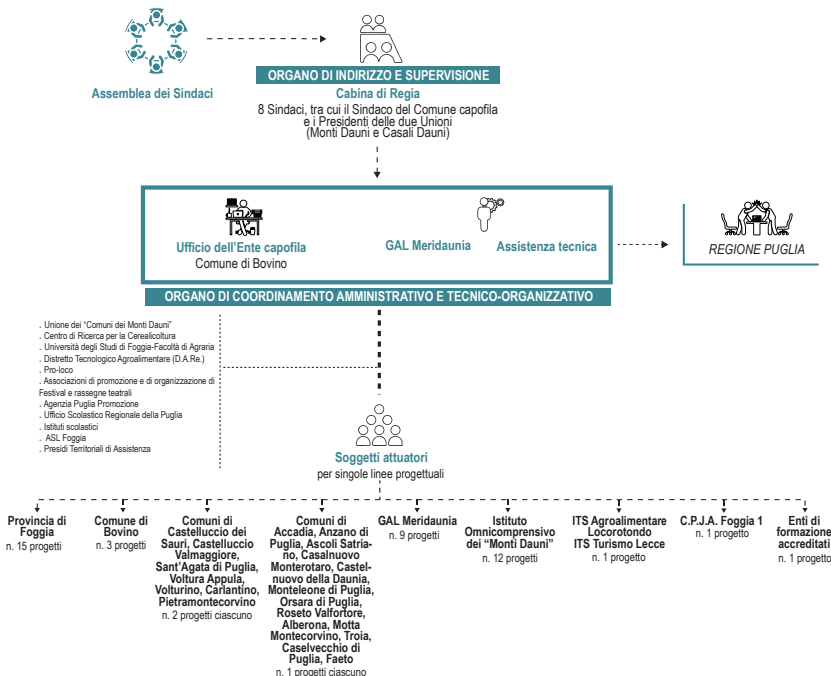
Numero comuni	29
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	54.403 ab.
Superficie (km²)	1.946,76
Altitudine (s.l.m.)	602
Zona altimetrica	Pianura, collina interna, montagna interna
Sismicità (grado)	Alta, medio-alta
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, intermedi e periferici



Comuni

Accadia, Alberona, Anzano di Puglia, Ascoli Satriano, Biccari, Bovino, Candela, Carlintino, Casalnuovo Monterotaro, Casalvecchio di Puglia, Castelluccio dei Sauri, Castelluccio Valmaggiore, Castelnuovo della Daunia, Celenza Valfortore, Celle di San Vito, Deliceto, Faeto, Monteleone di Puglia, Motta Montecorvino, Orsara di Puglia, Panni, Pietramontecorvino, Rocchetta Sant'Antonio, Roseto Valfortore, San Marco la Catola, Sant'Agata di Puglia, Troia, Volturara Appula, Volturino

Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 03.05.2021
Anno sottoscrizione APQ 2019

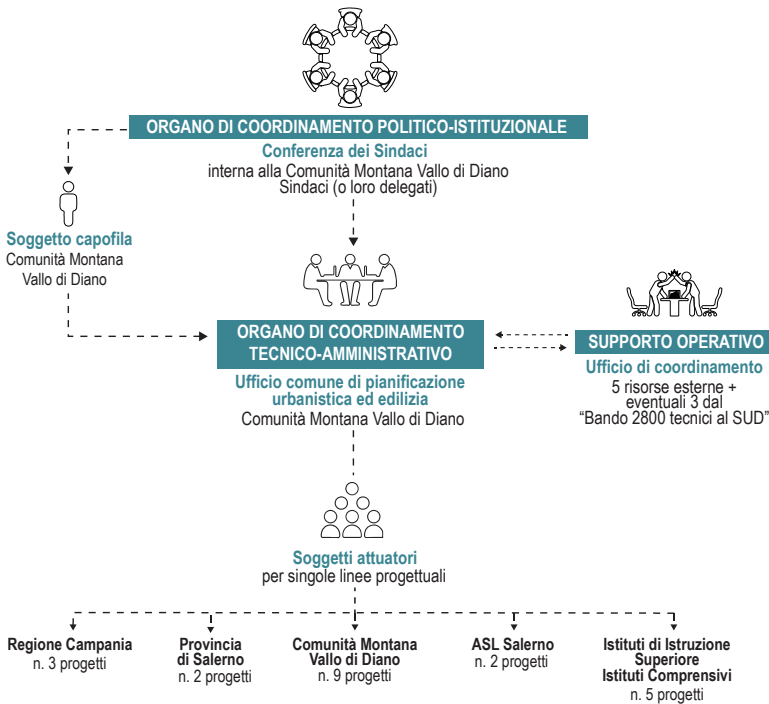
AREA INTERNA
Vallo di Diano
 Regione Campania
 Provincia di Salerno

Ente capofila
 Comunità Montana
 Vallo di Diano

Numero comuni	15
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	56.557 ab.
Superficie (km²)	725,32
Altitudine (slm)	575
Zona altimetrica	Collina interna, montagna interna
Sismicità (grado)	Alta, medio-alta
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi e periferici
Comuni	Atena Lucana, Buonabitacolo, Casalbuono, Monte San Giacomo, Montesano sulla Marcellana, Padula, Pertosa, Polla, Sala Consilina, San Pietro al Tanagro, San Rufo, Sant’Arsenio, Sanza, Sassano, Teggiano



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 30.11.2021
 Anno sottoscrizione APQ 2019

AREA INTERNA

Reventino Savuto

Regione Calabria
Province di Catanzaro
e Cosenza

Ente capofila

Comune di Scigliano

Numero comuni 14

Popolazione
(ISTAT 01.01.2020) 20.018 ab.

Superficie (km²) 353,89

Altitudine (slm) 752

Zona altimetrica Montagna interna

Sismicità (grado) Alta, medio-alta

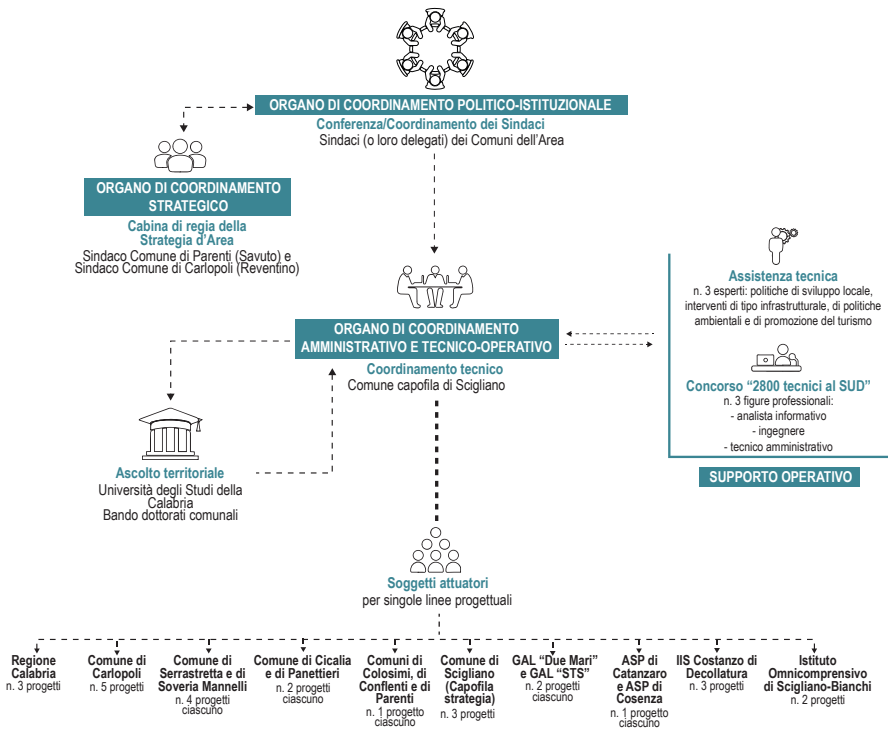
Classificazione comuni
Aree Interne (AI) Cintura, intermedi e periferici

Comuni

Bianchi, Carlopoli, Carpanzano, Cicala, Colosimi,
Conflenti, Decollatura, Motta Santa Lucia, Panettieri,
Parenti, Pedivigliano, Scigliano, Serrastretta, Soveria
Mannelli

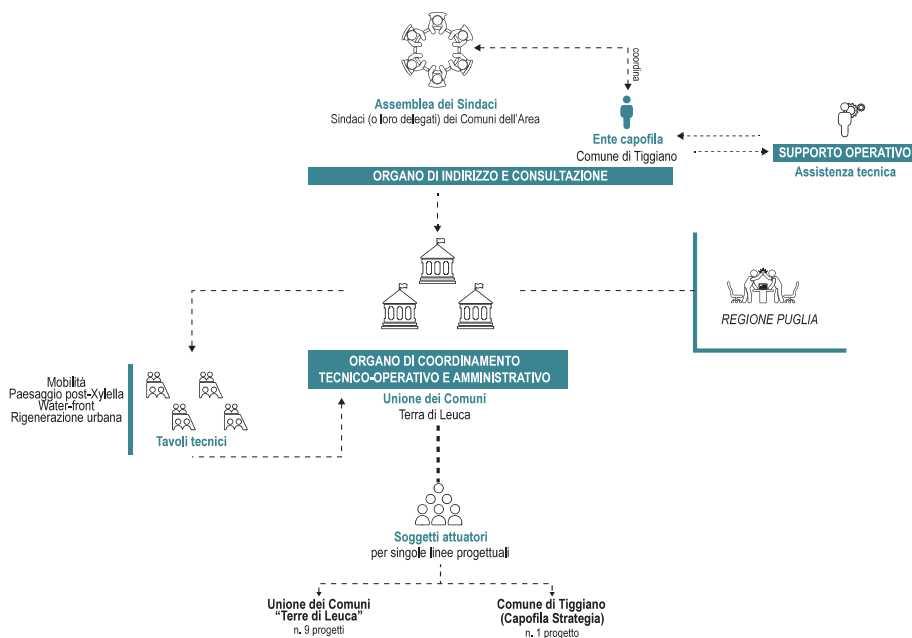


Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 28.10.2021
Anno sottoscrizione APQ 2020

Numero comuni	13
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	64.642 <i>ab.</i>
Superficie (km²)	246,39
Altitudine (slm)	122
Zona altimetrica	Pianura
Sismicità (grado)	Bassa
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Periferici e intermedi
Comuni	Alessano, Castrignano del Capo, Corsano, Gagliano del Capo, Miggiano, Montesano Salentino, Morciano di Leuca, Patù, Presicce-Acquarica, Salve, Specchia, Taurisano, Tiggiano



2020

AREA INTERNA

Valle del Simeto

Regione Siciliana

Città Metropolitana

di Catania e Libero consorzio comunale di Enna

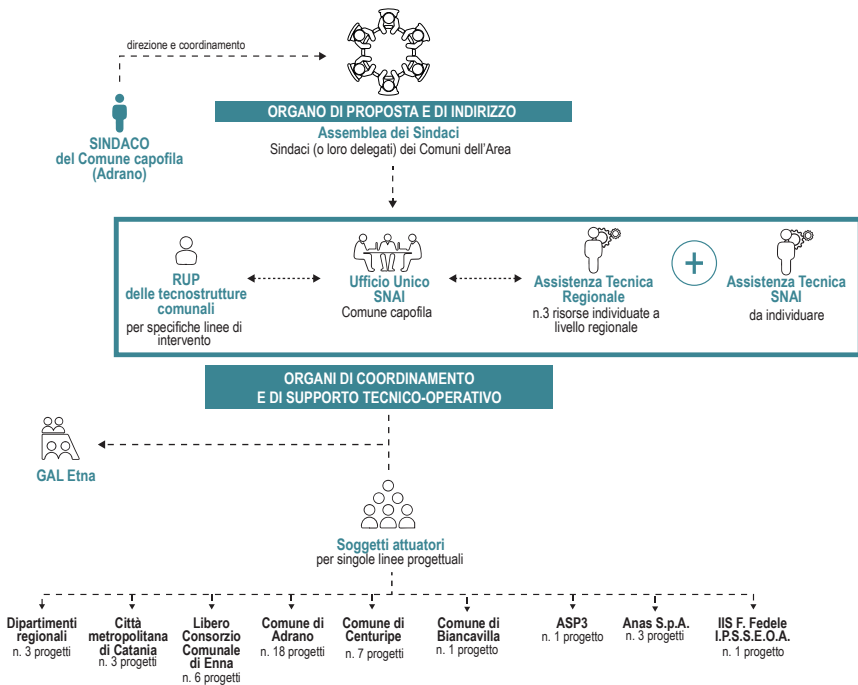
Ente capofila

Comune di Adrano

Numero comuni	3
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	62.085 ab.
Superficie (km²)	327,70
Altitudine (slm)	602
Zona altimetrica	Collina interna, montagna interna
Sismicità (grado)	Medio-alta
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi e periferici
Comuni	Adrano, Biancavilla, Centuripe



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista

27.01.2022

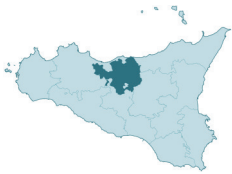
Anno sottoscrizione APQ

2020

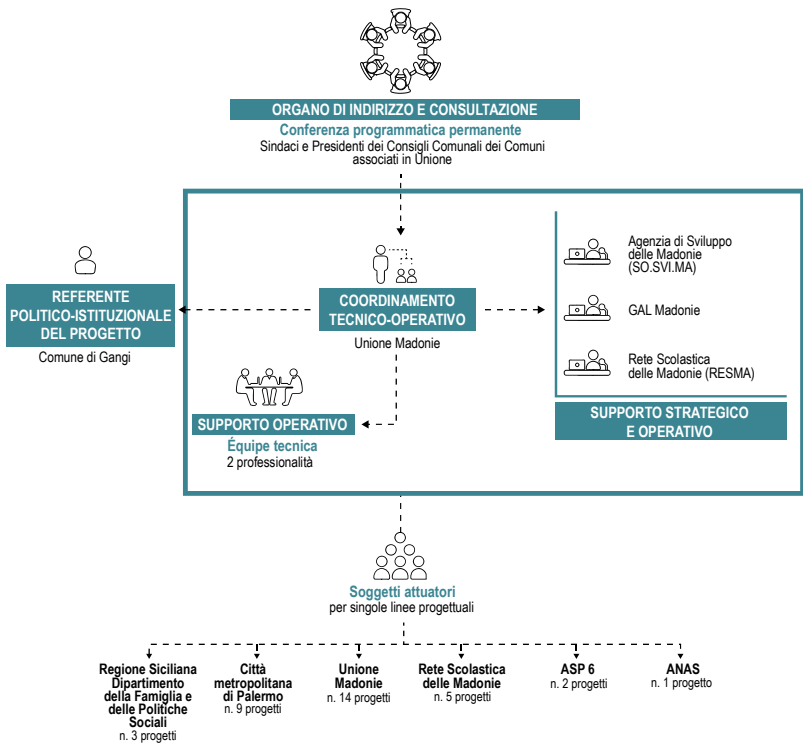
AREA INTERNA
Madonie
 Regione Siciliana
 Città Metropolitana
 di Palermo

Ente capofila
 Comune di Gangi

Numero comuni	21
Popolazione <i>(ISTAT 01.01.2020)</i>	58.864 <i>ab.</i>
Superficie (km²)	1.728,16
Altitudine (slm)	715
Zona altimetrica	Collina litoranea, collina interna, montagna litoranea, montagna interna
Sismicità (grado)	Medio-alta
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, intermedi e periferici
Comuni	Alimena, Aliminusa, Blufi, Bompietro, Caccamo, Caltavuturo, Castelbuono, Castellana Sicula, Collesano, Gangi, Geraci Siculo, Gratteri, Isnello, Montemaggiore Belsito, Petralia Soprana, Petralia Sottana, Polizzi Generosa, Pollina, San Mauro Castelverde, Scillato, Sclafani Bagni



Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 25.11.2020
 Anno sottoscrizione APQ 2018

AREA INTERNA
Alta Marmilla
 Regione autonoma
 della Sardegna
 Provincia di Oristano

Ente capofila
 Unione di Comuni
 Alta Marmilla

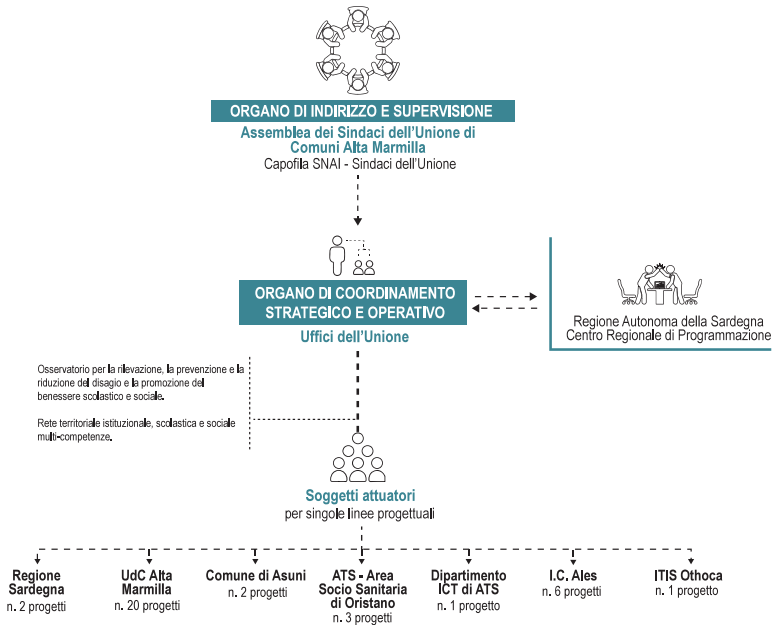
Numero comuni	19
Popolazione (ISTAT 01.01.2020)	8.971 ab.
Superficie (km²)	334,57
Altitudine (slm)	239
Zona altimetrica	Collina interna
Sismicità (grado)	Bassa
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Intermedi e periferici



Comuni

Albagiara, Ales, Assolo, Asuni, Baradili, Baressa, Curcuris, Gonnoscodina, Gonnosnò, Mogorella, Morgongiori, Nureci, Pau, Ruinas, Senis, Sini, Usellus, Villa Sant'Antonio, Villa Verde

Modello di Governance Attuativa SNAI



Data intervista 26.02.2021
 Anno sottoscrizione APQ 2019

Note di lettura alle Schede

Popolazione

Popolazione residente nei comuni al 01.01.2020

Fonte: ISTAT

Superficie

Superficie territoriale in kmq dell'area interna, calcolata tramite il sistema di gestione dei dati cartografici informatizzati e utilizzata dall'Istat (Gis)

Zona altimetrica

Ripartizione del territorio nazionale in zone omogenee derivanti dall'aggregazione di comuni contigui sulla base di valori soglia altimetrici. Si distinguono zone altimetriche di montagna, di collina e di pianura. Per tener conto dell'azione moderatrice del mare sul clima, le zone altimetriche di montagna e di collina sono state divise, rispettivamente, in montagna interna e collina interna e montagna litoranea e collina litoranea, comprendendo in queste ultime i territori, esclusi dalla zona di pianura, bagnati dal mare o in prossimità di esso. Si distinguono le seguenti zone altimetriche: Montagna interna; Montagna litoranea; Collina interna; Collina litoranea; Pianura

Fonte ISTAT, 2011

Altitudine

Misura espressa in metri sopra il livello del mare del punto in cui è situata la casa comunale. Le quote del territorio comunale sono state elaborate dall'Istat sul modello digitale del terreno (DEM) e sulla base dei dati provenienti dall'ultima rilevazione censuaria

Fonte: ISPRA - ISTAT, 2018

Classificazione comuni aree interne

La classificazione, diffusa nel 2014, individua i comuni con caratteristiche di polo, polo intercomunale o cintura secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali, o poca distanza da questi; i restanti comuni sono classificati come area interna. La classificazione dei comuni, riportata nelle schede, si riferisce alla classificazione SNAI 2020.

Classificazione dei comuni (aggiornamento 2020):

Centri	Aree interne
<i>Polo</i>	<i>Intermedio</i>
<i>Polo intercomunale</i>	<i>Periferico</i>
<i>Cintura</i>	<i>Ultraperiferico</i>

Fonte: Dipartimento per le Politiche di Coesione e Agenzia per la Coesione Territoriale, 2020

Sismicità

Classificazione del territorio nazionale basata sugli studi e le elaborazioni relativi alla pericolosità sismica del territorio, sull'analisi della probabilità che il territorio venga interessato in un certo intervallo di tempo (generalmente 50 anni) da un evento che superi una determinata soglia di intensità o magnitudo:

Zona 1 - È la zona più pericolosa. La probabilità che capiti un forte terremoto è alta (Alta)

Zona 2 - In questa zona forti terremoti sono possibili (Medio-alta)

Zona 3 - In questa zona forti terremoti sono meno probabili rispetto alla zona 1 e 2 (Medio-bassa)

Zona 4 - È la zona meno pericolosa: la probabilità che capiti un terremoto è molto bassa (Bassa)

Fonte: Dipartimento di Protezione Civile, 2008



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche di Coesione

Evoluzione del requisito associativo
nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*

LINEE GUIDA 2021-2027

2023



Strategia
Aree Interne

Dipartimento per le Politiche di Coesione

* Di prossima formalizzazione al CTAI

Premessa

Associazionismo nell'Accordo di Partenariato

L'Accordo di Partenariato 2021-2027¹, adottato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2022) 4787 del 15 luglio 2022, sancisce l'impegno al proseguimento della Strategia Nazionale Aree Interne. Per quanto riguarda il requisito associativo, si rinvia al paragrafo 2.1 e in particolare alla sezione relativa all'**Obiettivo strategico di Policy 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini (OP5)**² e al paragrafo **10. Un approccio integrato volto ad affrontare le sfide demografiche o le esigenze specifiche delle regioni e delle aree**³.

Nel testo che segue si riportano le parti più significative sull'associazionismo tratte dalle sezioni menzionate.

OP5

Aree interne. *Si continuano a sostenere i presidi di comunità nei territori interni, fondamentali per la tenuta complessiva del sistema Paese, per la produzione di servizi ecosistemici, la manutenzione attiva del territorio e la salvaguardia delle risorse naturali e culturali, secondo l'approccio promosso dalla Strategia nazionale per le aree interne (SNAI), accompagnandone anche il passaggio dalla fase di sperimentazione alla strutturazione di una vera e propria politica nazionale, con proprie dotazioni, iniziative e modelli differenziati di intervento, e regole di funzionamento, in un'ottica di semplificazione e ottimizzazione procedurale. Il sostegno dei fondi FESR e FSE Plus nell'ambito delle ST continuerà per (i) intervenire congiuntamente sui temi del lavoro-crescita economica e dei servizi essenziali per persone e comunità (ii) promuovere l'associazionismo comunale permanente delle aree coinvolte.*

Paragrafo 10 - Un approccio integrato volto ad affrontare le sfide demografiche o le esigenze specifiche delle regioni e delle aree

Il metodo di intervento sostenuto dai Fondi (FESR e FSE Plus) si fonda sull'attuazione di strategie territoriali (ST) con corrispondenti progetti integrati d'area definiti da coalizioni locali, secondo quanto già sperimentato dalla SNAI nel 2014-2020. Agli obiettivi delle ST contribuiranno il FEASR e il FEAMPA nonché risorse nazionali dedicate. Viene inoltre confermata la governance multilivello (Stato, Regioni e Associazioni di Comuni) della SNAI, con il rinnovato impegno alla semplificazione delle procedure e al rafforzamento delle capacità amministrative e tecniche locali e delle associazioni di Comuni e con il coordinamento strategico del Comitato Tecnico Aree Interne.

¹ <https://politichecoesione.governo.it/it/la-politica-di-coesione/la-programmazione-2021-2027/strategie-2021-2027/accordo-di-partenariato-2021-2027/>

² pagina 33

³ pagina 62

LINEE GUIDA 2021-2027

Le Linee Guida sul requisito associativo SNAI disegnano, descrivono e scandiscono il processo per la definizione, l'approvazione e la realizzazione del requisito associativo e le attività di monitoraggio di tale processo.

1. Il requisito associativo

I Comuni di ogni area-progetto devono realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni fondamentali e servizi⁴, nelle forme previste dall'ordinamento: convenzioni e Unioni di Comuni, che:

- siano funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi previsti dalla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati;
- garantiscano presidio politico-istituzionale, oltre che tecnico-amministrativo, del processo di costruzione e di attuazione della Strategia;
- costruiscano/potenzzino capacità di cooperazione nella gestione/sviluppo dei servizi locali e nella realizzazione di un sistema intercomunale funzionale e permanente.

La gestione in forma associata di funzioni e di servizi è assunta dunque quale requisito essenziale della strategia di sviluppo e segnala l'esistenza di un assetto continuativo, efficace ed efficiente per l'erogazione di suddetti servizi, nonché un livello più adeguato di esercizio delle funzioni.

La costituzione o il rafforzamento di un sistema intercomunale permanente costituisce infatti un fattore relevantissimo sia per affrontare e risolvere i gap di capacità e competenza che ostacolano la fase di attuazione della strategia d'area, sia per interloquire su basi collettive con le politiche e iniziative sovra locali.

2. Da requisito istituzionale ad assetto istituzionale permanente

La propensione alla gestione associata di funzioni e servizi comunali, valutata durante la fase istruttoria di selezione delle aree quale requisito di ammissibilità dell'area alla strategia, da condizione (ovvero elemento che manifesta l'esistenza di una realtà o pratica associativa, o di una capacità del territorio ad associarsi e ad avere un forte soggetto leader) diventerà fattore di progettazione e **costituzione di nuovi assetti istituzionali stabili del territorio**, in coerenza con gli sviluppi del processo di maturazione del documento di Strategia.

Con questa evoluzione, la gestione associata comunale non assume la forma di aggregazione temporanea costruita su e per progetti/programmi di sviluppo, ma diventa concreto disegno di *gestione ordinaria di funzioni e/o servizi locali* che si va articolando in coerenza con i bisogni dichiarati e in funzione strumentale per realizzare migliori condizioni di vita dei cittadini dell'area su cui insiste, in coerenza con le scelte strategiche del territorio.

3. La normativa di riferimento

L'art. 14, comma 28 del D.L. 78/2010, convertito in Legge 122/2010 e successivamente modificato dal D.L. 95/2012, convertito in Legge 135/2012, stabilisce che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il Comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante Unione di Comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei Comuni elencate al comma 27 dello stesso art. 14, ad esclusione della lettera l).

⁴ segmenti o frazioni delle funzioni

Il termine per l'esercizio in forma associata di tutte le funzioni fondamentali dei comuni era stato fissato inizialmente al 1° gennaio 2014. Il comma 31-ter del D.L. 78 del 2010 non prevedeva un unico termine, bensì scadenze differenziate in relazione al numero di funzioni da svolgere in forma associata⁵: tali scadenze sono state prorogate più volte⁶.

In particolare, l'art. 18-bis del D.L. 30/12/2019, n. 162 è intervenuto a prorogare i termini fino al 31 dicembre 2020 e, successivamente, con la legge 15/2022, di conversione del DL 228/2021, i suddetti termini sono stati prorogati al 31 dicembre 2023 "nelle more dell'attuazione della sentenza della Corte costituzionale 4 marzo 2019, n. 33⁷, e della conclusione del processo di definizione di un nuovo modello di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni".

Il D.Lgs. 267/2000 (Testo unico sugli enti locali) disciplina agli artt. 30 e ss. le **forme associative tra enti locali**: Convenzioni, Consorzi, Unioni, Accordi di Programma.

- La Convenzione è l'unità elementare delle forme associative che consente, mediante la delega all'Ente Capofila o la costituzione di un ufficio comune, lo svolgimento congiunto dell'attività amministrativa lasciando agli enti aderenti la propria autonomia ed identità.
- Il Consorzio costituisce una forma di gestione associata che, ai sensi dell'art. 2, comma 186 della Legge n. 191/2009., non è più utilizzabile fatta salva la gestione dei servizi sociali a condizione che siano assicurati risparmi di spesa.
- L'Unione è definita dall'art. 32 T.U.E.L. come l'ente locale costituito da due o più Comuni finalizzato all'esercizio di funzioni o servizi.
- L'Accordo di programma è volto ad assicurare l'azione integrata e coordinata di Comuni, di Province e Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento.

Alla legislazione regionale è conferito l'onere di predisporre il piano di riordino territoriale per la gestione delle funzioni e dei servizi pubblici locali, di fissare dimensioni demografiche che tengano conto della

⁵Entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali (lettera a); entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali (lettera b); entro il 31 dicembre 2014 con riguardo al complesso delle funzioni (lettera b-bis).

⁶Una prima volta al 31 dicembre 2014 dall'articolo 1, comma 530, della legge n. 147 del 2013 e successivamente al 31 dicembre 2015 dal D.L. 192/2014 (art. 4, comma 6-bis)), al 31 dicembre 2016 dal D.L. 210/2015 (art. 4, comma 4), al 31 dicembre 2017 dal D.L. 244/2016 (art. 5, comma 6), al 31 dicembre 2018 dalla L. 205/2018 (art. 1, comma 1120, lett. a), al 30 giugno 2019 dal D.L. n. 91 del 2018, al 31 dicembre 2019 dal D.L. 135/2019, al 31 dicembre 2020, dal D.L. 162/2019, con l'art. 2, comma 3, D.L. 31 dicembre 2020, n. 183, al 31 dicembre 2021 e, poi, con l'art. 2, comma 1, D.L. 30 dicembre 2021, n. 228, al 31 dicembre 2023.

⁷Nella sentenza 4 marzo 2019 n. 33, la Corte Costituzionale ha, infatti, affermato che la disposizione che impone ai comuni con meno di 5.000 abitanti di gestire in forma associata le funzioni fondamentali presenta profili di illegittimità costituzionale nella parte in cui non consente ai comuni di dimostrare che, in quella forma, non sono realizzabili economie di scala o miglioramenti nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento. Secondo la Corte, l'obbligo imposto ai Comuni è delineato con un'eccessiva rigidità considerato, tra l'altro, che dovrebbe trovare applicazione anche in tutti quei casi in cui: a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta il coinvolgimento di altri Comuni non in situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni (per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari fattori antropici, dispersione territoriale e isolamento) non consente di raggiungere gli obiettivi normativi. La Corte ha evidenziato inoltre che "un ulteriore sintomo delle criticità della normativa risulta dall'estenuante numero dei rinvii dei termini originariamente previsti che, coprendo un arco temporale di quasi un decennio, dimostrano l'esistenza di situazioni oggettive che, in non pochi casi, rendono di fatto inapplicabile la norma".

realtà territoriale a livello regionale, di individuare le forme di incentivazione e supporto per le diverse forme associative previste dal D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali).

Le funzioni fondamentali dei Comuni, definite dall'art. 19, comma 1, del DL 95/2012 convertito in Legge 135/2012, ai sensi dell'articolo 117 comma 2, lettera p) della Costituzione, sono le seguenti:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis) i servizi in materia statistica.

La disciplina di cui ai commi da 104 a 141 dell'art. 1 della Legge n. 56/2014 (cd. Legge Delrio), ha inciso poi ulteriormente sul quadro ordinamentale di riferimento in materia di Unione di Comuni e gestione associata di funzioni.

4. I criteri per l'assolvimento del requisito

Per tutti i Comuni dell'area interna il livello minimo necessario richiesto per soddisfare il requisito istituzionale è la gestione associata, secondo le modalità stabilite dagli artt. 30 e 32 del D.Lgs. 267/2000 (TUEL) **di almeno due funzioni** fra quelle indicate dall'art. 19, comma 1, DL 95/2012 convertito in Legge 135/2012, diverse da quelle indicate dalle lettere f) [organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi] e g) [progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione] del medesimo articolo.

Nei casi in cui, in corso d'istruttoria per la definizione della strategia, emerga che i Comuni dell'area interessata non realizzino livelli soddisfacenti di qualità dei servizi sociali attraverso la gestione degli ambiti territoriali previsti dalla legislazione nazionale e regionale, il Comitato tecnico aree interne - su richiesta dei Comuni dell'area - ai fini dell'assolvimento del requisito associativo - e in deroga a quanto stabilito dalla norma - può assumere che il potenziamento della gestione associata di tali servizi concorra a realizzare il livello minimo di associazione richiesto da SNAI. Pertanto, i servizi sociali potranno concorrere ad integrare il livello minimo richiesto di funzioni o servizi (almeno due) da gestire in forma associata. La funzione prevista dalla lett. c) dell'art. 19, comma 1, DL 95/2012 convertito in Legge 135/2012, potrà essere associata solo in aggiunta ad altre due funzioni fondamentali, ovvero ad una funzione e ad uno o più servizi ricompresi nelle funzioni di cui alle lett. a) e b) della medesima disposizione.

Qualora i Comuni dell'area non intendano individuare la Centrale Unica di Committenza (CUC) come oggetto di gestione associata, ciascuna Area dovrà formalmente comunicare, certificandone l'adeguatezza, la CUC di cui si avvarrà per la gestione di tutte le procedure ad evidenza pubblica concernenti la Strategia.

Le convenzioni stabiliranno fini, durata, forme di consultazione degli enti contraenti e disciplineranno rapporti finanziari e reciproci obblighi e garanzie. Le Convenzioni o Unioni non dovranno avere durata inferiore ai 5 anni e comunque dovranno essere rinnovate **fino alla realizzazione di tutti i progetti previsti dalla strategia**.

I Comuni dell'area dovranno inoltre prevedere:

1. la formale individuazione di un Ente Capofila (Comune, Unione di Comuni, Comunità Montana), delle sue responsabilità e poteri sin dalla fase di avvio della costruzione della Strategia per le funzioni di rappresentanza e coordinamento dell'area;
2. la costituzione di un **Tavolo di coordinamento politico permanente** che coinvolga tutti i comuni per l'elaborazione del percorso di costruzione della Strategia, per la sua attuazione e approvazione e per la gestione della fase di attuazione della Strategia stessa. Il Tavolo assicurerà pertanto l'indirizzo, il presidio e lo sviluppo del sistema intercomunale permanente e, in particolar modo, delle funzioni e dei servizi gestiti in forma associata;
3. la costituzione di una **sede di coordinamento tecnico** che garantisca il presidio tecnico, amministrativo e gestionale delle fasi di elaborazione della Strategia e, soprattutto, delle fasi di attuazione della stessa.

Relativamente ai compiti di cui ai punti 2 e 3, l'Area è tenuta a produrre una relazione periodica di avanzamento che costituirà parte integrante della relazione al CTAI dell'Autorità responsabile per le aree interne, di cui alla delibera Cipess 41/2022, da presentarsi entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello cui si riferisce.

La sede di coordinamento tecnico di cui al punto 3 opererà, di massima, con personale distaccato dagli enti partecipanti (nei tempi, nei modi e nelle forme più adeguate possibili), ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo associativo ovvero, in subordine, la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti partecipanti.

Le Convenzioni ed i correlati atti deliberativi di approvazione dei Consigli comunali dovranno essere assunti al momento dell'approvazione della strategia d'area.

La gestione associata delle funzioni e dei servizi sopra indicati, nel rispetto della normativa vigente, dovrà riguardare:

- il 100 per cento dei Comuni per quanto riguarda l'individuazione dell'Ente Capofila, la costituzione di un tavolo di coordinamento politico, la costituzione di una sede di coordinamento per il presidio tecnico ed amministrativo della strategia ed il presidio e sviluppo del sistema intercomunale permanente.
- almeno il 70 per cento dei Comuni appartenente all'area interna per quanto riguarda l'associazione delle funzioni e dei servizi propri comunali. Nel caso in cui il 70% dei Comuni appartenenti all'area siano già associati in Unioni di Comuni, Unioni di Comuni montani o altre soluzioni associative indicate dalla legislazione regionale, il requisito associativo risulta assolto se:
 - vi sia evidenza della effettiva gestione in forma associata in capo all'Ente delegato;
 - le funzioni gestite - o che si intendono gestire - per il tramite dell'Ente delegato siano coerenti con le esigenze di programmazione e di attuazione della Strategia.

Sono ammissibili, se motivate, anche soluzioni associative che includono Comuni esterni all'area, così come convenzioni tra un singolo Comune e una Unione.

5. Supporto e monitoraggio del processo associativo

I Comuni dell'Area interna, ai fini della definizione, avvio e monitoraggio dei processi associativi, dovranno:

- a) partecipare attivamente ad un check up delle soluzioni associative e degli accordi intercomunali eventualmente già in essere;
- b) concordare con l'AT SNAI il processo di definizione del sistema di governance per l'attuazione della Strategia e la soluzione associativa da adottare/sviluppare;
- c) organizzare e realizzare, con il supporto tecnico dell'AT SNAI, laboratori sul tema del rafforzamento delle competenze dei dipendenti coinvolti nella gestione delle funzioni associate e delle fasi progettuali ed attuative delle strategie d'area;
- d) favorire le attività di monitoraggio e analisi dell'operatività del requisito associativo e del sistema di governance per l'attuazione della strategia.

A seguito della sottoscrizione dell'accordo associativo, ciascuna Area è tenuta a dimostrare l'effettività della gestione associata comunicando celermente all'Autorità responsabile per le aree interne i nominativi dei Responsabili degli Uffici preposti⁸ alla gestione associata e trasmettendo alla stessa Autorità, entro 6 mesi dalla sottoscrizione dell'accordo, il piano operativo di breve e medio periodo (uno – tre anni) nonché idonea certificazione, sottoscritta dal Responsabile dei Servizi Finanziari e dal Segretario di ciascun Comune associato diverso dal Capofila (se in convenzione), circa l'inesistenza nel bilancio di previsione di poste in uscita - fatti salvi i trasferimenti all'Ente capofila - inerenti le funzioni e i servizi associati.

6. Lo sviluppo del Sistema intercomunale costituito per le aree della programmazione SNAI 2014-2020

Per quanto riguarda le aree già titolari di strategie nella fase 2014-2020 della SNAI:

- in caso di ripermimetrazione dell'Area, i Comuni subentranti sono tenuti ad aderire agli accordi associativi già assunti dagli altri comuni;
- nel caso in cui non abbiano già provveduto, le aree dovranno costituire un tavolo di coordinamento politico e una sede di coordinamento per il presidio tecnico ed amministrativo della strategia (vedi paragrafo 4).

⁸Si fa riferimento a tutti gli uffici preposti alla gestione associata, quindi anche agli uffici comuni costituiti per la gestione di funzioni e servizi. Le singole funzioni associate possono essere guidate da comuni diversi dal capofila per la SNAI.

Indice delle tavole e delle figure

Figura 1.1	SNAI 2021-2027 – La Mappa delle aree selezionate	25
Figura 1.2	La Mappa delle aree interne	26
Figura 3.1	Mappa delle aree SNAI monitorate	45
Figura 4.1	Livello di cooperazione intercomunale	51
Figura 4.2	Livello di empowerment della regione e/o enti sovracomunali	52
Figura 4.3	Livello di consistenza e competenza delle tecnostrutture	52
Figura 4.4	Livello di coerenza delle funzioni associate rispetto agli interventi previsti dalla strategia d'area	53
Figura 4.5	Livello di omogeneità territoriale (percezione)	54
Figura 4.6	Dimensioni presenti/Stato di attivazione	54
Figura 7.1	Il network degli attori della fase di attuazione della SNAI	90
Tabella 1.1	Dotazione finanziaria alla sottoscrizione degli Accordi di Programma Quadro – dicembre 2021	20
Tabella 3.1	Classificazione delle soluzioni associative delle 72 aree interne	34
Schema 3.1	Percorso di monitoraggio	43
Schema 4.1	Stato di avanzamento del requisito associativo	48
Schema 4.2	Fattori che hanno contribuito alle ragioni di successo/insuccesso delle gestioni associate	49
Schema 5.1	Dimensione di analisi dei sistemi di governance	60
Schema 5.2	Macro-categorie aree interne	63
Schema 7.1	I tre livelli di governance	93
Schema 7.2	Quadro delle competenze	97
Schema 8.1	Organizzazione dei servizi pubblici locali	102
Grafico 3.1	Distribuzione delle soluzioni associative nelle 72 aree interne	35
Grafico 3.2	Natura delle soluzioni associative adottate	36
Grafico 3.3	Distribuzione delle funzioni/servizi in gestione associata	38

Formez PA
Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.
Viale Marx 15 – 00137 Roma
www.formez.it

Seguici su



Finito di stampare nel mese di luglio 2023
da Rubbettino print
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it



ISBN 978-88-947067-2-7



9 788894 706727