



Analisi valutativa preliminare ITI Area pilota Montagna Materana

Novembre 2018

Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica Investimenti Pubblici – Regione Basilicata

INDICE

1. PREMESSA	3
2. INVESTIMENTI TERRITORIALI INTEGRATI	4
2.1 Riferimenti normativi/fonti di approfondimento	4
2.2 Obiettivo dell'ITI	5
2.3 Descrizione e campo di applicazione	5
2.4 Gestione, attuazione, sorveglianza e controllo degli ITI	6
2.5 Funzionamento dell'ITI: elementi salienti individuati nell'AP e nei PO	8
2.6 Lo strumento dell'ITI nelle Aree interne	9
3. LA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE	12
3.1 Protagonisti della strategia	14
3.2 Gli indirizzi del Comitato Tecnico Aree Interne	16
3.2.1 Individuazione delle aree	17
3.2.2 Linee guida per la definizione della strategia d'area-progetto	17
3.2.3 Il prerequisito generale della gestione dei servizi comunali	18
3.3 Processo di istruttoria per l'individuazione delle Aree Interne in Basilicata	19
4. RUOLO DEL PARTENARIATO NEL PROCESSO DI DEFINIZIONE DELLA STRATEGIA AREE INTERNE DELLA MONTAGNA MATERANA	20
4.1 Costruzione del partenariato - Individuazione (mappatura) degli stakeholders	20
4.2 Coinvolgimento degli stakeholders nel processo partenariale e nella definizione della strategia (fase di ascolto dei territori e definizione della strategia)	21
5. LA STRATEGIA AREE INTERNE DELLA MONTAGNA MATERANA	22
5.1 Contesto di riferimento	23
5.2 Analisi dei singoli temi	24
5.3 Strumento di intervento: il Focus con gli Amministratori	25
5.4 Considerazioni valutative sugli esiti del Focus	32
6. ANALISI RELATIVA AL SODDISFACIMENTO DEL PRE - REQUISITO PER LA GESTIONE ASSOCIATA DEI SERVIZI	32
6.1 Protocolli d'intesa	32
6.2 Supporto del gruppo di lavoro sul tema	34
7. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	35

1. PREMESSA

La valutazione preliminare sull'ITI dell'area pilota Montagna Materana ha la finalità di analizzare il processo che ha condotto alla definizione della strategia di sviluppo definita per l'area interna, focalizzando l'attenzione su diversi aspetti sia interni che esterni alla stessa.

Gli obiettivi di fondo dell'analisi valutativa sono da un lato l'analisi del processo messo in campo ai fini della definizione della strategia e dall'altro il livello di consapevolezza della medesima strategia da parte degli attori coinvolti, non tanto rispetto ai suoi contenuti in termini di obiettivi o target, quanto piuttosto rispetto alla conoscenza e consapevolezza della stessa, in quanto strumento idoneo a modificare e migliorare le condizioni del territorio e dei cittadini che lo abitano.

L'attività valutativa è stata realizzata mediante una serie di incontri mirati con gli attori principali coinvolti tanto a livello di governance del processo che a livello gestionale (Autorità di Gestione, Assistenza Tecnica, Stakeholder), al fine di cogliere i principali punti di forza e di debolezza del processo, le eventuali proposte di miglioramento future, nonché il grado di gradimento dell'output realizzato (Strategia), piuttosto che le attese future.

Inoltre, è stato organizzato un Focus mirato con gli Amministratori dei Comuni coinvolti nell'Area Pilota Montagna Materana, per comprendere al meglio il funzionamento dei meccanismi relazionali e procedurali attuati e le eventuali aree di criticità e miglioramento.

L'indagine si conclude con un'indicazione sintetica dei punti di forza e dei punti di debolezza riscontrati, nonché con una serie di proposte per il miglioramento del processo di definizione della strategia ed anche per la migliore partecipazione degli attori al processo.

2. INVESTIMENTI TERRITORIALI INTEGRATI

Fra le molteplici sfide del ciclo di programmazione 2014 - 2020 si annovera senz'altro quella che pone l'obiettivo di far sì che le risorse dei fondi del Quadro Strategico Comune (QCS) creino una maggiore "massa critica" e apportino un conseguente più efficace beneficio ai territori di riferimento. Ciò può anche significare oltrepassare i tradizionali confini amministrativi e richiedere una maggiore volontà a livelli di governo o di attuazione differenti di cooperare e coordinare azioni allo scopo di raggiungere gli obiettivi condivisi.

In questo senso, la prospettiva dell'integrazione nella programmazione delle politiche di sviluppo territoriale costituisce un'occasione unica che la Commissione europea, sia nei Regolamenti che nel Quadro Strategico Comune ha tentato di stimolare a più livelli.

In particolare il Regolamento "disposizioni comuni" delinea diversi strumenti per realizzare azioni integrate di sviluppo territoriale a livello locale e sub regionale.

La CE rilancia, innanzitutto, lo strumento dello sviluppo locale partecipativo (CLLD¹), metodo da tempo utilizzato in ambito rurale (Leader) per definire e attuare piani di sviluppo locale, che si riconferma obbligatorio per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) mentre rappresenta un'opportunità per gli altri fondi del QSC, essendo prevista la possibilità di sostegno da parte degli altri fondi (FESR, FSE e FEAMP). Il CLLD negli intendimenti della CE dovrebbe mobilitare il potenziale locale, attraverso il coinvolgimento delle comunità e degli attori territoriali, per contribuire ad una più efficace attuazione degli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Lo stesso regolamento, all'articolo 36 prevede, altresì, uno strumento per l'implementazione di strategie territoriali di tipo integrato (ITI) che consente agli Stati membri di implementare programmi operativi in modo trasversale e di attingere a fondi provenienti da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi per affrontare le sfide di una determinata area in una logica multidimensionale e intersettoriale.

2.1 Riferimenti normativi/fonti di approfondimento

Il richiamo all'Investimento territoriale integrato (ITI) quale modalità di attuazione della Programmazione integrata si ritrova a partire dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei, laddove già nei considerando² si evidenzia come l'azione dei Fondi dovrebbe essere realizzata sotto forma di ITI qualora una strategia di sviluppo urbano o territoriale richieda un approccio integrato. Altri riferimenti a tale modalità operativa sono presenti nell'articolato dello stesso Regolamento Generale³ e nei due Regolamenti specifici per Fondo (FSE e FESR), segnatamente:

- Articolo 36 del Regolamento Disposizioni Comuni (Investimenti Territoriali Integrati);
- Articolo 12 del Regolamento (UE) n. 1304/2013 relativo al Fondo sociale europeo (FSE) (Disposizioni specifiche per il trattamento di particolari aspetti territoriali);
- Articolo 7 del Regolamento (UE) n. 1301/2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) (Sviluppo urbano sostenibile).

Numerosi richiami e riferimenti a tale strumento sono contenuti in altre fonti informative di livello comunitario, quali presentazioni ppt proposte dalla CE al Gruppo Azioni Strutturali del Consiglio europeo (in

¹ Articolo 32 Reg. (UE) 1303/2013 – Sviluppo locale di tipo partecipativo.

² Cfr. considerando 33 Reg. (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

³ Cfr. Reg. (UE) 1303/2013 art. 36.

fase di negoziato), guide orientative della Commissione⁴ che forniscono indirizzi sugli Investimenti Integrati Territoriali, Linee guida e una brochure esplicativa sullo Sviluppo Urbano sostenibile, uno studio della CE relativo agli scenari per gli Investimenti Territoriali Integrati che sono state di ausilio nel chiarire o corredare di elementi di dettaglio le disposizioni contenute nel quadro normativo.

2.2 Obiettivo dell'ITI

Partendo dal presupposto che i Fondi SIE devono rispondere ad una pluralità di esigenze di sviluppo a livello sub regionale e locale, che richiedono un approccio integrato nella definizione e nell'attuazione di una strategia di sviluppo del territorio, la CE propone lo strumento dell'ITI per facilitare la realizzazione di interventi che affrontino più dimensioni di un problema o dello sviluppo.

Obiettivo dell'ITI è promuovere un approccio integrato alla pianificazione delle strategie di sviluppo urbano o delle altre strategie o patti di sviluppo territoriale, anche allo scopo di potenziare il ruolo dei territori all'interno del contesto della politica di coesione.

Il presupposto di fondo è che il successo nello sviluppo territoriale possa essere più efficacemente raggiunto attraverso un approccio integrato alle diverse dimensioni della vita; misure relative al rinnovamento "fisico" dovrebbero conseguentemente essere combinate con misure volte a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione dell'ambiente, al fine di massimizzarne gli impatti.

2.3 Descrizione e campo di applicazione

L'ITI è un nuovo strumento attuativo che consente di riunire le risorse di più assi prioritari di uno o più Programmi operativi per la realizzazione di interventi multi - dimensionali e intersettoriali e si caratterizza per la previsione di un regime di gestione e di attuazione integrato.

I finanziamenti dei diversi assi prioritari e programmi possono essere raggruppati in una strategia d'investimento integrata per un determinato territorio o area, la quale può assumere la forma di una strategia integrata per lo sviluppo urbano, ma anche di una cooperazione intercomunale in territori specifici.

L'ITI si prospetta come uno strumento utile a sostenere azioni integrate in quanto offre la possibilità di combinare finanziamenti legati a diversi Obiettivi tematici e risorse provenienti da più assi prioritari dello stesso Programma o di diversi Programmi operativi finanziati dal FESR e dal FSE. Il Regolamento generale ha esteso la possibilità di integrare il supporto finanziario a tale strumento anche attraverso i Fondi del FEASR e del FEAMP.

Si tratta in ogni caso di una modalità opzionale per l'attuazione di strategie territoriali integrate, come emerge dal dettato letterale dell'art. 36 che sostituendo la dicitura "shall" (presente nei testi di compromesso) con "may be" ha inteso renderne meno vincolante l'utilizzo.

Come si evince dal combinato disposto degli artt. 36 del Reg. disposizioni comuni e 12 del Reg. FSE, per il Fondo sociale la realizzazione di un ITI rende necessaria l'integrazione di più Fonti finanziarie (FSE e FESR),

⁴ Cfr. draft guidance fiche "Integrated territorial investment (ITI)" versione del 27/02/2013; draft guidance fiche "Integrated territorial investment (ITI)" versione 3 del 28/01/2014; draft guidance fiche "Arrangement on territorial development" versione 2 del 22/01/2014; Fact sheet "Integrated territorial investment" versione finale del 02/03/2014.

che può essere attuata attraverso la combinazione di risorse provenienti da due PO distinti o da più assi dello stesso PO plurifondo.

Per il FESR la realizzazione dell'ITI può avvenire, invece, anche attraverso l'integrazione dei finanziamenti provenienti da più assi prioritari dello stesso PO monofondo⁵.

L'ITI rappresenta in concreto una modalità operativa specifica per collegare tra loro le azioni previste per la realizzazione di una strategia di sviluppo territoriale e ottimizzarne il risultato finale verso un unico obiettivo.

Gli elementi centrali che lo contraddistinguono sono:

- l'integrazione progettuale, caratteristica di tutta l'attività cofinanziata dai fondi strutturali, il cui valore aggiunto sono le sinergie prodotte da un'attuazione coordinata delle iniziative;
- il riferimento territoriale come destinatario delle azioni e contesto in cui stimolare le potenzialità latenti;
- gli Accordi di governance per la gestione dell'ITI.

2.4 Gestione, attuazione, sorveglianza e controllo degli ITI

L'ITI può essere gestito ed attuato direttamente dallo Stato Membro o dall'Autorità di Gestione oppure attraverso organismi intermedi da questi designati, compresi enti locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative⁶.

La delega delle funzioni di gestione connesse ad un ITI non è generalmente obbligatoria. Solo nel caso in cui l'ITI sia stato istituito per attuare le azioni di sviluppo urbano sostenibile (ai sensi dell'art. 7 del Reg. FESR) i compiti relativi alla selezione delle operazioni devono essere necessariamente delegati all'autorità urbana.

Poiché la realizzazione di Investimenti integrati implica che l'attuazione degli assi coinvolti debba avvenire in maniera congiunta, l'AdG può delegare l'attuazione delle parti dei diversi assi prioritari che concorrono alla realizzazione dell'ITI ad un solo organismo (ad esempio un'autorità locale) allo scopo di assicurare che gli investimenti siano intrapresi in maniera complementare. Tale approccio è anzi raccomandato dalla Commissione, ove possibile, allo scopo di preservare il carattere integrato dello strumento⁷.

Un ITI può prevedere l'utilizzo di sovvenzioni non rimborsabili, assistenza rimborsabile e strumenti finanziari. All'interno dello stesso, inoltre, alcune componenti possono essere implementate attraverso la modalità dello sviluppo locale partecipativo, combinando i due approcci.

In merito alla procedura di selezione degli Organismi Intermedi (OI) non sembrano, allo stato attuale, esservi indicazioni puntuali a riguardo da parte della Commissione, dal momento che tale aspetto non risulta affrontato nei Regolamenti né è stato oggetto di precisazioni/chiarimenti nelle presentazioni ppt della CE sul tema.

Nelle sue fiches del 23/02/2013 e del 28/01/2014 la CE si limita a puntualizzare che gli organismi intermedi non sono soggetti alla procedura di designazione formale prevista per le Autorità di gestione e di

5 In proposito si evidenzia come in una Risoluzione il Parlamento europeo abbia invitato gli SM a optare a favore di un approccio multi fondo nei confronti degli ITI, al fine di conseguire sinergie tra i Fondi in un determinato territorio e affrontare le sfide in maniera globale (cfr. Risoluzione PE "Nuovi strumenti per lo sviluppo territoriale nella politica di Coesione 2014-2020" del 10/05/2016).

6 Cfr. art. 36 co. 3 Reg. (UE) 1303/2013.

7 Cfr. presentazione ppt CE al Gruppo Azioni Strutturali novembre 2012.

certificazione. Cionondimeno, lo SM/AdG dovrà comunque determinare un'appropriate procedura per la loro designazione.

Nella guida relativa allo Sviluppo Urbano sostenibile, la CE ha precisato che l'ambito della delega all'OI, che esercita il ruolo di "Autorità Urbana", è determinato dall'AdG di concerto con quest'ultimo e formalmente registrato per iscritto.

Qualora l'individuazione di OI, a cui delegare alcuni compiti connessi alla gestione dell'ITI, avvenga nel corso della programmazione questi verranno sottoposti ad una verifica da parte dell'Autorità di Audit. L'AdG dovrà, conseguentemente, informare immediatamente l'AdA della designazione di nuovi OI durante l'attuazione del programma. L'AdA dovrà quindi valutare i rischi relativi al nuovo OI e rivedere, conseguentemente, la strategia di audit al fine di fornire una garanzia della conformità costante dell'AdG con i criteri di designazione per quanto concerne le funzioni delegate al nuovo OI.

Nel caso in cui lo SM/AdG abbia affidato più compiti all'OI come ad esempio la gestione di parte di un programma ai sensi dell'art. 123 com. 7 del Regolamento Disposizioni Comuni (sovvenzione globale) l'Autorità di Audit dovrà verificare che il quadro richiesto dall'AdG copra adeguatamente la verifica del fatto che l'OI fornisca le garanzie e la capacità di gestione finanziaria necessarie.

Al di là delle indicazioni di massima contenute nelle guide/fiche sopra richiamate, appare comunque evidente che la CE abbia inteso lasciare ampia discrezionalità agli SM/AdG nella scelta della procedura più adeguata sulla base di quelle attualmente in uso. Le modalità e il grado di delega della gestione agli OI possono, conseguentemente, variare secondo le disposizioni istituzionali di ciascuna amministrazione.

Sotto il profilo della sorveglianza l'AdG/SM dovrà garantire che il sistema di monitoraggio del Programma operativo sia dotato delle funzionalità necessarie a consentire l'individuazione all'interno degli assi prioritari delle operazioni e delle realizzazioni che contribuiscono ad un ITI⁸.

Le modalità di sorveglianza e reportistica, stabilite nell'ambito dell'ITI, devono in ogni caso consentire di monitorare i dati per Programma Operativo, per asse prioritario (così come per fondo e per categoria di regione ove opportuno) e per priorità UE nel caso del FEASR e del FEAMP, al fine di consentire una valutazione dei progressi realizzati verso gli obiettivi del Programma e della Strategia Europa 2020.

Per consentire, poi, una valutazione in termini di efficacia dello strumento è importante che uno o più indicatori utilizzati per l'ITI si riferiscano agli obiettivi della strategia di sviluppo integrato territoriale che questo realizza.

Per quanto attiene ai controlli, troveranno applicazione le norme previste per i Fondi Strutturali e di Investimento. In ottemperanza al principio fissato a livello regolamentare, al fine di garantire controlli proporzionati per gli ITI sarebbe opportuno che gli organismi nazionali e regionali incaricati dell'esercizio delle funzioni di controllo su di essi condividessero delle modalità per organizzare controlli e audit congiunti (eseguiti nello stesso momento) o tramite le quali possono contare ognuno sul lavoro dell'altro, evitando controlli multipli.

Per i programmi della politica di coesione dovranno altresì essere definite piste di controllo che consentano di distinguere e dichiarare per ciascun asse prioritario le spese che contribuiscono all'ITI⁹.

In proposito si rileva come i costi collegati all'ITI, compresi quelli sostenuti dall'OI per l'attuazione dello stesso, possono essere coperti tramite le risorse dell'asse Assistenza tecnica¹⁰.

8 Cfr. art. 36 co. 4 Reg. (UE) 1303/2013.

9 Cfr. Draft guidance Fiche "Integrated Territorial Investment" versione 3 del 28/01/2014.

10 Cfr. Draft guidance Fiche "Integrated Territorial Investment" versione 3 del 28/01/2014

Il ruolo della CE nel processo di definizione dell'ITI si esplica unicamente nella fase di approvazione dei documenti programmatici, laddove la verifica riguarda la presenza all'interno dell'AP e dei PO dei contenuti previsti dai Regolamenti (l'indicazione nell'AP delle modalità con le quali lo SM intende garantire l'approccio integrato allo sviluppo territoriale e delle sfide che si vogliono affrontare e all'interno dei PO l'identificazione da parte dell'AdG delle aree ove saranno realizzati gli ITI, delle risorse destinate a ciascuno di essi e delle modalità di gestione ed attuazione degli stessi).

Eventuali cambiamenti sostanziali nell'approccio all'utilizzo dell'ITI, che dovessero registrarsi durante il periodo di programmazione e che siano incompatibili con le previsioni contenute nei PO approvati, richiederanno quindi una revisione formale dei PO (con una nuova decisione della CE¹¹).

2.5 Funzionamento dell'ITI: elementi salienti individuati nell'AP e nei PO

Il primo passo è stato l'individuazione da parte dello SM, nell'ambito dell'Accordo di Partenariato, delle modalità volte a garantire un approccio integrato all'impiego dei Fondi SIE per lo sviluppo territoriale delle zone urbane, rurali, costiere e di pesca e delle zone con caratteristiche territoriali particolari; segnatamente delle modalità di applicazione degli artt. 32, 33 e 36 corredate dei principi per l'individuazione delle aree urbane in cui devono essere realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile¹².

Con specifico riferimento all'ITI, nell'AP Italiano¹³ tale strumento è stato individuato come il più adatto alla programmazione di interventi nell'ambito delle Aree interne in ragione delle caratteristiche che la strategia delineata per tali aree presenta:

1. si concentra su territori con peculiarità specifiche (lontane dai servizi di base e con perdita demografica acuta), persegue un approccio integrato con obiettivi strategici specifici legati alle esigenze e alle opportunità di tali territori;
2. ha come controparte vicina al territorio Associazioni di Comuni che abbracciano un percorso strategico e progettuale di medio termine, affiancato da un impegno a mettere in comune la gestione di determinati servizi;
3. prevede la partecipazione dei diversi Fondi strutturali al finanziamento del Progetto d'Area attuativo della corrispondente strategia individuata;
4. combina caratteristiche top down (pianificazione partecipata) a caratteristiche bottom up (progetti locali partecipati attuati sulle aree individuate).

Sotto il profilo delle modalità attuative, fermo restando che l'ITI (fatta eccezione per le Aree Urbane) non prevede necessariamente anche la definizione di una delega di attuazione, ma lascia tale decisione alla discrezionalità dei titolari dei Programmi, è stata teorizzata (nell'AP e in alcuni PO) la possibilità che la gestione/realizzazione venga affidata ad OI quali ad esempio Comuni, Associazioni di Comuni, ecc. Qualora i compiti di gestione e attuazione siano delegati, è previsto che vengano preventivamente verificate le rispettive capacità amministrative e i dispositivi posti in essere per una buona ed efficace gestione finanziaria. Analogamente, i titolari del Programma, o dei Programmi, a cui uno stesso ITI afferisce, dovranno assicurare una gestione coordinata, dispositivi adeguati e una capacità di risposta chiara e tempestiva che favorisca l'armonizzazione delle procedure per la corretta e celere attuazione da parte del delegato.

11 Cfr. Draft guidance Fiche "Integrated Territorial Investment" versione 3 del 28/01/2014 e Draft guidance "Arrangement on territorial development" versione 2 del 22/01/2014.

12 Cfr. Art. 15 "Contenuto dell'Accordo di Partenariato" del Reg. (UE) 1303/2013.

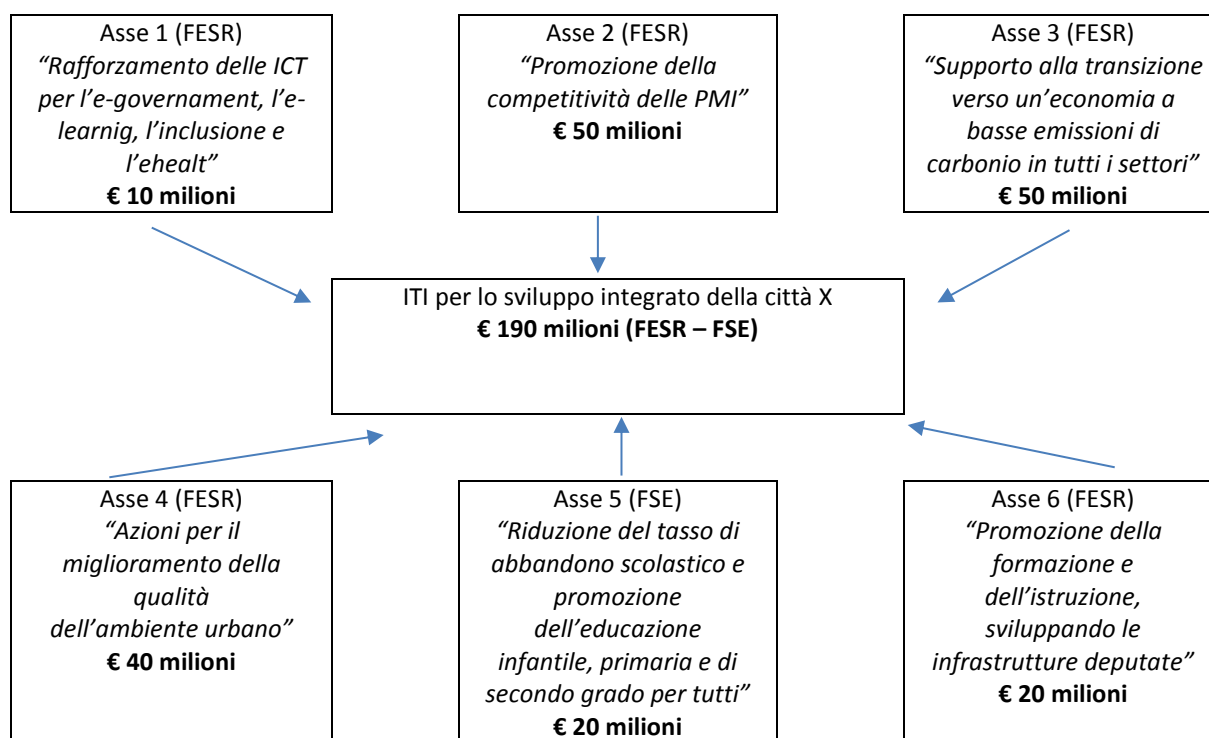
13 Cfr. sezioni 3.1.2 e 3.1.6 Accordo di Partenariato.

Successivamente, all'interno di ciascun PO interessato le AdG, che intendono avvalersi di tale strumento di programmazione, individuano le aree o tipi di aree dove gli ITI saranno realizzati.

In merito alle modalità attuative si rileva come tendenzialmente le AdG abbiano ipotizzato di mantenere a sé la gestione degli ITI, pur riservandosi la possibilità di valutare in fase di attuazione la possibilità di delegare la gestione di alcune funzioni o di specifiche attività che concorrono alla realizzazione degli ITI ad altri organismi (es. autorità locali).

Sebbene all'interno dei PO la gran parte delle Regioni abbia già individuato gli ITI che intende attivare e le aree di riferimento, nel corso del periodo di programmazione sarà comunque possibile istituirne di nuovi. Laddove ciò non alteri l'allocatione finanziaria complessiva destinata all'ITI stabilita nei PO (interessati) non sarà necessaria una revisione degli stessi. Qualora, invece, la definizione di nuovi ITI o cambiamenti in quelli già istituiti conducano ad una variazione dello stanziamento complessivo indicato nei Programmi sarà necessaria una modifica dei PO sottoposta a decisione della Commissione¹⁴.

Figura 2.1. Esempio di Investimento territoriale integrato per lo sviluppo urbano



Fonte: Schema di ITI tratto dalle presentazioni ppt della Commissione illustrate al Gruppo Azioni Strutturali.

2.6 Lo strumento dell'ITI nelle Aree interne

Dal punto di vista degli strumenti di governance da utilizzare per l'attuazione della strategia per le aree interne, l'AP prevede che la stessa venga implementata attraverso la definizione di Accordi di Programma Quadro (quale strumento di cooperazione interistituzionale tra Regioni, AACC ed Enti locali).

¹⁴ Cfr. draft guidance fiche "Integrated territorial investment (ITI)" versione 3 del 28/01/2014.

L'utilizzo dell'APQ non preclude la possibilità di utilizzare altri strumenti normati (ITI/CLLD) per l'attuazione dei singoli progetti (di sviluppo locale). Questi dovranno però convergere all'interno dell'APQ¹⁵.

L'ITI rappresenta quindi uno strumento (di programmazione) ulteriore, a complemento dell'APQ, che dovrebbe focalizzarsi sul contributo dei Fondi SIE all'attuazione della Strategia d'area, esplicitando le azioni/misure dei PO che concorrono alla realizzazione degli interventi identificati nell'APQ.

L'ITI potrà coprire tutte le aree selezionate dall'amministrazione, oppure potrà essere utilizzato quale modalità di sviluppo locale di una specifica area, come emerge dall'analisi dei POR laddove in diversi casi si rimanda a un ITI regionale (ricomprensivo cioè tutte le aree interne selezionate dalla Regione), mentre altre amministrazioni hanno optato per un ITI d'area, riservandone l'applicazione solo ad una specifica zona.

Ferma restando la flessibilità dello strumento che consente alle amministrazioni di individuare i modelli più adeguati alle esigenze territoriali, in linea di massima l'ITI potrebbe contenere¹⁶:

- Il volume finanziario complessivo, la partecipazione dei singoli Fondi SIE, e gli assi prioritari dei PO coinvolti che concorrono finanziariamente all'ITI;
- Gli obiettivi specifici dei PO e le azioni che contribuiscono all'ITI, i risultati attesi, gli orientamenti per la definizione dei criteri di selezione;
- Informazioni sulle azioni collegate all'ITI ma attuate esternamente¹⁷;
- Il coordinamento con altri elementi del PO come gli strumenti finanziari, lo sviluppo locale partecipativo (CLLD), l'assistenza tecnica, altri programmi;
- La descrizione del sistema di gestione e controllo (se l'ITI verrà gestito dall'amministrazione o si prevede di delegare a terzi alcune funzioni dell'AdG o l'attuazione delle parti dei programmi coinvolti) sottolineando lo scopo dell'eventuale delega a terzi (es. al Comune).

Sotto il profilo dell'attuazione possono essere individuate due modalità:

- a) la Regione mantiene in capo a sé la gestione/attuazione dell'ITI in quanto le autorità locali non dispongono, ad esempio, di un'adeguata capacità amministrativa e delle strutture necessarie alla sua implementazione¹⁸;
- b) l'amministrazione delega alcune funzioni di gestione o l'attuazione delle parti dei programmi che concorrono all'ITI ad un terzo (es. il Comune).

Nella prima ipotesi l'amministrazione, pur mantenendo in capo a sé la gestione, può comunque dotarsi di una struttura che la supporti nella realizzazione dell'intervento integrato.

Potrà essere allo scopo istituito un comitato di pilotaggio, in cui siedono le AdG di tutti i Fondi SIE coinvolti e i rappresentanti degli stakeholders locali, con funzioni di indirizzo e coordinamento della procedura di

¹⁵ Cfr. "Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance"; Documento tecnico collegato alla bozza di AP trasmessa alla CE il 09/12/2013.

¹⁶ Cfr. "Scenarios for Integrated Territorial Investments" - Directorate-General for Regional and Urban Policy - ottobre 2015. Il documento propone alcuni modelli esemplificativi di ITI per diverse tipologie di aree (urbane, rurali ecc.) che, come sottolineato dalla CE, non devono essere necessariamente seguiti ma possono rappresentare schemi da cui prendere ispirazione.

¹⁷ Le guide orientative della CE sul tema sottolineano che "Nel caso in cui solo una parte della strategia territoriale è supportata tramite i fondi SIE (in particolare tramite ITI) la strategia nel suo complesso dovrà essere implementata con un approccio integrato", da ciò sembra dunque evincersi che verso gli obiettivi individuati nell'ITI potranno convergere anche risorse di altri Programmi europei e nazionali [cfr. Draft guidance Fiche for desk officer, Integrated Territorial Investment (ITI), version 3, 28/01/2014].

¹⁸ Tale scelta potrebbe essere rivista nel corso della programmazione quando (ad esempio) a seguito di un investimento in termini di rafforzamento della capacità amministrativa delle autorità locali queste acquisiscono le competenze necessarie alla gestione di un ITI.

attuazione. Tale comitato nella fase di preparazione potrà istituire dei gruppi di lavoro (composti da esperti esterni o interni, o un mix tra i due, e da rappresentanti delle autorità locali) per la definizione dell'ITI. Durante la fase di attuazione, lo stesso potrà adottare procedure e linee guida per la definizione dei criteri di selezione dei progetti e l'elenco finale di quelli ammessi a finanziamento. In aggiunta potrà rivedere i report annuali sull'attuazione dell'ITI e fornire indicazioni ai Comitati di Sorveglianza dei PO coinvolti¹⁹.

Il comitato potrebbe essere affiancato da una task force incaricata, ad esempio, di:

- Organizzare incontri e gruppi di lavoro;
- Sviluppare e gestire le procedure di selezione dei progetti;
- Preparare i dati per i rapporti annuali e finale di esecuzione.

Si potrà, poi, eventualmente valutare la possibilità di avvalersi di agenzie di sviluppo regionali alle quali potrebbero essere affidati compiti di ausilio all'amministrazione nell'attuazione dell'ITI quali:

- Supporto alla definizione dei criteri di selezione e dei bandi/avvisi predisposti dalle autorità regionali;
- Partecipazione alla procedura di valutazione e selezione dei progetti;
- Assistenza nel monitoraggio e nella reportistica sui progressi negli indicatori definiti nel piano di attuazione dell'ITI;
- Partecipazione alle attività di valutazione relative alla dimensione territoriale degli investimenti e ruolo dell'ITI.

In tal caso le Agenzie si configurerebbero come soggetti attuatori. Il mancato affidamento formale di compiti di gestione dell'ITI non richiederebbe, infatti, la designazione quali OI²⁰.

Nel secondo caso la delega, ad esempio alle Autorità locali, di compiti tipici delle AdG (definizione dei criteri di selezione delle operazioni, pubblicazione degli avvisi, raccolta delle domande di pagamento dei beneficiari ecc.) implicherà che queste debbano essere individuate come OI²¹. Ne discende che gli OI dovranno istituire un proprio sistema di gestione e controllo idoneo a garantire la corretta gestione delle funzioni delegate, dovranno altresì predisporre la documentazione (linee guida, manuali, ecc.) diretta a definire l'organizzazione interna della struttura e le procedure di gestione, monitoraggio, erogazione dei contributi.

¹⁹ Cfr es. 3 relativo all'attuazione dell'ITI nel distretto Y (area urbana deprivata) contenuto nel documento della CE "Scenarios for Integrated Territorial Investments" (pag. 62)

²⁰ Si veda in proposito l'esempio relativo all'attuazione dell'ITI nella sub regione Z (area rurale) contenuto nel documento della CE "Scenarios for Integrated Territorial Investments" (pag. 45, 53-54).

²¹ Ciò trova riscontro nella nuova formulazione dell'art. 36 co. 3 proposta nelle modifiche al Reg. generale (COM (2016) 605) laddove, al fine di facilitare l'attuazione degli ITI, si chiarisce che solo nel caso alle autorità locali vengano delegati taluni compiti connessi alla gestione ed attuazione dell'ITI (es. la selezione delle operazioni) dovranno essere designati come OI.

Tabella 2.1. Caratteristiche principali dell'ITI

Investimento Territoriale Integrato	
Identificazione/caratteristiche generali	Strategia di sviluppo integrata e multisettoriale all'interno di un Piano d'azione pluriennale.
	Strumento di programmazione <i>multiasse</i> (diverso dall'asse, dalla misura o operazione) per facilitare il cofinanziamento di strategie <i>territoriali</i> integrate in un contesto di concentrazione tematica.
Fondi Coinvolti	Cofinanziato dal FSE e dal FESR, possibilità di un intervento complementare del FEASR e/o del FEAMP.
	Possibilità di sostenere strategie plurifondo, non obbligatorio (per il FESR) ma fortemente consigliato.
Territori eleggibili	Utilizzabile in tutti i tipi di territori (urbani, rurali, misti, multiregionali ecc. compreso INTERREG); condizione = coerenza del territorio e della sua strategia rispetto ai suoi bisogni e problemi specifici.
Collegamento ai Programmi	Contributo al rispetto degli obblighi di concentrazione tematica = declinazione delle priorità tematiche del PO al livello territoriale pertinente/coerente
	Multiasse per definizione (collegamento a minimo due assi di uno o più PO)
Modalità di <i>governance</i>	Nessun vincolo in merito alle modalità di <i>governance</i> dell'ITI salvo che per le aree urbane dove alle Autorità urbane devono essere obbligatoriamente delegate le funzioni di selezione delle operazioni, con conseguente individuazione delle stesse come OI.
	Possibilità di delega della gestione dei Fondi all'Autorità locale (ma non obbligatoria e non necessariamente delega totale – possibilità di soluzioni intermedie).

3. LA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE

Il processo di costruzione e definizione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) prende avvio, in coincidenza con l'avvio del ciclo di programmazione dei fondi comunitari disponibili per il settennio 2014-2020. L'idea di realizzare un progetto per queste aree viene lanciata ad ottobre 2012 dall'allora Ministro per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca, presentata ufficialmente a dicembre dello stesso anno e divulgata nel corso di un seminario tematico²².

Nelle note predisposte del Ministro, le aree interne sono provvisoriamente definite come «*quella vasta e maggioritaria parte del territorio nazionale non pianeggiante, fortemente policentrica, con diffuso declino della superficie coltivata e spesso affetta da particolare calo o invecchiamento demografico*»²³. Sono indicate a grandi linee le basi metodologiche, le motivazioni e gli obiettivi dell'idea progettuale che nei mesi successivi saranno sviluppate dal gruppo di lavoro appositamente costituito e denominato Comitato tecnico aree interne. Le considerazioni di partenza muovono dalla constatazione che una parte rilevante dell'Italia, le aree interne, dal secondo dopoguerra, ha subito, gradualmente, un processo di marginalizzazione. Si tratta di aree in calo demografico, talora sotto la soglia critica, con problemi legati all'occupazione e che rappresentano un costo anche per l'intera nazione. In molti casi queste aree sono caratterizzate da processi

²² "Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne", Roma, 15 dicembre 2012.

²³ "Un progetto per le aree interne dell'Italia. Note per la discussione", ottobre 2012.

di produzione e investimento poco efficienti, a causa della loro scala e della loro tipologia, da una forte instabilità idrogeologica associata alle modalità attuali di uso dei paesaggi.

Altri tipi di costi altrettanto rilevanti a carico della comunità nazionale sono connessi alla perdita di diversità biologica, alle difficoltà sempre più forti riscontrate dall'agricoltura di montagna e alla dispersione della conoscenza pratica (il saper fare locale). Ulteriore elemento giustificativo di una prospettiva ed un intervento nazionali, che si somma ai costi sociali rilevati, è il basso grado di accessibilità per la popolazione residente ai servizi considerati essenziali per il diritto di cittadinanza, sanità, istruzione e mobilità, cui si aggiunge la connettività virtuale. La ridotta accessibilità ai servizi di base, riduce grandemente il benessere della popolazione locale di queste aree e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui, anche dei nuovi potenziali residenti. Le aree interne del paese sono dunque realtà con importanti implicazioni sociali e politiche.

Da tali considerazioni nasce la SNAI, per costruire un quadro di riferimento nazionale capace di individuare problemi comuni e sperimentare soluzioni condivise in questi ambiti territoriali. Il documento che ha aperto il confronto pubblico in vista della definizione dell'Accordo di Partenariato per l'Italia, "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari" di dicembre 2012²⁴, riconosce le aree interne come una delle opzioni strategiche, insieme a Mezzogiorno e città, su cui il paese dovrà puntare nel settennio di programmazione 2014 – 2020. Le risorse finanziarie individuate per intervenire nelle aree interne sono quelle del ciclo di programmazione dei fondi europei 2014- 2020 che si sommano alla previsione di risorse ordinarie dedicate in Legge di Stabilità. I fondi europei sono volti a finanziare progetti di sviluppo locale mentre le risorse nazionali ad assicurare alle comunità coinvolte un miglioramento dei servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità.

In linea con le innovazioni metodologiche previste da Metodi e obiettivi, per individuare e cogliere i migliori target di area su cui intervenire, ad un tempo più bisognosi ma anche più ricchi di opportunità, la preferenza è quella di "andare" nei luoghi e coinvolgere il territorio e i suoi attori locali, in primis i comuni che insistono nelle aree interessate. La Strategia non si configura come un tradizionale programma di intervento nazionale chiuso e confinato a risorse date, ma come un insieme di attori interessati a esperienze progettuali, ispirati da un metodo d'azione e obiettivi condivisi per affrontare e interpretare in modo collettivo il tema aree interne, pur nella diversità delle soluzioni concrete. Questo metodo partecipato si riscontra anche nella fase di costruzione della Strategia che ha visto il coinvolgimento pubblico attraverso l'organizzazione di forum dedicati e la predisposizione di uno spazio web per discutere e condividere idee progettuali già in essere nelle aree interne del paese. Così concepita, la Strategia nazionale per le aree interne è stata trasmessa alla Commissione europea come allegato alla bozza di Accordo di Partenariato per l'Italia a dicembre 2013²⁵.

Tale documento descrive in maniera puntuale le motivazioni della Strategia, gli obiettivi, le azioni da intraprendere, la governance del processo e le risorse finanziarie da attivare. La trasmissione alla Commissione europea della bozza avanzata dell'Accordo a fine 2013, è stata seguita da una fase di interlocuzione informale che ha portato all'invio ufficiale del documento il 22 aprile 2014. Il negoziato formale si è concluso il 29 ottobre 2014, con l'adozione, da parte della Commissione europea, dell'Accordo

²⁴ "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", elaborato dal Ministro per la Coesione d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, alimentari e forestali, 27 dicembre 2012.

²⁵ "Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance", documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013 e disponibile su: http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2014/01/Strategia-nazionale_AreeInterne.pdf.

di Partenariato per l'Italia. Nel contempo la SNAI è stata adottata nel Piano Nazionale di Riforma come uno dei progetti strategici denominato "Criticità e opportunità: un paese che valorizza le diversità"²⁶.

Nel documento che definisce la strategia, le priorità e le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) dell'Italia al fine di perseguire gli obiettivi posti dall'Europa (l'Accordo di Partenariato), la SNAI, insieme alla strategia urbana, rappresenta la principale focalizzazione territoriale per il settennio 2014-2020. A differenza dell'opzione urbana, più allineata ad una dimensione ed attenzione anche europea, le aree interne costituiscono una scelta strategica propria dell'Italia con cui si punta a sollecitare territori periferici e in declino demografico, spesso connotati da vocazione prettamente rurale, verso obiettivi di rilancio socio-economico, anche come contributo alla ripresa del paese nel suo complesso.

3.1 Protagonisti della strategia

La Strategia Nazionale per le Aree Interne coinvolge tutto il territorio nazionale ed è stata sviluppata dopo un'approfondita fase iniziale di lettura e analisi delle aree caratterizzate da livelli accentuati di perifericità²⁷.

La lettura e l'interpretazione dei dati emersi hanno restituito una mappatura dettagliata di tali aree, che si configurano come un insieme articolato di sistemi locali intercomunali caratterizzati da un'organizzazione spaziale fondata su "centri minori", spesso di piccole dimensioni, e da un comune contesto ambientale, socio-economico e identitario. Si tratta, nel complesso, del 53% circa dei comuni italiani a cui fa capo il 23% della popolazione nazionale su una porzione di territorio che supera il 60% della superficie nazionale complessiva²⁸. Sono aree dotate di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere) ma, al contempo, segnate da un importante calo demografico, da una forte diminuzione della superficie agricola utilizzata (SAU) e da un allentamento del presidio sul territorio, con conseguente aumento del livello di rischio idrogeologico, di perdita di biodiversità e di fenomeni di inquinamento ambientale. Per raggiungere l'ambizioso obiettivo di contrastare e invertire i fenomeni di spopolamento di questi territori, la Strategia promuove la co-progettazione di interventi di sviluppo locale fortemente integrati con azioni di carattere nazionale volte ad assicurare, alle comunità coinvolte, condizioni di fruizione di servizi essenziali adeguate all'obiettivo di mantenere ovvero attrarre in queste aree la popolazione residente. Da qui, dunque, la necessità di coinvolgere molti soggetti e molti livelli di governo, primi fra tutti quei soggetti responsabili del disegno e della gestione dell'offerta dei servizi di istruzione, della salute e della mobilità in favore di tutta quella parte della popolazione che risiede in tali aree.

Il presidio della Strategia Nazionale per le Aree Interne è assicurato dal Comitato Tecnico Aree Interne, coordinato dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione territoriale-DPS e composto da: Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 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, Dipartimento Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport, ANCI - IFEL, INEA, ISMEA, ISFOL, UPI.

²⁶ Allegato al Documento di Economia e Finanza, 2014, Sezione III, Parte I, "La strategia nazionale e le principali iniziative", deliberato dal Consiglio dei Ministri l'8 aprile 2014 e successivamente anche nel Documento di Economia e Finanza, 2015, Sezione III, parte I, "Il cronoprogramma del governo", deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 Aprile 2015, al voce "La strategia: politica di coesione, mezzogiorno e competitività dei territori".

²⁷ La classificazione dei comuni in base al livello di perifericità è stata ottenuta attraverso un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al "centro di offerta di servizi" scolastici, sanitari e di trasporto ferroviario.

²⁸ Ci si riferisce alla somma delle aree classificate intermedie, periferiche e ultra-periferiche in base all'indicatore di accessibilità.

I diversi livelli di governo concorrono alla strategia con responsabilità differenti.

Le Regioni, per la loro vicinanza ai territori e per il fatto di gestire materie decisive per la realizzazione della strategia (gestione dei programmi regionali, programmazione regionale e territoriale, salute), avviano la selezione e propongono le aree-progetto sulla base dei criteri condivisi. Inoltre, gestendo i Programmi operativi regionali e i Programmi di sviluppo rurale, sono i primi finanziatori delle iniziative della Strategia condivisa, soprattutto in riferimento ai progetti di sviluppo locale. Decidono, dunque, all'interno dei POR e dei PSR l'ammontare di risorse dei Fondi (FESR, FSE, FEASR) da destinare alla strategia stessa e indicano gli obiettivi strategici che intendono perseguire, e le risorse finanziarie stanziare (ad esempio percentuali dedicate e variabili, a valere su diversi assi, un asse dedicato, l'assegnazione attraverso ITI, ecc.) e un chiaro riferimento alla tempistica dei progetti stessi. Infine le Regioni realizzano, d'intesa con il Centro e a valere sulle risorse addizionali o su loro risorse, gli interventi per i servizi essenziali della salute e della mobilità.

I singoli Comuni costituiscono l'unità di base della strategia e, in forma di aggregazione di comuni contigui, si candidano con le Regioni per la selezione delle aree-progetto. Inoltre, il prevalere nelle Aree interne di Comuni di piccole dimensioni implica che un'organizzazione in forma associata (sia questa più o meno formalizzata) e/o consortile dei Comuni è fondamentale per l'organizzazione dei servizi sul territorio. I Comuni, che parteciperanno, in forma associata, alla strategia, dovranno pertanto provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini individuali, attraverso la gestione associata di servizi essenziali di funzionalità per la strategia stessa (ovvero processi di unione/fusione).

Per alcuni servizi che richiedono una "visione di area vasta" e che sono di loro competenza – come ad esempio la mobilità – anche le Province costituiscono un interlocutore rilevante nell'ottica della *governance* multilivello.

Il Centro²⁹ concorda con le Regioni la scelta delle aree-progetto e del prototipo, garantendo la coerenza della selezione con i criteri adottati. Inoltre, definisce e realizza di intesa con le Regioni gli interventi di adeguamento dei servizi per l'istruzione di propria competenza, assicura l'intesa alle Regioni sugli interventi aggiuntivi che esse realizzano su salute e trasporto locale e assicura la verifica in itinere dell'attuazione della strategia. Centro e Regioni, insieme, garantiscono una politica ordinaria coerente nel campo dell'offerta, della gestione e della qualità dei servizi della salute, dell'istruzione e della mobilità e adottano interventi opportuni in tema di connettività.

La filiera istituzionale sopradescritta è affiancata dalle collettività delle aree interessate che, a vario titolo, sono chiamate a partecipare in maniera attiva al processo di costruzione e attuazione della strategia d'area. In coerenza con i nuovi indirizzi comunitari riguardanti il partenariato la Strategia, infatti, si rivolge in maniera paritaria a tutti i soggetti rilevanti del territorio e non solo a quelli rappresentativi³⁰.

Per immaginare le possibili "vie di fuga" per l'inversione delle tendenze demografiche in atto le linee guida del Comitato Tecnico suggeriscono di partire dai bisogni della cittadinanza e dalle risorse disponibili sui territori, di far leva su tutte le "forze" interne (istituzionali di cittadinanza e imprenditoriali), con un'intensa attività di *scouting* e coinvolgimento dei soggetti rilevanti, e di costruire progetti innovativi attorno alle "filieri cognitive" del territorio.

Il coinvolgimento dei cittadini nella costruzione della strategia consente, in base alla loro esperienza diretta, di adattare in maniera più precisa le politiche di sviluppo alle esigenze e alle opportunità reali. Inoltre, la

²⁹ Si denomina "Centro" l'insieme di responsabilità centrali che collaboreranno in maniera congiunta per fornire alla strategia la garanzia e lo sforzo di un'attenzione di 'sguardo nazionale' a beneficio delle comunità territoriali interessate e per l'interlocuzione stabile e costruttiva con le responsabilità regionali e con quelle territoriali intermedie.

³⁰ Cfr. Reg. (UE) N.1303/2013, art.5 "Partenariato e *governance* a più livelli".

partecipazione della società civile al processo aumenta la capacità di agire e assumere iniziative concrete e innovative, oltretutto, determinare un senso di identità comune e di responsabilità nella realizzazione delle attività. Il forte coinvolgimento delle popolazioni locali, tuttavia, non deve far intendere che la costruzione della strategia sia un processo chiuso e limitato ai singoli contesti ma, al contrario, deve essere in grado di allacciare un dialogo con istituzioni esterne come università e centri di ricerca o risorse esterne specializzate perché l'idea di base è guardare ai problemi e alle opportunità dell'area in "modo nuovo" e di considerare risposte innovative (per i servizi, i prodotti o i modi di operare) da cui possano scaturire soluzioni di più lungo periodo e sostenibili.

3.2 Gli indirizzi del Comitato Tecnico Aree Interne

L'obiettivo ultimo della Strategia è il miglioramento delle tendenze demografiche in atto: riduzione dell'emigrazione, attrazione di nuovi residenti, ripresa delle nascite, modifica della composizione per età a favore delle classi più giovani, secondo misure e modalità che differiranno a seconda dei contesti. Il contributo alla stabilizzazione della dinamica demografica inerziale dei sistemi locali delle aree interne diventa, quindi, un criterio fondamentale di valutazione del potenziale impatto dei progetti di sviluppo. Il punto di partenza per la costruzione della strategia d'area è perseguire contemporaneamente obiettivi localizzati di sviluppo e obiettivi sistemici di carattere nazionale. Per dar forza operativa agli interventi la Strategia individua, per ciascuna di queste due tipologie, degli obiettivi-intermedi strettamente interdipendenti:

- incremento del benessere della popolazione locale;
- ricostruzione e consolidamento della vitalità delle comunità locali;
- rafforzamento dei fattori di sviluppo locale e obiettivi specifici legati all'ambito di intervento prescelto;
- incremento dell'occupazione;
- riutilizzo del capitale territoriale non utilizzato;
- riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione

Oltretutto dall'individuazione di obiettivi condivisi e pertinenti, la forza operativa della strategia d'area è data dall'obbligo di individuare i risultati attesi, intesi come trasformazioni a cui il territorio ambisce, misurati attraverso "indicatori" e quantificati con valori obiettivo (target) la cui verifica di raggiungimento nei tempi prestabiliti sarà parte integrante e condizionante degli impegni programmatici. Risulta, dunque, cruciale l'individuazione della giusta concatenazione tra gli obiettivi prefissi, i risultati attesi e le azioni da intraprendere al fine del raggiungimento dei target individuati (logical framework). Queste innovazioni di metodo implicano, pertanto, la definizione di risultati concreti e di azioni chiare e circostanziate e per ciascuna di esse la definizione dei tempi previsti per l'attuazione unitamente ai requisiti di trasparenza e apertura delle informazioni. In fase iniziale vista la natura sperimentale dell'intervento e considerate le risorse nazionali inizialmente messe a disposizione per le politiche settoriali ordinarie, nella prima fase di attuazione della strategia le azioni sono concentrate in un numero limitato di aree, le cosiddette aree prototipo.

La selezione delle aree prototipo è stata effettuata attraverso un intenso lavoro di istruttoria aperta effettuato dalla Regione, in stretta collaborazione con il Comitato Tecnico Aree Interne, sulla base di criteri oggettivi condivisi e delle risultanze delle attività di identificazione geografica e mappatura delle aree interne effettuate dal comitato. La sperimentazione della strategia nelle aree prototipo serve a testare e

consolidare il metodo di progettazione locale - con l'elaborazione della strategia d'area e la sua attuazione attraverso un Accordo di Programma Quadro (APQ) - per poi estenderlo alle altre aree individuate.

3.2.1 Individuazione delle aree

L'individuazione delle Aree interne parte da una lettura policentrica del territorio italiano, cioè un territorio caratterizzato da una rete di Comuni o aggregazioni di Comuni (centri di offerta di servizi) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale. La metodologia utilizzata per l'individuazione delle aree si sostanzia in due fasi principali:

1. Individuazione dei poli, secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali;
2. Classificazione dei restanti comuni in 4 fasce: aree peri-urbane (di cintura); aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche, in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza.

La mappatura finale risulta, quindi, principalmente influenzata da due fattori: i criteri con cui selezionare i centri di offerta di servizi e la scelta delle soglie di distanza per misurare il grado di perifericità delle diverse aree. La classificazione dei comuni è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo.

Le fasce che si ottengono sono calcolate usando il secondo e terzo quartile della distribuzione dell'indice di distanza in minuti dal polo prossimo, pari circa a 20 e 40 minuti. È stata poi inserita una terza, oltre 75 minuti, pari al 95-esimo percentile, per individuare i territori ultra periferici.

Nell'ambito della suddetta classificazione e mappatura effettuata dal Comitato Tecnico, le Regioni, sulla base di criteri generali condivisi, selezionano le potenziali aree progetto. Si avvia così una fase di istruttoria finalizzata alla selezione dell'area prototipo.

Questa fase prevede di combinare analisi desk di indicatori statistici ad indagini di campo, in modo da valutare le tendenze in atto, demografiche e produttive, la qualità dei servizi essenziali e l'effettiva possibilità di raggiungere standard adeguati di offerta, le potenzialità e le capacità progettuali e attuative nei cinque ambiti di intervento individuati dalla strategia nazionale: tutela del territorio; valorizzazione delle risorse naturali e culturali e del turismo; sistemi agro-alimentari; saper fare e artigianato; risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile³¹.

3.2.2 Linee guida per la definizione della strategia d'area-progetto

Nella sua funzione di indirizzo e accompagnamento alla strategia, il Comitato Tecnico ha predisposto delle linee guida per la costruzione della "strategia di area-progetto"³² nelle quali il processo di costruzione della strategia d'area viene suddiviso in quattro tappe principali. Tutte e quattro le fasi si basano sul presupposto che il progetto d'area debba essere "montato nei luoghi" e, quindi, i primi protagonisti di tale processo sono le collettività territoriali e i loro referenti locali e regionali, coadiuvati dalle amministrazioni centrali referenti dei temi oggetto dell'intervento (istruzione, mobilità, salute, ecc.).

Nello specifico, la prima tappa vede il referente d'area coinvolgere, attraverso focus group e altri strumenti, istituzioni, associazioni, cittadini, imprenditori e attori rilevanti nella redazione di un documento informale. Regione e Comitato affiancano il Referente nell'attività di coinvolgimento del partenariato attraverso esperti dedicati. Questa prima fase mira a redigere un documento informale, denominato 'Bozza di idee per la discussione', da inviare alla Regione e al Comitato Tecnico Aree Interne. Questa Bozza, sulla base degli

³¹ Cfr. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato 2014/2020.

³² Linee guida per costruire una "Strategia di area-progetto", novembre 2014.

esiti delle analisi riguardanti le “condizioni iniziali” dell’area e le sue “tendenze evolutive” senza intervento, propone un’idea guida per realizzare il cambiamento, relativa ai servizi essenziali e allo sviluppo, indicando i soggetti su cui si intende puntare e la filiera cognitiva che si intende costruire. Sull’idea guida si sviluppa la consultazione con i Comuni e con gli “innovatori” presenti nel contesto locale, fino alla definizione di una Bozza di Strategia. Sulla base di questa bozza, nella seconda fase, il referente d’area, la Regione e il Comitato elaborano il 'Preliminare alla definizione della strategia: priorità di intervento'.

Dalle idee si passa, quindi, a prevedere azioni, risultati e tempi per conseguirli e a stimare le risorse necessarie per la loro realizzazione. La terza tappa è dedicata al coinvolgimento dei soggetti che possono contribuire ad affinare il documento, definendo i progetti, i criteri di valutazione, i risultati attesi e i relativi indicatori con cui misurarli e le disponibilità finanziarie sui Programmi o su fonti ordinarie per ciascun intervento individuato. Il risultato è la strategia d’area-progetto, che dovrà anche argomentare la coerenza delle azioni individuate con l’obiettivo generale di miglioramento delle condizioni di vita dell’area e la loro effettiva realizzabilità. Nella quarta fase la strategia d’area progetto viene sottoposta all’approvazione del Comitato Tecnico Aree Interne e della Regione. Una volta approvata la proposta di strategia si potrà procedere alla predisposizione dell’Accordo di Programma Quadro.

L’Accordo di Programma Quadro prevede la costituzione di un Comitato di coordinamento (composto dai soggetti sottoscrittori), di una Segreteria tecnica (guidata dall’Amministrazione di coordinamento, con la partecipazione anche di soggetti delle Amministrazioni locali) e di un Team di campo (specialisti del tema oggetto dell’intervento che lavorano anche sul campo). Ciascun territorio individuato entrerà a far parte di una Federazione di progetti per le aree interne³³, che offrirà servizi di monitoraggio, valutazione in itinere e assistenza e agevererà lo scambio di buone pratiche.

3.2.3 Il prerequisito generale della gestione dei servizi comunali

Affinché i Comuni rientranti in aree progetto partecipino alla Strategia Nazionale è necessario che sottoscrivano forme appropriate di gestione associata di funzioni (fondamentali) e servizi (nelle forme previste dall’ordinamento: convenzione, unioni o fusioni) che siano “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”. L’Accordo di Partenariato stabilisce, infatti, che prerequisito essenziale della strategia di sviluppo è la gestione in forma associata di funzioni (fondamentali) e di servizi, tale requisito mostra l’esistenza di un assetto continuativo ed efficiente per l’erogazione di suddetti servizi nonché un livello più appropriato di esercizio delle funzioni fondamentali. Essa è anche sintomo dell’esistenza di quella maggiore capacità di progettazione e attuazione di un’azione collettiva di sviluppo locale, nel senso richiesto dalla strategia nazionale per le “aree interne”. I comuni che parteciperanno alla strategia nazionale aree interne *“dovranno, quindi, provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini, attraverso la gestione associata di servizi”*. La verifica in sede istruttoria del pre-requisito della gestione associata di funzioni e servizi è discriminante ai fini dell’ammissibilità delle aree-progetto alla strategia e di conseguenza alla sottoscrizione dell’Accordo di programma quadro che darà attuazione alla strategia stessa.

³³ La “Federazione nazionale dei progetti Aree Interne” serve a promuovere e facilitare i risultati della strategia attraverso la condivisione e la prova comune di esperienze che facciano proprie e rendano note le istanze di metodo e di merito della Strategia. Verrà dunque costruita e messa disposizione dei soggetti interessati una piattaforma di conoscenze e competenze, anche con la finalità di favorire lo scambio di esperienze fra progetti che concorrono al medesimo obiettivo in favore dello sviluppo delle aree interne.

3.3 Processo di istruttoria per l'individuazione delle Aree Interne in Basilicata

Il processo di istruttoria per l'individuazione delle Aree Interne in Basilicata prende avvio nel luglio 2014 con la realizzazione del primo incontro plenario. La Regione Basilicata nella fase di preselezione dei territori su cui far ricadere gli interventi della programmazione 2014 - 2020 in favore delle aree interne e del territorio su cui avviare la sperimentazione del progetto prototipale individua quattro aree:

- 1) Mercure - Alto Sinni – Val Sarmento che comprende i comuni di: Calvera, Carbone, Castronuovo di Sant'Andrea, Chiaromonte, Fardella, Francavilla in Sinni, San Severino Lucano, Senise, Teana, Viggianello, Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Rotonda, Cersosimo, Noepoli, San Costantino Albanese, San Paolo Albanese, Terranova di Pollino, San Giorgio Lucano;
- 2) Montagna Materana che comprende i comuni di: Accettura, Aliano, Cirigliano, Craco, Gorgoglione, Stigliano, San Mauro Forte, Oliveto Lucano;
- 3) Alto Bradano che comprende i comuni di: Acerenza, Banzi, Forenza, Genzano di Lucania, Oppido Lucano, Palazzo San Gervasio, San Chirico Nuovo, Tolve;
- 4) Marmo Platano che comprende i comuni di: Balvano, Baragiano, Bella, Castelgrande, Muro Lucano, Pescopagano; Ruoti.

Tali aree sono oggetto di visita della delegazione dei rappresentanti del Comitato Nazionale Aree Interne nel luglio 2014. Il Comitato predispone il "Rapporto di Istruttoria della selezione delle Aree Interne nella Regione Basilicata" nel febbraio 2015, dal quale si evince che le quattro aree territoriali preselezionate dalla Regione Basilicata sono tutte candidabili alla Strategia Nazionale per le Aree Interne. In particolare dal Rapporto emerge che:

- l'area Mercure Alto Sinni Val Sarmento "è da considerarsi candidabile e detiene elementi interessanti nell'ottica prototipale";
- l'area Montagna Materana "è l'area più interna tra quelle individuate ed è l'unica area non di confine";
- le ulteriori due aree sopracitate, rispetto alle altre due, sono quelle con la totalità di comuni classificati come "Ultraperiferici" e con gli indici demografici più preoccupanti in termini di: variazione di popolazione residente nel periodo tra il 1971 e il 2011; minore incidenza della popolazione con età compresa tra i 0 e i 16 anni al 2011; maggiore incidenza della popolazione con età maggiore di 65 anni al 2011.

Prendendo atto di tali considerazioni, l'amministrazione regionale, con delibera di giunta n. 489 del 17 aprile 2015, stabilisce che le aree su cui sperimentare inizialmente la strategia per le aree interne sono: l'area del Mercure Alto Sinni Val Sarmento e l'area Montagna Materana. Con successiva delibera (n. 649 del 19 maggio 2015) la giunta regionale, dato atto che la Delibera CIPE n. 9/2015 dispone che deve essere individuata una sola area pilota per ciascuna regione su cui attivare in forma sperimentale le risorse della Legge Nazionale di Stabilità 2014, individua l'area – progetto Montagna Materana come area su cui sperimentare (progetto pilota) la Strategia Nazionale Aree Interne individuando nel Comune di Stigliano il Comune Referente. Con la stessa delibera, inoltre, stabilisce che l'area Mercure Alto Sinni Val Sarmento deve avviare la definizione della Strategia di Area con la stessa tempistica e secondo procedure simili a quelle previste dalla Delibera CIPE n. 9/2015 e dalle "Linee Guida per costruire una Strategia di Area – Progetto".

Nell'ambito di queste disposizioni regionali, è stato individuato quale Referente regionale per le Aree Interne l'Autorità di Gestione del PO FESR.

4. RUOLO DEL PARTENARIATO NEL PROCESSO DI DEFINIZIONE DELLA STRATEGIA AREE INTERNE DELLA MONTAGNA MATERANA

4.1 Costruzione del partenariato - Individuazione (mappatura) degli stakeholders

L'area interna della Montagna Matera costituisce una porzione davvero marginale del territorio, non per estensione o importanza, concetti sempre relativi e che si prestano a svariate e differenti interpretazioni, quanto piuttosto in termini numerici assoluti: numero di abitanti, numero di imprese, numero di alunni, numero di pazienti, numero di automezzi, ecc. Tale implacabile ed incontrovertibile realtà dei numeri lascia poco spazio alle interpretazioni.

Rispetto ad una simile realtà, contenuta quantitativamente, la lista dei Soggetti che a vario titolo rappresenta gli Stakeholder a livello nazionale, regionale e locale rispetto alla Strategia da realizzare per l'Area, appare decisamente rilevante:

- I sindaci degli otto comuni, il loro referente politico e il loro referente tecnico;
- Il referente della Regione;
- Il referente del Ministero;
- Soggetti partecipati degli enti locali;
- Associazioni di categoria;
- Università di Basilicata e altre università eventualmente interessate;
- Parchi;
- Gal;
- Aziende e imprese locali;
- Aziende nazionali e internazionali;
- Centri studi;
- Azienda Sanitaria;
- Istituti scolastici
- Pro Loco;
- Associazioni culturali e sportive.

Va da sé, che una lista simile appare sovradimensionata rispetto ad un'area che come abbiamo detto è molto limitata.

Da qui l'esigenza operativa di servirsi da parte dell'AdG FESR soprattutto del ruolo dei Sindaci, vero e proprio presidio di democrazia e rappresentatività, una sorta di front office per i cittadini in comuni piccoli e piccolissimi come quelli della Montagna Matera, che spesso sono ampiamente sotto i mille abitanti.

In definitiva, sono stati utilizzati i Sindaci, profondi conoscitori delle proprie micro realtà, per individuare gli stakeholder e gli opinion leader da invitare a livello locale, mentre per le altre categorie, ad esempio quelle

rappresentative delle realtà economico e sociali, si è proceduto in maniera diretta da parte dell'AdG FESR che, ad esempio, ha invitato sempre agli incontri d'interesse il Partenariato Economico e Sociale (PES).

La partecipazione, tuttavia è stata altalenante ed in funzione del tema trattato, molto più viva su quelli più vissuti dai cittadini quali la sanità e la scuola, meno su temi come lo sviluppo locale a differenza di quanto successo a Craco durante il primo incontro, al quale hanno partecipato anche le imprese e le loro rappresentanze.

Su quest'ultimo argomento, si è riscontrata un'assenza delle imprese, anche di quelle del settore agricolo, le più rappresentative dell'economia del territorio.

4.2 Coinvolgimento degli stakeholders nel processo partenariale e nella definizione della strategia (fase di ascolto dei territori e definizione della strategia)

Nella fase preliminare della Strategia, si specifica correttamente che "La strategia viene costruita e portata avanti col coinvolgimento effettivo e non retorico delle comunità interessate. Saranno attivate tutte le forme di partecipazione per coinvolgere la popolazione, ma per ogni azione saranno indicate le persone responsabili. Il progetto parte dai luoghi e dalle persone, non dalle risorse e dai progetti. In una piccola comunità ci vogliono esperienze nuove, che non siano imperniate sul circuito della spesa. Anche a Strategia avviata possono emergere idee semplici ma risolutive che non richiedono per forza grandi investimenti. Spesso l'innesco di grandi progetti è dato da piccole azioni."

Vediamo allora come ha funzionato effettivamente il processo partenariale sui maggiori temi trattati.

<p>Ruolo dei Sindaci</p>	<p>I Sindaci hanno avuto un ruolo determinante nel processo di definizione della strategia, sono stati infatti il collegamento tra il programma delle aree interne ed il territorio. Hanno consentito anche il collegamento con gli uffici comunali, al fine di garantire il necessario supporto delle strutture locali. Infine rispetto al pre-requisito dell'associazionismo, la loro azione è stata per certi aspetti ancora più efficace, garantendo il raggiungimento del risultato. Possiamo affermare che i Sindaci sono stati il fulcro del processo di concertazione. Essi sono risultati davvero rappresentativi delle loro comunità e dei cittadini e, laddove non riuscivano a garantire direttamente un contributo, si sono attivati per l'individuazione dei referenti territoriali specifici sui temi d'interesse. Il loro impegno è stato sempre costante, al di là del colore politico di appartenenza.</p>
---------------------------------	--

<p>Rapporto tra le Autorità di Gestione</p>	<p>L'interlocuzione tra le AdG relative ai 3 Fondi (FESR, FEASR e FSE) ha funzionato, non ci sono stati particolari conflitti e/o contrapposizioni sugli interventi.</p>
--	--

<p>Rapporto con il Comitato Aree Interne (livello Nazionale)</p>	<p>Il rapporto con il Comitato è stato complesso, anche a causa della distanza, ma soprattutto per una difficoltà e differenza nel linguaggio utilizzato, dal momento che le Autorità di Gestione in termini di procedura per l'attivazione delle risorse e la realizzazione degli interventi devono necessariamente utilizzare il linguaggio e le procedure dei Fondi SIE, mentre il Comitato spesso utilizza un linguaggio diverso e più didascalico, magari anche più utile dal punto di vista della comunicazione, ma che si scontra necessariamente con i procedimenti necessari.</p> <p>Anche il rapporto con il Referente per la Strategia a livello regionale non si è tradotto in una semplificazione delle procedure rispetto agli strumenti da utilizzare, questi ultimi comunque sempre stati percepiti come calati dall'alto.</p>
---	--

<p>Rapporto con gli Stakeholder "territoriali"</p>	<p>Con il termine Stakeholder "territoriale" intendiamo tutti quei soggetti che hanno partecipato al processo in quanto espressione del territorio e non delle istituzioni coinvolte direttamente quali le Amministrazioni.</p> <p>Tra questi, si sono particolarmente distinti nel contributo apportato, alcuni "opinion leader" che sul tema di riferimento godevano di un'autorevolezza e di una stima da tutti riconosciute, ciò è avvenuto ad esempio sul tema della scuola e sulla sanità ed in parte anche sui trasporti.</p> <p>Purtroppo non vi è stata la stessa partecipazione attiva su altri temi di grande rilevanza quali l'agricoltura, lo sviluppo locale e l'imprenditorialità, dove invece non vi è stato il medesimo afflato e spesso è addirittura prevalsa la conflittualità tra i soggetti coinvolti.</p> <p>In sintesi possiamo perciò affermare che le maggiori criticità nel processo di partecipazione territoriale hanno riguardato:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Difficoltà nel coinvolgimento dei rappresentanti di interessi (stakeholder) a livello locale, tranne che su temi di estrema rilevanza e necessità quali la sanità e la scuola; – Scarsa fiducia nel processo partecipativo in sé e nelle decisioni/proposte assunte; – Assenza di continuità, si è proceduto per salti (incontri di partenariato), ma non c'è stata costanza nel processo partecipativo; – Eccessiva lungaggine del processo, rispetto alle Comunità interessate spesso molto diradate sia per numero di abitanti che per distanza geografica.
---	--

5. LA STRATEGIA AREE INTERNE DELLA MONTAGNA MATERANA

5.1 Contesto di riferimento

La Strategia per le Aree Interne della Montagna Materana è stata elaborata in coerenza con la Strategia nazionale per le aree interne (vedi Cap.3) con la finalità di far fronte alle difficoltà dei comuni maggiormente lontani dai servizi essenziali (scuola, sanità e mobilità). Proprio in questi comuni si assiste ad un grave calo demografico e ad un mancato sviluppo e degrado del capitale culturale e paesaggistico con conseguente aggravamento del fenomeno dello spopolamento.

Al fine di stimolare un'inversione di tendenza demografica, si è immaginato di innalzare complessivamente la qualità dei servizi e delle opportunità offerte attraverso: il miglioramento della manutenzione del territorio, l'assicurazione di un livello di benessere e inclusione sociale dei cittadini, l'incremento della domanda di lavoro, il miglior utilizzo del capitale territoriale.

Pertanto, le risorse stanziare per l'Area Interna Montagna Materana sono state indirizzate principalmente nei settori connessi ai servizi essenziali: istruzione, sanità e mobilità, mentre le attività territoriali funzionali attivate durante il processo di definizione della Strategia hanno definito il "cosa fare".

Inoltre, i fondi messi a disposizione a livello nazionale e dai programmi comunitari 2014-2020, oltre ad eventuali risorse aggiuntive (es. PO Val d'Agri e PO Senesese), sono stati utilizzati anche per le finalità nei seguenti settori: sviluppo economico ed agricolo (imprese), efficientamento energetico, inclusione sociale (socio sanitario e socio-assistenziale), edilizia scolastica, turismo, azioni formative.

La Regione Basilicata ha destinato all'ITI Aree Interne una importante dotazione finanziaria per l'attivazione di 4 strategie per le aree interne. Di fatto, con la deliberazione n. 53/2017, sulla base di parametri di svantaggio delle singole aree e delle rispettive dinamiche, si è provveduto a ripartire una dotazione pari a circa 117,5 milioni di euro di cui 90 derivanti dal Programma Operativo FESR Basilicata 2014-2020. Di tale dotazione è stata trattenuta una parte pari al 5% destinata ad una quota premiale da attribuire rispetto a parametri di performance tra le 4 aree.

L'area Montagna Materana ha visto attribuirsi una dotazione finanziaria pari a 27,4 milioni di euro di cui 21,11 a valere sul PO FESR Basilicata 2014-2020, 0,8 sul PO FSE, 5,51 sul PSR Basilicata 2014-2020.

Prima dell'approvazione della strategia dell'area, la Regione Basilicata ha posto in essere delle attività tese a dare un rapido avvio linee strategiche che si andavano delineando nei documenti della strategia. In primis occorre citare l'attività di individuazione degli interventi sulla viabilità che ha interessato tutti i 42 comuni rientranti nelle 4 aree interne e attivando 40 dei 90 milioni di euro del PO FESR Basilicata. Tale attività si è conclusa tra dicembre 2017 e gennaio 2018 portando alla individuazione puntuale degli interventi. L'area Montagna Materana ha avuto modo di definire congiuntamente all'amministrazione regionale 28 interventi per un totale di 9,6 milioni di euro.

In Basilicata, infine, si è puntato fortemente sulla possibile creazione di Unione tra i Comuni o almeno su forme strutturate di gestione associata da parte dei Comuni stessi, ciò sia per una dispersione geografica e demografica acuta, sia per gestire la strategia di area nel rispetto di quanto riportato testualmente dall'Accordo di Partenariato: *"Quanto ai Comuni partecipanti a ogni area-progetto, essi realizzeranno (se non già esistenti), forme appropriate di associazione di servizi (anche unioni o fusioni) 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 locale finanziati."*

Sulla base di tali presupposti, per l'individuazione degli attori chiave da coinvolgere nel processo di definizione della strategia di area a livello territoriale, si è passati per ciascun Comune coinvolto prima all'indicazione dei referenti politici e tecnici e successivamente all'individuazione dei portatori di interesse

da coinvolgere nelle attività di definizione della strategia di area (istituzioni, associazioni, cittadini, imprenditori, Aziende Sanitarie, distretti scolastici, agenzie per lo sviluppo). Inoltre sono stati coinvolti i Partenariati Economici e Sociali (PES) afferenti ai tre Programmi regionali FESR, FSE e FEASR.

La Strategia è il risultato di un processo di pianificazione che ha visto lo sviluppo di documenti intermedi quali la bozza di strategia e il preliminare di strategia. Un passaggio fondamentale nell'iter si registra a dicembre del 2016 con l'approvazione del Preliminare di Strategia della Montagna Materana. Il Preliminare di Strategia non è un mero passaggio formale né un atto programmatico dall'alto verso il basso, bensì esso scaturisce dal lavoro congiunto posto in essere nell'area con tutti gli attori interessati, attraverso una intensa azione di scouting, di approfondimento e di confronto.

In esso risiede la vera espressione di un territorio che ha ben compreso le sue debolezze contingenti e strutturali e vuole cercare davvero di risolvere le sue maggiori criticità: spopolamento, assenza e/o debolezza nei servizi, mancanza di lavoro e scarso sviluppo.

Per questi motivi il Preliminare di Strategia può essere indicato a ragione come un vero e proprio documento strategico territoriale.

Da evidenziare, che tutte le attività territoriali di ascolto e coinvolgimento delle comunità locali per definizione della strategia e di tutte le sue componenti sono state organizzate e coordinate dall'AdG PO FESR in collaborazione con le AdG PO FEASR e PO FSE, sempre con il supporto degli Uffici interessati della Regione Basilicata e del Comitato tecnico per la strategia nazionale.

5.2 Analisi dei singoli temi

Sviluppo Locale

In particolare sullo Sviluppo Locale, si è avuta la maggiore "asimmetria informativa" tra la strategia ed il contesto locale. La partecipazione agli incontri e la capacità di proposta dei territori è stata per lo più ridotta e discontinua. Inoltre, è singolare che proprio su un tema fondamentale per le imprese, vi sia stata una scarsa partecipazione sia a livello di imprese singole, ma anche delle Associazioni datoriali, perfino di quelle agricole ampiamente rappresentative del tessuto economico locale, per lo più agricolo, nonostante le premesse positive del primo incontro a Craco, cui non è seguita la partecipazione sperata.

Sanità

Si è trattato del tema più sentito e più partecipato, poiché incide direttamente sulla qualità della vita delle persone e delle famiglie, si pensi ad esempio alla questione dell'Ospedale di Stigliano. L'argomento specifico più discusso ha riguardato "l'emergenza – urgenza", in particolare gli Amministratori locali conoscevano molto bene la situazione rispetto ai 3 Poli sanitari di Policoro, Matera e Potenza. Tutto ciò ha permesso una discussione molto accesa, ma viva e densa di proposte.

Scuola

Vale quanto detto per la Sanità, il tema è molto vissuto e di conseguenza la partecipazione al processo territoriale è stata molto elevata anche grazie al fatto di avere una filiera di rappresentanza più corta rispetto ad altri temi tratti come lo sviluppo locale. Nel caso della scuola, il Comune capofila Stigliano ha

guidato il ragionamento e la presenza all'interno del Partenariato tecnico di una Dirigente Scolastica particolarmente illuminata ha dato slancio alla discussione, anche in termini di proposte.

Agricoltura

Per quanto riguarda l'attuazione del Programma Leader si è deciso di procedere attraverso i GAL ricompresi nel territorio delle aree interne, tuttavia proprio sulla procedura di assegnazione è in corso un complesso e viscerale contenzioso giurisdizionale amministrativo. Il contenzioso vede contrapposti l'un l'altro Comuni dell'Area Interna che dovrebbero cooperare nell'attuazione della Strategia Area Interna. La mancata attivazione della Strategia SLTP (Sviluppo locale di tipo partecipativo) LEADER va ad incidere negativamente sull'attuazione della Strategia Aree Interne. Oltre a ciò, occorre segnalare nel complesso una generale assenza delle parti datoriali, incluso i rappresentanti delle Associazioni agricole che ha fatto mancare il necessario e positivo contributo delle imprese al processo.

Associazionismo

Sono stati finalizzati Accordi a livello di Giunte Comunali, poi verificati a livello regionale sia dall'AdG FESR che dall'Ufficio Autonomie Locali al fine di pervenire a Schemi condivisi.

Di certo come recita la Strategia *“L'associazione dei comuni non può essere solo un fatto burocratico. Bisogna creare dei luoghi in cui i ragazzi hanno un ruolo attivo. Non è il puro dato economico quello su cui bisogna lavorare. Abbiamo visto che in certi territori la crescita del Pil ha perfino accentuato certi fenomeni di disgregazione comunitaria”*, tuttavia su questo tema dell'associazionismo tra Comuni è stato fatto molto più che un primo passo ed il sentiero ormai è tracciato.

5.3 Strumento di intervento: il Focus con gli Amministratori

Per poter procedere alla valutazione preliminare sull'area pilota Montagna Materana è stato organizzato un Focus con le Amministrazioni Comunali che ha avuto la finalità di analizzare il processo che ha condotto alla definizione della strategia di sviluppo definita per l'area interna, focalizzando l'attenzione su diversi aspetti sia interni che esterni alla stessa.

A tal fine è stato organizzato, in stretta collaborazione con l'Autorità di Gestione del PO FESR, un Focus dedicato, che si è tenuto il 31 ottobre 2019 presso la Regione Basilicata e che ha visto la partecipazione di tutti i Comuni dell'Area Pilota Montagna Materana.

Per l'occasione è stato somministrato un questionario, elaborato ad hoc (Allegato 1), finalizzato a valutare:

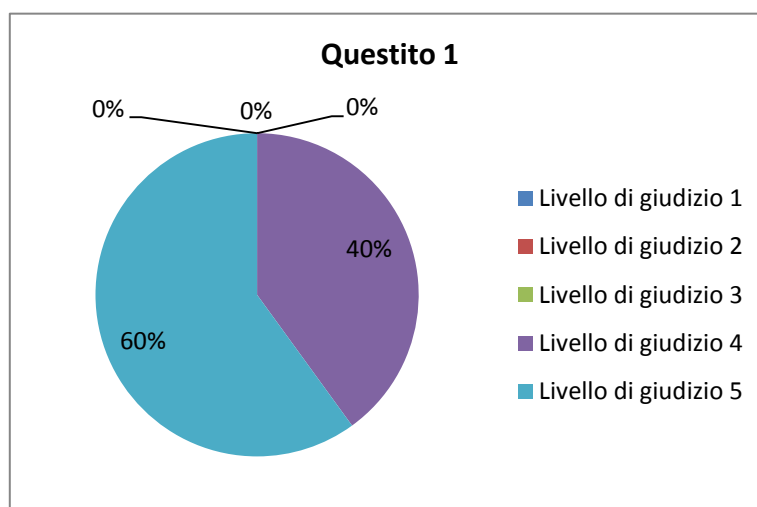
- **Grado di consapevolezza dell'esistenza di una strategia di sviluppo delle aree interne;**
- **Conoscenza dei contenuti della strategia;**
- **Condivisione dei contenuti e dei fini della strategia;**
- **Grado di partecipazione attiva alla definizione della strategia;**

Di seguito si riportano le risultanze principali del questionario, composto in parte da domande chiuse e in parte da domande aperte, per un'analisi completa si rimanda all'Allegato 2.

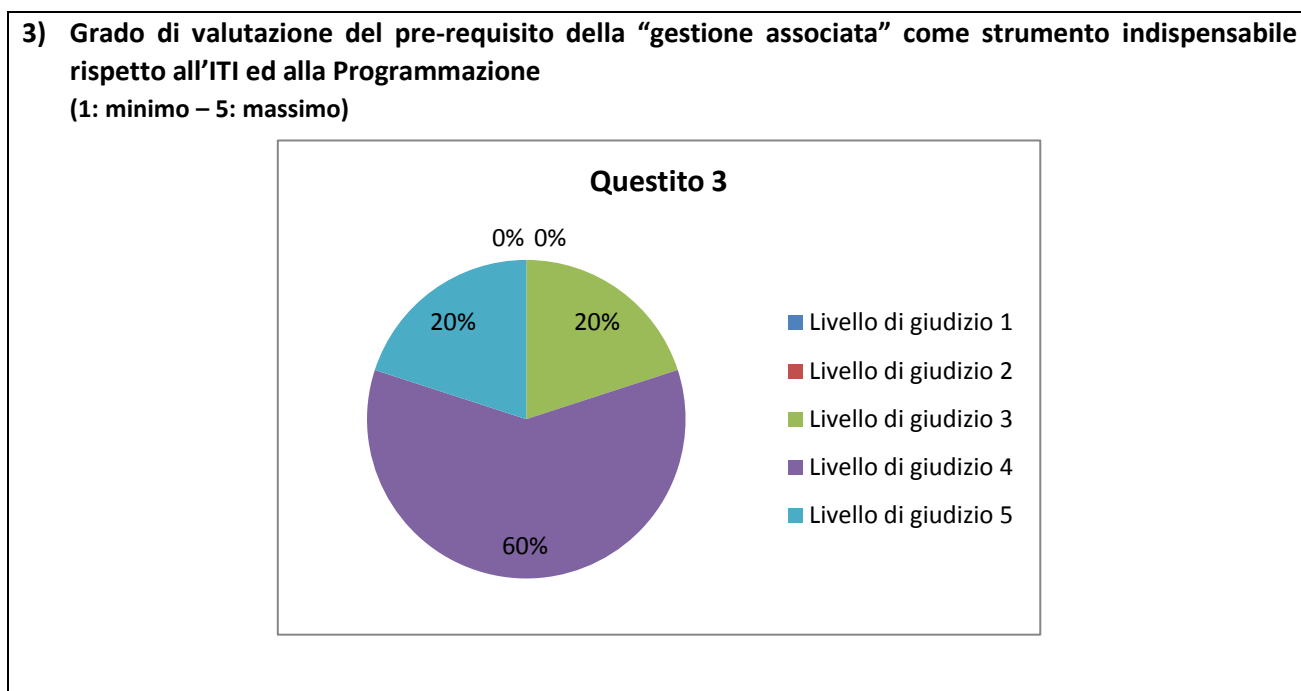
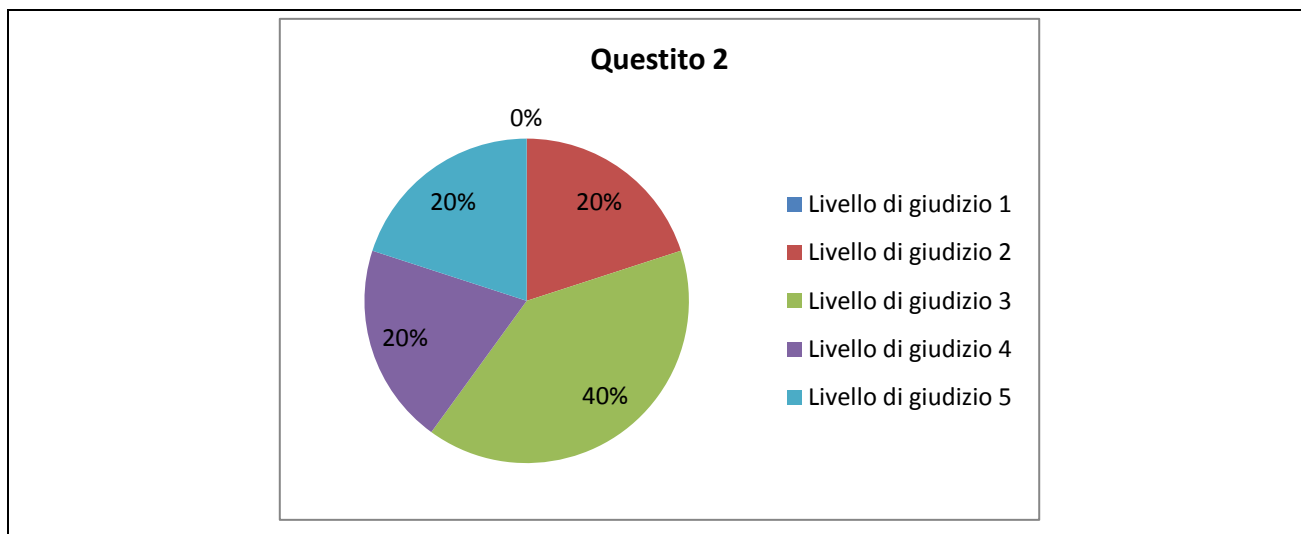
Area di valutazione: analisi del processo

Oggetto: indagine sulla consapevolezza e sull'efficacia del processo messo in campo, nonché delle metodologie e degli strumenti utilizzati per favorire il più ampio coinvolgimento delle comunità locali e la maggiore condivisione delle nuove traiettorie di sviluppo.

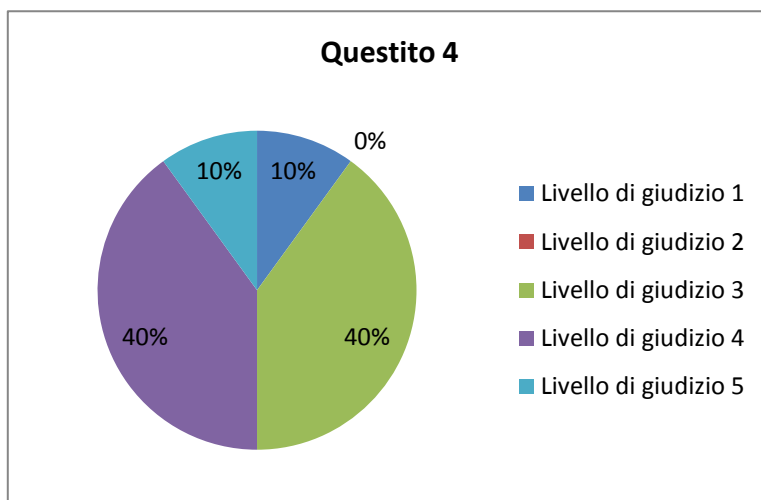
1) Livello di adeguatezza e di partecipazione al processo di elaborazione della strategia (1: minimo – 5: massimo)



2) Grado di percezione del processo messo in campo da parte del territorio (cittadini, imprenditori, utenti, ecc.) (1: minimo – 5: massimo)



4) Grado di percezione del livello di integrazione e complementarietà con gli altri strumenti di sviluppo territoriale e/o rurale (ad es. GAL)?
(1: minimo – 5: massimo)



Evidenze dell'analisi del Processo:

Elementi di criticità del Processo:

- Eccessiva burocratizzazione;
- Lunghezza dei tempi;
- Poca partecipazione diretta dei cittadini.

Elementi di ottimizzazione del processo del Processo:

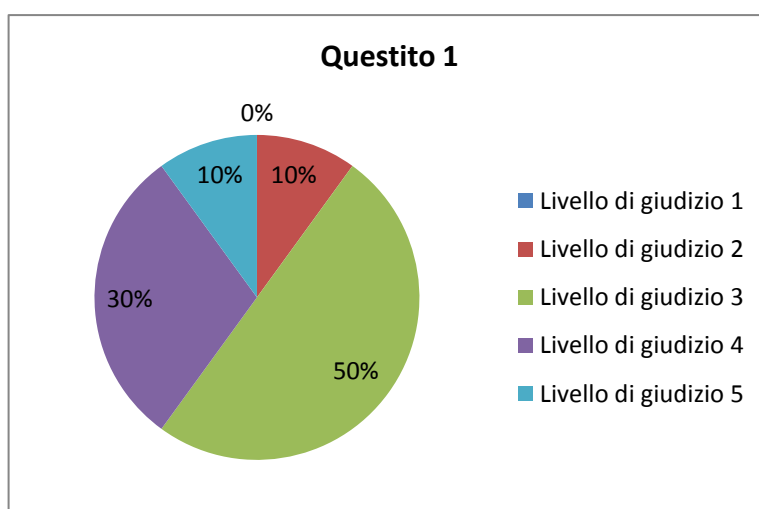
- Snellimento delle procedure e dei tempi;
- Maggiore coinvolgimento delle popolazioni locali nel processo decisionale.

Area di valutazione: analisi della strategia

Oggetto: livello di conoscenza e consapevolezza della Strategia, quale strumento idoneo a modificare e migliorare le condizioni del territorio e dei cittadini che lo abitano.

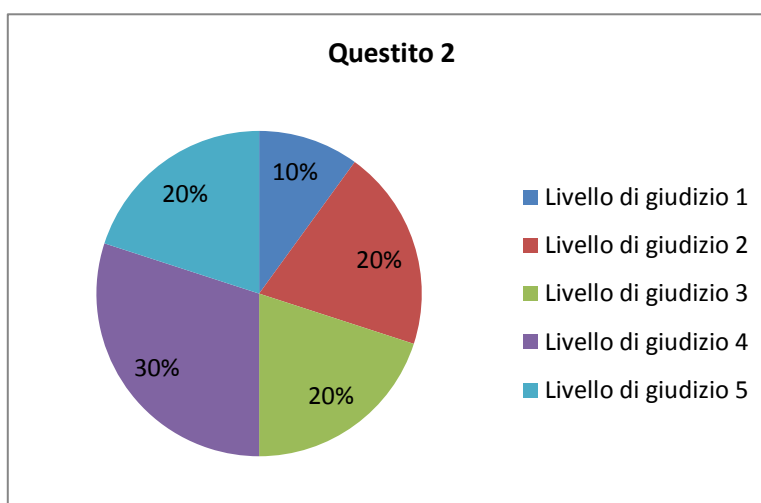
1) Livello di conoscenza dei contenuti della strategia da parte del suo territorio (cittadini, imprenditori, utenti, ecc.)

(1: minimo – 5: massimo)

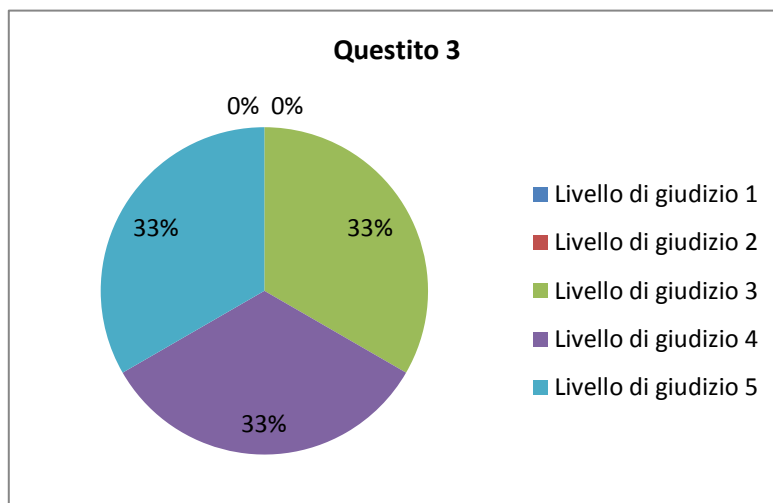


2) Grado di valutazione del percorso che ha portato alla condivisione della strategia in termini di contenuti;

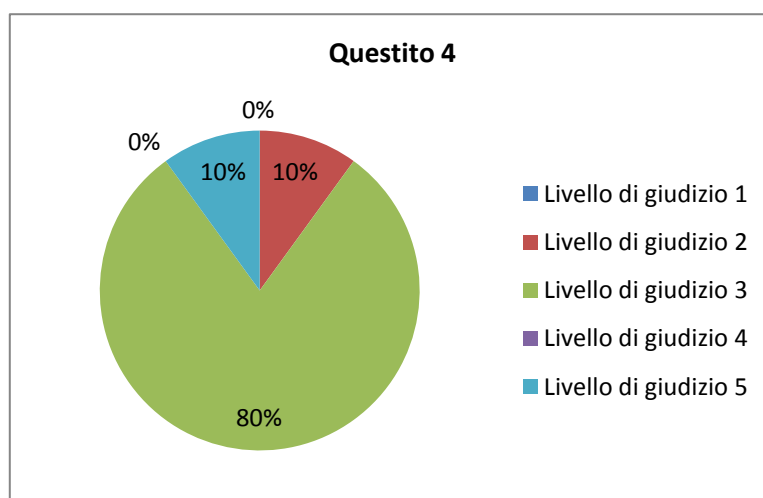
(1: minimo – 5: massimo)



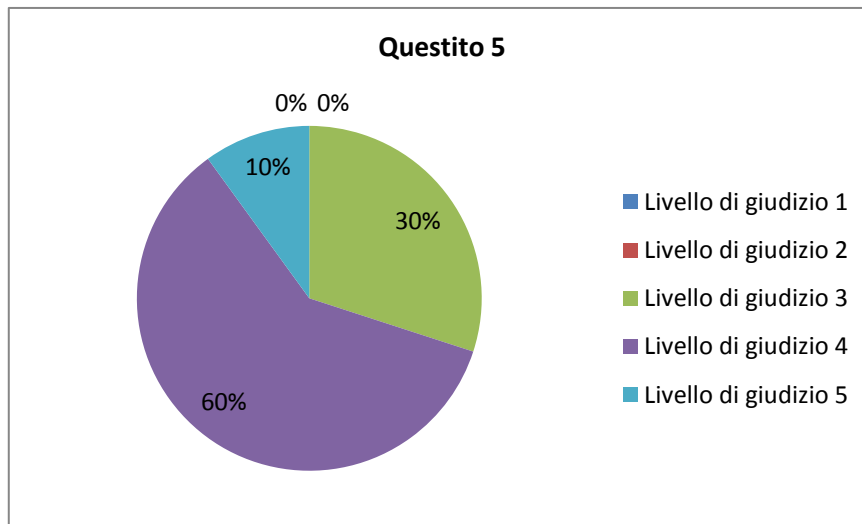
**3) Grado di valutazione de percorso di condivisione della strategia in termini di durata;
(1: minimo – 5: massimo)**



**4) Grado di partecipazione attiva del territorio (cittadini, imprenditori, utenti, ecc.) alla definizione della strategia;
(1: minimo – 5: massimo)**



**5) Grado di valutazione dei meccanismi posti in essere ai fini di un'adeguata partecipazione del suo territorio alla definizione della strategia;
(1: minimo – 5: massimo)**



Evidenze dell'analisi della strategia:

Elementi di ottimizzazione del processo di condivisione della Strategia:

- Introduzione di strumenti specifici per un coinvolgimento attivo delle comunità locali nel processo decisionario della strategia.

Considerazioni generali rispetto al percorso di costruzione della Strategia:

- Maggiore coinvolgimento delle popolazioni locali nel processo decisionario

5.4 Considerazioni valutative sugli esiti del Focus

Dall'analisi realizzata si evince pertanto un grado di soddisfazione medio del 3,85 (grado medio – alto) per quanto riguarda l'analisi del Processo, con una punta verso l'alto del 4,5 per quanto riguarda il Livello di adeguatezza e di partecipazione delle amministrazioni al processo di elaborazione della strategia.

Mentre per quanto attiene il livello di conoscenza e consapevolezza della Strategia, si ha una valutazione media del 3,5 (livello medio) con una punta verso il basso 3,1 per quanto riguarda il livello di partecipazione del territorio e delle comunità.

Dal Focus emerge una discrasia tra la partecipazione dei sindaci e delle amministrazioni al processo di definizione della strategia rispetto al grado di partecipazione e consapevolezza dei cittadini e delle comunità locale che invece si sono sentiti poco coinvolti.

Altro punto di debolezza ha riguardato la lunghezza e la complessità del processo in quanto tale, soprattutto rispetto alle aspettative iniziali che si sono rilevate poco in linea con il rispetto delle procedure necessari alla effettiva realizzazione degli investimenti e delle azioni previste.

Questi sono gli aspetti valutativi principali emersi durante la fase sul campo, mentre per una completa elencazione si rimanda al capitolo finale delle conclusioni e raccomandazioni.

6. ANALISI RELATIVA AL SODDISFACIMENTO DEL PRE - REQUISITO PER LA GESTIONE ASSOCIATA DEI SERVIZI

6.1 Protocolli d'intesa

Al fine di addivenire alla definizione della gestione associata di almeno 2 (due) funzioni fondamentali, quale pre-requisito essenziale della strategia di sviluppo, l'area interna "Montagna Materana", con il supporto tecnico/consulenziale della Regione Basilicata e il coinvolgimento dell'Ufficio regionale Autonomie Locali e Decentramento Amministrativo, ha proceduto, a marzo 2016, alla mappatura presso i comuni "dell'area interna" delle modalità di gestione dei servizi afferenti alle funzioni che si è inteso associare (costi, personale dedicato, qualità/quantità servizio offerto ecc.) mediante interlocuzioni con i responsabili delle aree organizzative dei Comuni quali i responsabili delle aree finanziarie, delle aree tecniche, i segretari comunali e gli amministratori; nonché mediante l'acquisizione ed elaborazione di dati e documenti utili.

Gli incontri tenuti con i responsabili degli Uffici tecnici e finanziari dei comuni interessati al progetto sono stati molto proficui, forieri di osservazioni e spunti di elaborazione. I punti in comune condivisi dai responsabili dei uffici richiamati attengono alla consapevolezza di dover gestire in comune alcuni servizi, nonché alla necessità di collegare in maniera più stringente gli Uffici tecnici e quelli finanziari anche in virtù delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al D. Lgs. n. 118/2011.

I Comuni di Aliano, Accettura, Craco, Cirigliano, Gorgoglione, Oliveto Lucano, San Mauro Forte e Stigliano rientranti nell'Area interna Montagna Materana hanno stabilito di associare quattro funzioni, dapprima, in conferenza dei sindaci tenutasi in data 25 gennaio 2017 e, successivamente, tra febbraio e marzo 2017, con l'approvazione da parte dei rispettivi Consigli Comunali dello schema di "Convenzione per l'esercizio associato di attività e di servizi" con la previsione della delega di funzioni di esercitare in modo coordinato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 30 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e ss.mm.ii.

La sottoscrizione della suddetta Convenzione è avvenuta in data 22 marzo 2017, di seguito si riportano le quattro funzioni associate con la corrispondente individuazione dei Comuni che assumono la delega delle stesse:

1. **Catasto**, ad eccezione delle attività mantenute allo stato dalla normativa vigente: **Comune di San Mauro Forte**.
2. **Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale** corrispondenti alla Missione otto denominata "Assetto del territorio ed edilizia abitativa", programmi uno, "Urbanistica e assetto del territorio" e due "Edilizia residenziale pubblica e locale e piano di edilizia economica popolare" dell'allegato n. 14 al d. lgs. n. 118/2011 "elenco delle missioni, programmi, macroaggregati e titoli di spesa": **Comune di Stigliano**.
3. **Edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle provincie, organizzazione e gestione dei servizi scolastici**, corrispondenti alla Missione quattro denominata "Istruzione e diritto allo studio": **Comune di Accettura**.
4. **Sviluppo economico**, corrispondenti alla Missione quattordici denominata "Sviluppo economico e competitività", programmi uno: "Industria, PMI e Artigianato", due: "Commercio – reti distributive – tutela dei consumatori", tre: "Ricerca e innovazione", e quattro: "Reti e altri servizi di pubblica utilità", dell'allegato n. 14 al D. Lgs. n. 118/2011 "elenco delle missioni, programmi, macroaggregati e titoli di spesa": **Comune di Craco**.

L'associazione ha durata fino al 31 dicembre 2022 e per lo svolgimento di ogni singola attività delegata è costituito un Ufficio Unico, lo svolgimento dei servizi è unitario presso l'Ufficio Unico e non quale sommatoria di più attività simili espletate negli altri enti.

All'Ufficio Unico spetta la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica delle attività e dei servizi per mezzo dei Responsabili del servizio che assumeranno autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, In via generale, all'Ufficio Unico compete l'istruttoria e la produzione degli atti amministrativi sia verso gli utenti sia verso i comuni aderenti. Per lo svolgimento delle quattro attività associate e delegate in capo ai corrispondenti comuni, ove è ubicato l'Ufficio Unico, è individuata una posizione organizzativa cui è preposto un Responsabile del servizio.

Il comune capofila è Stigliano, l'associazione ha sede presso il comune capofila. L'associazione tende a conseguire una maggiore efficienza, efficacia ed economicità nell'erogazione dei servizi nonché politiche di sviluppo comuni del territorio e servizi più adeguati sia ai cittadini sia alle imprese. Tutto ciò si rende conseguibile con la specializzazione del responsabile di ogni singolo servizio, con l'accentramento in un unico gruppo lavorativo delle varie richieste, con l'attivazione di nuovi servizi, con la riduzione dei costi pro-capite dei servizi, con lo sviluppo e il miglioramento delle competenze del personale che troverà più

motivazione nel lavorare per più enti contemporaneamente, con la maggiore aggregazione tra gli amministratori comunali, con una costruzione di una identità territoriale allargata che valorizzi e diffonda quelle delle singole unità comunali.

L'associazione, in particolare, aspira a superare le forme di intervento parziali e non coordinate dei vari servizi da associare e finora erogati, agevolando un approccio che sia nel suo complesso generale, a ottimizzare le risorse per operare i miglioramenti e i cambiamenti nell'erogazione dei servizi associati, a coinvolgere pienamente nel cambiamento le istituzioni. L'associazione consentirà, altresì:

- di ridurre il volume complessivo delle attività poiché esse sono assegnate non più a diverse persone o gruppi ma ad un unico ufficio e sotto un'unica responsabilità;
- di governare una quantità di risorse di gran lunga maggiore di quella assegnata ad un unico comune consentendo la realizzazione di interventi non possibili economicamente al singolo ente;
- di accedere ad un parco di strumenti tecnici e beni più ampio, da gestire con maggiore efficienza ed efficacia;
- di ridurre i costi e gli investimenti nell'acquisto di beni materiali ed immateriali poiché essi acquistati in singole unità diverrebbero disponibili per tutti gli enti aderenti a questa convenzione, evitando acquisti ripetuti negli altri comuni ed introducendo economie di scala;
- di potenziare la capacità di negoziazione sia con enti pubblici istituzionali, sia con enti privati, si pensi alla progettazione in comune per accedere a fondi pubblici o alla forza contrattuale che l'associazione può avere in più rispetto al singolo comune nell'acquisto di beni e servizi.

6.2 Supporto del gruppo di lavoro sul tema

Al fine di procedere celermente sul tema dell'Associazionismo l'Autorità di Gestione FESR si è affidato ad un servizio di assistenza tecnica per la definizione della gestione associata delle funzioni nell'Area Interna Montagna Materana.

Il servizio è stata affidato a Wolters Kluwer Italia ed è stato così articolato:

- mappatura presso i comuni dell'area interna "Montagna Materana" (Stigliano, Accettura, Craco, Cirigliano, Aliano, San Mauro Forte, Oliveto Lucano, Gorgoglione), delle attuali modalità di gestione dei servizi afferenti alle funzioni che si intende associare (costi, personale dedicato, qualità/quantità servizio offerto ecc.) mediante interlocuzioni con i responsabili delle aree organizzative dei comuni quali i responsabili delle aree finanziarie, i segretari comunali e gli amministratori; nonché mediante l'acquisizione ed elaborazione di dati e documenti utili;
- individuazione delle modalità organizzative più idonee o alcune alternative per la gestione associata delle funzioni identificate (localizzazione ed organizzazione dell'ufficio comune; previsione dei costi; modifiche organizzative ecc.);
- supporto ai Comuni nella definizione dei testi delle Convenzioni sulla gestione associata e sulle modalità di approvazione dei relativi schemi; le attività dovranno essere espletate negli 8 Comuni interessati, mediante la pianificazione di incontri presso gli Enti nonché mediante la interlocuzione con gli Uffici regionali interessati (Ufficio Autorità di Gestione dei Programmi Operativi FESR Basilicata ed Ufficio Autonomie Locali).

Il lavoro svolto è stato di grande utilità per l'elaborazione dello Schema di Convenzione, che è stato poi adottato dalle Amministrazioni Comunali e per gli schemi procedurali, tra cui l'organigramma ed il funzionigramma da implementare.

L'attività di assistenza tecnica, oltre che dall'Autorità di Gestione è stata coordinata dall'Ufficio Autonomie Locali e Decentramento Amministrativo che ha partecipato direttamente al lavoro attraverso indicazioni specifiche da implementare per l'organizzazione degli Uffici e dei Servizi comuni.

Occorre dire che dal canto loro tutti i Comuni coinvolti hanno messo a disposizione il bagaglio informativo dei loro Uffici, in particolare attraverso l'interlocuzione con i Responsabili degli Uffici Tecnici e Finanziari, nonché dei Segretari Comunali che per lo più si sono impegnati nella validazione delle procedure amministrative adottate.

I Sindaci, a loro volta, si sono sempre dimostrati estremamente interessati e molto disponibili a cogliere tutte le opportunità derivanti da una gestione associativa, soprattutto in termini di personale (pianta organica) e dei servizi (costi e livelli di adeguatezza).

L'iter di realizzazione dell'output finale ossia dello Schema di Convenzione è durato complessivamente 8 mesi e quindi un tempo molto veloce, nonostante qualche difficoltà iniziale da parte degli Amministratori a comprendere, ma soprattutto ad accettare i "vincoli" associativi derivanti dall'implementazione di un "ufficio unico" e perciò della "messa in comune" dei relativi servizi. Tuttavia, una volta ben compreso la bontà dell'obiettivo finale, nonché la sua necessità quale "pre-requisito", tutti i Sindaci hanno collaborato in maniera proattiva fornendo sempre tutte le informazioni loro richieste e mettendo a completa disposizione le strutture comunali.

In conclusione possiamo affermare senza alcuna esitazione che l'intero Gruppo di Lavoro ha lavorato proficuamente, contribuendo con successo all'elaborazione ed all'adozione dello schema finale di Convenzione di gestione associata dei servizi, da individuarsi come obiettivo finale del lavoro, ed al soddisfacimento del pre-requisito.

7. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

L'analisi valutativa del processo che ha condotto alla definizione della strategia di sviluppo dell'area pilota Montagna Materana ha fatto emergere un quadro in chiaroscuro, fatto di luci ed ombre, che cercheremo di sintetizzare, provando a dare anche qualche indicazione volta a migliorare le procedure e gli strumenti messi in campo, al fine di massimizzare i risultati finali e di diminuire i tempi realizzativi.

Innanzitutto va sottolineato che nonostante la Strategia dell'area interna Montagna Materana racchiusa nel motto "Piccoli paesi grande vita", sia stata approvata in data 4 agosto 2017, l'Accordo di Programma Quadro non risulta ancora firmato e per adempiere agli obiettivi di spesa previsti dai Fondi SIE, l'Autorità di Gestione del PO FESR ha deciso di agire in stralcio per la realizzazione degli interventi previsti sull'ITI.

Già questo è più che sufficiente ad evidenziare come esista uno scollamento tra ciò che è stato preannunciato all'inizio del processo di attivazione dell'ITI Montagna Materana, nonché nella Strategia e l'effettiva realizzazione degli investimenti previsti. Ciò è dovuto al fatto che ciò che può essere effettivamente realizzato con i Fondi dei diversi Programmi a valere sull'ITI è sottoposto al rispetto delle

regole e delle procedure stabilite a livello europeo, nazionale e regionale che non prevedono alcuna deroga per le Aree Interne se non una “riserva finanziaria” sui Programmi.

A valle dell’azione condotta possono essere di seguito riportati gli esiti valutativi:

Punti di Debolezza

- Estrema lungaggine e farraginosità nell’iter di adozione della Strategia;
- Sovrabbondanza dei Soggetti coinvolti nel processo a livello nazionale, regionale e locale;
- Poca partecipazione diretta dei cittadini interessati al processo decisorio ed alla definizione della strategia;
- Frammentarietà delle fasi di elaborazione della Strategia (stop and go...);
- Assenza di motivazione rispetto ad alcuni temi trattati (ad es. sviluppo locale);
- Scarsa fiducia a livello locale dovuta a frustrazione delle aspettative iniziali;
- Estrema difficoltà ad incardinare concretamente gli Obiettivi previsionali e di conseguenza gli interventi previsti dall’ITI nei percorsi endoprocedurali dei Fondi SIE sui quali gli interventi sono finanziati.
- Assenza di coesione tra i Soggetti interessati sul tema dell’agricoltura con specifico riferimento al Programma LEADER

Punti di Forza

- Raggiungimento del pre-requisito della gestione associata dei servizi con conseguente implementazione dell’organizzazione di uffici comuni;
- Fattiva collaborazione con i sindaci e con gli uffici di tutte le amministrazioni coinvolte;
- Individuazione di interessanti schemi di intervento su alcuni temi di particolare interesse per le popolazioni interessate quali: scuola, sanità e trasporti;
- Partecipazione attiva e propositiva di alcuni stakeholder selezionati, in particolare su scuola e sanità;

Proposte di Miglioramento

- Coordinamento con il livello regionale già in fase di elaborazione e definizione degli strumenti procedurali a livello nazionale, in modo da uniformare e rendere coerenti con gli obiettivi definiti dalla Strategia le procedure di selezione e attuazione a livello territoriale;
- Snellimento del percorso decisionale, attraverso la definizione di un percorso contingentato nei tempi (max 12 mesi) costruito in 4 fasi definite: analisi/raccolta informazioni, elaborazione e presentazione proposta, integrazioni/modifiche, validazione della proposta;
- Maggiore partecipazione dei cittadini e delle imprese, mediante una fase di partecipazione diretta alla costruzione delle proposte ed alla loro validazione sui temi d'interesse. Ciò potrà essere garantito mediante la somministrazione diretta di questionari volti alla raccolta delle proposte a monte e della loro validazione a valle.
- Verifica della effettiva sostenibilità amministrativa e finanziaria degli Obiettivi e degli interventi auspicati nella Strategia Aree Interne, mediante l'utilizzo ex ante di piste di controllo tese a verificare le effettive capacità di finanziamento sui Fondi SIE.
- Creazione di *focus di paese*, luoghi dove i cittadini seguono il processo in corso, proponendo idee e assicurando un controllo democratico sul processo, magari con il supporto di giovani provenienti dai diversi paesi. Occorre evitare che la strategia sia solo una faccenda di progettisti e di operatori economici.