

The logo for Formez PA, featuring the text "Formez PA" in a white sans-serif font. A small teal circle is positioned between the "z" and "P". The logo is centered within a large white circle that is part of a network of white lines and dots on a dark red background.

Formez PA

LA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE E I NUOVI ASSETTI ISTITUZIONALI

**Rapporto Formez PA
2022**

Rapporto Formez PA 2022

LA STRATEGIA
NAZIONALE
PER LE AREE INTERNE
E I NUOVI ASSETTI
ISTITUZIONALI



Rapporto Formez PA 2022

Direzione editoriale

Vincenzo Testa

Coordinamento e realizzazione

Vanessa Bosdari

Report a cura di

Clelia Fusco – *Formez PA*

Responsabile del Progetto La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali

Organizzazione editoriale

Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto

ISBN: 978-88-947067-0-3



Tutti i contenuti pubblicati sono soggetti alla licenza *Creative Commons – Attribuzione 4.0 Internazionale (CC BY 4.0)*

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.it>

<i>Le Aree interne. L'esigenza di una strategia dedicata</i>	7
La SNAI, una politica pubblica territoriale	11
Il contributo di Formez PA	17
Le attività sul campo	21
Un primo bilancio	25
Le milestones dell'intervento	29
Conoscere per decidere: studi e dati a favore di scelte future	39
La parola ai protagonisti	43



Le Aree interne. L'esigenza di una strategia dedicata

Estratto da "Accordo di Partenariato 2014-2020 Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance"

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

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

Le Aree interne italiane possono essere caratterizzate nel seguente modo:

- sono significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità);
- dispongono di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere);
- sono un territorio profondamente diversificato, esito delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione.

Una parte rilevante delle Aree interne ha subito, a partire dagli anni Cinquanta dello scorso secolo, un processo di marginalizzazione che, innanzitutto, si è manifestato attraverso intensi fenomeni di de-antropizzazione:

- a. riduzione della popolazione sotto la soglia critica e invecchiamento demografico;
- b. riduzione dell'occupazione e del grado di utilizzo del capitale territoriale.

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

Da questo processo di marginalizzazione hanno tratto profitto e a questo processo hanno contribuito alcuni soggetti – che possiamo definire “nemici delle Aree interne”. Si tratta di quegli attori privati e pubblici che hanno estratto risorse – costruendo posizioni di rendita significative – anziché innovare. Sono stati realizzati interventi – discariche, cave, impianti per l'energia eolica o l'utilizzazione di biomasse e altro ancora – che non hanno generato benefici locali di rilievo.

Si è trattato di modalità d'uso del territorio alle quali le amministrazioni locali hanno in genere acconsentito per il fatto di trovarsi in condizioni negoziali di debolezza a causa della scarsità di fonti di finanziamento/investimento.

Ma “nemici delle Aree interne” si possono considerare anche i fautori di un comunitarismo locale chiuso, che si oppone alle iniziative dei soggetti portatori di innovazione e costruttori di ponti verso altre comunità e altri territori.

Le Aree interne sono state, tuttavia, anche uno spazio di “buona politica” e “buone pratiche”. In effetti, il processo di marginalizzazione non ha interessato le Aree interne in modo omogeneo, tanto che in alcuni territori si può osservare che:

- a. la popolazione è rimasta stabile o è cresciuta;
- b. le risorse ambientali e culturali sono state oggetto di progetti di valorizzazione;
- c. sono state realizzate forme di cooperazione tra comuni per la produzione di alcuni servizi di base.

Si tratta di fattori che, presumibilmente, segnalano anche la presenza di buone capacità di governo da parte delle comunità locali.

Porre l'attenzione sulla grande estensione delle Aree interne – in termini demografici e territoriali – rende immediatamente evidente quanto sia consistente il potenziale di sviluppo che esse oggi esprimono nel loro insieme, e quanto sia quindi importante il loro contributo a stabilizzare la traiettoria di sviluppo economico nazionale.

Le Aree interne. L'esigenza di una strategia dedicata

Lasciare inutilizzato un capitale territoriale così vasto, eterogeneo e specifico è dunque incoerente da un punto di vista economico.

Le Aree interne devono essere oggi considerate una "questione nazionale". Oltre al tema del potenziale di sviluppo di cui dispongono – appena richiamato – le Aree interne hanno un rilievo nazionale anche per i costi sociali determinati dalla condizione in cui versano. L'instabilità idro-geologica è un esempio dei costi sociali che si associano alle modalità attuali di uso dei paesaggi umani nelle Aree interne. Si possono indicare altri esempi altrettanto rilevanti come la perdita di diversità biologica o la dispersione della conoscenza pratica ("saper fare"). Un ulteriore elemento da considerare in una prospettiva nazionale è il basso grado di accessibilità ai beni di base – sanità, istruzione, mobilità, cui oggi si deve aggiungere la connettività virtuale (accesso ad internet) – per la popolazione residente.

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



LA SNAI, UNA POLITICA PUBBLICA TERRITORIALE

Una politica pubblica territoriale può essere sommariamente definita come una rete di decisioni e azioni intraprese sulla base di un attento ascolto del territorio, per raccogliere esigenze e individuare risorse, punti di forza e prospettive.

Nella costruzione di una tale politica, l'istituzione centrale deve tener conto delle capacità di realizzazione e raggiungimento degli obiettivi da parte degli attori locali (protagonisti principali), supportando le amministrazioni, qualora necessario, prima nel percorso progettuale, poi in quello attuativo.

Per rispondere in pieno a questo spirito, nel 2013 è stata avviata la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI).

Nata come iniziativa sperimentale, la SNAI è oggi a pieno titolo una "politica strutturale" a lungo termine. Pensata e costruita per arginare lo spopolamento delle aree interne, questa Strategia mette in campo politiche territoriali elaborate sulla base di un modello place based, con l'obiettivo primario di ridare slancio allo sviluppo dei luoghi remoti del Paese valorizzandone le opportunità e mettendo in campo tutti gli strumenti possibili per rimuovere gli ostacoli (in termini di servizi) che negli ultimi decenni hanno rappresentato il primo "nemico" delle aree interne.

La Strategia nazionale per le aree interne è una politica perseguita da diversi governi che ha coinvolto, oltre ai comuni e alle regioni, la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il Dipartimento per le Politiche di Coesione, diversi ministeri (Istruzione, Sanità, Infrastrutture e Trasporti, Lavoro, Agricoltura, Turismo e Beni Culturali), l'Agenzia per la Coesione Territoriale, Anci-Ifel, università, centri di ricerca, gruppi di azione locale, progettisti, tecnici, docenti, studenti, presidi, medici e infermieri, artigiani, agricoltori, imprenditori, abitanti.

LA STRATEGIA
NAZIONALE PER LE
AREE INTERNE (SNAI)

PLACE BASED
POLICY

APPROCCIO
MULTILIVELLO

72

Aree SNAI.
La distribuzione territoriale



In sostanza, è una politica che parte dal contatto diretto con i territori: nel corso dell'istruttoria, il Comitato tecnico aree interne (istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e composto da amministrazioni centrali, funzionari ed esperti) ha percorso più di 60mila chilometri da Nord e Sud, per supportare il processo di elaborazione strategica dei sindaci e delle comunità locali dei cittadini.

Oggi la SNAI, che si proietta nel nuovo periodo di programmazione è, di fatto, un'esperienza guardata con interesse da un'Europa alle prese con gli stessi problemi demografici e di carenza dei servizi essenziali (sono circa 100 milioni i cittadini europei residenti nelle aree interne).

Progetto ambizioso, la Strategia ha scommesso su nuove modalità di governance locale multilivello volte ad affrontare – attraverso l'adozione di un approccio integrato orientato alla promozione e allo sviluppo locale – le sfide demografiche, dando risposta ai bisogni di territori fragili, distanti dai centri principali di offerta dei servizi essenziali, che coprono complessivamente il 60% dell'intero territorio nazionale, il 52% dei comuni e il 22% della popolazione. Su tali luoghi la Strategia interviene, investendo sulla promozione e sulla tutela della ricchezza del territorio e delle comunità locali, valorizzandone le risorse naturali e culturali, creando nuovi circuiti occupazionali e nuove opportunità. Nel periodo 2014-2020 le aree selezionate sono state 72, con 1.060 comuni per circa 2 milioni di abitanti.

Attualmente il progetto è impegnato nel processo di selezione delle nuove aree interne per la programmazione 2021-2027, con la messa a punto di un set di indicatori a disposizione del Dipartimento per le Politiche di Coesione. Alle 72 aree se ne aggiungeranno 43, due per ogni regione e province autonome. A queste si aggiunge, anche un'area "speciale" composta dai 35 comuni delle isole minori.

L'INTERESSE
DELL'EUROPA

POLITICA
INNOVATIVA

LA SELEZIONE
DELLE NUOVE AREE

Le caratteristiche demografiche e amministrative*

POPOLAZIONE	1.938.909 AB.
SUPERFICIE	51.205,06 KMQ
DENSITÀ ABITATIVA	37,87 AB./KMQ
COMUNI	1.060

93%
COMUNI
< 5.000 AB.

48%
COMUNI
< 1.000 AB.

57%
COMUNI PERIFERICI
E ULTRA-PERIFERICI

FORME ASSOCIATIVE

UNIONE DI COMUNI	48% DEI COMUNI
COMUNITÀ MONTANE	42% DEI COMUNI
ALTRE FORME ASSOCIATIVE	2% DEI COMUNI

NUMEROSITÀ DI COMUNI NELLE AREE

<10 COMUNI	23 AREE
10-19 COMUNI	33 AREE
20-29 COMUNI	11 AREE
>30 COMUNI	5 AREE

* Fonte ISTAT 01/01/2020

Le caratteristiche orografiche dei territori

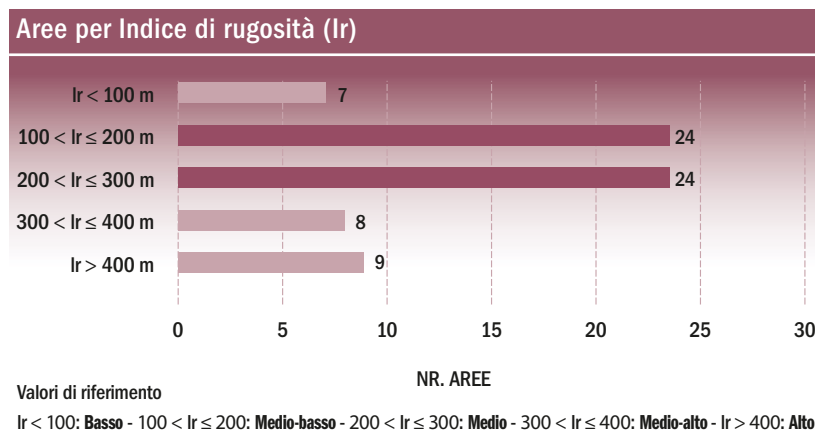


Figura 1

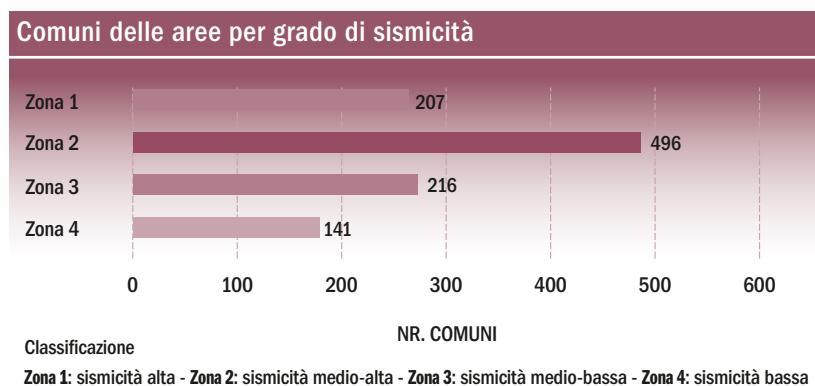


Figura 2

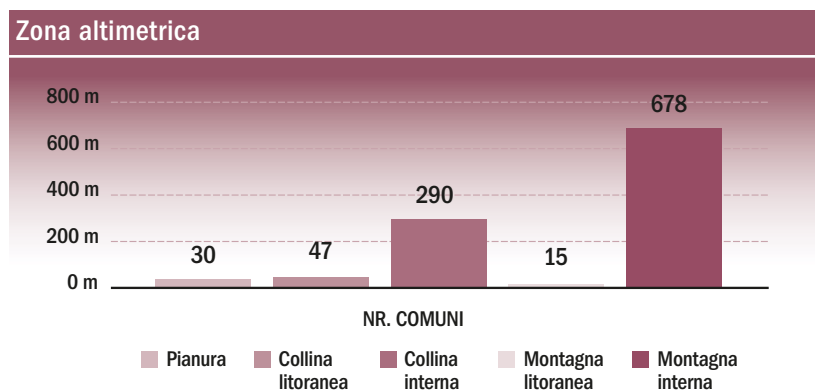


Figura 3



IL CONTRIBUTO DI FORMEZ PA

Nel 2016 Formez PA ha avviato il progetto *“La Strategia nazionale per le aree interne e i nuovi assetti istituzionali”*, promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica e finanziato dal PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020.

Quella messa in campo da Formez PA è stata fino ad ora per SNAI un’azione efficace, potenzialmente replicabile, in una congiuntura storica unica che necessita di una macchina amministrativa che, tra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e nuova programmazione dei Fondi comunitari, deve essere necessariamente efficiente. Tutto questo, in un contesto caratterizzato da una tendenza che va inesorabilmente verso l’allargamento di percorsi associativi destinati a riguardare ambiti più estesi, a livello tematico e territoriale.

In questo percorso il team di Formez PA ha lavorato al fianco dei sindaci e degli attori territoriali, esplorando nuovi modelli di cooperazione per superare le difficoltà date da strutture – quelle dei piccoli centri – spesso povere di risorse economiche, rallentate da una endemica scarsità di personale e caratterizzate da competenze spesso insufficienti o inadeguate.

LA POTENZIALE
REPLICABILITÀ
TRA PNRR
E NUOVA
PROGRAMMAZIONE
DEI FONDI
COMUNITARI

NUOVI MODELLI
DI COOPERAZIONE

17



L'APPROCCIO ASSOCIATIVO

L'approccio associativo, una innovazione voluta dal Governo Monti nel 2012 quando immaginò la Strategia, è diventato uno degli elementi distintivi della SNAI: l'aggregazione tra comuni – sui servizi pubblici locali, quali ad esempio, i trasporti, la scuola, la protezione civile – ha prodotto risultati utili dal punto di vista della messa in campo di una più forte organizzazione, potenziando nel contempo la capacità di coesione tra le comunità locali, ovvero ottenendo sempre il principale obiettivo sotteso all'associazionismo intercomunale.

I SISTEMI INTERCOMUNALI

Dall'analisi sul funzionamento dei sistemi intercomunali è emerso con chiarezza che, ad una capacità di "elaborazione strategica" è necessario associare una eguale capacità di "realizzazione": l'ovvia complessità e la mutevolezza del percorso attuativo della Strategia, nel tempo, hanno portato i sistemi più maturi a sviluppare strutture di governance che hanno saputo coniugare gli aspetti di rappresentatività politico-istituzionale (intesa come capacità di coinvolgimento degli attori comunali nei processi decisionali e di indirizzo) con quelli di coordinamento tecnico-operativo.

LA CREAZIONE DI CENTRI DI COMPETENZA LOCALE

Tale organizzazione non solo ha consentito alle aree di garantire unitarietà di azione e tenuta della visione strategica, ma ha anche favorito la creazione di centri di competenza locale in grado di affrontare criticità, studiare soluzioni comuni e ampliare i campi di applicazione, guardando oltre gli interventi individuati nell'ambito della propria strategia d'area.

RISULTATI OLTRE LE ASPETTATIVE

Sintetizzando l'esito di quanto visto sul campo, si potrebbe dire che, in alcuni casi, il processo di sviluppo dei sistemi intercomunali è andato oltre le aspettative. Un dato ancora più evidente in un contesto di crisi pandemica che ha mostrato un sistema cui guardare anche in contesti urbani: è il caso, ad esempio, di alcune prassi adottate nelle aree interne nell'ambito della salute o del digitale.

LA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE E I NUOVI ASSETTI ISTITUZIONALI



72 AREE INTERNE



1.060 COMUNI



3.750 PERSONE COINVOLTE



2 LABORATORI DI RAFFORZAMENTO
AMMINISTRATIVO



13 SEMINARI



28 INCONTRI DI MONITORAGGIO



360 INCONTRI

È importante sottolineare che il progetto ha portato anche ad una crescita delle competenze di Formez PA, sia in termini di maturazione professionale che di ampliamento degli "strumenti" in dotazione allo stesso Istituto, nell'ottica di un sempre più efficace affiancamento alla PA.

LA CRESCITA
DELLE COMPETENZE
DI FORMEZ PA



LE ATTIVITÀ SUL CAMPO

Comprendere i territori, i loro amministratori, le difficoltà che scaturiscono dalla marginalità e dalle storiche carenze di risorse umane e finanziarie attraverso la loro narrazione: elemento fondamentale di questo percorso è proprio l'ascolto finalizzato a contestualizzare le caratteristiche istituzionali, strutturali e anche storiche del territorio e, successivamente, il supporto e l'assistenza agli attori locali. Questo è il filo rosso del lavoro di Formez PA, la base su cui sono state costruite tutte le attività di intervento.

Ridotte dimensioni, carenze di personale e di competenze, scarse risorse in bilancio: questo l'identikit dei "comuni interni", presupposto della scelta della loro aggregazione quale pre-requisito abilitante per l'accesso alla SNAI.

Ad oggi sono oltre 360 le giornate in cui il team Formez ha agito a supporto dei territori nel percorso associativo, accompagnando i comuni nell'individuazione delle forme aggregative e di miglioramento della governance, ma anche affiancandoli per superare chiusure e campanilismi. Un lavoro di squadra per indirizzare i comuni a compiere "la svolta associativa" più rispondente alle caratteristiche territoriali, a partire dall'analisi approfondita dello stato dell'arte, consolidata attraverso confronti diretti con gli amministratori, on site e on line, verifiche costanti sulla coerenza delle gestioni associate con le strategie d'area elaborate, assistenza per contribuire a superare gli ostacoli e le criticità emerse. Oggi tutte le 72 aree progetto hanno assolto al requisito associativo.

IL SUPPORTO E
L'ASSISTENZA AGLI
ATTORI LOCALI

L'IDENTIKIT
DEI "COMUNI
INTERNI"

TUTTE LE 72
AREE PROGETTO
HANNO ASSOLTO
AL REQUISITO
ASSOCIATIVO

21



Le aree monitorate



Formez PA ha testato il frutto della cooperazione fra comuni, anche in presenza della pandemia che ha bloccato le visite nei territori, avviando una nuova stagione di incontri virtuali, che ha consentito di non interrompere i lavori e anzi, in alcuni casi, di semplificarli. L'avvio dell'attuazione è stato sancito dalla sottoscrizione degli Accordi di programma quadro e utilizzando tale modalità, le squadre di esperti hanno monitorato l'evoluzione del requisito associativo, la sua operatività, gli ostacoli e gli sforzi per superarli. Gli incontri con gli amministratori sono stati finalizzati anche ad analizzare i modelli organizzativi approntati per realizzare gli interventi SNAI programmati, scoprendo, in molti casi, esempi virtuosi di collaborazione fra enti che possono essere strutturati e utilizzati come modelli in altri contesti. Attualmente circa un quarto delle aree è stato coinvolto in tale attività.

LA SOTTOSCRIZIONE
DEGLI ACCORDI
DI PROGRAMMA

L'ANALISI
DEI MODELLI
ORGANIZZATIVI
APPONTATI





UN PRIMO BILANCIO

La SNAI ha messo sotto gli occhi dell'intero Paese la necessità di un riequilibrio territoriale, non solo fra gli addetti alle politiche nazionali, ma anche dei sindaci, interfaccia con i cittadini cui devono garantire servizi malgrado – soprattutto nei piccoli comuni – i quotidiani problemi di carenza di personale e di cassa.

La spinta ad adempiere al requisito associativo per poter entrare nel perimetro della SNAI e, quindi, cogliere l'opportunità dei finanziamenti connessi, è in molti casi andata oltre le aspettative. In primo luogo è *umentata la* consapevolezza di quanto la cooperazione e le gestioni associate possano facilitare, seppur con un grosso sforzo organizzativo e una forte determinazione, l'erogazione dei servizi pubblici e, in secondo luogo, la creazione di sistemi intercomunali che hanno migliorato in molti casi la capacità amministrativa e di gestione delle politiche pubbliche locali dei singoli comuni.

Formez PA ha influenzato – direttamente o in parte, a seconda delle situazioni – questo processo in oltre il 60% dei casi.

La fase di incontri on site, avviata nel 2016 nelle aree progetto, ha indirizzato i sindaci a ripensarsi come parte di una comunità e a riconsiderare il proprio territorio in una visione ampia e moderna, spingendoli a trovare la forma associativa più adatta alle nuove esigenze e alle caratteristiche del proprio comune.

Al 31 dicembre del 2021 tutte le 72 aree hanno assolto il requisito associativo, in un percorso di confronto politico e amministrativo supportato e favorito dall'expertise messa in campo dal Formez.

Nello specifico, sono state adottate soluzioni associative diverse, nuove in circa la metà delle aree (35), o comunque evoluzioni di quelle attive già esistenti in 21 aree. Nelle restanti, al netto di quelle per le quali si è ricorso a soluzioni esistenti, in 6 casi si è registrato un rilancio delle formule associative presenti sul territorio, ma non pienamente attive.

LA NECESSITÀ
DI UN RIEQUILIBRIO
TERRITORIALE

IL RUOLO
DI FORMEZ PA

25

Aree interne = **72** Comuni = **1.060**

Le soluzioni associative per

- omogeneizzare l'offerta di servizio pubblico nei comuni interessati
- aumentare la qualità dei servizi
- sviluppare economie di scala
- sviluppare nuovi servizi
- aumentare il peso politico dell'area
- specializzare il personale comunale
- supportare la capacità politica-istituzionale di sviluppare ulteriori progetti di Area

Convenzione/i tra comuni	32
Unione/i di comuni e convenzione/i con i comuni	13
Unione/i di comuni esistente/i	13
Convenzioni tra Unioni di comuni	6
Comunità montana e convenzioni con i comuni	4
Comunità montana	3
Convenzioni tra Unioni e comunità montane	1

Nuova soluzione	35
Soluzione già esistente	21
Evoluzione di soluzione presente e attiva	10
Evoluzione di soluzione presente ma non attiva	6

IN **64** CASI
TRA IL 91%
E IL 100%
DEI COMUNI
COINVOLTI

Le funzioni/servizi in gestione associata

Protezione civile	52
Catasto	43
Servizi informatici e digitali	30
Organizzazione generale dell'amministrazione	22
Servizi pubblici di interesse generale	18
Edilizia scolastica	17
Pianificazione urbanistica	16
Polizia municipale	12
Statistica	8
Altri servizi (turismo, sviluppo economico, etc.)	18

IN **34** CASI
CONVENZIONI
PER LA
GESTIONE
DELLA
STRATEGIA

Lo studio di come i sistemi intercomunali, sviluppati sotto la spinta della SNAI, stiano lavorando ha consentito di stabilire che, in quelli con maggiore stabilità, gli interventi vengono realizzati prima e con più facilità prospettando, per future politiche e finanziamenti, l'opportunità di progettare le strutture di governo in una fase iniziale per garantire efficacia ed operatività, mettendo in campo risorse e strumenti, oltre che per la progettazione degli interventi, anche per pianificarne l'attuazione.

Nell'area interna **Appennino Basso Pesarese Anconetano** e in quella **Appennino Emiliano**, Formez PA ha realizzato laboratori rivolti ai dipendenti comunali. Un'azione di capacity building richiesta dagli amministratori per coinvolgere chi attua concretamente gli interventi.

Tarate sui territori, le attività hanno avuto un approccio di apprendimento condiviso in cui ogni partecipante ha potuto esprimere le difficoltà del proprio lavoro, le idee per organizzarlo al meglio in vista dell'attuazione della SNAI e avanzato proposte su tematiche legate allo sviluppo del proprio territorio. Una sperimentazione che sarà allargata ad altre aree SNAI e da cui è nata una riflessione per strutturare attività e utilizzarle in altri contesti come possibili modelli, nonché per mettere le amministrazioni nelle condizioni di intercettare finanziamenti e progettare nuovi interventi.

2 LABORATORI DI
RAFFORZAMENTO
AMMINISTRATIVO





LE MILESTONES DELL'INTERVENTO

La costruzione del sistema intercomunale permanente

A una articolata strategia di sviluppo locale non poteva non corrispondere la necessità di costruire un sistema di cooperazione intercomunale di ogni area interna.

Per sistema intercomunale permanente, la Strategia nazionale intende un accordo istituzionale formalizzato, ma soprattutto operativo, di cooperazione tra i comuni di un'area interna per gestire insieme funzioni e servizi propri locali. Il vero obiettivo finale sotteso alla costruzione di questa forma di collaborazione è la costruzione di un "tavolo" attorno al quale i sindaci della SNAI possono confrontarsi e accordarsi per gestire la genesi e poi lo sviluppo della Strategia, e nel contempo unire le (scarse) risorse per sviluppare e qualificare i servizi locali. Un tavolo di governo che deve nel tempo diventare un accordo istituzionale permanente per rafforzare sia le capacità di gestione delle attività e dei servizi comunali, sia la capacità di promuovere e gestire insieme un'area territoriale vasta affrontando i problemi e cogliendo le opportunità comuni di sviluppo. Un "sistema intercomunale" per aumentare il peso politico della rappresentanza territoriale e per superare la frammentazione e le criticità proprie dei piccoli comuni.

La costruzione di tale struttura ha richiesto, da parte degli attori locali, la definizione di un patto di governo in grado di rappresentare l'area nel suo insieme, costituire meccanismi permanenti di confronto e decisione tra i sindaci dei comuni coinvolti, associare le risorse per rafforzare la gestione amministrativa di alcuni servizi, ingaggiare personale e competenze a supporto della conduzione politica della soluzione associativa.

Laddove la maggioranza dei comuni di un'area interna, se non la totalità degli stessi, aveva già esperienza di cooperazione grazie all'esistenza di un'unione di comuni o di una comunità montana, il sistema intercomunale permanente è coinciso con la soluzione istituzionale esistente.

ACCORDI
FORMALIZZATI
E OPERATIVI

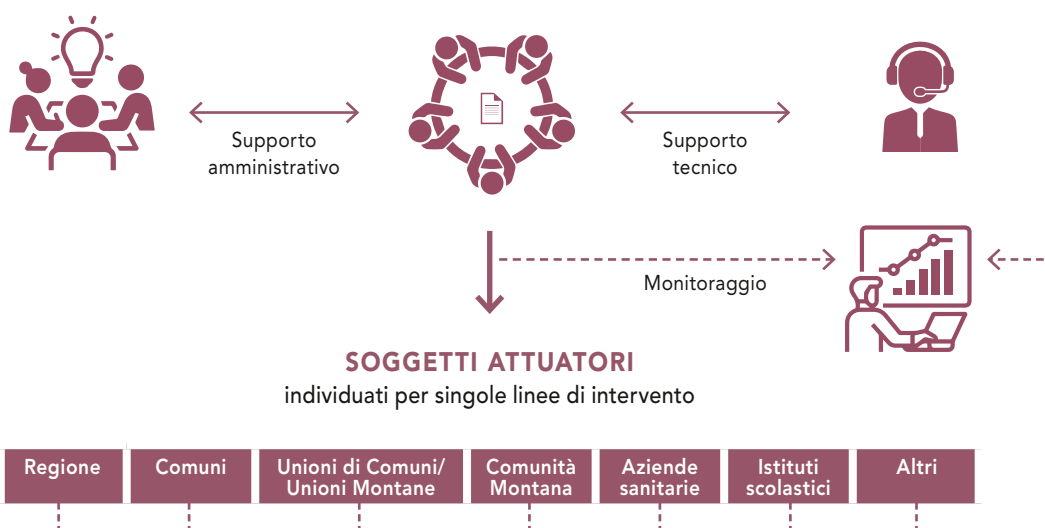
29

MECCANISMI
PERMANENTI
DI CONFRONTO

ORGANO DI INDIRIZZO E DECISIONE



ORGANO AMMINISTRATIVO GESTIONALE



30

I PIANI DI RIORDINO

Nelle aree dove tali forme associative pur esistendo si sono rivelate piccole, non funzionanti oppure con una parziale adesione dei comuni dell'area, i tecnici di Formez PA hanno supportato i sindaci nell'individuazione e poi nella realizzazione di un piano di riordino complessivo dell'associazionismo territoriale. In alcuni casi si sono costruiti accordi di secondo livello tra le unioni di comuni esistenti, in altre realtà la compagine di una forma associativa esistente si è ampliata ai comuni non aderenti con accordi di tipo convenzionale, in altri casi ancora il piano di riordino è stato più radicale, prevedendo l'azzeramento delle soluzioni associative preesistenti e la nascita di una nuova unione per i comuni dell'area.

Nei territori privi di esperienza associativa, il processo di costruzione del sistema intercomunale permanente è stato avviato costituendo una convenzione quadro, ovvero una libera associazione tra gli enti locali sia per la gestione di una pluralità di funzioni, sia per il governo comune della strategia e di tutte le future politiche e iniziative di sviluppo locale.

Due sono gli elementi che hanno caratterizzato la costruzione del sistema intercomunale permanente in molte aree interne. Tutti i processi di scelta, anche quelli in cui erano già presenti forme associative solide, non solo hanno definito la soluzione tecnica e istituzionale del sistema intercomunale, ma anche il suo futuro percorso di sviluppo attraverso la progressiva associazione di nuove funzioni e servizi o prevedendo, se necessario, la sua istituzionalizzazione in una unione di comuni. Il secondo elemento registra che il percorso associativo ha interessato tra il 91% e il 100% dei comuni appartenenti, valori molto oltre la soglia minima prevista dalla Strategia (il 60%-70% dei comuni). Dato che testimonia il forte interesse degli attori territoriali ai processi di rilancio o rafforzamento amministrativo attraverso un paradigma associativo sempre attuale e, talvolta, sempre più necessario per rendere omogenea l'offerta di servizi pubblici locali, aumentarne la qualità e svilupparne di nuovi. Ma anche per applicare economie di scala in tempi di risorse "non adeguate", favorire percorsi di specializzazione del personale, aumentare il peso politico dei comprensori in termini di rappresentanza e capacità negoziale e, non ultimo, sviluppare una vision di area in termini di progettazione.

La gestione associata di funzioni e servizi pubblici locali

Il "cuore" del requisito associativo richiesto da SNAI prevede l'associazione da parte della maggioranza degli enti locali di un'area interna, di almeno due funzioni fondamentali gestite dai comuni fra quelle indicate dal D.L. 78 del 2020, con l'esclu-

LE CONVENZIONI
QUADRO

ECONOMIE
DI SCALA

LE FUNZIONI
FONDAMENTALI



SUPPORTO
AI SINDACI
ATTRAVERSO
UN CHECK UP
DELLE AREE

sione della gestione, raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi. Funzioni, che all'epoca della definizione del requisito associativo, tutti i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti (3.000 se montani) dovevano, per legge, già associare progressivamente e obbligatoriamente tramite convenzione semplice o la costituzione di una unione di comuni.

Per supportare i sindaci in questo percorso, il team di progetto ha realizzato in tutte le aree un check up teso a verificare l'esistenza di unioni, o di altre soluzioni di cooperazione tra i comuni, l'effettività della gestione dei servizi associati, la consistenza del personale tecnico e amministrativo disponibile nei comuni dell'area, prefigurandone anche l'evoluzione nel tempo rispetto al fabbisogno di gestione e di specializzazione professionale necessaria per garantire l'erogazione dei servizi locali. Laddove l'analisi ha rilevato forme associative funzio-

nanti si è valutato insieme ai sindaci se aggregare ulteriori funzioni e servizi. Nel caso siano risultate assenti o non efficaci, gli amministratori sono stati affiancati nell'individuazione della forma di governo più rispondente ai bisogni del territorio.

In tutti i casi, la gestione dei servizi individuati dagli enti locali ha previsto la delega totale della funzione a un comune capofila piuttosto che a una unione di comuni o comunità montana, la costituzione di un ufficio comune, l'individuazione di un responsabile unico per ogni servizio, le forme di raccordo tecnico tra il servizio associato e le strutture comunali, le regole di contribuzione economica del servizio, le modalità di pianificazione delle attività e di rendicontazione dei risultati, le forme di governo politico istituzionale della funzione e servizio e infine le forme di raccordo tra il sistema intercomunale permanente e l'ufficio comune. Una volta definite tali intese, in quasi tutte le aree si è previsto un percorso organizzativo e temporale di costituzione dell'ufficio comune e i passaggi amministrativi necessari per attivare la gestione associata (es. nomina del responsabile, definizione di un regolamento di funzionamento, individuazione dei referenti comunali, modalità di relazione con il tavolo dei sindaci o con il sindaco delegato alla gestione della funzione).

INDIVIDUAZIONE
DELLE FORME
DI GOVERNO

33

Le aree interne digitali

L'innovazione digitale presuppone la capacità di intraprendere un percorso di trasformazione organizzativa, culturale, sociale, economica, creativa e manageriale. Si tratta di un passaggio che richiede alle aree interne un investimento importante nella capacità di integrare, costruire e riconfigurare le competenze esistenti. Tale trasformazione porta con sé la necessità che le aree, in questo ambito, siano supportate, progressivamente all'attuazione dei progetti, da tutti i livelli istituzionali coinvolti. In particolare oggi, fase storica in cui i comuni, indipendentemente dalle dimensioni strutturali,

INVESTIMENTO
PER LA
TRASFORMAZIONE
AL DIGITALE

LA GESTIONE
ASSOCIATA ICT
È STRATEGICA

sono chiamati ad interpretare un ruolo attivo e decisivo nell'attuazione della digitalizzazione prevista nella Missione 1 del PNRR, dalla capacità amministrativa di risposta agli avvisi nazionali sino alla capacità di supportarne l'attuazione.

L'esperienza pandemica ha messo ancor più in evidenza la necessità di disporre di un presidio tecnologico all'interno delle nostre amministrazioni. È evidente, quindi, che la gestione associata ICT deve essere interpretata come strategica e qualificante per rafforzare le comunità. I punti di attenzione per consolidare e diffondere un approccio maturo e duraturo alla digitalizzazione, scongiurando l'enfasi solo tecnologica, sono innanzitutto: la condivisione degli obiettivi, sia nella dimensione strategica che operativa; la valutazione *ex ante* dell'ambiente organizzativo sul quale insistono i singoli interventi di digitalizzazione, nonché il censimento delle risorse strumentali e del capitale umano disponibile; l'integrazione dei progetti, in modo da concepire in maniera sistemica gli interventi più innovativi e rendere interoperabili i sistemi. La SNAI, con la spinta verso la gestione sovracomunale dei servizi informatici, offre quindi percorsi concreti e possibili: la digitalizzazione come occasione per mettere a fattor comune strumenti e competenze, spesso distribuite e polverizzate tra enti. Aumenta la capacità di governare il rapporto con gli operatori privati e la qualità del procurement pubblico di settore.

34

VERSO UNA
GESTIONE
SOVRACOMUNALE
DEI SERVIZI
INFORMATICI

30 AREE INTERNE GESTIONE ASSOCIATA SERVIZI ICT

Processi di digitalizzazione nelle aree interne

70 INTERVENTI NELLE STRATEGIE NELL'AMBITO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI SERVIZI DIGITALI

Si pensi, per esempio, al valore dell'incrocio tempestivo dei dati e dei db nella gestione, nella pianificazione e nel governo del territorio; per farlo occorre passare da una raccolta delle informazioni in logica settoriale ad una lettura complessiva e trasversale dei fenomeni. Solo così infatti, è possibile il loro migliore impiego nella tutela del territorio, per le funzioni di emergenza di protezione civile o per il monitoraggio ambientale, piuttosto che per la prevenzione del disagio economico-sociale delle nostre comunità. Al contempo, la centralità dei processi di digitalizzazione della sanità, della mobilità o dell'istruzione appare così in tutta la sua evidente concretezza, sia nella possibilità di aumentare lo spettro di servizio da erogare, sia nella possibilità di aumentarne l'efficacia.

In termini più generali, l'ICT in forma associata è un'occasione per aggregare la domanda di innovazione, espressa o latente all'interno di un quadro condiviso, superando la parcellizzazione delle competenze e integrando i cosiddetti back office. Occorre accompagnare questa intuizione e consapevolezza culturale garantendo un'offerta di servizi di cittadinanza competitiva, coerente con la diversa realtà delle aree, le loro aspettative di trasformazione e le risorse disponibili. Occorre, altresì, che la digitalizzazione dei servizi pubblici locali diventi, per i decisori, davvero abilitante nel rafforzamento dell'attrattività dei territori. E acquisisca piena dignità nell'agenda politica. Coinvolgendo gli amministratori locali, le comunità residenti, i nuovi cittadini.

IL VALORE DEI DATI
PER IL GOVERNO
DEL TERRITORIO

LA CENTRALITÀ
DELLA
DIGITALIZZAZIONE
DEI SERVIZI PUBBLICI
LOCALI

OFFERTA DI
SERVIZI DI
CITTADINANZA
PER L'ATTRATTIVITÀ
DEI TERRITORI

IL PROGETTO

La Strategia Nazionale per le Aree Interne
e i nuovi assetti istituzionali

FONTE DI FINANZIAMENTO	PON "Governance e capacità istituzionale 2014-2020"
-------------------------------	--

DURATA	2016-2023
---------------	-----------

AUTORITÀ DI GESTIONE	Agenzia per la Coesione Territoriale
-----------------------------	--------------------------------------

ORGANISMO INTERMEDIO	Dipartimento della funzione pubblica
-----------------------------	--------------------------------------

ENTE ATTUATORE	Formez PA Responsabile del progetto: Clelia Fusco
-----------------------	---

GRUPPO DI LAVORO	<i>Orsola Barina, Nunzia Borghese, Gerardo Cardillo, Roberta Costanza, Alberto Corbello, Aniello D'Angelo, Vincenza D'Elia, Maria De Rosa, Cinzia Di Fenza, Elio Flora, Valeria Gargiulo, Sara Garofalo, Pasquale Manna, Maria Nunzia Mucci, Tiziana Occhino, Riccardo Pedone, Valeriano Pesce, Paola Pezzuto, Antonello Picucci, Alessandro Pirani, Francesca Ravaioli, Luca Rigoni, Giovanni Xilo, Silvia Zingaropoli</i>
-------------------------	---

IL PROGETTO IN NUMERI

72
RIUNIONI

45
INCONTRI TASK FORCE
DI PROGETTO

360
INCONTRI DI SUPPORTO

3.750
PARTECIPANTI

96
NOTE TECNICHE



29
INCONTRI ON SITE

28
INCONTRI DI
MONITORAGGIO

27
REPORT

1
VOLUME

2
REPORT DI
APPROFONDIMENTO

156
FORME ASSOCIATIVE

1.060
COMUNI

72
DOSSIER D'AREA

37



1
SISTEMA
DI MONITORAGGIO
GEOREFERENZIATO

2
LABORATORI
DI RAFFORZAMENTO
AMMINISTRATIVO

20
DATABASE

7
REPORT DI
MONITORAGGIO

11
SEMINARI/WEBINAR

540
ARTICOLI

2
DOCUMENTI
METODOLOGICI

2
FORUM NAZIONALI



CONOSCERE PER DECIDERE: STUDI E DATI A FAVORE DI SCELTE FUTURE

Gli incontri, i seminari, i laboratori, le analisi sul campo e i contatti costanti sono stati le fonti per l'elaborazione di studi e ricerche, dati sistematizzati a favore di scelte future. Sono stati pubblicati, a cura di Formez PA, report e approfondimenti sui temi della costruzione del sistema intercomunale, la gestione associata di funzioni e servizi, il digitale nelle aree interne.



L'associazionismo intercomunale nelle aree interne



<http://focus.formez.it/content/n-40-lassociazionismo-intercomunale-aree-interne>

Il volume riporta le esperienze di associazionismo realizzate in 48 Aree coinvolte nella Strategia.

Grazie a un'attenta analisi delle caratteristiche dei comuni e ad un'intensa attività sul campo, sono stati supportati processi di analisi istituzionali, spesso non senza difficoltà. La costruzione di un sistema intercomunale costituisce una delle innovazioni metodologiche introdotte dalla Strategia per superare le criticità organizzative che condizionano l'erogazione dei servizi e dare una visione comune dello sviluppo del territorio.



Associazionismo e attuazione



<http://territori.formez.it/content/snai-sistemi-intercomunal-stabili-facilitano-lattuazione>

40

Lo studio prende le mosse dall'attività di monitoraggio che il progetto Formez sta conducendo da aprile 2020 sull'evoluzione delle gestioni associate avviate per l'ammissibilità alla SNAI, e sui modelli di governo disegnati dai comuni per realizzare gli interventi strategici delle aree che hanno firmato i relativi Accordi di programma quadro (APQ), in particolare, di quelle in cui l'attuazione è partita da almeno un anno. Il report si riferisce a 12 di esse.



I processi di digitalizzazione nelle aree interne



<http://territori.formez.it/content/snai-e-ict-on-line-report-formez-digitalizzazione-aree-interne>

L'analisi del rapporto tra SNAI e ICT porta alla luce un patrimonio progettuale molto significativo a cui guardare per programmare altri interventi settoriali e per adattare le soluzioni, una volta realizzate, in altri contesti, ma fornisce anche un paradigma delle capacità e della consapevolezza degli enti locali sulle opportunità offerte dalle nuove tecnologie da supportare e seguire nel tempo. Al centro ci sono ancora i comuni, interlocutori privilegiati della SNAI, che possono vincere la sfida della digitalizzazione unendo le forze per superare le croniche carenze di personale, competenze e risorse.



I dossier



<https://ot11ot2.it/dfp-organismo-intermedio/progetti/aree-interne/dossier-delle-aree-interne>

42

I dossier sono articolati in due parti. La prima, di analisi e descrizione, riporta informazioni strutturali, demografiche e occupazionali nonché elaborati cartografici per la conoscenza del territorio.

Nella seconda parte, relativa al sistema intercomunale, oltre a una sintetica descrizione della strategia d'area, vengono evidenziate le soluzioni individuate dagli amministratori per assolvere al requisito generale della gestione dei servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne.



LA PAROLA AI PROTAGONISTI

“Dal punto di vista associativo non posso che essere soddisfatto per le scelte fatte come ad esempio il SIT (Sistema informativo territoriale) soprattutto oggi che, con l'emergenza Covid non si può uscire di casa, l'importanza di questo strumento è stata molto apprezzata”

Sindaco di Monterodomo,
comune capofila area interna Basso Sangro Trigno (aprile 2020)

**ANTONIO
TAMBURRINO**

“L'associazionismo è l'unica soluzione, ma bisogna crederci abbandonando i campanili che sono il vero limite di ogni discorso che vada in questa direzione”

Vicesindaco di San Giuliano del Sannio,
comune dell'area interna Matese (giugno 2020)

**ANGELO
CERAFATTI**

“Abbiamo avuto la maturità di mettere da parte i protagonismi e di fare un passo indietro ciascuno, per farne 100 tutti insieme e questa è stata l'arma vincente”

Sindaco di Gangi,
comune capofila area interna Madonie (novembre 2020)

**FRANCESCO
MIGLIAZZO**

“Per noi montanari, dal carattere chiuso, abituati a risolvere i problemi da soli, gli interventi SNAI sono serviti a far capire che solo cooperando e facendo sistema è possibile affrontare alcune problematiche. E questo è valido non solo per i privati ma anche per le amministrazioni”

Vice Presidente dell'Unité des communes Mont Rose,
ente capofila area interna Bassa Valle (dicembre 2020)

**AMEDEO
FOLLIOLEY**

ENRICO BINI “**SNAI** ha avuto un ruolo importante nell’alimentare la coesione tra i 7 comuni coinvolti in questo percorso: ci ha insegnato a pensare i progetti in maniera collettiva, non più ognuno per sé”

Sindaco di Castelnovo ne’ Monti, comune capofila area interna Appennino Emiliano (gennaio 2021)

LUCIANO GALETTI “**L**a SNAI sta diventando un elemento catalizzatore, di visibilità assoluta per quanto riguarda la nostra operatività per altre realtà regionali ed europee. Le due sperimentazioni delle aree interne, di cui siamo coordinatori, sono state inserite in reti di veicolazione delle informazioni e di scambio di esperienze in materia di sviluppo sostenibile partecipato”

Responsabile del coordinamento degli Enti locali della Provincia Autonoma di Trento (marzo 2021)

GIUSEPPE AMICI “**R**agionare e lavorare insieme è il primo valore creato da SNAI”

Presidente dell’Unione Montana del Tronto e Valfluvione, ente capofila dell’area interna Piceno (aprile 2021)

MICHELE DEDDA “**L**’associazionismo è l’unica strada, per i piccoli comuni, per dare servizi buoni ai cittadini, non c’è alternativa”

Ex Sindaco di Bovino, delegato capofila SNAI area interna Monti Dauni (maggio 2021)

GIUSEPPINO MASCHIO “**L**a Strategia ha consentito di far lavorare insieme 16 comuni tra i quali non c’erano rapporti, si conoscevano solo attraverso la cartina geografica, un’esperienza ancora in itinere di cui siamo molto contenti, anche se faticosa”

Sindaco di Borzonasca, comune capofila dell’area interna Antola Tigullio (luglio 2021)

“Secondo me, insieme ce la facciamo a far nascere qualcosa di buono per il nostro territorio”

**MONICA
SASSI**

Responsabile della Biblioteca di Casina,
comune dell'area interna Appennino Emiliano (luglio 2021)

“L'unicità del soggetto responsabile della Strategia è stata una manna dal cielo, lo staff della Comunità Montana ha fatto un lavoro enorme di costruzione, cucitura e poi di esecuzione dei progetti, ma c'è stato anche un grande coinvolgimento dei comuni”

**FRANCESCO
CAVALLONE**

Presidente della Comunità Montana Vallo di Diano,
ente capofila dell'area interna Vallo di Diano (dicembre 2021)

“L'avvio della SNAI ha permesso ai comuni di collaborare molto di più di quanto facessero prima, questa collaborazione consolidata è un successo della Strategia”

SILVIO BARONI

Segretario della Comunità Montana Alta Valtellina (febbraio 2022)

“Questa esperienza di integrazione territoriale ci ha spinto a riformulare strategie di programmazione su scala più ampia laddove i comuni, da molti anni, erano tornati alla loro dimensione municipale”

**FILIPPO MARIA
STIRATI**

Sindaco comune di Gubbio,
capofila dell'area interna Nord Est Umbria (marzo 2022)





Formez^{PA}

Viale Marx 15 – 00137 Roma
www.formez.it

Seguici su



Finito di stampare nel mese di
NOVEMBRE 2022

GANGEMI EDITORE[®]
INTERNATIONAL

www.gangemieditore.it

