



La tua
Campania
cresce in
Europa



POR FSE 2007-2013 REGIONE CAMPANIA ASSE VII – CAPACITA' ISTITUZIONALE
PROGRAMMA INTEGRATO DI INTERVENTI PER FAVORIRE LO SVILUPPO DELLA CAPACITA'
ISTITUZIONALE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLA REGIONE CAMPANIA

LINEA 6 – RAFFORZAMENTO DEI SISTEMI TERRITORIALI DI SVILUPPO

Lo sviluppo delle aree interne in Campania:
Criticità e fattori di successo nell'esperienza di accompagnamento alla Strategia Aree Interne

Dicembre 2015



Ufficio Speciale per il Federalismo





Sommario

PREMESSA	5
INTRODUZIONE	7
1. LE POLITICHE DI SVILUPPO PER LE AREE INTERNE DELLA REGIONE CAMPANIA PRIMA DELLA STRATEGIA NAZIONALE	10
1.1 LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA.....	11
1.2 I LEADER	15
1.3 LA PROGETTAZIONE INTEGRATA TERRITORIALE NELLE PROGRAMMAZIONI 2000/2006 E 2007/2013: IL CASO DEI PIT E DEI PIRAP	19
1.3.1 I Progetti Integrati Territoriali (PIT)	19
1.3.2 I Progetti Integrati Rurali per le Aree Protette (PIRAP)	22
1.4 CONSIDERAZIONI	26
2. MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA PER LE AREE INTERNE: I SOGGETTI, LE PROCEDURE E IL PERCORSO	28
2.1 I PROTAGONISTI DELLA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE.....	30
2.2 GLI INDIRIZZI DEL COMITATO TECNICO AREE INTERNE PER L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA	32
2.2.1 Individuazione delle Aree	33
2.2.2 Linee guida per la definizione della strategia d'area-progetto	35
2.2.3 Il prerequisito generale della gestione dei servizi comunali	36
2.4 L'ISTRUTTORIA REGIONALE E DEL COMITATO TECNICO PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE AREE INTERNE IN CAMPANIA.....	37
2.5 CONSIDERAZIONI	41
3. L'ACCOMPAGNAMENTO ALLA STRATEGIA PER LE AREE INTERNE IN CAMPANIA: METODOLOGIE E STRUMENTI	42
3.1 LE METODOLOGIE	45
3.1.1 Il Project Cyclemanagement	45
3.1.2 La pianificazione strategica.....	46
3.1.3 La ricerca-azione	47
3.2 I LABORATORI DELLA LINEA 6: FINALITÀ E RISULTATI	48
3.3 LA FASE DI ASCOLTO DEI TERRITORI E LA BOZZA DI IDEE PER LA DISCUSSIONE	52





La tua
Campania
cresce in
Europa



3.4	IL FOCUS.....	57
3.4.1	L'ESEMPIO DEL TAVOLO ISTRUZIONE.....	58
3.5	IL SUPPORTO PER L'ADEGUAMENTO AL PRE-REQUISITO (I PROTOCOLLI D'INTESA E IL SUPPORTO DEL GRUPPO DI LAVORO "ASSOCIAZIONISMO")	61
3.6	CONSIDERAZIONI.....	67
4.	LA PIANIFICAZIONE PARTECIPATA PER LO SVILUPPO PLACE-BASED: LEZIONI APPRESE PER LE AREE INTERNE	69
4.1	LA COSTRUZIONE DI UN PARTENARIATO PER LO SVILUPPO LOCALE	70
4.1.1	Mappatura iniziale degli stakeholders potenziali.....	70
4.1.2	Coinvolgimento degli attori locali nel processo partenariale	71
4.1.3	Strutturazione del partenariato e definizione di funzioni e ruoli organizzativi	72
4.2	LA COSTRUZIONE PARTECIPATA DI UN PIANO D'AZIONE LOCALE.....	76
4.2.1	Modalità di coinvolgimento degli attori locali nella costruzione della strategia	76
4.2.2	Definizione condivisa di una gerarchia di obiettivi collegati a target misurabili.....	79
4.3	CONSIDERAZIONI.....	80
	CONCLUSIONI	82
	BIBLIOGRAFIA	84





PREMESSA

Il Rapporto sulle Aree Interne è prodotto nell'ambito del progetto “**Linea 6 – Rafforzamento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo**” del *Programma integrato di interventi per favorire lo sviluppo della capacità istituzionale delle amministrazioni della Regione Campania*, programma a valere sull'Asse VII Capacità Istituzionale – Obiettivo Specifico o) “*migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, per aumentare la governance del territorio*” – Obiettivo Operativo o.1) POR FSE Campania 2007/2013.

È un rapporto di ricerca sulla trasformazione ed evoluzione delle politiche di sviluppo territoriale nelle aree interne della Campania, una ricognizione degli strumenti adottati e delle lezioni apprese dalle sperimentazioni effettuate, orientata a favorire la prima fase di implementazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne prevista nella Programmazione 2014-2020.

Ad un'attenta lettura, il rapporto assume anche il carattere di un rendiconto, sugli esiti e sugli effetti di un **approccio innovativo** che è stato adottato nell'ambito del progetto dall'Ufficio Speciale per il Federalismo - responsabile della Linea 6, dall'Ufficio Programmazione Unitaria, con il Referente per le Aree Interne, e da Formez PA.

L'indirizzo a *rafforzare i Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS)*, ha spinto le azioni di accompagnamento a superare approcci settoriali e ad assumere una visione, appunto, **sistemica** dei problemi da affrontare nel dover raccordare: Riforma degli EELL, Sviluppo territoriale, Riorganizzazione della PA a livello locale assumendo i nuovi indirizzi del periodo di programmazione appena iniziato.

L'opportunità di applicare concretamente tale approccio è stata offerta dall'Ufficio Programmazione Unitaria¹ che ha ritenuto di richiedere la collaborazione del Progetto “Linea 6” nel lavoro di promozione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) in Campania.

L'approccio innovativo si è sostanziato nella continua e costante ricerca di **soluzioni condivise** e, dunque, nel promuovere raccordo e collaborazione tra tutti gli uffici regionali a vario titolo interessati alle tematiche di progetto. In particolare è stato proficuo integrare le competenze degli Uffici regionali e di competenze operanti a livello locale e nazionale.

Gli esiti e gli effetti dell'approccio innovativo sono leggibili nel Rapporto, laddove si ricostruisce una “memoria storica collettiva” delle esperienze di campo rilevanti per i temi in trattazione e si elabora l'apprendimento collegiale delle innovazioni introdotte dalla SNAI. Inoltre, si possono apprezzare le soluzioni adottate su problemi inediti insorti lungo il percorso di esecuzione delle *linee guida* della SNAI, grazie all'integrazione delle diverse competenze e la puntuale rivisitazione delle buone prassi in materia di pianificazione partecipata suggerisce ulteriori

1 Con Nota 0523258 del 28 luglio 2014



La tua
Campania
cresce in
Europa



spunti di miglioramento che potranno essere raccolti in future progettazioni di analoghe azioni di accompagnamento, con tempi e strumentazioni più adeguati.

L'esperienza effettuata, infatti, non ha potuto dispiegare tutto il suo potenziale. Si considerino le continue evoluzioni del contesto normativo, programmatico e istituzionale che hanno caratterizzato il periodo di attuazione del progetto (gennaio 2014 - ottobre 2015). La stessa implementazione della SNAI è stata eseguita in forma sperimentale.

Per questi aspetti - come si vedrà nel rapporto- è stato prezioso l'*ancoraggio* alle visioni strategiche del Piano Territoriale Regionale, sedimentate nelle esperienze pregresse e proiettate negli scenari futuri.

Il Rapporto è stato prodotto dal gruppo di lavoro Regione Campania – Formez PA:

Regione Campania

Dott. Francesco Del Vecchio – Ufficio Speciale per il Federalismo – Responsabile Linea 6

Arch. Paola Canneva – Ufficio Speciale per il Federalismo - Responsabile tecnico Linea 6

Dott. Domenico Liotto –Ufficio Programmazione unitaria -Referente per le Aree Interne

Arch. Francesco Escalona –Dipartimento Politiche Territoriali

Formez PA

Dott.ssa Clelia Fusco – Responsabile Linea 6

Dott. Alberto Corbello – Referente Azione 2

Dott.ssa Tiziana Occhino

Dott.ssa Sara Garofalo

Dott. Osvaldo Cammarota

Dott.ssa Fabia Francesconi

Dott.ssa Maria Nunzia Mucci

Dott. Massimo Padovano

Arch. Maria De Rosa (elaborazione cartografica)

Sig.ra Valeria Gargiulo (editing)



Formez PA



INTRODUZIONE

Alla luce delle sperimentazioni effettuate in ambito europeo e nazionale, negli ultimi 20 anni si è avuto un graduale rafforzamento nell'ambito della politica di coesione dell'approccio *place-based* (o territoriale)². Una strategia di lungo periodo finalizzata a garantire uno sviluppo equilibrato e la riduzione delle disparità all'interno del territorio dell'Unione Europea, infatti, deve agire contestualmente sulle cause della persistente sottoutilizzazione delle risorse e sulle condizioni di esclusione sociale che caratterizzano gli specifici luoghi, attraverso interventi mirati e la creazione di una *governance* moderna e multilivello.

Aspetti essenziali del nuovo paradigma sono la realizzazione di interventi ad hoc messi a punto per specifici contesti territoriali e per i rispettivi collegamenti spaziali e l'individuazione, condivisione e aggregazione delle conoscenze e delle preferenze degli attori locali, attraverso la costruzione di processi di progettazione aperti e partecipativi. Inoltre, trattandosi di politiche complesse che coinvolgono diversi livelli di governo e molteplici attori privati, il loro successo dipende dal *modo* in cui sono attuate (strumenti) e dalla forma di *governance* adottata. **L'attenzione, dunque, viene spostata dal "progetto" di sviluppo al "processo" complessivo di ideazione, progettazione e attuazione della strategia di sviluppo di un determinato contesto dove, ormai, vi è la piena consapevolezza che nel passaggio dalla definizione del progetto d'area, agli strumenti più idonei per realizzarlo, alle procedure attuative e al modello di governance e government strutturati per gestire l'intero processo, si riscontrano livelli crescenti di complessità che vanno adeguatamente previsti e affrontati.**

Proprio con la finalità di contribuire al miglioramento della qualità dell'azione pubblica, sia per la ripresa della produttività in tutti i territori, sia per garantire adeguati livelli dei servizi essenziali per la cittadinanza, il documento "*Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014/2020*"³ segna un profondo cambiamento nell'approccio alle tematiche delle politiche di sviluppo del periodo di programmazione 2014/2020. Esso, infatti, sulla base delle lezioni apprese nei precedenti periodi di programmazione⁴, **propone sette innovazioni di metodo che in vario modo cercano di indirizzare e innovare il "processo" in modo da definire**

²Un'Agenda per la riforma della politica di coesione – F. Barca - Traduzione rivista e autorizzata dall'autore nel giugno 2010 della Sintesi, dell'Introduzione e dei capitoli I e V del Rapporto "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy" - il Rapporto definisce la politica *place-based* una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una *Governance* multilivello.

³Il documento "*Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014/2020*", è stato elaborato dal Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, e presentato in Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2012.

⁴ Le soluzioni metodologiche e operative proposte nel documento, infatti, si basano su tre lezioni apprese dalle esperienze maturate nei precedenti cicli di programmazione:

- La diagnosi del peggioramento nell'utilizzo dei fondi 2007-13 e dei punti deboli della programmazione 2000-2006;
- Le innovazioni di metodo introdotte dall'UE con la proposta dei Regolamenti CE per il 2014/2020;
- L'esperienza nazionale positiva della riprogrammazione dei fondi non spesi attraverso il Piano d'Azione per la Coesione.

Sulla base delle esperienze precedenti, dunque, il documento fornisce indicazioni sia di natura generale, sia relative a ogni singola tematica di intervento individuata a livello di Unione Europea, con l'obiettivo di indirizzare i responsabili regionali e locali della programmazione sul "come spendere" e di contrastare le cause dell'insoddisfacente impiego dei fondi strutturali e dei fondi nazionali.





fin dalle prime fasi “che cosa fare”, “perché farlo” e “con chi”⁵. Inoltre, propone quale campo privilegiato per la sperimentazione delle innovazioni di metodo **3 opzioni strategiche** che riguardano Mezzogiorno, Città e Aree interne.

Particolarmente innovativa, dal punto di vista strategico e metodologico, appare l’**opzione strategica “Aree Interne”** in quanto pone all’attenzione delle politiche di rilancio economico e sociale dell’Italia, quella parte del territorio nazionale – circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione - distante da centri di agglomerazione e di offerta dei servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità) e con traiettorie di sviluppo instabili e rilevanti problemi demografici ma, al tempo stesso, dotate di risorse fortemente diversificate che mancano alle aree centrali e con elevato potenziale di attrazione.

Le potenzialità di questi territori sono, inoltre, testimoniate da alcune esperienze particolarmente positive in zone in cui la popolazione è rimasta stabile e, grazie alla cooperazione fra amministrazioni e ad una forte partecipazione degli attori locali, si è riusciti a garantire la produzione dei servizi essenziali e la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali e culturali, che spesso hanno fatto da volano per l’avvio di iniziative imprenditoriali capaci di mantenere dei buoni livelli di occupazione.

Affinché tali buone politiche e buone pratiche possano divenire un fattore diffuso di sviluppo del Paese occorre però dare un forte impulso. Finora, infatti, **è mancata una strategia nazionale mirata e, soprattutto, non c’è stata consapevolezza del fatto che politiche ordinarie fondamentali come quelle per la salute e la scuola, la mobilità e l’innovazione della PA locale, hanno effetti decisivi nel rendere attraenti o inospitali i territori delle aree interne.**

Disegnare, viceversa, un progetto per le aree interne del Paese, può consentire di raggiungere assieme tre distinti ma interconnessi **obiettivi generali**:

- ♦ tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti affidandogliene la cura;
- ♦ promuovere la diversità naturale, culturale, del paesaggio e il policentrismo aprendo all’esterno;
- ♦ rilanciare lo sviluppo e il lavoro attraverso l’uso di risorse potenziali male utilizzate.

8

La **Strategia nazionale per Aree Interne**⁶, dunque, mira a questi tre obiettivi adottando un approccio fortemente partecipativo finalizzato a dare forza, riconoscimento e propulsione a ciò che è già in corso; porre grande attenzione alla comunità di produttori agricoli, e al tempo stesso introdurre forti innovazioni nell’offerta di servizi che, come scuola e salute, sono “requisito di cittadinanza”; aprire varchi alle energie umane innovative, specie dove oggi predominano rendita e miope conservazione; promuovere una visione culturale della straordinaria qualità di vita che questi territori possono assicurare; promuovere fra i comuni delle aree progetto la realizzazione di forme appropriate di associazione di servizi⁷ funzionali

⁵ Cfr. Documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”, 2012.

⁶ La *Strategia nazionale per le Aree Interne* è inserita fra le “Sfide territoriali” previste nell’ l’Accordo di Partenariato 2014-2020 per l’impiego dei fondi strutturali e di investimento europei (cfr. 1.1.4), adottato il 29 ottobre 2014 dalla Commissione europea a chiusura del negoziato formale.

⁷ L’associazione di funzioni fondamentali dei Comuni facenti parte delle aree progetto costituisce pre-requisito generale alla gestione dei servizi comunali della strategia Nazionale per le aree interne





alla sostenibilità di lungo periodo della strategia stessa e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale finanziati.

Il presente lavoro traccia il percorso di attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne realizzato in Regione Campania, facendo una breve rassegna dei principali strumenti di sviluppo locale che negli ultimi decenni sono stati attuati nei territori delle quattro aree progetto individuate dalla Regione⁸ per la sperimentazione della Strategia, per poi passare alla descrizione del processo di implementazione della Strategia in ambito regionale e alla descrizione delle metodologie utilizzate per supportare il processo partenariale di definizione delle strategie d'area⁹.

In particolare, nel Capitolo 1 vengono analizzati i principali strumenti di attuazione delle politiche territoriali in Campania quali i Patti territoriali, i progetti Leader, i Progetti Integrati e i Progetti Integrati Rurali per le Aree Protette illustrandone sinteticamente le modalità progettuali e attuative e le criticità evidenziate dai documenti ufficiali di valutazione.

Nel Capitolo 2 si illustrano gli obiettivi, le modalità attuative e i protagonisti della Strategia Nazionale per le Aree Interne così come disegnate dai documenti di indirizzo del Comitato Tecnico Aree Interne, tenendo conto delle sette innovazioni di metodo, e il modo in cui tali indirizzi sono stati attuati in Regione Campania per l'individuazione delle quattro aree progetto.

Nel Capitolo 3 si ripercorrono, attraverso le attività di accompagnamento effettuate dal gruppo di lavoro, la fase di definizione delle strategie d'area e il percorso avviato per il soddisfacimento del pre-requisito per la gestione associata dei servizi attraverso. Nello specifico, consapevoli della grande rilevanza ricoperta dalla costruzione di un partenariato istituzionale ed economico sociale solido e fortemente motivato, il gruppo di lavoro ha supportato il processo di definizione della strategia attraverso l'utilizzo di metodologie e strumenti volti a favorire il più ampio coinvolgimento delle comunità locali e la maggiore condivisione delle nuove traiettorie di sviluppo.

Il Capitolo 4, infine, offre - senza alcuna pretesa di esaustività - una rapida panoramica su alcuni profili metodologici e strumenti operativi che possono contribuire al rafforzamento delle esperienze di co-pianificazione e co-progettazione per lo sviluppo dei luoghi, focalizzandosi, in particolare, su due fasi tipiche di "processo": la costruzione di un partenariato per lo sviluppo locale e la costruzione partecipata di un piano d'azione locale.

http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Documenti_di_lavoro/Il_pre-requisito_generale_della_gestione_di_servizi_comunali_nella_Strategia_Nazionale_per_le_Aree_Interne.pdf

⁸ La Regione Campania, a seguito di un'istruttoria condotta congiuntamente con il Comitato Tecnico per le Aree Interne, con Delibera di Giunta Regionale n. 600 del 1 dicembre 2014 ha definito la perimetrazione delle prime quattro aree di attuazione della Strategia: Alta Irpinia, Vallo di Diano, Tammaro – Titerno e Cilento interno. La Delibera, inoltre, individua l'Alta Irpinia quale "area pilota e prototipale" per la sperimentazione della Strategia.

⁹ Si precisa che le attività di accompagnamento realizzate dalla "Linea 6" hanno riguardato tutte e quattro le aree-progetto, sebbene con intensità differenti in base alle esigenze espresse dalla struttura regionale di riferimento e, soprattutto, alle richieste di assistenza e supporto formulate formalmente dai territori stessi nel corso del progetto.



1. LE POLITICHE DI SVILUPPO PER LE AREE INTERNE DELLA REGIONE CAMPANIA PRIMA DELLA STRATEGIA NAZIONALE

Sin dagli anni '90, la Campania è stata un vivace laboratorio di sperimentazione di pratiche per lo sviluppo territoriale fondate su processi partenariali e concertativi. Il portato di queste esperienze ha avuto un primo inquadramento normativo e strategico nel Piano Territoriale Regionale.

Il Piano Territoriale Regionale (PTR) della Campania, approvato con Legge regionale n. 13 del 2008, nella sua qualità di documento di inquadramento, indirizzo e promozione di azioni strategiche integrate, si propone di rafforzare l'identità della Campania e di potenziare il policentrismo, puntando sulla pluralità che caratterizza il proprio territorio e sul bilanciamento nella distribuzione delle funzioni fra i centri maggiori, quelli intermedi e quelli minori. Il PTR, pertanto, individua fra i temi prioritari della strategia di sviluppo regionale, l'attuazione di politiche per l'interconnessione e la valorizzazione delle aree interne regionali, quale *"immenso serbatoio di risorse naturali e culturali diversificate"*, cercando di coniugare, attraverso un'attenta azione di salvaguardia e difesa del suolo, la valorizzazione delle risorse ambientali e culturali dell'area con un processo di integrazione socio-economica.

L'aspirazione del PTR è l'**integrazione** tra pianificazione territoriale e programmazione socio-economica e, pertanto, è possibile trarne anche indicazioni per la riorganizzazione del sistema degli EELL.

Attraverso una lettura dei processi di valorizzazione dei fattori identitari e delle forme tradizionali di uso del territorio, nonché dei processi di auto-riconoscimento e di auto-organizzazione nello sviluppo (strumenti di programmazione negoziata, distretti, parchi naturali, comunità montane, ecc.) moltiplicatisi nel tempo, sono stati identificati dei "Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS)", che suddividono il territorio regionale in micro-regioni caratterizzate da identità e vocazioni omogenee e da reti di relazioni stabili fra i diversi attori presenti sul territorio. **I STS, quindi, rappresentano i luoghi di esercizio di visioni strategiche condivise in cui le comunità locali individuano obiettivi comuni di sviluppo e valorizzazione delle risorse, armonizzano e concentrano le proprie azioni di trasformazione del territorio e riorganizzano le funzioni amministrative e di servizio degli Enti Locali.**

L'individuazione nel PTR dei STS come ambiti territoriali di pianificazione e programmazione, prevede per le aree rurali una tipologia di sviluppo basata sul potenziamento dei circuiti di integrazione con l'ambiente, il turismo e l'industria agro-alimentare, ritenendo ormai superato l'approccio che voleva l'agricoltura come settore isolato dal resto del sistema economico. L'integrazione fra i diversi elementi (agricoltura eco-compatibile, attività artigianali tradizionali, turismo, ecc.), se supportata da adeguate politiche socio economiche, può costituire il presupposto per il mantenimento sul territorio di comunità residenti che siano in grado di cogliere da queste opportunità le occasioni per la costruzione un modello di sviluppo coerente con le risorse e le vocazioni locali. Il PTR, dunque, per tali aree individua i seguenti **obiettivi di lungo periodo**: frenare l'esodo dalle aree rurali marginali; aumentare e/o mantenere i livelli occupazionali; migliorare il livello dei servizi alle popolazioni e agli operatori locali; migliorare, in



generale, le condizioni di vita e i livelli di benessere sociale ed economico delle popolazioni locali; tutelare il patrimonio ambientale, naturalistico, e artistico presente nelle aree interne; salvaguardare e valorizzare il patrimonio e l'identità culturale dei singoli ambiti territoriali¹⁰.

Tutto ciò implica riorganizzare le strategie di sviluppo intese, non più in modo settoriale, ma per programmi integrati in cui intervenire contemporaneamente su ambiente, territorio, agricoltura, artigianato, turismo, impresa, cultura, istruzione, formazione professionale e ricerca.

In tali aree, già nel periodo precedente all'approvazione del PTR e alla promozione della Strategia Nazionale per le Aree Interne, **sono stati sperimentati numerosi strumenti di programmazione negoziata e di progettazione integrata** finalizzati a favorire la costruzione di strategie di sviluppo locale fortemente legate alle specificità e alle vocazioni dei territori. Ciascuna di queste sperimentazioni ha portato delle innovazioni nell'approccio allo sviluppo locale i cui esiti in termini di impatti economici sono ancora controversi ma che, sicuramente, hanno comportato un rafforzamento della partecipazione e della concertazione locale, la configurazione di nuovi modelli di sviluppo e, fattore più evidente, la diffusione di nuove modalità culturali, operative, procedurali e organizzative, sia nelle istituzioni sia nei soggetti imprenditoriali e associativi coinvolti nei processi partenariali.

Di seguito viene effettuata un'analisi sintetica dei principali strumenti di sviluppo locale che hanno interessato i territori delle quattro aree-progetto individuate dalla Regione Campania¹¹: Alta Irpinia, Vallo di Diano, Tammaro e Titerno e Cilento Interno.

1.1 LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

Dopo la definitiva chiusura dell'intervento straordinario per le aree meridionali, la "**Programmazione negoziata**"¹² rappresenta un passaggio cruciale e delicato per le politiche di sviluppo nazionali che si inquadra nel complessivo progetto di ridisegno dell'azione statale, nonché di adozione di nuovi approcci allo sviluppo territoriale. Da un lato, infatti, gli orientamenti comunitari indicavano nell'indirizzo dal basso (c.d. bottom up) e nella localizzazione geografica degli interventi i rimedi alle disfunzioni delle politiche pubbliche per il risanamento strutturale degli squilibri territoriali. Dall'altro, lo sviluppo locale era stato indicato dal Libro Bianco di Delors¹³ come la metodologia più adatta al raggiungimento della coesione economica e sociale.

La novità di approccio si basava sul non avere più logiche generali di spesa, ma creare un quadro di concertazione e coinvolgimento dei diretti portatori di interesse, per la definizione condivisa delle priorità d'azione e delle migliori modalità di realizzazione, ed erogare finanziamenti pubblici mirati ad obiettivi delimitati, specifici ed efficaci.

¹⁰ Cfr. Proposta di Piano Territoriale Regionale, adottata con Deliberazione della Giunta Regionale della Campania n. 287 del 25/02/2005 e pubblicata su numero speciale del BURC del 13 maggio 200.

¹¹ Cfr. Delibera di Giunta Regionale della Campania n. 600 del 1/12/2014.

¹² Legge 662/96, legge finanziaria per l'anno 1997, art. 2 commi 203 e ss..

¹³ "Il completamento del mercato interno: Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo" (Milano, 28-29 giugno 1985) COM(85) 310, giugno 1985



L'applicazione del principio di sussidiarietà – vale a dire, portare avanti il processo in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini – ha, quindi, richiesto il trasferimento delle decisioni a quelle amministrazioni e/o istituzioni capaci di assicurare agli investimenti una maggiore operatività e l'adozione di una nuova metodologia di intervento che individuava vari strumenti di negoziazione tra Enti e/o Amministrazioni locali finalizzati alla gestione coordinata delle risorse finanziarie per lo sviluppo economico di un determinato territorio.

Partenariato, partecipazione, approccio territoriale sono, dunque, i cardini della programmazione negoziata che individua obiettivi e interventi strategici per definire percorsi di sviluppo locale attraverso il coordinamento dell'azione dei soggetti istituzionali (istituzioni ministeriali, enti locali, apparati amministrativi, imprese pubbliche) e dei poteri economici e sociali (imprenditoriali, sindacali, culturali, finanziari, associativi) che hanno forte influenza nei territori interessati.

Si tratta di un forte cambiamento culturale in cui si è passati dalla logica dell'intervento straordinario, inteso prevalentemente come afflusso di aiuti e risorse esterne ai territori per la costruzione di un modello di sviluppo predefinito e indistinto per tutto il territorio nazionale, ad **un approccio in cui gli attori locali diventano protagonisti e artefici di strategie innovative ma fortemente radicate sul territorio.**

Fra gli strumenti di programmazione negoziata il **Patto Territoriale** è sicuramente il più diffuso nei territori delle cosiddette aree depresse ed è quello che **presenta un maggiore coinvolgimento della società civile**, in quanto reale espressione della propensione alla regolazione sociale dello sviluppo. Il Patto territoriale identifica l'accordo tra soggetti pubblici, organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori, organismi associativi ed altri soggetti privati, comprese le singole imprese e le istituzioni bancarie e creditizie, diretto ad individuare, programmare, progettare e realizzare un piano di azione locale composto da misure e interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo di un sistema locale.

I presupposti per il successo delle politiche di sviluppo locale promosse dai Patti, diventano la **“conoscenza” delle realtà locali delle caratteristiche proprie del contesto**, che vanno individuate e valorizzate, e la **promozione di processi di cooperazione progettuale fra soggetti pubblici e privati**, affinché disegnano e realizzino progetti di miglioramento del contesto locale.

La fase di **animazione territoriale** diventa il primo fondamentale passo per l'avvio del successivo processo di programmazione e attuazione delle strategie. In questa fase sono analizzate le potenzialità di sviluppo dell'area e delle risorse locali (analisi di contesto, mappatura degli *stakeholder*, rilevazione della domanda di sviluppo, ecc.) e individuati i punti di criticità e debolezza su cui agire al fine di far uscire quello specifico territorio da una condizione di marginalità e di stagnazione economica e sociale. Strettamente connessa a questa attività è la fase di **programmazione** in cui si individuano gli obiettivi di sviluppo e gli interventi atti a perseguirli (domanda dal basso) con le risorse finanziarie disponibili (offerta dall'alto). Seguono poi le attività di **definizione progettuale**, in cui l'azione si concentra nella definizione di interventi fattibili e sostenibili, in termini di soddisfacimento dei bisogni, di redditività degli investimenti e di impatti sull'ambiente, e di **gestione e attuazione** degli interventi con una



logica di management e monitoraggio dello stato di avanzamento delle attività ma anche di accompagnamento e di *problem solving*.

L'applicazione del nuovo metodo di costruzione dal basso dei percorsi di sviluppo locale, ha però incontrato non poche difficoltà in fase attuativa, con inevitabili ripercussioni sull'effettiva efficacia dello strumento negoziale. Infatti, il passaggio da politiche economiche "statiche", cioè da politiche il cui ciclo è di lunga durata ed in cui il carattere dell'intervento è omogeneo e indistinto su tutto il territorio nazionale/regionale, a politiche di "scopo e di contesto", il cui carattere distintivo è la flessibilità e l'orientamento verso obiettivi di sviluppo specifici rispetto alle aree territoriali di intervento, ha richiesto un notevole sforzo per la gestione della complessità dei rapporti lungo tutta la filiera istituzionale e un forte cambiamento delle strutture organizzative che hanno dovuto assumere nuove e delicate funzioni di gestione.

Numerosi studi¹⁴ effettuati sugli esiti della programmazione negoziata hanno evidenziato che i Patti caratterizzati da una leadership di tipo inclusivo, da una coalizione locale vitale e da processi di concertazione e confronto, che hanno affiancato tutta la fase di realizzazione del programma e non solo la fase iniziale di animazione, sono i Patti che meglio sono riusciti ad affrontare la fase di attuazione ed a superare gli inevitabili conflitti distributivi delle risorse.

Dal lungo dibattito sui risultati raggiunti da questa nuova politica di investimento, infatti, appare evidente che, a prescindere dal raggiungimento di obiettivi e finalità economiche valutabili in base ad indicatori di efficienza ed efficacia, si sia riusciti a stimolare la propensione degli attori all'azione collettiva, all'instaurazione di nuovi rapporti fiduciarî, alla collaborazione fra soggetti pubblici e privati. Sono valutati positivamente il coinvolgimento delle comunità territoriali e l'apprendimento istituzionale generato dalla diffusione delle pratiche di concertazione partenariale e si è ormai consolidata la convinzione che il contesto istituzionale, sociale ed economico debba essere considerato come parte integrante di qualsiasi modello o ipotesi di sviluppo economico.

¹⁴Tra le diverse tipologie di Patti Territoriali (*prima e seconda generazione, agricoli, per la pesca, ...*) le esperienze più compiute e misurabili sono i **Patti comunitari** (PTO - POM Sviluppo Locale Patti Territoriali per l'Occupazione, Ob. 1 Italia). Ne rende conto un rapporto (la *Recuenta* dei PTO) in cui sono raccolti i risultati in termini di quantità e qualità di realizzazioni; tempi di attuazione; avanzamento del processo di spesa; utilizzo delle risorse programmate (97%); e sono individuate le *chiavi di successo* che hanno consentito il raggiungimento dei risultati attesi.

Tabella 1 – I Patti Territoriali realizzati nei territori delle 4 aree progetto della Campania

Area Interna "Alta Irpinia"		
STS	Patti Territoriali	Comuni interessati
C1 - ALTA IRPINIA	<ul style="list-style-type: none"> PT Baronìa PT Baronìa agricolo PT Baronìa turismo PT Monti Picentini e valli Limitrofe 	<ul style="list-style-type: none"> Andretta, Aquilonia, Bisaccia, Cairano, Calitri, Guardia Lombardi, Lacedonia, Monteverde, Morra de Sanctis, Rocca San Felice, Sant'Andrea di Conza, Villamaina Guardia dei Lombardi, Lacedonia, Monteverde, Morra De Sanctis, Rocca San Felice, sant'Andrea di Conza, Villamaina Andretta, Aquilonia, Bisaccia, Guardia dei Lombardi, Lacedonia, Monteverde, Morra De Sanctis, Rocca San Felice, sant'Andrea di Conza, Villamaina Conza della Campania, Lioni, Sant'Angelo dei Lombardi, Teora, Torella dei Lombardi
A12 - TERMINIO CERVIALTO	<ul style="list-style-type: none"> PT Monti Picentini e Valli Limitrofe PT Sele Tanagro PT Sele Tanagro I rimodulazione PT Sele Tanagro (agricolo) 	<ul style="list-style-type: none"> Bagnoli Irpino, Cassano Irpino, Castelfranci, Montella, Nusco Calabritto, Caposele, Senerchia Calabritto, Senerchia Calabritto, Caposele, Senerchia
Area Interna "Vallo di Diano"		
STS	Patti Territoriali	Comuni interessati
B1 - VALLO DI DIANO	<ul style="list-style-type: none"> PT Bussento - Vallo di Diano PT Vallo di Diano (agricolo) 	<ul style="list-style-type: none"> Tutti Tutti
Area Interna "Tammara - Titerno"		
STS	Patti Territoriali	Comuni interessati
B6 - TITERNO	<ul style="list-style-type: none"> PT Prov. Benevento PT Benevento 	<ul style="list-style-type: none"> Castelvenere, Cerreto Sannita, Cusano Mutri, Faicchio, Guardia Sanframondi, Pietraroja, Puglianello, San Lorenzo Maggiore, San Lupo San Salvatore Telesino
Area Interna "Cilento Interno"		
STS	Patti Territoriali	Comuni interessati
A1 - ALBURNI A2 - ALTO CALORE SALERNITANO A4 - GELBISON CERVATI	<ul style="list-style-type: none"> PT Alburni Calore salernitano PT Sele Picentino PT Cilento agricolo 	<ul style="list-style-type: none"> Aquara, Bellosguardo, Castelcivita, Controne, Corleto Manforte, Ottati, Petina, Roscigno, Sant'Angelo a Fasanella, Sicignano degli Alburni, Castel San Lorenzo, Felitto Postiglione Campora, Laurino, Magliano Vetere, Monteforte Cilento, Piaggine, Sacco, Stio, Valle dell'Angelo, Cannalunga, Castelnuovo Cilento, Ceraso, Gioi, Moio della Civitella, Novi Velia, Orria, Perito, Salento, Vallo della Lucania



1.2 I LEADER

Il Leader¹⁵ nasce come strumento finalizzato a favorire scambi di esperienze fra operatori socioeconomici di zone rurali e a promuovere l'elaborazione di nuove strategie locali di sviluppo sostenibile attraverso iniziative di partenariati attivi che operano a livello locale, i cosiddetti gruppi d'azione locale (GAL)¹⁶. Esso si configura come una vera e propria metodologia per mobilitare le comunità rurali e trovare soluzioni innovative ai problemi che causano arretratezza e spopolamento, divenendo una sorta di "laboratorio" per creare competenze a livello locale e sperimentare nuovi percorsi per soddisfare le esigenze, economiche e sociali, delle comunità locali.

L'approccio Leader ai problemi delle zone rurali è, dunque, di tipo olistico. Parte, infatti, dal presupposto che essere competitivi nella produzione alimentare, avere un ambiente attraente e creare opportunità occupazionali per la popolazione locale, costituiscano aspetti della vita rurale tra loro sinergici, che richiedono abilità specifiche, tecnologie e servizi adeguati da affrontare come un insieme coerente e con misure specifiche¹⁷. Pertanto, vengono favorite e promosse collaborazioni tra gli operatori socio economici dei territori per produrre beni e servizi - in ambito agricolo ma anche ambientale, culturale e turistico - capaci di generare il massimo valore aggiunto in ambito locale.

L'idea principale che sottende l'approccio Leader è che, data la diversità delle zone rurali europee, le strategie di sviluppo sono più efficaci quando sono decise e attuate a livello locale da operatori del territorio, mediante procedure chiare e trasparenti e fruiscono del sostegno delle amministrazioni pubbliche e della necessaria assistenza tecnica per il trasferimento delle buone pratiche.

¹⁵ Acronimo dal francese *Liaison entreactions de développement de l'économie rurale* (Collegamento tra azioni volte allo sviluppo delle economie rurali).

¹⁶ La Commissione europea fin dal 1997, con il documento "Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia", nel delineare gli indirizzi delle politiche dell'Unione per il nuovo millennio, imprime una forte accelerazione al processo di revisione degli interventi destinati all'agricoltura e allo sviluppo rurale, riconoscendo e valorizzando il valore multifunzionale dell'agricoltura. L'agricoltura, infatti, oltre alla produzione di beni agricoli e agroalimentari, contribuisce alla tutela e valorizzazione dei paesaggi e dell'ambiente, favorendo la salvaguardia della biodiversità, la conservazione dei suoli e della qualità delle risorse idriche nonché la prevenzione dai rischi naturali (dissesto idrogeologico, incendi, ecc.). Gli obiettivi che Agenda 2000 affida alla nuova PAC (Dichiarazione di Cork sullo sviluppo rurale, novembre 1996) sono, quindi, fortemente innovativi e modificano in modo rilevante il precedente approccio produttivistico rafforzando, invece, l'affermazione del nuovo approccio allo sviluppo rurale basato sui principi di "diversificazione" e "integrazione". La diversificazione consente di rafforzare il tessuto economico delle zone rurali, reso fragile da profondi cambiamenti delle economie europee e dal progressivo processo di spopolamento dei territori rurali in favore delle aree urbane e di sviluppo industriale, attraverso la produzione di beni e servizi complementari volti a soddisfare la crescente domanda di produzione alimentari e artigianali tipiche e di qualità e di nuove forme di turismo. La rivitalizzazione del modello rurale dipende, dunque, principalmente dall'integrazione delle diverse attività che esso esprime integrando utilmente fra loro le dimensioni economiche, sociali e culturali e, soprattutto, rendendo le comunità rurali le protagoniste effettive di questo processo.

La validità di questo nuovo approccio allo sviluppo rurale nelle zone periferiche è stata lungamente sperimentata attraverso il Leader, un'iniziativa comunitaria introdotta fin dall'avvio della prima riforma dei Fondi strutturali attuata nel periodo di programmazione 1991-93 (Leader I) e continuata poi nei successivi periodi 1994-99 (Leader II) e 2000-2006 (Leader +). Nel periodo 2007-13, Leader si evolve ulteriormente e, da iniziativa comunitaria autonoma, diventa parte integrante della Politica di sviluppo rurale UE e viene incluso nei Programmi di Sviluppo Rurale con un Asse ad esso interamente dedicato (Asse IV), aprendo nuove prospettive per una sua applicazione a scala più ampia.

¹⁷ Cfr. L'iniziativa Leader – Guida generale, Comunità europee (2006)



Le modalità di costruzione delle strategie locali si ispirano ad alcuni **principi fondamentali**. Il primo principio riguarda la definizione dell'area di azione, che deve essere omogenea, socialmente coesa e caratterizzata da tradizioni, identità e aspettative comuni, e l'individuazione dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità, del potenziale endogeno e dei principali ostacoli allo sviluppo sostenibile. La conoscenza approfondita delle esigenze locali e delle potenzialità del territorio, consente di pianificare delle azioni di intervento coerenti, sinergiche e fortemente finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo. Tale conoscenza è detenuta principalmente dagli operatori locali¹⁸ che, pertanto, devono partecipare al processo decisionale per la definizione della strategia e l'individuazione delle priorità (*approccio bottom-up*). La partecipazione si estende a tutto il processo di ideazione e attuazione dell'intervento, realizzando i progetti selezionati e traendo lezioni e insegnamenti per il futuro attraverso il dialogo e il negoziato tra tutti i partecipanti. La creazione dei partenariati locali, i Gruppi di Azione Locale, è l'elemento centrale dell'approccio Leader. Essi aggregano risorse umane e finanziarie disponibili provenienti dai settori pubblico e privato, dalla società civile e dal volontariato e coinvolgono gli operatori locali in progetti collettivi e azioni multisettoriali per realizzare sinergie, assumersi responsabilità condivise e costruire la massa critica necessaria per migliorare la competitività economica dell'area. I GAL sono composti da soggetti pubblici e privati e devono essere rappresentativi dei gruppi di interesse che agiscono sul territorio (almeno il 50% dei partner deve appartenere al settore privato). La qualità dell'organizzazione e la presenza di figure competenti e dotate di poteri decisionali possono influenzare in modo rilevante l'esito dell'attuazione della strategia di sviluppo locale, di cui decidono gli orientamenti e i contenuti, la destinazione delle risorse finanziarie nonché le modalità di gestione delle risorse stesse.

Uno dei propositi principali del Leader è stimolare l'adozione di approcci innovativi¹⁹ allo sviluppo delle zone rurali, quindi, ai GAL vengono garantiti ampi margini di libertà e flessibilità decisionale riguardo alle azioni da sostenere. Un forte contributo in tal senso è fornito dalla possibilità di integrare nel Piano di Sviluppo Locale (PSL) ambiti diversi di attività e diversi operatori in una logica multisettoriale e integrata. Ciò consente anche di costruire reti relazionali che agevolano il trasferimento delle buone pratiche, la diffusione delle innovazioni e la cooperazione fra gli attori locali e fra GAL, un'attitudine quest'ultima poco sviluppata a causa dell'isolamento che caratterizza queste aree.

Il percorso di definizione della strategia locale, prevede in primo luogo che gli attori locali promotori acquisiscano le **conoscenze e le capacità** indispensabili per avviare e gestire l'intero processo di progettazione e attuazione del programma di sviluppo. La fase successiva riguarda l'organizzazione e la realizzazione di una diffusa azione di **animazione territoriale** finalizzata a riunire i principali operatori interessati e a far emergere fabbisogni e idee con una visione di medio-lungo termine. Contestualmente occorre avviare un'attività di **analisi del territorio** in grado di identificare i punti di forza distintivi dell'area (persone, attività, paesaggi, patrimonio

¹⁸ Per *partecipazione degli operatori locali* si intende la popolazione in senso lato, i gruppi di interesse socioeconomico e le istituzioni pubbliche e private rappresentative.

¹⁹ Il termine innovazione deve essere inteso in senso ampio e può indicare l'introduzione di un'innovazione di prodotto o processo, di una nuova organizzazione, di un nuovo mercato o nuove soluzioni a problemi persistenti del mondo rurale.



ambientale e storico culturale, competenze) e i punti di debolezza da contrastare e individuare la “visione” del futuro con il più ampio consenso possibile. In questa fase ricognitiva assume particolare rilevanza anche **l’analisi delle misure di sviluppo attuate o in corso di attuazione** in modo da sfruttare le possibili sinergie ed evitare inutili duplicazioni. Nella fase di pianificazione delle scelte strategiche per l’area, con **l’individuazione delle tematiche e dei progetti prioritari**, vengono coinvolti in modo attivo i diversi gruppi di interesse che poi confluiranno nel **partenariato pubblico privato che compone il GAL**. La **strategia di sviluppo locale** è poi formalizzata in un **documento in cui vengono esplicitati gli obiettivi e definite le priorità strategiche e le azioni da intraprendere**. Questo documento strategico diventa poi la base per la **presentazione delle domande di finanziamento nell’ambito degli inviti aperti** promossi dalla Regione. Approvate le domande di finanziamenti, i **GAL curano l’attuazione degli interventi** attraverso la gestione dei bandi attuativi e delle risorse finanziarie, la gestione diretta degli interventi di cui risulta beneficiario nonché il monitoraggio e la rendicontazione delle attività realizzate.

Le valutazioni effettuate sul Leader, nell’ambito del PSR Campania 2007/2013²⁰, hanno evidenziato che la fase iniziale di animazione territoriale e definizione dei PSL comporta notevoli risvolti positivi in termini di coinvolgimento dei partenariati e di definizione di strategie fortemente condivise e coerenti con le vocazioni e le esigenze dei territori. Si riscontrano però **criticità nella fase attuativa** dove, a causa di difficoltà gestionali, si accumulano ritardi nella realizzazione degli interventi e diminuiscono le possibilità di integrazione degli interventi stessi. L’impostazione dell’Asse IV consentiva ai GAL di continuare a gestire l’iter amministrativo delle domande di aiuto, ad animare i potenziali beneficiari verso l’accesso ai bandi e ad attuare forme di progettualità non previste dalle Misure del PSR (Azioni Specifiche) ma, al contempo, la procedura di attivazione dell’Asse prevedeva numerosi adempimenti, sia a carico dei GAL sia a carico dall’Autorità di Gestione, finalizzati a verificare la correttezza e congruità delle operazioni. La **filiera attuativa risultava, quindi, particolarmente complessa**²¹ e difficilmente coniugabile con la necessità di selezionare domande di finanziamento connotate da una componente di forte sinergia e multisettorialità. Inoltre, un’ulteriore criticità rilevata dal valutatore riguarda i **criteri di selezione degli interventi**, in quanto i GAL hanno utilizzato gli stessi previsti dai bandi regionali²² per cui è risultato più difficile favorire le forme di integrazione auspicate per la realizzazione di una strategia che si caratterizza proprio per essere focalizzata sulle specifiche esigenze di ciascuna area rurale ed essere finalizzata a collegare e integrare soggetti e approcci settoriali differenti.

A ciò si aggiungono le **criticità e i vincoli che hanno ostacolato l’integrazione tra il FEASR e gli altri fondi comunitari**, con inevitabili ripercussioni sulla capacità del Leader di intervenire in modo incisivo sulle diverse componenti del disagio economico e sociale che caratterizza le aree rurali marginali.

²⁰ Cfr. Aggiornamento rapporto di valutazione intermedia 2012.

²¹ Cfr. “Disposizioni per l’attuazione dell’Asse 4 – Approccio Leader”, Decreto Dirigenziale A.G.C. 11 n.54 del 22/07/2010.

²² Sebbene il paragrafo 3.4 delle “Disposizioni per l’attuazione dell’Asse 4” prevedesse che i GAL potessero avvalersi della facoltà di modificare i bandi, anziché adottare i bandi elaborati dalla Regione Campania, non sono state avviate le procedure per la richiesta di approvazione di bandi personalizzati da parte dell’Autorità di Gestione.

Tabella 2 – I Piani di Azione Locale realizzati nei territori delle 4 aree progetto della Campania

Area Interna "Alta Irpinia"		
STS	LEADER	Comuni interessati
C1 - ALTA IRPINIA	<u>GAL Consorzio CILSI:</u> <ul style="list-style-type: none"> • PAL Leader I • PAL Leader II • PAL Leader + • PSL "Terre d'Irpinia – Villaggi delle Fonti" - Asse IV PSR 2007-2013 	<ul style="list-style-type: none"> • Aquilonia, Bisaccia, Calitri, Conza della Campania, Lacedonia, Lioni, Morra de Sanctis, Rocca San Felice, Torella dei Lombardi
A12 - TERMINIO CERVIALTO	<u>GAL Consorzio IRPINIA:</u> <ul style="list-style-type: none"> • PSL - Asse IV PSR 2007-2013 	<ul style="list-style-type: none"> • Tutti quelli compresi nell'area interna
Area Interna "Vallo di Diano"		
STS	LEADER	Comuni interessati
B1 - VALLO DI DIANO	<u>GAL Vallo di Diano Scarl:</u> <ul style="list-style-type: none"> • PSL "LA città del IV paesaggio"-ASSE IV PSR 2007-2013 	<ul style="list-style-type: none"> • Tutti
Area Interna "Tammaro - Titerno"		
STS	LEADER	Comuni interessati
B6 – TITERNO	<u>GAL Alto Tammaro - terre dei tratturi Scarl:</u> <ul style="list-style-type: none"> • PAL Leader + • PSL – Asse IV PSR 2007-2013 <u>GAL Titerno Scarl - Agenzia di sviluppo locale:</u> <ul style="list-style-type: none"> • PAL Leader + • PSL – Asse IV PSR 2007-2013 	<ul style="list-style-type: none"> • Campolattaro, Castelpagano, Circello, Colle Sannita, Fragneto l'Abate, Fragneto Monforte, Morcone, Santa Croce del Sannio, Sassinoro • Castelvenere, Cerreto Sannita, Cusano Mutri, Faicchio, Guardia Sanframondi, Pietraroja, Ponte, Pontelandolfo, San Lorenzello, San Lorenzo Maggiore, San Lupo, San Salvatore Telesino
Area Interna "Cilento Interno"		
STS	LEADER	Comuni interessati
A1 - ALBURNI A2 - ALTO CALORE SALERNITANO A4 - GELBISON CERVATI	<u>GAL "I sentieri del Buon Vivere" - Comunità Montana Tanagro Alto e Medio Sele - soggetto capofila:</u> <ul style="list-style-type: none"> • PSL – Asse IV PSR 2007-2013 <u>GAL Cilento Regeneratio S.r.l.:</u> <ul style="list-style-type: none"> • PSL – Asse IV PSR 2007-2013 	<ul style="list-style-type: none"> • Tutti • Campora, Cannalonga, Castelnuovo Cilento, Castel San Lorenzo, Ceraso, Felitto, Gioi, Laurino, Magliano Vetere, Moio della Civitella, Monteforte Cilento, Novi Velia, Orria, Perito, Piaggine, Sacco, Salento, Stio, Valle dell'Angelo, Vallo della Lucania



1.3 LA PROGETTAZIONE INTEGRATA TERRITORIALE NELLE PROGRAMMAZIONI 2000/2006 E 2007/2013: IL CASO DEI PIT E DEI PIRAP

Sulla scorta del nuovo approccio allo sviluppo locale promosso dalla programmazione negoziata e dai progetti Leader, anche la programmazione nazionale dei fondi comunitari ha fatto propri i principi e le logiche delle politiche di sviluppo legate ai “luoghi”, della concertazione partenariale e dell’integrazione degli interventi, con i territori che diventano elementi fondativi delle politiche di coesione.

Si è inteso, così, promuovere il protagonismo degli attori locali nel definire le linee di sviluppo del territorio e la cooperazione progettuale tra i diversi attori della filiera istituzionale, affinché disegnassero e realizzassero progetti in grado di integrare interventi produttivi e interventi infrastrutturali, materiali ed immateriali, per valorizzare tutte le risorse locali e rimuovere strutturalmente gli svantaggi localizzativi dell’area.

1.3.1 I Progetti Integrati Territoriali (PIT)

La Programmazione regionale del periodo 2000/2006 persegue l’integrazione delle azioni di sviluppo attraverso lo strumento privilegiato dei “Progetti Integrati Territoriali”, definiti dal Quadro Comunitario di Sostegno²³ come un “insieme di azioni intersettoriali tra loro coerenti, collegate e convergenti che consentono di raggiungere uno specifico e ben individuato obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario”.

Lo strumento della Progettazione Integrata è fortemente collegato alle esperienze simili attuate in precedenza o in corso di attuazione e, pertanto, ne recepisce principi e indirizzi consolidati - quali l’orientamento al “locale” come dimensione strategica e il riferimento al “territorio” come contesto dello sviluppo - ma, al contempo, si differenziano le modalità attuative e procedurali in base agli indirizzi dettati da ciascun *policy maker* regionale.

Analizzando in dettaglio gli assunti teorici ed empirici che hanno influito sulla concezione e conduzione dei Progetti Integrati Territoriali (PIT) è possibile individuare tre elementi principali: la centralità del “locale”, la partecipazione e la cooperazione e l’integrazione o multisettorialità²⁴.

Come per le esperienze precedenti, i PIT fanno propria la **visione secondo cui i vincoli e le potenzialità dello sviluppo sono da ricercarsi prevalentemente a livello locale**. Tale considerazione viene formulata prendendo spunto dai modelli di sviluppo economico che indicano la concentrazione degli investimenti in ambiti territoriali definiti quale fattore in grado di capitalizzare le dotazioni materiali, di conoscenza e di abilità locali e di promuovere una forte azione collettiva in grado di coinvolgere privati e istituzioni. Rispetto, però, agli strumenti precedenti i PIT focalizzano l’attenzione sul locale anche in termini di maggiori assunzioni di responsabilità da parte delle amministrazioni più vicine alla cittadinanza in quanto, da un lato,

²³Quadro Comunitario di Sostegno per gli interventi strutturali comunitari nelle regioni interessate dall'Obiettivo 1, approvato con decisione del 1 agosto 2000[C(2000) 2050]

²⁴Cfr. T. Bianchi e P. Casavola, 2008





sono i soggetti deputati alla produzione di servizi e infrastrutture indivisibili di livello locale e, dall'altro, hanno una profonda conoscenza dei bisogni, delle aspettative e delle condizioni materiali dei territori. I PIT, dunque, rappresentano un tentativo di applicazione concreta del principio di decentramento, a livello locale ma anche regionale, di responsabilità pubbliche in materia di sviluppo economico, con gli enti pubblici territoriali che assumono la completa responsabilità di programmazione e progettazione degli interventi.

Strettamente collegata alla componente del decentramento amministrativo è la **partecipazione** diretta dei soggetti privati alla decisione di policy. Nella politica regionale comunitaria il principio del partenariato, che prevede il coinvolgimento dei partner economici in tutte le fasi dell'intervento, è, infatti, un elemento consolidato il cui rispetto è reso obbligatorio dalla normativa che regola l'utilizzo dei fondi strutturali²⁵. Pertanto, il coinvolgimento delle rappresentanze organizzate degli interessi imprenditoriali e della società civile viene richiesto non solo nella fase di preparazione dei programmi ma anche lungo tutto il periodo di attuazione degli interventi. Poiché lo sviluppo locale interessa tutti gli attori presenti in un determinato contesto, il partenariato è chiamato a rappresentare nella maniera più ampia possibile questo interesse diffuso, nonché a riflettere il processo di crescita in direzione dell'autogoverno, dell'intelligenza dei luoghi, della capacità di mobilitare e valorizzare le risorse disponibili per immettere elementi qualificanti nei percorsi di sviluppo²⁶. Le modalità effettive di partecipazione dei cittadini e di altri soggetti privati nei processi decisionali sono state però nella pratica molto diversificate, anche in base ai contesti sociali e istituzionali in cui i PIT sono stati realizzati, partendo da "partenariati formali", istituiti prevalentemente per legittimare gli attori e soddisfare gli adempimenti normativi, fino ad avere vere e proprie "coalizioni locali di sviluppo", aventi carattere permanente e in grado di apportare innovazioni e valore aggiunto alle strategie condivise. In generale, però, le analisi valutative indipendenti hanno evidenziato che i PIT, rispetto alle precedenti esperienze di programmazione negoziata, hanno riscontrato non poche difficoltà nell'effettivo coinvolgimento dei partner privati a livello locale, che spesso hanno avuto un ruolo solo consultivo con scarsa capacità di incidere sui processi in atto.

Elemento distintivo nella definizione dei PIT è stata la **visione multisetoriale e integrata** degli interventi che andavano ad incidere in settori diversi in base alle esigenze e alle opportunità degli specifici territori. Tuttavia, a differenza degli elementi precedenti, l'integrazione non è un principio a cui le politiche di sviluppo locale tendono naturalmente perché l'azione pubblica, in generale, è indirizzata verso interventi di carattere settoriale ben circoscritti (istruzione, attività produttive, agricoltura, mobilità, ecc.). L'applicazione pratica del principio di integrazione a livello territoriale è, dunque, molto laboriosa e richiede il coordinamento di centri di responsabilità settoriali della pubblica amministrazione, che solitamente seguono logiche proprie e raramente vengono coordinate nell'ambito di processi decisionali generali in grado di sintetizzare il complesso insieme di interessi ed esigenze da ciascuno rappresentati. Le principali esperienze di intervento simultaneo e integrato su più settori hanno riguardato, come detto in precedenza, il miglioramento delle aree rurali con il programma Leader in cui, grazie ad una

²⁵Cfr. Reg CE 1083/2006, art. 11

²⁶Cfr. D. Cersosimo, 2003



visione sistemica del problema dell'arretratezza rurale, si è inteso aggredire simultaneamente tutte le dimensioni del sottosviluppo. Anche in quest'ultimo caso, però, le iniziative sono state circoscritte ad una sola filiera settoriale senza riuscire, il più delle volte, a coinvolgere attori istituzionali di settori differenti.

Al fine di costruire progetti complessi con le caratteristiche sopradette, il *policy maker* regionale²⁷ ha richiesto ai partenariati locali delle specifiche aree territoriali individuate di definire un comune obiettivo di sviluppo, espresso attraverso un'idea forza.

L'**idea forza** descriveva il cambiamento che con il progetto si intendeva conseguire a livello territoriale e diventava la guida per la focalizzazione tematica e settoriale degli interventi che poi sarebbero stati individuati nell'ambito del PIT. Partendo, dunque, da una visione condivisa i partenariati di progetto dovevano delineare una strategia di intervento che, sulla base di un'analisi approfondita dei fabbisogni e delle condizioni di contesto per individuare punti di forza e opportunità da valorizzare e sfruttare e punti di debolezza e minacce da contrastare (**analisi SWOT**²⁸), fosse in grado di articolare l'idea forza in **obiettivi specifici e azioni/interventi**²⁹ **atti a conseguirli**, in modo unitario e sinergico. Il documento era, infine, completato da un sistema di indicatori di realizzazione e risultato utili al monitoraggio dello stato di avanzamento del progetto e alla valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi prefissi.

Definita la strategia nel Documento di Orientamento Strategico, i partenariati istituzionali³⁰ hanno poi **selezionato gli interventi** ritenuti maggiormente idonei al perseguimento degli obiettivi di sviluppo locale e coerenti con le misure³¹ di finanziamento dedicate allo specifico progetto. La proposta progettuale è stata, poi, valutata dai Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, previo parere dell'Autorità ambientale, ed approvata con Delibera della Giunta regionale. Per l'attuazione degli interventi veniva poi sottoscritto un Accordo di

²⁷Le impostazioni generali dei Progetti Integrati dettate dal QCS sono state variamente interpretate da ciascuna Regione. La Campania nel contesto nazionale è la Regione che ha maggiormente investito nei PIT, con 51 Progetti finanziati per uno stanziamento iniziale pari a 1.753.426.576euro, successivamente incrementato di 435.443.381 euro (Cfr. NVVIP Campania 2011)

²⁸Strumento di pianificazione strategica usato per valutare i punti di forza (*Strengths*), debolezza (*Weaknesses*), le opportunità (*Opportunities*) e le minacce (*Threats*) di un progetto in cui un'organizzazione o un individuo debba svolgere una decisione per il raggiungimento di un obiettivo.

²⁹ Qualunque fosse la condizione finanziaria di partenza, i progetti potevano comunque essere costituiti da interventi infrastrutturali o immateriali, interventi di sostegno alle attività private (per lo più esplicitati attraverso la predisposizione di band rivolti alle imprese) ed interventi di formazione e/o politiche attive per il lavoro.

³⁰ I partenariati istituzionali, organizzati in Tavoli di concertazione istituzionale, erano prevalentemente composti dai sindaci dei comuni dell'area di riferimento e dai referenti delle Comunità Montane, degli Enti Parco, delle Province, della Regione, delle Soprintendenze e delle Autorità di Bacino competenti per territorio.

³¹La progettazione integrata in Campania è stata caratterizzata dal fatto che per ogni PI le risorse sono state preliminarmente assegnate su specifiche misure del POR, le cosiddette misure minime integrabili. Quindi la scelta dei progetti attraverso i quali rendere operativa la strategia di sviluppo veniva effettuata sulla base di un tetto finanziario predefinito e articolato per misure specifiche (facenti riferimento ad almeno due fondi strutturali, tipicamente FESR e FSE). Ciò naturalmente non escludeva la possibilità di inserire progetti oltre il tetto finanziario (c.d. interventi "fuori tetto") stabilito o a valere su misure differenti dalle minime integrabili (c.d. interventi "fuori misura") che sarebbero potuti essere finanziati in un periodo successivo all'approvazione.



Programma³² da parte dei legali rappresentanti dei soggetti partecipanti al Tavolo di concertazione.

Per quanto riguarda la **modalità di gestione** del Progetto Integrato, quando la gestione non è rimasta sotto la diretta responsabilità delle strutture regionali (come nel caso dei progetti a “regia” regionale), è stata affidata prevalentemente agli uffici del soggetto capofila della coalizione territoriale (comune capofila, Comunità Montana, Ente Parco, Provincia, ecc.). L’affidamento di responsabilità di gestione a società private sotto controllo degli Enti Locali, come quelle che avevano amministrato precedenti esperienze di programmazione negoziata, è stata invece più rara.

In linea generale, si può rilevare che ai soggetti capofila sono state delegate funzioni di animazione territoriale nella fase iniziale della definizione della strategia e di raccolta dei dati di monitoraggio in itinere degli interventi. Sono, invece, rimaste sotto la responsabilità regionale la predisposizione e la gestione degli incentivi ai privati per la realizzazione di attività imprenditoriali o formative, sebbene ispirati agli indirizzi della strategia del PIT.

Alcuni limiti di questa modalità operativa sono stati rilevati, innanzitutto, nel fatto che il POR abbia posto dei vincoli in termini di interventi ammissibili all’interno dei PIT (le c.d. “misure minime integrabili”), circoscrivendo le possibilità di azione dei proponenti locali. Inoltre, la suddivisione di competenze nell’attuazione degli interventi non ha giovato all’effettiva integrazione degli stessi e alla capitalizzazione delle sinergie immaginate in fase di progettazione (collegamenti funzionali fra interventi, collaborazione fra attori locali, ecc.).

Infine, la partecipazione dei soggetti locali alle diverse fasi di vita del progetto non è stata uniforme, con una maggiore concentrazione nella fase di progettazione iniziale in cui sono state definite le priorità di intervento e le operazioni principali per poi diminuire sempre più nel corso della fase attuativa del Progetto. Ciò si è inevitabilmente riverberato sulla fase di gestione post-intervento delle opere realizzate, dove raramente si sono attivati dei modelli di collaborazione pubblico-privata e, ancor meno, delle reti per la gestione integrata di più siti e/o iniziative.

1.3.2 I Progetti Integrati Rurali per le Aree Protette (PIRAP)

In Campania, altri strumenti di progettazione integrata e collettiva sono stati previsti anche nell’ambito delle politiche di sviluppo rurale dove, oltre alle iniziative Leader, vi sono state numerose sperimentazioni dell’approccio integrato sia nell’esperienza dei Progetti Integrati Rurali (PIR) finanziati nell’ambito delle misure FEOGA del Programma Operativo Regionale del periodo 2000/2006, sia nei Progetti Integrati Rurali per le Aree Protette (PIRAP) promossi dal Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2007/2013.

In particolare, i PIRAP sono progetti di carattere collettivo predisposti dagli Enti locali e territoriali ricompresi entro i confini delle aree parco nazionali e regionali, la cui strategia si fonda sulla condivisione di una visione comune per lo sviluppo delle comunità locali e sull’integrazione di interventi pubblici e privati attorno ad un tema portante. L’elemento

³² Ai sensi dell’art. 34 del D.Lgs. 267/2000.



innovativo dei PIRAP è principalmente legato al proposito del programmatore regionale di integrare le risorse del PSR con le risorse della Programmazione unitaria allo scopo di intervenire in settori e attività non finanziabili dal FEASR. I PIRAP si configurano, dunque, come progetti partecipati e a “carattere locale” che promuovono e realizzano interventi pubblici coordinati, destinati ad adeguare le dotazioni infrastrutturali delle Aree Protette, a migliorare la fruibilità dei servizi essenziali alle popolazioni locali, a diffondere le tecnologie di comunicazione e informazione e a prevenire i rischi ambientali nel quadro della valorizzazione naturalistico-paesaggistica del territorio e dell’incremento della sua attrattività³³. Essi, quindi, hanno una rilevante connotazione ambientale e sono formulati dagli Enti gestori dei Parchi nazionali e regionali della Campania, con il coinvolgimento attivo degli Enti Locali il cui territorio ricade totalmente o parzialmente nella perimetrazione dell’area protetta.

Per la realizzazione dei PIRAP è stato previsto lo svolgimento di una procedura negoziale in cui gli Enti Parco diventano promotori di un’intensa attività di concertazione volta a favorire la più ampia partecipazione nella definizione di una strategia d’area condivisa. L’importanza del percorso partecipativo viene sottolineata dalla convinzione, sottesa dal programmatore regionale nella definizione dello strumento, che la solidità e la dinamicità di un sistema territoriale non dipendono solo da elementi di contesto, ma si fondano sulla qualità e consistenza delle reti relazionali, sullo sviluppo di processi collaborativi tra enti pubblici, sul crescere del dialogo con le partnership private e sulla capacità di costruire sistemi “forti” di *governance* a livello locale.

Il Progetto integrato così strutturato aveva lo scopo di agire da elemento catalizzatore tra le esigenze di competitività del mondo agricolo e le esigenze di diversificazione e di miglioramento della qualità della vita delle aree rurali, coordinando, all’interno di un quadro unitario, gli interventi finalizzati all’adeguamento della dotazione di infrastrutture e di servizi nonché la conservazione, tutela e valorizzazione delle risorse storico-culturali, ambientali e paesaggistiche.

La modalità attuativa indicata dal PSR prevedeva la predisposizione di un avviso predisposto dall’A.d.G. del FEASR nel quale venivano indicati gli obiettivi generali della progettazione integrata, le aree intervento, le condizioni di ammissibilità, nonché i criteri di valutazione delle proposte e le modalità di negoziazione per la stipula dell’Accordo di Programma attuativo del PIRAP. Sulla base di queste indicazioni le aree interessate hanno **formalizzato i partenariati pubblici** ed avviato la fase di concertazione tra soggetti pubblici, finalizzata ad effettuare una fase di **animazione ed ascolto territoriale** per la raccolta di idee e indicazioni per l’individuazione del **tema portante** e dell’**obiettivo generale** della strategia di sviluppo. Contestualmente, così come richiesto dall’avviso, il soggetto capofila ha effettuato un’analisi approfondita del quadro di riferimento territoriale e l’analisi SWOT per l’individuazione dei punti di forza e di debolezza del sistema locale e delle opportunità o delle minacce di cui tener conto nella declinazione della strategia. Sulla base degli esiti derivanti dalle attività di confronto e analisi, i partenariati hanno poi declinato il tema portante in **obiettivi specifici** e **azioni da**

³³ “Le linee di indirizzo dei progetti Integrati Rurali delle Aree Protette”, approvate con Delibera di Giunta Regionale della Campania n. 1131 del 19/06/2009.



realizzare per il raggiungimento dei **risultati** prefissi dalla strategia. La proposta doveva, inoltre, essere corredata di un **sistema di indicatori fisici, di risultato e di impatto**, dalla descrizione delle modalità di **integrazione verticale**, interne al PIRAP, e **orizzontale**, con gli altri strumenti programmatici o iniziative locali in atto, e dal **modello di gestione** del PIRAP (Ufficio unico, delega al soggetto capofila, ecc.).

Una volta approvata la proposta generale di PIRAP da parte delle competenti strutture regionali e sottoscritto l'Accordo di Programma attuativo, i partenariati dovevano **presentare gli elaborati progettuali** delle singole iniziative (progettazioni definitive o esecutive) così come richiesto dalla disciplina della misura del PSR di riferimento. Istruiti e approvati i singoli progetti, ciascun soggetto proponente era **responsabile della sua realizzazione**, mentre restavano di competenza dell'Ente Parco, nella sua qualità di **soggetto capofila, le attività di coordinamento dell'attuazione, di monitoraggio e rendicontazione**.

Come nei precedenti strumenti analizzati, la fase attuativa dei PIRAP ha incontrato numerose difficoltà, riconducibili, innanzitutto, alla strutturazione di una procedura particolarmente complessa che prevedeva il coinvolgimento ed il coordinamento di numerose strutture regionali (A.d.G., Responsabili di misura, Organismo pagatore) e locali (Province, Ente capofila, Enti locali e territoriali). Inoltre, benché la scelta della progettazione integrata derivasse dalla maturata convinzione che nei territori delle aree interne a vocazione prevalente agricola si potessero produrre effetti di lungo periodo solo attraverso la costruzione di modelli di sviluppo che tenessero conto degli elementi di contesto e delle esigenze specifiche di ciascun territorio, lo strumento si è rivelato particolarmente rigido, avendo definito a priori gli obiettivi generali, le risorse disponibili e le misure di finanziamento a cui le strategie potevano attingere, senza la previsione di meccanismi di adeguamento dei criteri dei bandi di misura rispetto alle specifiche esigenze progettuali (massimali di intervento, requisiti, ecc.). Pertanto, il vincolo derivante da questa logica di carattere amministrativo non ha aiutato a costruire dei progetti che fossero davvero rispondenti alle criticità e alle problematiche specifiche delle diverse aree e, soprattutto, non ha aiutato a individuare e sperimentare soluzioni innovative.

Il PIRAP, infine, era stato immaginato come uno strumento che potesse superare i limiti dell'eccessiva settorialità delle politiche agricole, prefiggendosi l'obiettivo di creare un modello partenariale coordinato e sistemico in grado di sfruttare pienamente le complementarità e le sinergie con le politiche di coesione, soprattutto per dare contenuto alla necessaria infrastrutturazione (sia di opere sia di servizi avanzati) non esercitabile con i soli mezzi messi in campo dal PSR. Purtroppo, questa integrazione con gli strumenti di intervento della Programmazione unitaria ha stentato a realizzarsi a causa del difficile coordinamento fra le strutture competenti.

Tabella 3 – I PIT e i PIRAP realizzati nei territori delle 4 aree progetto della Campania

Area Interna "Alta Irpinia"		
STS	Progetti Integrati	Comuni interessati
C1 - ALTA IRPINIA	<ul style="list-style-type: none"> PIT Distretto industriale "Calitri" -POR 2000-2006 (Regia Regionale) 	<ul style="list-style-type: none"> Andretta, Aquilonia, Bisaccia, Calitri
	<ul style="list-style-type: none"> PIT Itinerari culturali regionali - "Valle dell'Ofanto" POR 2000-2006 	<ul style="list-style-type: none"> Aquilonia, Bisaccia, Calitri, Conza della Campania, Lioni, Monteverde, Morra de Sanctis, Sant'Angelo dei Lombardi, Villamaina
	<ul style="list-style-type: none"> PIT Sistemi locali a vocazione turistica "Borgo TerminioCervialto" POR 2000-2006 	<ul style="list-style-type: none"> Bagnoli Irpino, Calabritto, Caposele, Cassano Irpino, Castelfranci, Castelvetero sul Calore, Chiusano San Domenico, Fontanarosa, Lapio, Luogosano, Montella, Montemarano, Nusco, Paternopoli, Salza Irpina, San Mango sul Calore, Sant'Angelo all'Esca, Senerchia, Sorbo Serpico, Taurasi, Volturara Irpina
	<ul style="list-style-type: none"> PIT Itinerari culturali regionali - "Valle dell'Ofanto" POR 2000-2006 	<ul style="list-style-type: none"> Nusco, Montella
A12 – TERMINIO CERVIALTO	<ul style="list-style-type: none"> PIT del Parco Regionale dei Picentini POR 2000-2006 PIRAP del Parco Regionale dei Picentini PSR 2007/2013 	<ul style="list-style-type: none"> Bagnoli Irpino, Calabritto, Caposele, Castelvetero sul Calore, Chiusano San Domenico, Montella, Montemarano, Nusco, Senerchia, Sorbo Serpico
Area Interna "Vallo di Diano"		
STS	Progetti Integrati	Comuni interessati
B1 - VALLO DI DIANO	<ul style="list-style-type: none"> PIT GAC "Certosa di Padula" POR 2000-2006 	<ul style="list-style-type: none"> Atena Lucana, Casalbuono, Monte San Giacomo, Montesano sulla Marcellana, Padula, Pertosa, Sala Consilina, San Pietro al Tanagro, San Rufo, Sant'Arzenio, Sanza, Sassano
	<ul style="list-style-type: none"> PIT Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano - POR 2000-2006 PIRAP PNCVD PSR 2007-2013 	<ul style="list-style-type: none"> Tutti tranne Atena lucana, Padula, Pertosa, Sala Consilina
Area Interna "Tammaro - Titerno"		
STS	Progetti Integrati	Comuni interessati
B6 – TITERNO	<ul style="list-style-type: none"> PI Itinerari culturali e Religiosi - "Regio Tratturo (BN)" POR 2000-2006 	<ul style="list-style-type: none"> San Lupo, Pontelandolfo
	<ul style="list-style-type: none"> PI Sistemi a vocazione industriale "Protofiliere provinciali" POR 2000-2006 	<ul style="list-style-type: none"> Amorosi, Ponte, Pontelandolfo, Puglianello
	<ul style="list-style-type: none"> PIT Parco Regionale del Matese POR 2000-2006 	<ul style="list-style-type: none"> Cerreto Sannita, Cusano Mutri, Faicchio, Pietraroja, San Lorenzello
	<ul style="list-style-type: none"> PIRAP Parco Regionale del Matese PSR 2007/2013 	
Area Interna "Cilento Interno"		
STS	Progetti Integrati	Comuni interessati
A1 - ALBURNI A2 - ALTO CALORE SALERNITANO A4 - GELBISON CERVATI	<ul style="list-style-type: none"> PIT GAC "Paestum Velia" POR 2000-2006 	<ul style="list-style-type: none"> Aquara, Controne, Castel San Lorenzo
	<ul style="list-style-type: none"> PIT Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano - POR 2000-2006 PIRAP PNCVD PSR 2007-2013 	<ul style="list-style-type: none"> Tutti



1.4 CONSIDERAZIONI

Da quanto sopra brevemente illustrato, si possono evincere alcune **considerazioni di carattere generale sulle pratiche di sviluppo sperimentate e sugli strumenti utilizzati.**

Appare ormai consolidata la consapevolezza che nei territori in ritardo di sviluppo risulta fondamentale immaginare percorsi che, partendo dai contesti e dalle specificità dei luoghi, riescano a valorizzare in modo innovativo e sinergico le risorse locali ma è ancora evidente la necessità di superare delle criticità che ricorrono nei diversi strumenti e che, in vario modo, hanno minato il buon esito dei programmi.

Innanzitutto si rileva che, se l'approccio nella costruzione della strategia di sviluppo è basato su una logica *place-based*, difficilmente questa esigenza di adeguare gli interventi alle specificità di ciascun contesto può essere conciliata con **strumenti poco flessibili che individuano a priori obiettivi, tipologie di azioni ammissibili e criteri di selezione indifferenziati.** Sarebbe, invece, opportuno che fissati gli indirizzi generali lo strumento possa essere modellato nel corso del processo di costruzione delle strategie in base alle peculiarità del territorio e alle esigenze man mano rilevate.

Inoltre, essendo politiche "di contesto" è difficile ipotizzare che le strategie possano avere una reale efficacia se **agiscono solo su alcune componenti dello sviluppo** ma, al contrario, è indispensabile intervenire simultaneamente sui diversi settori che contribuiscono al miglioramento della qualità della vita delle popolazioni residenti nelle aree bersaglio e all'avvio di processi di rivitalizzazione dell'economia locale. È importante, quindi, garantire che i territori abbiano una visione chiara e ampia dei cambiamenti necessari a mutare le traiettorie ma, al tempo stesso, il policy maker deve garantire una reale **integrazione** delle diverse tipologie di intervento (multisetorialità) e delle fonti finanziarie (plurifondo).

Strettamente collegata alle precedenti criticità è la **qualità della governance e il government del processo**, ovvero la tenuta della coesione politico-istituzionale-sociale e la capacità amministrativa di attuazione dei progetti a livello locale. La costruzione e attuazione di strategie *place-based* sono particolarmente complesse e richiedono un notevole sforzo di collaborazione fra soggetti diversi e di coordinamento dei molteplici interventi. Nelle esperienze precedenti si è cercato di "discretizzare" i processi in singole fasi con l'errato convincimento di favorire la semplificazione delle procedure mentre, il più delle volte, si è favorita la frammentazione delle funzioni e delle competenze. Risulta, invece, di prioritaria importanza concentrare l'attenzione sulla costruzione e sul consolidamento di filiere istituzionali e partenariali; sulle capacità amministrative di attuazione a livello locale, in grado di garantire elevati livelli di concertazione e condivisione dei risultati da raggiungere e delle azioni da intraprendere, in fase di progettazione e di attuazione. Altra importante priorità è la cura di un forte coordinamento nello svolgimento delle diverse funzioni assegnate a ciascun soggetto in fase attuativa, con l'individuazione dei **soggetti responsabili** e la **definizione di procedure chiare, semplificate e scandite da tempi certi.**

Si auspica che le sette innovazioni di metodo possano contribuire in vario modo al superamento di tali criticità - richiedendo una chiara individuazione dei risultati e delle azioni, la mobilitazione



La tua
Campania
cresce in
Europa



del partenariato e l'attenzione alle procedure attuative - e dopo la prima sperimentazione delle innovazioni di metodo in progetti prototipali avviati con il Piano di Azione e Coesione³⁴, la Strategia per le Aree Interne diventa il primo vero banco di prova per l'adozione sistematica delle innovazioni, per la costruzione della nuova *governance* per praticare culture operative più efficaci nell'attuazione delle politiche di coesione a livello locale.

³⁴ Nel corso del 2011 è stata avviata, di intesa con la Commissione Europea, l'azione per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 sulla base di quanto stabilito dalla Delibera CIPE 1/2011 e puntualmente concordato nel Comitato Nazionale del Quadro Strategico Nazionale (riunione del 30 marzo 2011) da tutte le Regioni, dalle Amministrazioni centrali interessate e dal partenariato economico e sociale. Questa azione di accelerazione ha prodotto alcuni significativi risultati in termini di avanzamento finanziario dei programmi operativi. Allo scopo di consolidare e completare questo percorso è stato predisposto il Piano di Azione Coesione, inviato il 15 novembre 2011 dall'allora Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale al Commissario Europeo per la Politica Regionale. Il Piano di Azione Coesione ha l'obiettivo di colmare i ritardi ancora rilevanti nell'attuazione e, al contempo, rafforzare l'efficacia degli interventi, in attuazione degli impegni assunti con la lettera del Presidente del Consiglio al Presidente della Commissione Europea e al Presidente del Consiglio Europeo del 26 ottobre 2011 e in conformità alle Conclusioni del Vertice dei Paesi Euro dello stesso 26 ottobre 2011. Il Piano di Azione Coesione impegna, quindi, le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su alcune priorità. L'intervento, definito tenendo conto degli esiti del confronto con il partenariato istituzionale ed economico-sociale, si attua sulla base di quattro principi: concentrazione su tematiche di interesse strategico nazionale, declinate regione per regione secondo le esigenze dei diversi contesti, attraverso un confronto tecnico fra Governo e Regioni; definizione di risultati obiettivo in termini di miglioramento della qualità di vita dei cittadini; "cooperazione rafforzata" con la Commissione europea; azione di supporto e affiancamento da parte di centri di competenza nazionale. Per ogni priorità individuata dal Piano vengono definiti i risultati attesi dalla realizzazione degli interventi pianificati.



2. MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA PER LE AREE INTERNE: I SOGGETTI, LE PROCEDURE E IL PERCORSO

Il documento “metodi e obiettivi” individua le **“Aree Interne”** come un’importante opzione strategia per il periodo di programmazione 2014-2020. Si pone, dunque, **all’attenzione delle politiche di rilancio economico e sociale dell’Italia, quella parte del territorio nazionale** – circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione - **distante da centri di agglomerazione e di offerta dei servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità) e con traiettorie di sviluppo instabili e rilevanti problemi demografici ma, al tempo stesso, dotate di risorse fortemente diversificate che mancano alle aree centrali e con elevato potenziale di attrazione.**

Le potenzialità di questi territori sono, infatti, testimoniate da **alcune esperienze particolarmente positive** in zone in cui la popolazione è rimasta stabile e, grazie alla cooperazione fra amministrazioni e ad una forte partecipazione degli attori locali, si è riusciti a garantire la produzione dei servizi essenziali e la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali e culturali, che spesso hanno fatto da volano per l’avvio di iniziative imprenditoriali capaci di mantenere dei buoni livelli di occupazione. Con la Strategia Nazionale per le aree interne si intendono diffondere queste buone politiche e buone pratiche e farle diventare **fattori diffusi di sviluppo del Paese**, partendo dalla riprogrammazione di politiche ordinarie fondamentali, come quelle per la salute e la scuola, che hanno effetti decisivi nel rendere attraenti o inospitali i territori delle aree interne.

Il modello di sviluppo immaginato prende vigore dal **capitale territoriale inutilizzato** presente in queste aree, come il capitale naturale, culturale e cognitivo, l’energia sociale della popolazione locale e dei potenziali residenti, i sistemi produttivi (agricoli, turistici, manifatturieri), e lo utilizza come fattore potenziale di sviluppo. Per attivare, però, questo capitale latente è indispensabile invertire il trend demografico perché, qualsiasi strategia di valorizzazione del capitale territoriale si voglia intraprendere, non è possibile prescindere dalla qualità e quantità degli attori coinvolti, reali protagonisti del cambiamento. **Il rafforzamento della struttura demografica dei sistemi locali diventa, così, il tema centrale da affrontare nella formulazione delle strategie d’area ed elemento di valutazione nella proposizione di progetti di sviluppo locale**³⁵.

Traendo spunto dalle lezioni apprese dalla sperimentazione delle politiche di contesto attuate nei precedenti periodi programmazione e in coerenza con la nuova metodologia per l’utilizzo dei fondi comunitari³⁶, al centro della Strategia Nazionale per le Aree Interne viene posta la **qualità della vita delle persone**³⁷ e si agisce contestualmente su uno *sviluppo locale intensivo*,

³⁵ Cfr. Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governante, Materiali UVAL n. 31/2014

³⁶ Cfr. Documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”, 2012.

³⁷ L’obiettivo generale dello sviluppo e della ripresa demografica delle aree interne a sua volta si articola in 5 obiettivi intermedi: aumento del benessere della popolazione locale, aumento della domanda locale di lavoro e di occupazione, aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale, riduzione dei costi della de-antropizzazione (dissesto idrogeologico, degrado del capitale storico architettonico, degrado ambientale) e rafforzamento dei fattori di sviluppo locale.



per aumentare il benessere e l'inclusione sociale della popolazione residente, e su uno *sviluppo locale estensivo*, per aumentare la domanda di lavoro e l'utilizzo del capitale territoriale³⁸.

Per il perseguimento congiunto di entrambe le modalità di sviluppo, che si sostengono e rafforzano a vicenda, la strategia nazionale individua due classi di azioni/strumenti che agiscono, da un lato, sull'adeguamento della qualità/quantità dell'offerta dei servizi essenziali³⁹ e, dall'altro, sulla costruzione di progetti di sviluppo locale. Intervenire sui contesti, dunque, per creare i presupposti per il mantenimento/ampliamento delle comunità residenti perché senza un adeguato livello di servizi essenziali di "cittadinanza" non ci sarà residenza e, quindi, risorse umane che possano lavorare ed investire per la costruzione di un progetto di sviluppo locale⁴⁰.

Altro elemento di discontinuità del modello di sviluppo proposto dalla strategia nazionale è ricollegabile all'inversione dei ruoli del centro urbano e del margine. Ambiente, paesaggio, ruralità, conoscenze tradizionali e tutto ciò che compone il "capitale territoriale" delle aree interne, diventano il "centro" e non il margine, perché in esse restano le tracce delle comunità. I progetti di sviluppo, dunque, andrebbero costruiti sulla "coscienza di luogo". Questa coscienza nelle aree interne è da ricercare nella dimensione agricola e rurale, nella manutenzione del territorio e del paesaggio e nella cultura tradizionale che insieme permettono lo sviluppo dei "turismi" non di massa ma di nicchia, ma anche nello sviluppo della *green economy* che, pur portando ad una maggiore crescita del settore produttivo, ingloba in sé il concetto di "limite"⁴¹.

Per quanto riguarda poi le modalità attuative, la complessità delle dinamiche che governano i processi di sviluppo locale e la difficoltà delle comunità delle aree interne di immaginare e proporre soluzioni riguardanti ambiti di intervento di competenza regionale o nazionale hanno spinto verso l'adozione di un **approccio integrato ai contenuti** ma anche **fortemente collaborativo fra i diversi attori della filiera istituzionale**. La strategia, pertanto, si caratterizza per l'intersezione della prospettiva nazionale con quella locale. In tal modo, lo "sguardo nazionale" è in grado di percepire la rilevanza delle potenzialità inesprese ma, al tempo stesso, di eliminare o mitigare quegli elementi di ostacolo allo sviluppo locale che formano il contesto istituzionale ed economico all'interno del quale le comunità locali necessariamente operano e si evolvono⁴². La "visione locale" è quella che, invece, può declinare e trasformare in progetto la

³⁸ La strategia Nazionale per le Aree Interne considera la disponibilità sui territori di un'adeguata offerta di beni e servizi di base per i cittadini (sanitari, di mobilità e di istruzione e formazione professionale) una "precondizione" per l'avvio di progetti di sviluppo locale efficaci e duraturi.

³⁹ I servizi di base presi in considerazione dalla Strategia Nazionale per le Aree interne sono istruzione, sanità, mobilità e connettività virtuale (accesso alla rete internet), oggi considerati in Europa come servizi che identificano il "diritto di cittadinanza".

⁴⁰ La nuova lettura dei processi di sviluppo nasce proprio in considerazione del fatto che nei precedenti periodi di programmazione, come illustrato nel capitolo precedente, non si è riusciti in fase di attuazione ad integrare tipologie di intervento differenti che complessivamente potessero cambiare, in maniera sostanziale e duratura, le condizioni di "vivibilità" delle aree marginali.

⁴¹ Cfr. intervento del Prof. Aldo Bonomi al II focus group dell'area prototipo "Alta Irpinia", Calitri 14 luglio 2015.

⁴² La definizione e l'attuazione della strategia chiama in causa molti soggetti a molti livelli di governo, primi fra tutti proprio quei soggetti responsabili del disegno e della gestione dell'offerta dei servizi di istruzione, salute e mobilità in favore della popolazione che in quelle aree risiede. Per l'adeguamento di tali servizi saranno previsti degli interventi riguardanti politiche settoriali ordinarie finanziate primariamente con risorse nazionali addizionali (cfr. Legge di stabilità 2014). Le azioni pubbliche specifiche destinate ai "progetti di sviluppo locale" saranno, invece, prioritariamente finanziate dai Programmi Operativi Regionali del periodo 2014/2020.



varietà e la complessità della società locale e del capitale territoriale, che può ritrovare/ridefinire la propria “coscienza di luogo”, facendo leva sui soggetti “innovatori” che spesso già operano in questi territori.

2.1 I PROTAGONISTI DELLA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE

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 perifericità⁴³. 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 complessiva⁴⁴. 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 contrastare e invertire i fenomeni di spopolamento di questi territori, la Strategia intende promuovere la co-progettazione⁴⁵ 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.

Per raggiungere un così ambizioso obiettivo si rende, dunque, necessario 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.

I diversi livelli di governo concorrono alla strategia con responsabilità differenti⁴⁵. Le **Regioni**, per la loro vicinanza ai territori e per il fatto di gestire materie decisive per la realizzazione della

⁴³ 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.

⁴⁴ Ci si riferisce alla somma delle aree classificate intermedie, periferiche e ultra-periferiche in base all’indicatore di accessibilità.

⁴⁵ Cfr. Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governante, Materiali UVAL n.31/2014



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 aggiuntive 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 **Centro**⁴⁶ 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 rappresentativi⁴⁷. 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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Cfr. Reg. (UE) N.1303/2013, art.5 "Partenariato e governance a più livelli"



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 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.

2.2 GLI INDIRIZZI DEL COMITATO TECNICO AREE INTERNE PER L’ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA

Come detto in precedenza, 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 individuare in fase di definizione della



strategia la 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 richiedono, pertanto, la definizione di risultati concreti e di azioni chiare e circostanziate e per ciascuna di esse dovranno poi essere stabiliti i tempi previsti per l'attuazione unitamente ai requisiti di trasparenza e apertura delle informazioni, che consentiranno il rafforzamento delle possibilità di mobilitazione dei soggetti interessati e del partenariato.

Vista la natura ancora 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 verranno 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 servirà 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)⁴⁸ - per poi estenderlo alle altre aree individuate.

2.2.1 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.

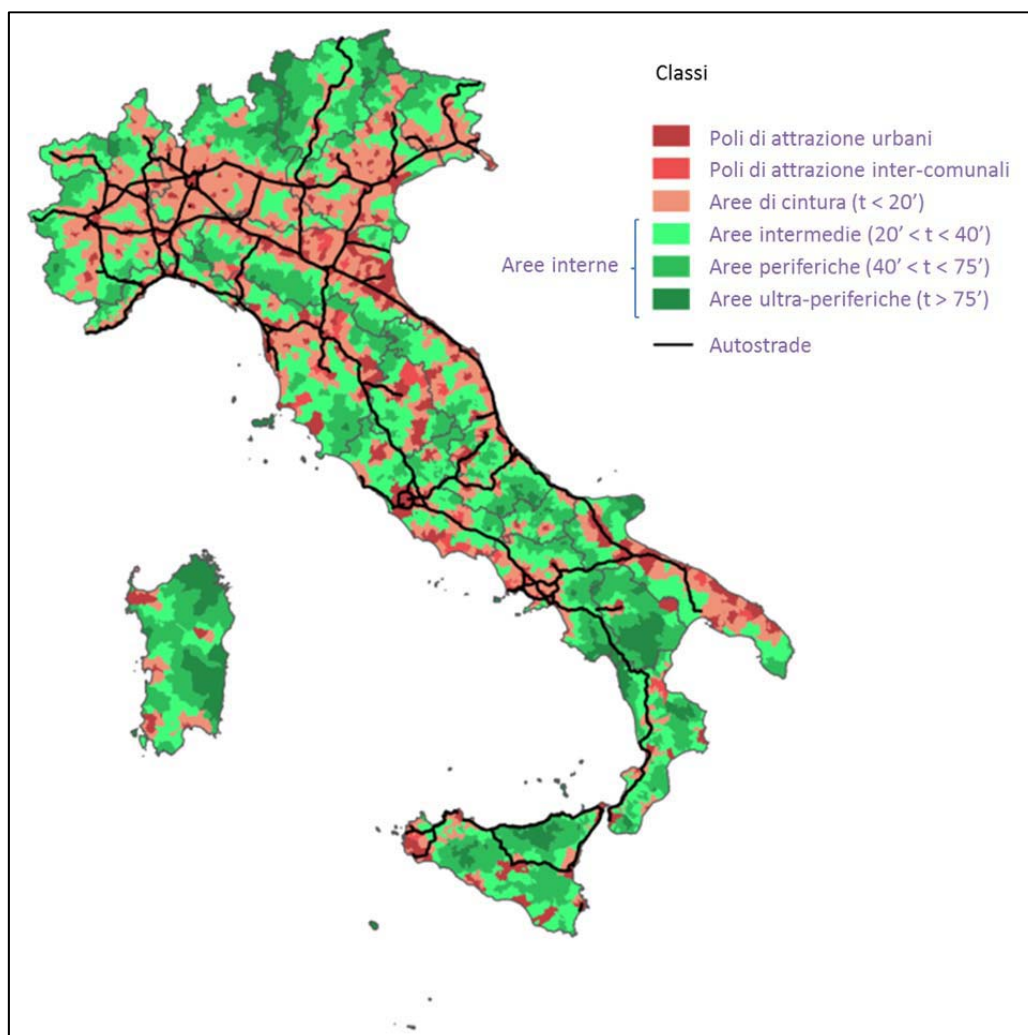
La metodologia utilizzata per l'individuazione delle aree si sostanzia in due fasi principali:

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.

⁴⁸Con la stipula dell'APQ sarà possibile accedere ai contributi finanziari per le aree interne a valere sia sui fondi europei che sulle risorse stanziare dalla legge di Stabilità

Figura 1- La mappa delle aree interne Italiane



(Fonte: Accordo di Partenariato 2014 - 2020)

Nell'ambito della suddetta classificazione e mappatura effettuata dal Comitato Tecnico, le Regioni, sulla base di criteri generali condivisi, selezionano le potenziali aree progetto⁴⁹. 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 rinnovabile⁵⁰.

⁴⁹ Le Regioni potranno inserire nei loro Programmi Operativi più di un'area progetto sulle quali interverranno nella fasi successive della Strategia.

⁵⁰ Cfr. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato 2014/2020



2.2.2 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"**⁵¹ 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.)⁵².

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 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**

⁵¹ Linee guida per costruire una "Strategia di area-progetto", novembre 2014

⁵² Cfr. Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governante, Materiali UVAL n.31/2014



aree interne⁵³, che offrirà servizi di monitoraggio, valutazione in itinere e assistenza e agevolerà lo scambio di buone pratiche.

2.2.3 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 pre-requisito 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.

⁵³ 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.





2.4 L'ISTRUTTORIA REGIONALE E DEL COMITATO TECNICO PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE AREE INTERNE IN CAMPANIA

La delimitazione delle aree interne in Regione Campania è il risultato dell'incrocio fra le informazioni contenute nella mappatura nazionale effettuata dal Dipartimento per la Coesione e lo Sviluppo Economico (DPS), l'organizzazione territoriale in Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) definita dal Piano Territoriale Regionale (PTR) della Campania, approvato con L.R. 13/2008, e la perimetrazione degli ambiti sociali e dei distretti sanitari che la Regione Campania ha modificato con la Delibera 320/2012 ai fini della riorganizzazione della rete di assistenza territoriale.

In particolare, come definito all'art.2 della L.R. 13/2008, "il PTR rappresenta il quadro di riferimento unitario per tutti i livelli della pianificazione territoriale regionale ed è assunto quale documento di base per la territorializzazione della programmazione socio-economica regionale nonché per le linee strategiche economiche adottate dal Documento Strategico Regionale (DSR) e dagli altri documenti di programmazione dei fondi comunitari". Il Piano Territoriale individua 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) che sono stati individuati sulla base della geografia dei processi di auto-riconoscimento delle identità locali e di auto-organizzazione nello sviluppo, confrontando il "mosaico" dei patti territoriali, dei contratti d'area, dei distretti industriali, dei parchi naturali, delle comunità montane, e privilegiando tale geografia in questa ricognizione rispetto ad una geografia costruita sulla base di indicatori delle dinamiche di sviluppo. I STS così identificati, rappresentano un quadro di riferimento per le politiche di sviluppo locale che investono diverse azioni settoriali d'intervento della Regione (agricoltura, industria, turismo, trasporti, ecc.). Tali sistemi, nel PTR, sono classificati in funzione di dominanti territoriali: naturalistica, rurale-culturale, rurale-industriale, urbana, urbano-industriale, paesistico-culturale.

I principi ispiratori, invece, degli Ambiti territoriali e dei Distretti sanitari riguardano l'omogeneità dei sistemi di erogazione dei servizi, l'uniformità dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, l'uniformità dei sistemi di gestione, organizzazione ed erogazione dei sistemi territoriali di natura socio sanitaria, l'allineamento dei sistemi informativi sociali, sanitari e sociosanitari.

Un'ulteriore considerazione che ha contribuito a definire una prima delimitazione delle aree è stata quella relativa al grado di associazionismo dei comuni. Infatti, per effetto della c.d. *spending review* e della L. 56/2014, sono in corso procedure per costituire forme associate tra i piccoli Comuni, tramite Unioni e/o Convenzioni. In base agli indirizzi regionali, nella costituzione di tali forme associate i comuni dovrebbero attenersi quanto più possibile alle perimetrazioni dei Sistemi Territoriali di Sviluppo.

Sulla base degli esiti di tali analisi incrociate e ponendo maggiore attenzione ai sistemi territoriali che presentano una prevalenza di comuni periferici, ultra periferici e di confine, nel corso degli incontri bilaterali preliminari alla missione di campo del Comitato Tecnico sono state pre-selezionate tre macro aree: l'area del Cilento Interno e Vallo di Diano; l'area Alto Matese, Alto Tammaro, Alto Titerno; l'area Irpino – Sannio.



Per ciascuna di queste aree la Regione ha predisposto delle **schede di ricognizione** in cui sono state evidenziate le caratteristiche dell'area e degli STS in essa ricadenti, la situazione attuale rispetto agli ambiti di intervento della strategia (sviluppo e servizi sanitari, scolastici e per la mobilità), le leadership locali e territoriali, le esperienze pregresse di progettazioni partecipate e le principali indicazioni programmatiche dei Piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP)⁵⁴. L'intersezione della mappatura dei STS con quella propria della Strategia aree interne e la valutazione comparativa multifattoriale dei dati raccolti nella matrice proposta dal DPS, unitamente alla necessità di contenere la dimensione delle aree, hanno condotto⁵⁵ alla proposta di **quattro potenziali aree-progetto** tra le quali selezionare quella prototipo per la sperimentazione regionale del percorso di attuazione della Strategia Aree Interne: **Cilento Interno**⁵⁶, **Vallo di Diano**⁵⁷, **Alta Irpinia**⁵⁸ e **Titerno-Tammaro**⁵⁹. Le quattro aree, oltre a presentare i caratteri delle aree interne così come definiti dalla Strategia nazionale, sono contraddistinte dalla presenza di comuni rurali ricadenti in aree C e D, secondo la classificazione delle aree rurali della Campania per la programmazione 2014 – 2020, dalla prevalente appartenenza agli stessi piani di zona e distretti sanitari e dall'avvio di processi di associazionismo finalizzati alla gestione dei servizi o di unione fra i comuni dell'area.

Dopo la prima individuazione delle aree-progetto sono state effettuate numerose attività di analisi sia desk, per l'approfondimento degli indicatori specifici, sia di campo, con incontri con i referenti locali e l'organizzazione di laboratori territoriali finalizzati alla condivisione del percorso di definizione delle strategie locali. Questa ulteriore fase di analisi e animazione territoriale ha portato alla definitiva perimetrazione delle aree progetto⁶⁰ e all'avvio della fase di proposizione delle possibili idee di strategia.

A seguito dell'intenso lavoro di indagine effettuato in collaborazione con la Regione e degli esiti della missione di campo di giugno 2014⁶¹ della delegazione dei rappresentanti delle Amministrazioni Centrali, il Comitato Tecnico Aree Interne ha predisposto un **Rapporto di**

⁵⁴ Cfr. Scheda di ricognizione delle Aree Interne della Campania – 7 febbraio 2014, a cura del Gruppo regionale aree interne. http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Campania/Campania_Schede_aree_intern_e_7feb.pdf

⁵⁵ Gli esiti delle analisi effettuate e le proposte avanzate dalla Regione Campania sono state condivise con il Comitato tecnico nel corso degli incontri bilaterali del 5 dicembre 2013, del 7 febbraio 2014 e del 4 marzo 2014.

⁵⁶ Comuni: Acquara, Bellosguardo, Campora, Castelcivita, Castelnuovo Cilento, Castel San Lorenzo, Ceraso, Controne, Corleto Monforte, Felitto, Gioi, Laurino, Magliano Vetere, Moio della Civitella, Monteforte Cilento, Novi Velia, Orria, Ottati, Perito, Piaggine, Roccadaspide, Roscigno, Sacco, Salento, Sant'Angelo a Fasanella, Valle dell'Angelo, Vallo della Lucania.

⁵⁷ Comuni: Atena Lucana, Buonabitacolo, Casalbuono, Monte San Giacomo, Padula, Pertosa, Sala Consilina, San Pietro al Tanagro, San Rufo, Sant'Arzenio, Sanza, Sassano.

⁵⁸ Comuni: Andretta, Aquilonia, Bagnoli Irpino, Bisaccia, Cairano, Calabritto, Calitri, Caposele, Cassano Irpino, Castelfranci, Conza della Campania, Guardia Lombardi, Lacedonia, Lioni, Montella, Monteverde, Morra De Sanctis, Nusco, Rocca San Felice, Sant'Andrea di Conza, Sant'Angelo dei Lombardi, Senerchia, Teora, Torella dei Lombardi, Villamaina.

⁵⁹ Comuni: Amorosi, Campolattaro, Castelpagano, Castelvenere, Cerreto Sannita, Circello, Colle Sannita, Cusano Mutri, Faicchio, Fragneto l'Abate, Fragneto Monforte, Guardia Sanframondi, Morcone, Pietraroja, Pontelandolfo, Puglianello, San Lorenzello, San Lorenzo Maggiore, San Lupo, San Salvatore Telesino, Santa Croce del Sannio, Sassinoro, Solopaca, Teleso Terme.

⁶⁰ In seguito alla visita sul campo e dopo un approfondimento di numerosi indicatori è stato avviato un processo di revisione del perimetro territoriale delle aree Valle di Diano (con l'inclusione di Montesano sulla Marcellana, Polla e Teggiano) e Cilento Interno (con l'inclusione di Stio e Cannalonga).

⁶¹ I *focus group* sono stati realizzati il 9 giugno 2014 a Vallo della Lucania per l'area del "Cilento Interno", il 9 giugno 2014 a Padula per l'area del "Vallo di Diano", il 10 giugno 2015 a Sant'Angelo dei Lombardi per l'area dell'"Alta Irpinia" e il 10 giugno a Cerreto Sannita per l'area "Tammaro-Titerno".



La tua
Campania
cresce in
Europa

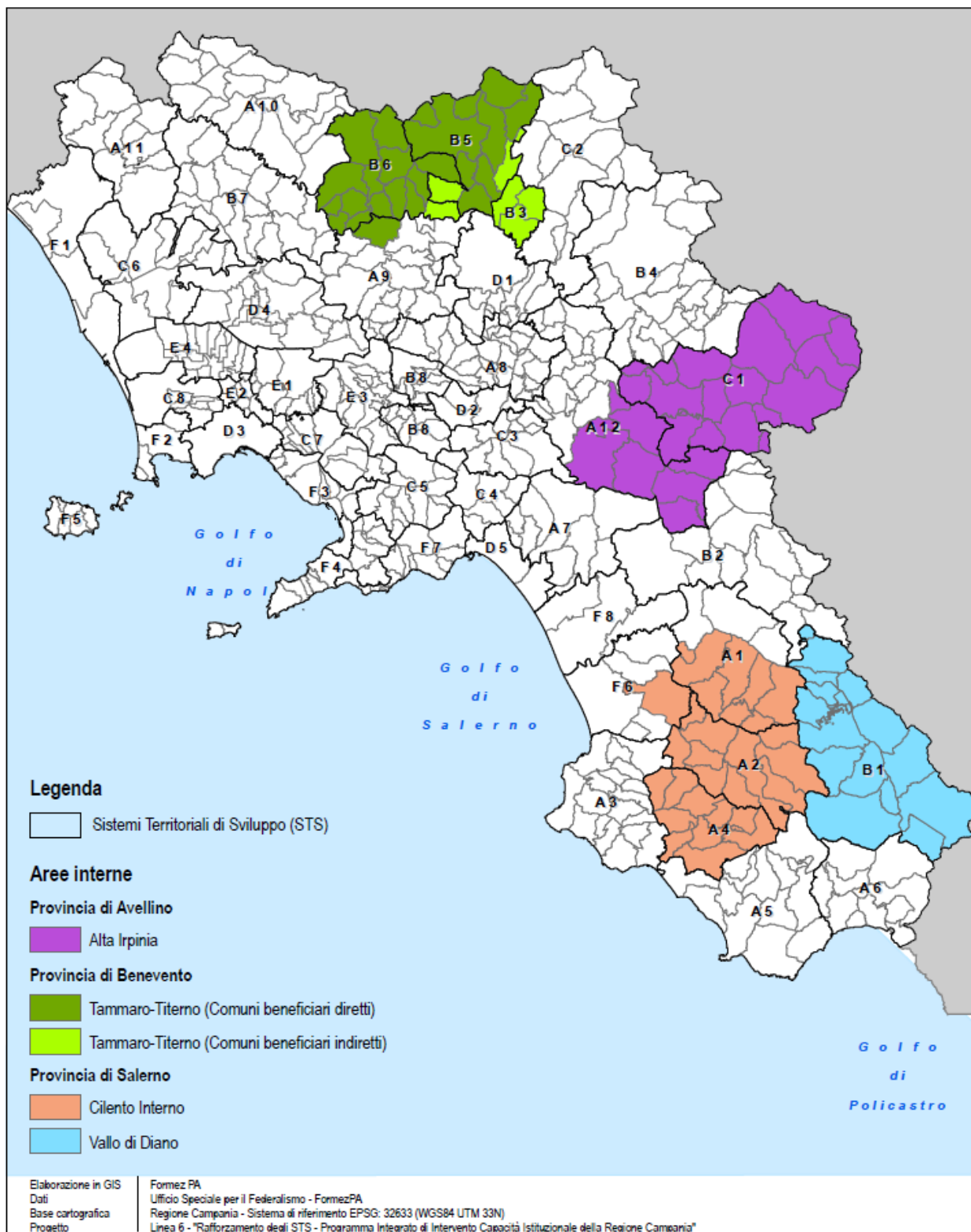


istruttoria per la selezione dell'area prototipo. In particolare, il rapporto evidenzia brevemente per ciascuna delle aree la situazione attuale, con riferimento ai dati demografici e produttivi e alla fornitura dei servizi di base, la capacità di associazione dei comuni, la presenza di una visione di sviluppo condivisa e fattibile, la capacità progettuale espressa dai territori e la presenza di una leadership forte in grado di gestire il processo di definizione e attuazione della strategia d'area.

Sulla base delle risultanze del Rapporto di istruttoria, la Regione Campania con Delibera di Giunta Regionale n. 600 del 1 dicembre 2014 ha, infine, individuato l'area progetto "Alta Irpinia" quale area prototipo regionale per la sperimentazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne.



Figura 2 - Sistemi Territoriali di Sviluppo e Aree Interne in Campania





2.5 CONSIDERAZIONI

Come detto in precedenza la Strategia Nazionale per le Aree Interne è la prima vera sperimentazione delle innovazioni di metodo, pertanto, gli indirizzi forniti dal Comitato Tecnico rappresentano una sorta di guida per i territori verso il cambiamento di approccio nella costruzione del “processo” di sviluppo.

I documenti di indirizzo ribadiscono la necessità che le strategie d’area siano mirate alla valorizzazione complessiva dei contesti agendo, da un lato, sull’adeguamento dei servizi di cittadinanza e, dall’altro, sulla costruzione di progetti di sviluppo locale. Per fare ciò si ritiene indispensabile il pieno coinvolgimento della società civile che vi risiede (**partenariato mobilitato**) e la costruzione di una filiera istituzionale collaborativa che coinvolga e responsabilizzi sia gli attori locali (**gestione in forma associata**), sia le amministrazioni centrali e regionali competenti per l’adeguamento dei servizi e per l’attuazione della strategia (**presidio nazionale**).

Viene, inoltre, definito il percorso per la costruzione della strategia con l’obiettivo di scandire i passaggi fondamentali finalizzati alla massima **trasparenza**, al più ampio **coinvolgimento** dei soggetti interessati e alla definizione chiara e univoca di **risultati attesi** e **azioni** atte a conseguirli. A ciò si aggiunge l’obbligo di corredare la strategia d’area con **indicatori di risultato** a cui associare anche valori obiettivo (*target*) da rispettare entro **tempi** prestabiliti.

La chiara individuazione delle fasi di progettazione e attuazione e la strutturazione di un sistema di “**valutazione pubblica aperta**” forniranno, così, ai cittadini e alle loro organizzazioni un metro per la verifica dell’azione pubblica e per l’esercizio della propria pressione su eventuali amministrazioni inadempienti.

La strutturazione di un efficace *governance* multilivello è, dunque, la chiave per la buona riuscita della Strategia, in modo che ciascun componente sia consapevole delle proprie funzioni e delle proprie responsabilità: un partenariato locale attivo, informato e protagonista con la capacità e le competenze per fare da sprone all’azione pubblica; un soggetto locale forte e ben strutturato in grado di garantire un’efficace attuazione della strategia; una struttura regionale attenta all’adeguamento delle procedure alle esigenze di semplificazione e flessibilità delle strategie d’area; un presidio nazionale che sostiene e affianca tutto il processo sia operativamente, per ciò che riguarda le competenze di carattere nazionale, sia attraverso il sistema centrale di monitoraggio e sorveglianza sul campo.

3. L'ACCOMPAGNAIMENTO ALLA STRATEGIA PER LE AREE INTERNE IN CAMPANIA: METODOLOGIE E STRUMENTI

Come già esposto, la scelta delle aree in cui attuare la Strategia Nazionale per le Aree Interne in Campania ha seguito l'iter previsto dalle linee di indirizzo del Comitato Tecnico attraverso un processo condiviso fra tutti i livelli istituzionali.

Individuate le aree, la Regione Campania, con il supporto del gruppo di lavoro del Formez PA, ha messo in campo una serie di attività di animazione e confronto con i territori, sempre in collaborazione con il Comitato Tecnico Aree Interne. Alcune attività hanno riguardato le quattro aree interne individuate, altre solo alcune delle aree, in base alle priorità indicate dall'amministrazione regionale e alle richieste dei territori interessati. Tutte le attività sono state svolte per l'Alta Irpinia, in qualità di area pilota.

Nello specifico sono state realizzate:

- ♦ Laboratori di Project Cycle Management dal titolo "La strategia per aree interne: verso la fase attuativa" per le aree dell'Alta Irpinia e Tammaro-Titerno
- ♦ Prima missione di campo del Comitato Tecnico Aree Interne, in tutte le aree
- ♦ Incontri di presentazione delle Linee guida del Comitato Tecnico Aree Interne, in tutte le aree
- ♦ Incontri per la definizione del protocollo di intesa tra comuni per il rispetto del pre-requisito istituzionale con i rappresentanti di tutte le aree
- ♦ Laboratori di *ascolto del territorio* in Alta Irpinia e Vallo di Diano
- ♦ Supporto alla elaborazione della bozza di Strategia d'Area dell'Alta Irpinia e del vallo di Diano
- ♦ Secondo FOCUS – Area Pilota "Alta Irpinia"
- ♦ Attività di accompagnamento per la definizione del pre-requisito istituzionale per Alta Irpinia e Vallo di Diano

I laboratori PCM, i laboratori di ascolto e la seconda missione di campo hanno rappresentato tre importanti momenti di coinvolgimento e confronto con gli attori del territorio – amministratori, cittadini, associazioni, professionisti, ... – che hanno reso necessario ed opportuno l'utilizzo di diversi strumenti e metodologie atti a facilitare il dialogo e il confronto.

Il Laboratorio "La strategia per aree interne: verso la fase attuativa" era finalizzato sia a **sensibilizzare gli attori locali** riguardo alle finalità e alle modalità attuative della Strategia Nazionale per le Aree Interne, sia ad effettuare una prima fase di ascolto per **avviare il confronto sulle principali problematiche** riscontrabili nella fruizione dei servizi di cittadinanza e sulla forma più adeguata di organizzazione amministrativa e istituzionale dell'area interna. Sono stati, pertanto, realizzati due laboratori territoriali⁶² progettati con la finalità di avviare un dialogo fra i diversi attori presenti sul territorio (imprenditori, artigiani, agricoltori, rappresentanti del mondo dell'istruzione, della sanità e dei trasporti locali) ma anche fra i diversi livelli istituzionali coinvolti nel processo di definizione della strategia (Enti Locali, Comunità Montane, Regione). **Il Project Cycle Management, la Pianificazione strategica e la Ricerca**

⁶² Laboratorio "La Strategia per aree interne: verso la fase attuativa" realizzato a Frigento (AV) il 6 maggio 2014 e a Guardia Sanframondi (BN) il 7 maggio 2014.

azione sono stati le metodologie e gli strumenti utilizzati per facilitare il confronto e per finalizzare quanto emerso nel corso del lungo e proficuo dibattito⁶³.



Momento laboratoriale

Il Laboratorio di ascolto⁶⁴ è stato realizzato allo scopo di **inquadrare meglio le problematiche dell'area e raccogliere suggerimenti ed indicazioni riguardanti possibili soluzioni innovative** per la definizione della "strategia d'area", molti dei quali in parte già emersi nella diagnosi d'area effettuata in fase di istruttoria. L'ascolto è stato eseguito attraverso interviste ad "innovatori", individuati dai Sindaci e in grado di rappresentare e raccontare il territorio. A tale scopo, è stata predisposta una traccia di **intervista semi-strutturata** per una raccolta uniforme delle testimonianze. E' stato così possibile elaborare una "Sintesi integrata delle interviste", nella quale sono stati riportati il punto di vista, le esperienze, le percezioni, le sensibilità espresse dai testimoni/innovatori e che permettesse una restituzione il più fedele possibile a quanto emerso dall'ascolto.

La seconda missione di campo (Focus) è stata realizzata solo nell'area pilota Alta Irpinia, per **condividere con gli attori locali i temi su cui costruire la bozza di strategia d'area**. L'incontro è stato articolato come un vero e proprio workshop nell'ambito del quale sono stati effettuati dei tavoli di lavoro tematici⁶⁵, ai quali hanno partecipato referenti locali, regionali e delle amministrazioni centrali di riferimento, e una restituzione finale in plenaria finalizzata a condividere visioni di futuro e indirizzi per la strategia. Al fine di agevolare il confronto sulle differenti tematiche ha predisposto delle **schede tecniche tematiche** con il riepilogo degli esiti

⁶³ Gli esiti dei laboratori realizzati sono sintetizzati nel Report "La strategia per aree interne: verso la fase attuativa", FormezPA 2014 (http://www.innovatoripa.it/sites/default/files/report_laboratori_completo_definitivo.pdf)

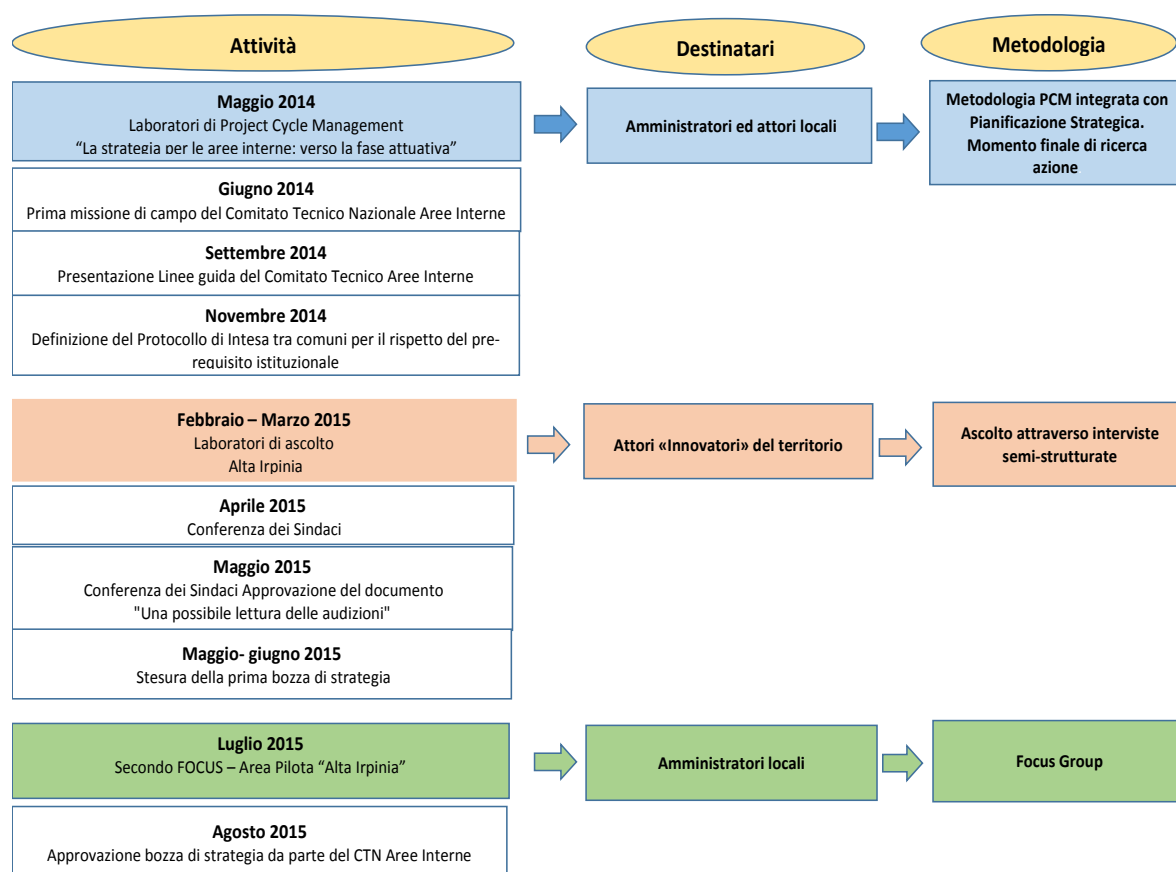
⁶⁴ Vedi paragrafo 3.4 "La fase di ascolto dei territori e la bozza di idee per la discussione"

⁶⁵ Sono stati realizzati 3 tavoli tematici: Istruzione, Salute e Idea guida

della fase di ascolto riguardanti il singolo tema, oltreché gli indirizzi contenuti nelle linee guida nazionali⁶⁶ e nei documenti programmatici regionali e locali⁶⁷.

Nei successivi paragrafi saranno illustrati nel dettaglio le metodologie e gli strumenti utilizzati nel corso delle attività di affiancamento e supporto al processo di definizione delle strategie d'area in riferimento all'Alta Irpinia che, in qualità di "area prototipo", ha goduto di una specifica attenzione da parte della Regione Campania nella definizione della strategia d'area. Inoltre, verrà descritta l'**attività di accompagnamento** nelle aree dell'Alta Irpinia e del Vallo di Diano per conseguire il **pre-requisito istituzionale** richiesto dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne, con riferimento all'area pilota Alta Irpinia e all'area interna il "Vallo di Diano". Le due aree hanno scelto percorsi diversi per raggiungere il medesimo scopo in virtù dei diversi contesti istituzionali e organizzativi che le caratterizzano.

Schema delle Attività, destinatari e metodologie del percorso Strategia Aree Interne in Alta Irpinia



⁶⁶ Il DDL C-2994 "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti" e il documento "Le aree interne nel contesto del Patto per la salute 2014/2016 e degli standard sull'assistenza ospedaliera" predisposto dal Ministero della Salute.

⁶⁷ Il Piano Territoriale Regionale della Campania, Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Avellino, i Programmi Operativi regionali e nazionali, ecc..

3.1 LE METODOLOGIE

Il percorso di costruzione della strategia d'area, descritto nelle sue fasi nei precedenti paragrafi, ha reso necessario l'attivazione di processi di coinvolgimento attivo degli attori interessati nell'individuazione dei bisogni e delle azioni da mettere in campo.

In tal senso, nelle attività di accompagnamento fin qui realizzate è stato ritenuto opportuno ricorrere a diverse metodologie in modo da permettere, da un lato, la raccolta delle esigenze di territori, dall'altro, facilitare la costruzione di quadri logici di azioni attuabili con la strategia.

Le metodologie utilizzate nei diversi momenti del percorso sono, quindi, state individuate rispetto agli obiettivi delle singole fasi. Gli strumenti metodologici prescelti fanno riferimento principalmente al metodo GOPP e al PCM, alla Pianificazione strategica ed alla Ricerca azione.

In alcuni fasi si è ritenuto opportuno fondere diversi strumenti metodologici ed adattarli alle esigenze specifiche.

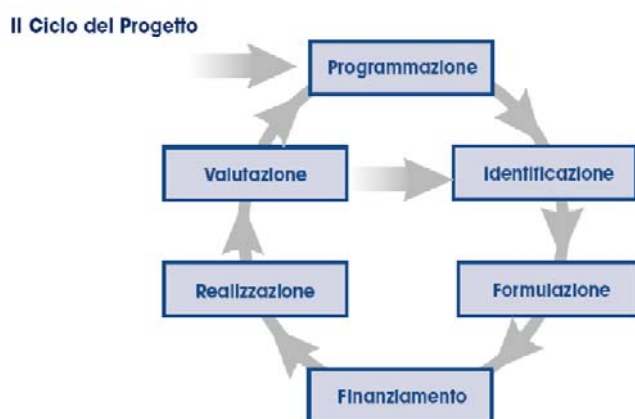
Di seguito sono in sintesi descritte le metodologie di riferimento, rimandando ai successivi paragrafi la descrizione di come questi sono stati declinati, integrati, adattati ed utilizzati nelle specifiche fasi del percorso

3.1.1 Il Project Cyclemanagement

Il **Project Cycle Management - PCM** è stata la metodologia utilizzata nel Laboratorio "La strategia per aree interne: verso la fase attuativa", per svolgere un'attività di analisi partecipata del contesto territoriale di riferimento.

Lo scopo del Ciclo del Progetto è quello di assicurare che tutti gli attori siano attivamente coinvolti nelle decisioni da prendere. Trattandosi, infatti, di un percorso ciclico, il PCM consente di sottoporre il progetto a verifica continua, sin dalla sua prima formulazione e di intervenire in itinere sull'attività progettuale, apportando modifiche e/o miglioramenti.

Figura 3 - Il Ciclo del Progetto



La caratteristica distintiva del Project Cycle Management è la particolare attenzione rivolta alla definizione degli obiettivi e dei risultati, che un progetto deve raggiungere, per soddisfare i bisogni dei destinatari degli interventi.

L'idea di fondo che ispira il PCM è che sia opportuno progettare sin dall'inizio sulla base delle reali esigenze dei destinatari e che tale risultato si ottenga attraverso il coinvolgimento degli attori locali.

La metodologia di progettazione dell'approccio PCM è il **Goal Oriented Project Planning (GOPP)**, che prevede una fase iniziale di analisi partecipativa⁶⁸ del contesto territoriale e/o tematico nel quale si intende intervenire, cui segue una fase di progettazione dell'intervento⁶⁹, attraverso l'utilizzo della matrice di progettazione del Quadro Logico⁷⁰ (*Logical Framework*), divenuta ormai standard di riferimento nell'ambito della programmazione comunitaria.

Il **Quadro Logico (AQL)**. Consiste in una tabella o matrice, composta da quattro colonne e, nel formato base, quattro righe.

Nelle colonne s'individua ciò che il progetto intende fare, si chiariscono i rapporti causali e si specificano condizioni e incertezze che esulano dal controllo della gestione diretta del progetto: Logica d'Intervento, Indicatori Oggettivamente Verificabili, Fonti di Verifica, Condizioni.

Nelle righe ci si riferisce alla misurazione degli effetti del progetto definiti con indicatori-chiave e mezzi di verifica, e alle risorse utilizzate: Obiettivi Generali, Obiettivo Specifico, Risultati ed Attività.

Una volta affermati con chiarezza gli obiettivi ed averli ordinati secondo una scala d'importanza, il QL fornisce uno strumento di controllo della logica interna della bozza di progetto, assicurando che Attività, Risultati e Obiettivi siano sempre interconnessi.

3.1.2 La pianificazione strategica

La metodologia della pianificazione strategica è stata parzialmente applicata nell'ambito delle attività realizzate, ad integrazione del metodo PCM.

In particolare, il ricorso alla pianificazione strategica in questo contesto è consistito nell'utilizzo di tale strumento per la costruzione di strutture di programma a partire **dall'analisi dei bisogni degli stakeholders**.

L'utilizzo della pianificazione strategica, prevede l'individuazione di una **idea forza** che deriva dall'analisi del mandato formale e dall'analisi dei bisogni degli *stakeholders*.

A partire dall'idea forza così individuata, si procede nella definizione degli obiettivi strategici generali che vanno declinati poi in obiettivi di livello gerarchicamente inferiore fino ad arrivare alla definizione delle azioni necessarie al conseguimento degli obiettivi.

La correlazione tra gli obiettivi e le azioni è rappresentata attraverso un quadro logico chiamato **struttura di programma**.

In tal senso, va esplicitata la logica di intervento attraverso l'individuazione dei quattro livelli di articolazione degli obiettivi:

⁶⁸ La fase di **identificazione di un progetto** è a sua volta articolata in una serie di sotto fasi: definizione del tema, analisi degli attori chiave, analisi dei problemi e costruzione dell'Albero dei problemi, definizione degli obiettivi e costruzione dell'Albero dei obiettivi, individuazione degli ambiti di intervento (clustering).

⁶⁹ La fase di **progettazione dell'intervento** è a sua volta articolata in una serie di sotto fasi: scelta degli ambiti di intervento (scoping), definizione del progetto con il Quadro Logico (individuazione degli obiettivi e dei risultati, identificazione e riformulazione delle attività), analisi dei fattori esterni, definizione degli indicatori oggettivamente verificabili e programmazione temporale delle attività.

⁷⁰ Il Quadro Logico è uno strumento dinamico, che permette, agli attori del processo, di identificare ed analizzare questioni e problemi pertinenti, e di definire obiettivi e attività che devono essere portate avanti per risolvere i problemi individuati.



- ♦ **obiettivi generali**, cioè benefici sociali ed economici di lungo termine a cui il progetto contribuisce (anche insieme ad altri progetti)
 - ♦ **obiettivi specifici**, cioè il beneficio tangibile che i destinatari dell'azione otterranno dalla realizzazione del progetto (direttamente collegato all'attuazione)
 - ♦ **risultati**, cioè i servizi/prodotto che i destinatari otterranno a seguito delle attività realizzate (non è l'infrastruttura realizzata ma il servizio da essa prestato)
 - ♦ **azioni** realizzate per fornire il servizio/prodotto necessario ai destinatari
- Sui diversi livelli di obiettivi va costruito quindi il sistema degli indicatori utili per il monitoraggio e la revisione del piano.

3.1.3 La ricerca-azione

Il concetto di **ricerca-azione** nasce dall'idea che il cambiamento e lo sviluppo siano frutto della partecipazione degli attori in gioco, sia nella fase di produzione di una conoscenza progettuale, attraverso l'intreccio di diversi saperi e punti di vista, sia successivamente nella realizzazione di un'azione finalizzata a dei "cambiamenti possibili".

La scelta di questa metodologia è nata dall'esigenza di realizzare una ricerca maggiormente ancorata alla realtà che si intendeva approfondire, con l'obiettivo di ottenere informazioni e conoscenze in grado di "dare voce" ed interpretare l'insieme antropologico, economico, politico di quella comunità.

L'idea di ricerca-azione elaborata da K. Lewin si basa sulla convinzione che la ricerca per la pratica sociale debba essere al tempo stesso conoscenza e trasformazione della realtà. Questo tipo di metodologia permette, infatti, di dare un contributo sia ad esigenze concrete, sia ad obiettivi conoscitivi di ricerca; essa mira a soddisfare domande di conoscenza scientifica dei sistemi sociali, mentre si interviene per modificarli. La ricerca-azione, quindi, racchiude in se tre finalità: di ricerca, di formazione e di intervento.

Da un punto di vista meta-operativo, la ricerca-azione è un processo a spirale che implica diverse fasi di conoscenza e azione: i ricercatori ed i soggetti destinatari collaborano nell'identificare i problemi o i bisogni da affrontare (azione per conoscere/definire cosa cambiare con), valutano le possibili alternative di intervento (organizzazione dell'azione e costruzione di un percorso di cambiamento), attuano l'intervento valutandone le conseguenze e identificandone i risultati.

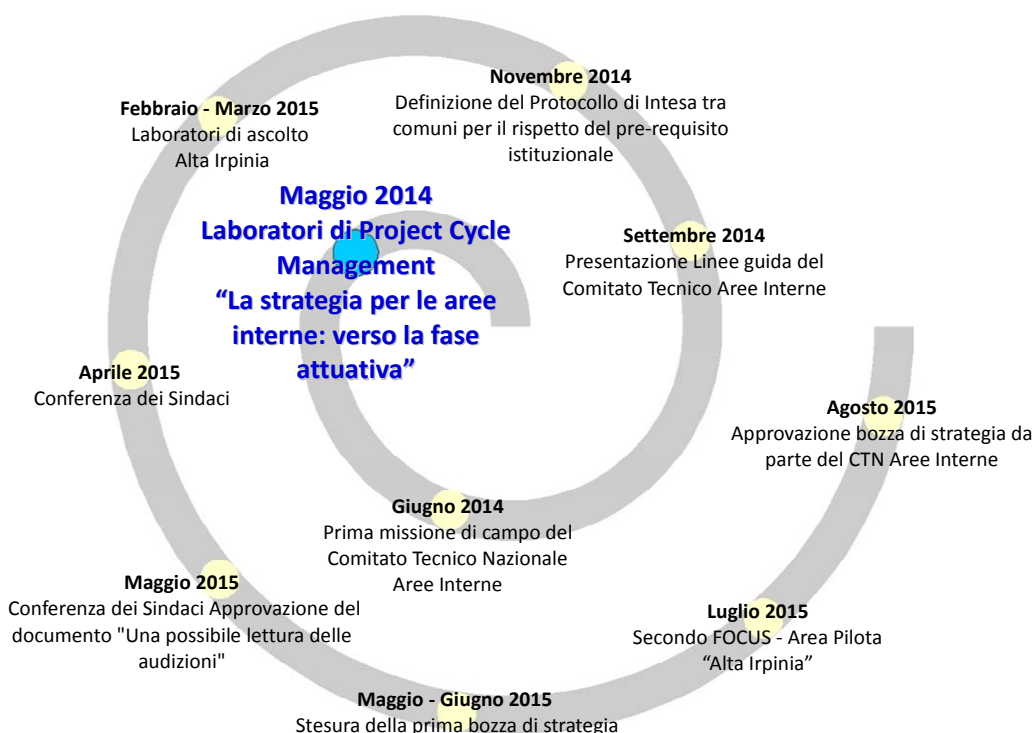
Anche il ruolo del ricercatore non è, quindi, quello di osservatore distaccato ma di colui che crea le condizioni e fornisce i metodi per garantire il processo di riflessione, procedendo attraverso una fase di definizione del problema, individuazione delle possibili linee di azione, loro realizzazione, raccolta ed analisi dei risultati.

In tal modo, è possibile creare un ambito di scambio e riflessione tra operatori per rafforzare sia la componente riflessiva, sia la partecipazione attiva al processo, favorendo contemporaneamente il riconoscimento reciproco tra partecipanti e la costituzione di una comunità di pratiche.

3.2 I LABORATORI DELLA LINEA 6: FINALITÀ E RISULTATI

Le attività di campo realizzate per le aree interne sono state avviate il 6 maggio 2014 con un laboratorio di animazione rivolto agli amministratori e agli attori del territorio dei Sistemi Territoriali di Sviluppo B4 - C1 e dei STS B3 - B5 - B6. Obiettivo dell'iniziativa era preparare il territorio in vista delle successive interlocuzione con il Comitato Tecnico e con la Regione Campania.

Figura 4 -Il percorso della SNAI in Alta Irpinia: il laboratorio PCM



Dal punto di vista metodologico si è scelto di riferirsi ad un modello misto derivato dall'utilizzo della metodologia PCM e dalla metodologia della Pianificazione Strategica.

La scelta della metodologia PCM, integrata con la pianificazione strategica è nata dall'esigenza di soddisfare la necessità di essere coerenti con l'innovazione prevista dalla programmazione operativa del periodo 2014-2020 ovvero la definizione degli obiettivi sotto forma di **risultati attesi** che si intende attuare in termini di qualità di vita delle persone e/o di opportunità delle imprese.

L'utilizzo di questo modello metodologico ha permesso di attenuare alcuni dei problemi che emergono durante i processi di sviluppo territoriale.

Come descritto nel primo capitolo infatti, le modalità di partecipazione dei cittadini e di altri soggetti privati nei processi decisionali nelle esperienze passate come ad esempio quella dei PIT, sono state molto diversificate, anche in base ai contesti in ogni caso tuttavia hanno riscontrato non poche difficoltà nell'effettivo coinvolgimento dei partner privati a livello locale, che spesso hanno avuto un ruolo solo consultivo con scarsa capacità di incidere sui processi in atto.



Il coinvolgimento degli attori locali, già nella fase di individuazione dei problemi e degli obiettivi e della loro articolazione, ha permesso di contemplare fin dall'avvio del processo partecipativo le istanze dei partner privati locali, acquisendo un punto di vista "diverso" e più vicino alla realtà rispetto a quello degli amministratori pubblici e da quello della Regione e del Comitato Tecnico. Acquisire questo punto di vista è stato fondamentale per evitare il rischio di costruire una strategia d'area distaccata dai problemi reali e concreti che gli attori del territorio percepiscono e ha permesso l'individuazione di alternative di soluzioni che altrimenti probabilmente non sarebbero emerse. In tal senso, il processo di partecipazione è stato fondamentale per il contributo dato alla raccolta di punti di vista differenti del territorio e del suo sviluppo e, quindi, alla individuazione di diverse idee di futuro alternative su cui poter scegliere di strutturare la strategia. Il coinvolgimento del partenariato privato ha permesso agli amministratori di avere un **ventaglio di alternative** tra cui scegliere sia rispetto a diversi scenari di sviluppo possibili per il territorio, sia rispetto alle tipologie di risorse su cui puntare con la strategia.

Nello specifico, il laboratorio è stato costruito come un momento di "ascolto e confronto" delle comunità locali, realizzato attraverso l'approccio del **PCM - Project Cycle Management**, strumento promosso dalla Commissione Europea per la definizione di programmi e progetti di qualità.

Il PCM, come precedentemente descritto, si basa sul presupposto che è opportuno **costruire proposte che includano sin dall'inizio le reali esigenze dei destinatari degli interventi, attraverso il coinvolgimento degli attori locali, la loro interazione e la valorizzazione dei loro contributi**. In tal modo, si intende migliorare il processo decisionale di programmazione dello sviluppo e incrementare l'efficacia dei progetti.

Partendo dall'analisi effettuata dall'Ufficio Programmazione Unitaria della Regione Campania, è stata realizzata un'attività di analisi partecipata dei **problemi** attraverso la **metodologia GOPP**. Dopo aver condiviso la definizione di "problema" data dal PCM, inteso come condizione attuale e negativa; sono stati raccolti i contributi di tutti i partecipanti che hanno potuto esprimere i tre problemi per loro prioritari rispetto alle tre pre-condizioni dello sviluppo locale indicate dalla Strategia nazionale per le aree interne: **SALUTE, MOBILITÀ, ISTRUZIONE**. I problemi, raggruppati per tipologie e sintetizzati, sono stati, quindi, articolati per macro-temi e per ciascun macro-tema l'assemblea si è confrontata, con la facilitazione di esperti della metodologia PCM, per giungere all'individuazione dei problemi prioritari per il territorio di riferimento e la conseguente articolazione dei problemi complessivamente riportati. In questo modo, è stato predisposto un primo schema di gerarchizzazione dei problemi relativi alle tre precondizioni, ed è stato costruito il diagramma ad albero che ne configura la concatenazione logica.

I lavori sono poi proseguiti con la trasformazione in positivo della rappresentazione attuale dei problemi al fine di individuare i possibili **obiettivi** corrispondenti a ciascun problema prioritario. Anche in questa fase è stato utile definire secondo la metodologia PCM gli obiettivi come condizione futura, positiva, realizzata. Il lavoro svolto nella prima "lunga" fase sarà la base sulla quale gli interlocutori inizieranno a lavorare insieme per la costruzione di programmi che includano risultati ed azioni in grado di rispondere ai problemi evidenziati e raggiungere, quindi, gli obiettivi condivisi.

Il laboratorio, nello specifico, è stato strutturato in modo da chiedere a ciascun partecipante di indicare, per ogni pre-condizione, un problema che ritenesse basilare per il tema scelto. Le riflessioni dei partecipanti sono state raccolte utilizzando dei cartoncini colorati. I problemi, raggruppati per tipologie e sintetizzati, sono stati, quindi, articolati per macro-temi e per ciascun macro-tema l'assemblea si è confrontata, con la facilitazione di esperti, per giungere all'individuazione dei problemi prioritari per il territorio. In questo modo, è stato predisposto un primo schema di gerarchizzazione dei problemi relativi alle tre precondizioni, ed è stato costruito il diagramma ad albero che ne configura la concatenazione logica. Tale schema riprende la strutturazione di programma mutuata dalla metodologia della **Pianificazione Strategica**.

Definito l'albero dei problemi, i lavori sono poi proseguiti con la trasformazione in positivo della rappresentazione attuale dei problemi al fine di individuare i possibili obiettivi corrispondenti a ciascun problema prioritario. Di seguito si riportano a titolo di esempio un albero dei problemi ed un albero degli obiettivi corrispondenti.

Figura5 - Laboratorio PCM



Un secondo momento del laboratorio, dedicato a far emergere le idee alternative di futuro su cui puntare, è stato realizzato con modalità ispirate alle tecniche della **ricerca-azione** come metodo di autoapprendimento e di autoriflessione per l'analisi delle risposte più idonee ai problemi e alle criticità emerse. In questa fase si è focalizzata, la riflessione collettiva sulle **cinque aree tematiche** individuate dalla Strategia nazionale, con lo scopo di mettere in relazione le esperienze e i diversi programmi in corso nei territori indagati con i cinque tematismi indicati dalla Strategia Nazionale e ad avviare un primo confronto sulla scelta dei temi chiave su cui concentrare le azioni della strategia "locale".

Figura 6 - Albero dei problemi e degli obiettivi sul tema “Istruzione” in Alta Irpinia

ISTRUZIONE		
ALBERO DEI PROBLEMI		OBIETTIVI
Strutture scolastiche e servizi di collegamento inadeguati	Edilizia scolastica carente	
	Mancanza di locali efficienti	Strutture scolastiche efficienti e ben distribuite sul territorio
	Strutture disperse sul territorio	
	Scuole raggiungibili prevalentemente con mezzi privati	Servizio efficiente di trasporto pubblico per gli studenti
	Orari dei servizi pubblici non adeguati alle esigenze	
Offerta formativa inadeguata alle esigenze del territorio	Mancanza di una “rete scolastica” e di concertazione fra gli istituti	
	Piani formativi inadeguati alle esigenze del territorio (istituti agrari, alberghieri, tutela del territorio, energia, ecc)	
	Scarso collegamento scuola – mondo del lavoro	Costruzione di una "Rete scolastica" innovativa e rispondente alle esigenze del territorio e del mercato del lavoro
	Mancanza di scuole superiori distribuite sul territorio (si concentrano prevalentemente nella città di Telese)	
	Scarso ricambio generazionale del corpo docente	
	Offerta formativa frammentata, di scarsa qualità e con poca propensione all'innovazione	Offerta di attività extracurricolari che consentano di approfondire le conoscenze e le esperienze degli alunni (lingue straniere, informatica, laboratori specialistici, ecc.)
	Carenza di formazione per la prima infanzia	
	Carenza attività extracurricolari	
Chiusura delle scuole primarie	Notevole diminuzione di bambini in età scolare residenti nei comuni (escluso l'area di Telese)	Presenza di scuole primarie ben distribuite sul territorio
	Spostamento dell'utenza scolastica verso altri comuni per evitare le classi plurime con aggravamento del problema	

3.3 LA FASE DI ASCOLTO DEI TERRITORI E LA BOZZA DI IDEE PER LA DISCUSSIONE

La fase di ascolto degli attori locali è nata dall'esigenza di completare la diagnosi d'area effettuata in fase di istruttoria, con l'intento, da un lato di inquadrare meglio le problematiche dell'area e dall'altro di raccogliere suggerimenti ed indicazioni riguardanti possibili soluzioni innovative. L'attività si è svolta nei mesi di febbraio e marzo 2015 attraverso un "Laboratorio di ascolto Alta Irpinia".

Figura 7 - Il percorso della SNAI in Alta Irpinia: I Laboratori di ascolto



Il processo di **ascolto del territorio** è stato realizzato tramite la **predisposizione di un'intervista semi-strutturata**, da somministrare ad alcuni interlocutori privilegiati dell'area pilota "Alta Irpinia", finalizzata a raccogliere elementi e informazioni utili per verificare la praticabilità della Strategia nel contesto di riferimento⁷¹.

I testimoni/innovatori sono stati individuati dai sindaci dell'Area sulla base della loro rappresentatività, in termini di innovazione, ma prestando anche attenzione affinché i temi chiave della strategia fossero sufficientemente rappresentati e raccontati.

L'obiettivo è stato quello di **raccogliere conoscenze/percezioni sul "processo Aree Interne"** e di contribuire, attraverso il confronto ed una riflessione comune, all'elaborazione di una "Bozza di Strategia".

La partecipazione, affinché possa produrre contributi positivi per la pianificazione e la realizzazione degli interventi utili alla crescita della comunità locale coinvolta, richiede di essere

⁷¹Analogo strumento di rilevazione è stato adottato nell'area del Vallo di Diano



attivata, organizzata e supportata. È, inoltre, indispensabile che i partecipanti riescano a percepire di entrare in un processo orientato al risultato.

In tal senso, l'intervista semi-strutturata è stata costruita privilegiando un tipo di impostazione finalizzata a favorire il **coinvolgimento e la partecipazione attiva dell'interlocutore**. L'intento è stato quello di contribuire ad attivare tra i partecipanti il confronto tra schemi mentali e visioni diverse, basate sui dati, ma anche su comuni criteri di lettura della realtà e su una conoscenza, che diventa verificabile e condivisa. Ciò ha consentito, infatti, non solo l'acquisizione di idee, proposte, argomenti, elementi di conoscenza più utili ed interessanti ma ha rappresentato, in sé, un'azione di stimolo al cambiamento.

La sequenza delle domande è stata pensata ponendo **il tema della vision all'inizio**, proprio per facilitare ed orientare il confronto verso una dimensione più autenticamente "sentita" e vicina ai bisogni e per creare legami di empatia ed aiutare a **pensare/ripensare il cambiamento in maniera innovativa** e non convenzionale.

Le successive domande (risorse per conseguirla, problemi che vi si oppongono, soluzioni, alleati della strategia) hanno avuto lo scopo di aiutare a declinare ed affinare la visione desiderata, in una strategia che si misuri concretamente con il quadro territoriale di opportunità/vincoli.

Sempre nella medesima logica, anche il porre prima **il tema delle "risorse"**, piuttosto che quello dei "problemi" è stato utile ad orientare il confronto verso **atteggiamenti più positivi, consapevoli e proattivi**.

Traccia di intervista per l'ascolto dei testimoni privilegiati dell'Alta Irpinia

Profilo dell'interlocutore/trice a cura dell'intervistatore/trice

Nome e Cognome	
Professione	
Interessi, impegni, ... sul territorio	
Ruolo in Enti e/o Associazioni locali	
<i>Altre informazioni utili</i>	

- A) Quali sono, a suo giudizio, i principali cambiamenti (non necessariamente negativi) che hanno interessato questo territorio negli ultimi 20 anni?
- B) Come vorrebbe che fosse il suo territorio nel prossimo futuro (ad esempio nel 2030)? Quale scenario futuro immagina e desidera per il suo rilancio?
- C) Su quali risorse locali (produttive, culturali, ambientali, umane) si può puntare per realizzare questa "visione preferita"?
(Identità, produzioni/offerte tipiche ed esclusive, vocazioni, caratteristiche, paesaggio, beni culturali ... suscettibili di interesse e attenzione (attrazione) nelle reti sovralocali)
- D) Quali problemi e/o fattori impediscono la piena fruizione e valorizzazione di queste risorse?
(con particolare riferimento alle criticità inerenti Trasporti, Sanità, Istruzione, Sviluppo economico ed Occupazione)
- E) Come pensa che possano essere affrontati e risolti i problemi da lei segnalati, al fine di conseguire gli obiettivi di cambiamento e sviluppo che immagina per questo territorio? Questi problemi, a quanto è nella sua conoscenza, sono già stati oggetto di specifici interventi, piani, progetti? Se sì, con quali risultati? Cosa ha determinato, eventualmente, l'insuccesso o successo solo parziale degli interventi del passato?
- F) In particolare, attraverso quali effetti concreti le soluzioni da lei prospettate possono invertire le tendenze in atto di spopolamento e sottosviluppo?
- G) Quali soggetti – pubblici, privati, associativi, singoli cittadini – sono ritenuti particolarmente attivi nel promuovere un'idea di sviluppo di questo territorio? Quale potrebbe essere il loro contributo specifico alla costruzione ed attuazione di una strategia di sviluppo locale?

In una prima fase di attività di ascolto, i questionari sono stati anticipati via mail agli "innovatori", per raccogliere le prime percezioni comuni sulle problematiche locali, sulle possibili soluzioni e sulle proposte di sviluppo.

Successivamente, sono stati programmati degli incontri territoriali, per favorire la partecipazione ed il **confronto diretto** con gli attori territoriali coinvolti in questa fase del percorso. In questa occasione sono state somministrate le domande con modalità più **interattive**.

L'attività di ascolto⁷², svolta su diversi territori, Calitri, Castelfranci, Cairano, Montella, Lioni, Avellino e Napoli, ha coinvolto 96 "testimoni" locali, di cui **85 uomini e 11 donne**⁷³.

⁷² La fase di ascolto è stata condotta nel mese di febbraio 2015 dal gruppo di lavoro composto da Comitato Aree Interne, Regione Campania, Formez PA - progetto "Linea 6 – Rafforzamento dei STS".

⁷³ Nel Vallo di Diano l'attività ha coinvolto e interessato 114 testimoni locali

Un punto di forza della fase di ascolto è stata la partecipazione di un gruppo di testimoni vario e rappresentativo di diverse professionalità e campi di competenza. Un punto di debolezza è stata la scarsa presenza di donne e giovani tra le persone scelte dai sindaci, al quale si è cercato di porre rimedio attraverso l'individuazione di ulteriori innovatori individuati direttamente dal gruppo di ascolto.

L'iniziativa delle interviste è stata funzionale allo scopo che ci si era preposti: è stata infatti percepita come azione di coinvolgimento attivo del tessuto sociale.

Con una **“matrice di integrazione”** appositamente elaborata è stato possibile riportare, in modo omogeneo e funzionale alla elaborazione della Bozza di Strategia d'Area, gli esiti dell'ascolto del territorio effettuato dai diversi intervistatori del Gruppo di lavoro e redigere un report di sintesi omnicomprensivo degli apporti e dei contributi raccolti.

MATRICE DI INTEGRAZIONE DEI CONTRIBUTI RACCOLTI

Territorio interessato

Descrizione “paesologica”

(identità, culture, risorse, ... che contribuiscono a “fare comunità”)

I cambiamenti intervenuti, le politiche attuate e gli esiti

Gli scenari possibili

Idea guida

Il modello di sviluppo desiderato

Le risorse su cui puntare

Tentativi svolti, esiti

... Il tempo ...

Problemi e ostacoli da superare

Trasporti

Sanità

Istruzione

Sviluppo

Possibili soluzioni

L'approccio culturale

Le azioni puntuali

Trasporti

Sanità

Istruzione

Sviluppo

Risultati attesi

Efficacia delle azioni

I Protagonisti

Istituzionali

Amministrativi

Associativi

Imprenditoriali

Le esperienze, le percezioni, il punto di vista espresso dagli innovatori territoriali sono stati poi sintetizzati in un documento – **Sintesi integrata delle interviste**⁷⁴ – che ha avuto l’obiettivo di rappresentare una restituzione il più possibile fedele alle suggestioni ricevute ed in cui i sindaci e la comunità potessero trovare un’utile traccia di lavoro da poter utilizzare per la “costruzione” della bozza di Strategia d’Area.

Il Documento descrive il **territorio di riferimento**, si focalizza sull’**idea guida**, ovvero sullo **scopo-guida** intorno a cui far convergere la pluralità di azioni volte allo sviluppo del territorio, e individua - rispetto ai settori trasporti, sanità, istruzione e sviluppo - i principali ostacoli che impediscono o limitano la possibilità di invertire la tendenza allo spopolamento e alla marginalizzazione del territorio. Inoltre, sempre in relazione ai quattro settori, analizza in maniera puntuale le **azioni indicate quali prioritarie** da intraprendere per raggiungere i risultati di sviluppo locale auspicati dal territorio, individuando anche i **responsabili/protagonisti** di tali interventi.

Il modello metodologico e gli strumenti utilizzati nella fase di ascolto per la definizione della bozza di idee per la discussione sono stati finalizzati al confronto e alla costruzione di **consenso tra gli attori locali sulla possibile visione di futuro per il proprio territorio**. Questo ha permesso di ridurre alcune delle problematiche tipiche del confronto partenariale nei processi di sviluppo territoriale e a favorire la fiducia nel risultato finale.

⁷⁴ Analogo documento è stato realizzato anche dopo la fase di ascolto nel Vallo di Diano. Il documento, poi, è stata sottoposto ad ulteriori interviste e condivisione con i soggetti intervistati

3.4 IL FOCUS

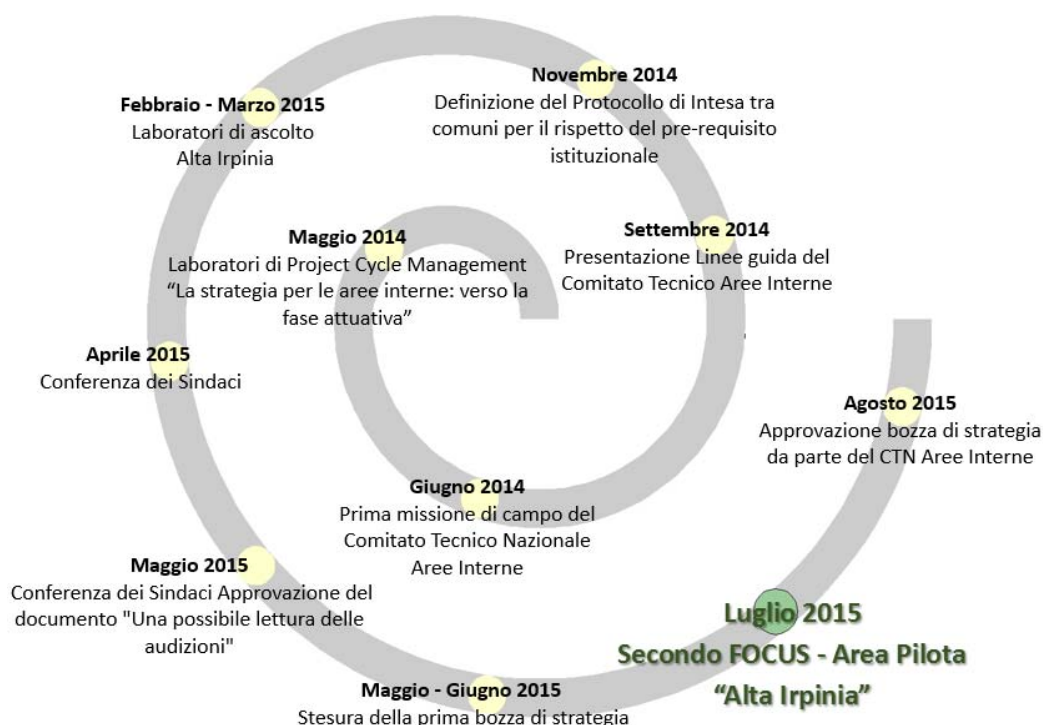
Nell'ambito della costruzione della strategia dell'area pilota, il 14 luglio a Calitri, è stata realizzata la seconda missione di campo del Comitato Tecnico. La missione è stata strutturata in un focus nell'ambito del quale si sono riuniti i seguenti tavoli tematici:

1. *Idea guida*
2. *Istruzione*
3. *Salute*

I temi "Trasporti" e "Digital divide" sono stati trattati in modo integrato ai temi oggetto dei Tavoli.

Al focus hanno preso parte i referenti del Comitato Tecnico Aree Interne, dei Ministeri di riferimento e della Regione Campania, mentre i partecipanti ai tavoli sono stati individuati dai sindaci tra referenti istituzionali ed innovatori.

Figura 8 -Il percorso della SNAI in Alta Irpinia: Il Focus



Nell'ambito del focus sono stati predisposti alcuni strumenti utili per il confronto. Per ognuno dei tavoli tematici, infatti, è stato predisposto un **dossier** strutturato con il duplice **obiettivo** di contribuire, da un lato, a circoscrivere e focalizzare i temi da discutere e di fornire, dall'altro, elementi utili per l'approfondimento dei temi tecnici e della contestualizzazione di questi al territorio Irpino. **L'utilizzo del dossier ha permesso di indirizzare la discussione dei tavoli verso temi mirati e di fornire una base comune di conoscenza del contesto ai partecipanti.** In questo modo si è evitato il rischio, che spesso si presenta nell'ambito di processi partecipativi, di non riuscire a mirare gli obiettivi della discussione verso temi specifici o di non avere una base di

dati e di informazioni comune su cui fondare la discussione. Dati i tempi ristretti del focus, è stato fondamentale ridurre il rischio di disperdersi in discussioni non focalizzanti. I dossier sono stati articolati rispetto alla seguente struttura:

1. Argomenti e temi

In questo paragrafo sono stati elencati i temi emersi dal documento di ascolto relativamente al settore di riferimento (istruzione, salute, idea guida).

2. Informazioni di contesto

In questo paragrafo sono stati descritti e declinati i temi e gli argomenti precedentemente indicati, rispetto al contesto regionale e territoriale. Sono stati individuati i soggetti di riferimento. Sono stati inoltre riportati i dati specifici ripresi dal rapporto di istruttoria.

3. Questioni in corso di approfondimento

In questo paragrafo sono state evidenziate le questioni aperte rispetto ai temi da trattare

4. Allegati

Gli allegati riportati riguardavano strumenti e documenti di riferimento rispetto alle questioni specifiche da trattare.

A titolo esemplificativo, di seguito viene descritto il dossier relativo al tavolo istruzione ed i risultati conseguenti anche dall'utilizzo di tale strumento.

3.4.1 L'ESEMPIO DEL TAVOLO ISTRUZIONE

Il tavolo tematico "Istruzione -una buona scuola per l'alta Irpinia e le aree interne", ha visto la partecipazione e il confronto tra il referente del MIUR, che ha coordinato il tavolo, il Comitato Tecnico Aree Interne, gli uffici competenti per la Regione Campania, il Formez PA e gli attori locali.

Gli attori del territorio che hanno preso parte al tavolo sono stati in prevalenza dirigenti scolastici, insegnanti e amministratori dei Comuni.

Il dossier predisposto dal Formez PA, precedentemente distribuito ai partecipanti, è stato utilizzato come base per la discussione. Il coordinatore ha, infatti, descritto il contesto di riferimento del settore istruzione in Alta Irpinia, richiamando i dati riportati nel dossier.

La discussione è stata condotta in riferimento alle tre tematiche principali emerse nel laboratorio di ascolto ed elaborate nel documento di sintesi integrata delle interviste e successivamente riportate e descritte dal dossier ovvero:

1. Riorganizzazione del servizio scolastico, riequilibrio dei percorsi di studio e rafforzamento degli indirizzi della scuola secondaria superiore.
2. Qualità della formazione, organico funzionale e uso degli spazi.
3. Alternanza scuola-lavoro e poli professionali.

Gli interventi dei partecipanti sono stati tutti inquadrati nella cornice di queste tre tematiche principali.

Ciò ha permesso di orientare la discussione e di focalizzarla sulle questioni maggiormente evidenziate durante la precedente fase di ascolto e, nel poco tempo dedicato all'ascolto, di raccogliere in modo organizzato i risultati del focus che sono confluiti in uno specifico report del focus "istruzione". Il report ha, così, permesso di rivedere con facilità la bozza di strategia nelle parti relative al tema istruzione.



Il tema dell'istruzione è esemplificativo di come il processo di ascolto dei territori per la costruzione della strategia d'area dell'alta Irpinia fin qui realizzato, abbia contribuito ad una costruzione ed evoluzione condivisa degli obiettivi che gli attori coinvolti nel processo intendono perseguire per lo sviluppo del settore istruzione. Nella prima fase del processo, nell'ambito dei laboratori PCM sono emerse problematiche legate al settore istruzione di tipo puntuale, gli attori coinvolti erano eterogenei e diversamente qualificati e non erano individuabili posizioni condivise sul tema istruzione. Diffusamente in questa fase sono emerse problematiche puntuali relative all'inadeguatezza dell'offerta formativa, alla chiusura delle scuole primarie per il basso numero degli allievi e all'inadeguatezza delle strutture e dei servizi di trasporto collegati. Tuttavia, non risultava ancora evidente il rapporto di coerenza tra queste problematiche e le classi di istanze accoglibili dalla strategia nazionale delle aree interne. Non essendo ancora chiaro quest'ultimo punto, non era ancora possibile individuare in modo univoco le macro classi di problemi da affrontare né, tantomeno, attribuire un preciso ordine di priorità e, quindi, procedere ad una gerarchizzazione.

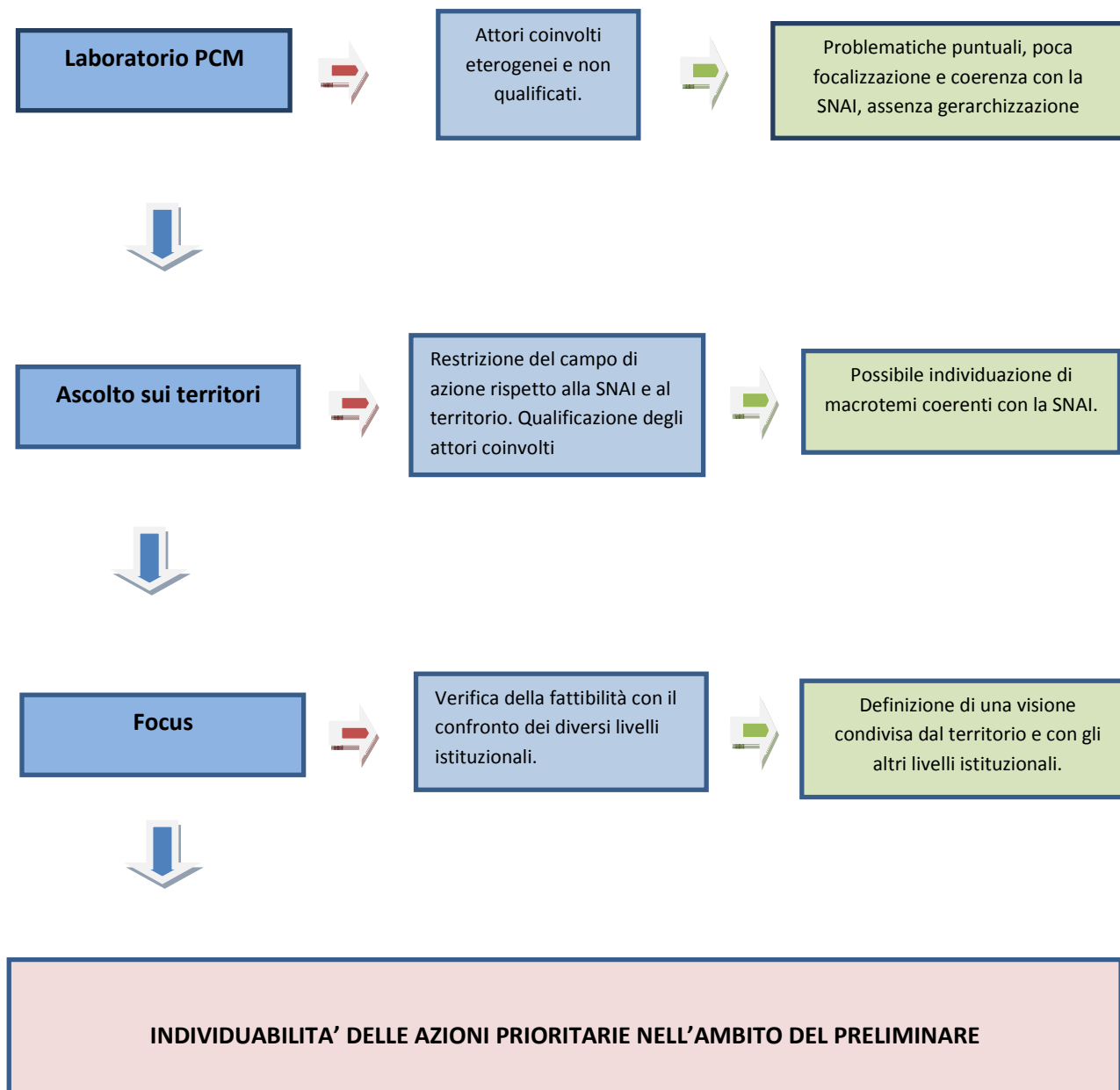
Durante la fase di ascolto effettuata attraverso le interviste è stato possibile iniziare a focalizzare l'attenzione sulle possibili risposte da dare attraverso la strategia al settore istruzione. Ciò è avvenuto in due direzioni, da un lato, è stato possibile qualificare l'ascolto concentrando l'attenzione sulle interviste rivolte ad attori direttamente coinvolti nel settore (dirigenti scolastici, docenti, sindaci, genitori, studenti/ex studenti...), dall'altro, la struttura dell'intervista e la modalità con cui gli intervistatori la hanno proposta, ha permesso di raccogliere istanze coerenti con il campo di azione della strategia.

Il Focus, ha permesso di verificare la fattibilità di quanto previsto dai Sindaci nella prima bozza di strategia, attraverso il coinvolgimento al tavolo dei diversi livelli istituzionali e di poter così meglio definire i risultati attesi e le possibili azioni. Ciò è avvenuto anche grazie all'orientamento dato al tavolo attraverso le indicazioni fornite dal CTN nel documento "Le Aree Interne nel contesto de La Buona Scuola" del 18 gennaio 2015.

Questa fase è fondamentale e propedeutica alla successiva attribuzione di livelli di priorità alle azioni da realizzarsi che verrà strutturata nell'ambito della definizione del preliminare di strategia d'area. Un esempio concreto di come il focus abbia contribuito a delimitare il campo di azione della strategia e a costruire una visione condivisa sugli obiettivi e le azioni da realizzarsi è quello relativo al tema del "dimensionamento".

La prima bozza di strategia elaborata dalla comunità dell'alta Irpinia, sulla base del documento di ascolto, individuava come prima azione da realizzarsi il mantenimento delle scuole in ogni Comune. A valle del Focus i partecipanti al tavolo hanno convenuto che questa azione non fosse fattibile se non per la scuola dell'infanzia e primaria, così come poi riportato nella successiva bozza di strategia approvata dai Sindaci.

Figura 9 -Evoluzione della definizione della strategia per il settore istruzione





3.5 IL SUPPORTO PER L'ADEGUAMENTO AL PRE-REQUISITO (I PROTOCOLLI D'INTESA E IL SUPPORTO DEL GRUPPO DI LAVORO "ASSOCIAZIONISMO")

L'attività di accompagnamento nel percorso di gestione associata finalizzata al rispetto del pre-requisito istituzionale è stata indirizzata a due aree interne – Alta Irpinia e Vallo di Diano – in virtù delle esigenze e delle richieste dei territori.

Alta Irpinia

Come anzi detto, l'area pilota "Alta Irpinia" è costituita da 25 comuni appartenenti ai sistemi territoriali di sviluppo C1 e A12. Per soddisfare il pre-requisito istituzionale richiesto dalla Strategia Nazionale, la conferenza dei sindaci ha sottoscritto in data 22 gennaio 2015 un Protocollo d'Intesa finalizzato a ratificare gli impegni che i comuni si assumono al fine di costruire e attuare la strategia d'area, nonché a definirne la struttura organizzativa e partenariale.

Per dare attuazione al Protocollo i Comuni ricadenti nell'area dell'Alta Irpinia hanno costituito un organismo decisionale, denominato "**CITTA' DELL'ALTA IRPINIA**", composto dai Sindaci dei Comuni stessi, che ha lo scopo di rappresentare unitariamente tutti i Comuni rientranti nell'Area progetto. Le articolazioni interne definite sono: il Presidente, il Comitato di Coordinamento e la Conferenza dei Sindaci.

Il Presidente, designato dalla Conferenza dei Sindaci tra i suoi membri, ha la rappresentanza di tutti i Sindaci aderenti al protocollo in relazione a tutte le attività necessarie al Progetto "Aree Interne".

Il Comitato di Coordinamento, composto dal Presidente stesso e da altri cinque membri eletti dalla Conferenza dei Sindaci tra i suoi membri, svolge attività di supporto al Presidente.

La Conferenza dei Sindaci è l'organo di indirizzo e di governo ed è composta dai Sindaci dei Comuni aderenti al protocollo o da loro delegati con responsabilità operative e decisionali. La Conferenza dei Sindaci nomina il Presidente ed individua la sede; promuove l'elaborazione della "Strategia d'Area" mediante la costituzione del Partenariato locale; individua il Referente tecnico-amministrativo della Strategia d'Area; individua le funzioni fondamentali da associare e stabilisce gli indirizzi e gli obiettivi per la gestione associata delle funzioni dei servizi e per le relative strutture tecnico-amministrative; definisce ed approva il piano annuale per la gestione di tali funzioni ed il relativo piano finanziario; vigila e controlla sull'espletamento delle funzioni stesse e verifica il raggiungimento degli obiettivi e delle finalità indicate nel Protocollo; esamina le eventuali proposte di ingresso o di recesso dalla convenzione; definisce la tempistica di realizzazione delle varie azioni amministrative da adottarsi da parte dei Comuni aderenti al Protocollo di intesa, in rapporto alla Strategia Aree Interne.

Il Protocollo ha la durata di 15 anni ed è aperto a successive adesioni di altri Comuni e a modifiche ed integrazioni secondo le esigenze che concretamente potranno presentarsi nel tempo.

Nell'incontro del 3 agosto 2015 con i rappresentanti del Comitato Tecnico, la Regione Campania e Formez PA, i sindaci dell'area hanno deciso di avviare il percorso di gestione associata per la funzione "Catasto" e per il servizio "Infrastrutturazione digitale".

Per definire "in che modo associarsi", Formez PA ha effettuato una mappatura dei servizi effettivamente erogati dai singoli comuni relativamente alla funzione e servizio scelti,

finalizzata ad individuare una successiva ipotesi di “messa a sistema” dei vari servizi erogati, da gestire in forma associata.

L’attività di ricognizione delle informazioni, e la mappatura che ne è seguita, è stata realizzata attraverso specifiche “**Schede di rilevazione delle attività delle funzioni**”⁷⁵ in cui la funzione e il servizio sono stati “scomposti” in più servizi/attività.

ESEMPIO DI DEFINIZIONE DELLE ATTIVITÀ DELLA FUNZIONE “CATASTO” (ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente)						
ELENCO ATTIVITÀ SVOLTE DAI COMUNI DI _____						
Attività	Servizi affidati alla gestione associata	Attività non affidate alla gestione associata ma che localmente, per motivi organizzativi, continuano ad essere svolte dai singoli comandi territoriali	Comune di _____		Comune di _____	
			SI/NO	NOTE	SI/NO	NOTE
Consultazione della banca dati catastale unitaria nazionale e servizi di misura catastale;						
Certificazione degli atti catastali conservati nella banca dati informatica;						
Aggiornamento della banca dati del catasto mediante trattazione delle richieste di variazione delle intestazioni e delle richieste di correzione dei dati amministrativi comprese quelle inerenti la toponomastica;						
Riscossioni erariali per i servizi catastali;						
Verifica formale accettazione e registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento del						
Verifica formale accettazione e registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento geometrico del Catasto terreni;						
Verifica formale accettazione e registrazione delle dichiarazioni di variazioni colturali del Catasto terreni;						
Definizione dell'aggiornamento della banca dati catastale sulla base delle proposte di parte ovvero sulla base di adempimenti d'ufficio.						

⁷⁵ Nell’ambito del progetto, sono state elaborate anche le schede di rilevazione attività delle funzioni “Polizia Municipale, Edilizia scolastica, Organizzazione generale, Protezione Civile, Servizi Pubblici, Statistica, Pianificazione Urbanistica” allo scopo di accompagnare i comuni, obbligati dal DL 95/2012 e dalla L. 56/14, alla gestione associata delle dieci seguenti funzioni fondamentali individuate dalla normativa, entro il termine del 31 dicembre 2015.

La compilazione delle schede da parte di ciascun comune ha permesso di rilevare lo stato organizzativo dei singoli comuni relativamente a quella funzione e servizio, evidenziando quale attività è erogata, in che modalità, quali sono i servizi non prestati.

La successiva “**Scheda di rilevazione dei volumi delle attività**” ha permesso di evidenziare, per singolo servizio/attività, le disponibilità di personale, le singole e specifiche competenze, i relativi livelli, nonché la spesa che ogni singolo comune imputa al proprio personale, le risorse strumentali e i volumi di erogazione del servizio.

SCHEDA RILEVAZIONE DEI VOLUMI DELLE ATTIVITÀ DELLA FUNZIONE DA SVOLGERE IN GESTIONE ASSOCIATA

			PERSONALE					
Area di attività	Denominazione dell'attività	Procedimenti sottostanti l'attività	n. ore settimanali del personale impiegato sull'Attività, anche se non adibito in via esclusiva all'Attività					
(derivante dall'individuazione, all'interno della Funzione fondamentale, di un NAO, nucleo di attività omogenee, cioè dalla individuazione di un gruppo di attività raggruppate per effetto di uno o più caratteristiche unificanti)	Es. Nell'Area/Servizio Tributi, è individuabile, tra le altre, l'attività di accertamento, l'attività di predisposizione ruoli, l'attività di riscossione coattiva, ecc.)		dirigente/PO	Cat. D non PO	Cat. C	Cat. B	(Eventuale) personale di altro servizio del comune adibito NON in via esclusiva al servizio	(Eventuale) personale esterno al Comune

RISORSE FINANZIARIE		RISORSE STRUMENTALI (come da inventario comunale)	VOLUMI SVOLTI NELL'ANNO IN RELAZIONE A CIASCUNA ATTIVITA'
VOLUME D'AFFARI - risorse finanziarie (ultimo consuntivo) solo in termini di competenza, con specifica anche della tipologia della entrata e della spesa		Indicare tipologia e quantità (immobili, mobili registrati, attrezzature)	specificare UNITA' DI MISURA (utenza servita, interventi svolti, ecc)
ENTRATE	USCITE		

ULTERIORI INFORMAZIONI SULLA TIPOLOGIA DELL'ATTIVITA' SVOLTA						ONERI FINANZIARI PER ATTIVITA' TRASVERSALI				
necessità di front office o livello di prossimità con il cittadino	utenza specifica (professionisti o imprese)	informatizzazione	specializzazione delle attività	complessità delle norme	attività contrattuale	In questa colonna sono indicate, sulla base di una valutazione “storica” e/o di una quantificazione empirica, le spese afferenti alla singola attività derivanti dal “supporto” che altri servizi comunali rendono alla specifica attività				
						bilancio	personale	informatico	formazione specifica	Altro

Al termine della ricognizione si proceduto a predisporre una bozza di convenzione comprendente sia la funzione Catasto sia il servizio ICT, con un'attenzione particolare agli aspetti legati alla gestione ed impiego delle risorse umane preposte alla funzione o servizio interessato. La scelta operata non poteva non tenere conto delle effettive caratteristiche delle due attività da svolgere in forma associata, che non necessitano di una riorganizzazione logistica delle strutture preposte perché:

- si tratta di funzioni che si basano, essenzialmente, sull'informatica;
- per il catasto l'eventuale sportello per il cittadino sarebbe preferibile non collocarlo presso un unico comune;
- il personale preposto alle due funzioni non le "esercita" a tempo pieno, ma fa anche molto altro.

La convenzione proposta è stata, dunque, focalizzata sul "processo produttivo" delle due funzioni, nello specifico:

- ✓ per il servizio ITC, si è proposto di:
 - approvare un unico piano di informatizzazione uguale per tutti gli enti;
 - individuare un unico Amministratore di sistema (alcuni comuni hanno questa attività esternalizzata e quindi sarebbe preferibile che si rivolgersero ad un unico professionista);
 - avviare progressivamente l'omogeneizzazione degli applicativi.
- ✓ per la funzione "Catasto", è stato ipotizzato che tutti i comuni provvedano alla certificazione catastale a favore dei cittadini, mettendo a disposizione della cittadinanza il servizio di certificazione in Comune.

La forma organizzativa proposta è stata quella dell'Ufficio Comune che appare meno "invasiva" rispetto al contesto politico-organizzativo dell'area.

Vallo di Diano

L'area interna denominata "Vallo di Diano" è costituita da 15 comuni tutti appartenenti al Sistema Territoriale di Sviluppo B1, coincidente con la Comunità Montana Vallo di Diano.

L'appartenenza alla Comunità Montana e una buona disponibilità dei comuni a collaborare, ha permesso negli anni di consolidare discrete forme di collaborazione concretizzatesi in quattro convenzioni per l'affidamento dei comuni alla Comunità montana delle funzioni "Protezione Civile", "Catasto" e "Pianificazione Urbanistica ed Edilizia", la creazione di un Ufficio di Statistica in forma associata e dei servizi ICT.

Per rispettare il pre-requisito richiesta dalla Strategia Nazionale Aree Interne, i comuni, con il supporto di Formez PA, hanno intrapreso un percorso costituito da tre fasi:

- Sottoscrizione di un Protocollo di intesa istituzionale di scopo finalizzato a "creare le condizioni istituzionali, organizzative ed amministrative per realizzare la coesione necessaria ad attuare azioni integrate di sviluppo, nel breve, medio e lungo termine – 5 – 15 – 20 anni - dell'ambito territoriale del Sistema Territoriale di Sviluppo STS B1 Vallo di Diano attraverso la realizzazione di forme di integrazione dello stesso atte a conferire all'ambito territoriale caratteri di "sistema", anche sul piano istituzionale ed amministrativo". L'attuazione del Protocollo è demandata alla **Conferenza dei Sindaci** aderenti istituita presso la Comunità Montana Vallo di Diano, supportata, per gli aspetti di natura tecnico-amministrativa, da una



Ufficio di coordinamento identificato nell'evoluzione dell'Ufficio Comune di Pianificazione Urbanistica

ed Edilizia di ambito comunale e della partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale già istituito ai sensi dell'art. 30 Dlgs n.267 del 2000.

- Definizione di un'unica Convenzione Quadro per la gestione associata delle funzioni Catasto, i servizi in materia Statistica, la Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale, l'attività, in ambito comunale, di pianificazione di Protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi. Le finalità della convenzione quadro, correlate al conseguimento di obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza, sono il miglioramento complessivo dei servizi all'utenza nel territorio degli enti associati; il potenziamento delle opportunità a favore dei cittadini residenti; il maggiore interscambio di informazioni tra i Comuni aderenti e tra questi ed i soggetti esterni; la ricerca di economie di scala nella gestione; lo sviluppo di una cultura organizzativa comune tra le strutture degli enti aderenti, anche al fine di favorire la successiva evoluzione verso modelli associativi sempre più integrati; la progressiva ricerca di omogeneizzazione e snellimento delle procedure amministrative e dei processi operativi degli enti aderenti.
- Avvio della mappatura delle funzioni fondamentali dei comuni obbligati ad associarsi secondo il DL 95/2012, attraverso un'attività sul campo analoga a quella realizzata per i comuni dell'area interna Alta Irpinia ma inerente tutte le funzioni fondamentali esercitate dai comuni e non gestite già in associazione.

L'attività di accompagnamento al processo di associazionismo finalizzato al rispetto del pre-requisito istituzionale ha permesso di evidenziare criticità e punti di forza delle aree interessate. In particolare se il Vallo di Diano, forte della consolidata esperienza di collaborazione tra enti (comuni e comunità montana), ha avviato con minori difficoltà la gestione associata delle funzioni/servizi per rispondere appieno alle prescrizioni della Strategia. Maggiore complessità ha, invece, caratterizzato il percorso intrapreso dall'Alta Irpinia. Diversi i motivi che possono spiegare tale differenza:

- un numero maggiore di comuni coinvolti , 25 comuni irpini a fronte dei 15 del Vallo di Diano;
- distanze ragguardevoli tra i comuni dell'area irpina che limitano di fatto i rapporti tra i comuni e non facilitano una effettiva operatività nella gestione di servizi e/o funzioni in forma associata
- la mancanza nel territorio irpino di un ente "catalizzatore", come la Comunità Montana nel caso del Vallo di Diano, con un ruolo di coordinamento tra tutte le amministrazioni.
- La perimetrazione dell'area di intervento che, nel caso del Vallo di Diano, è potuta essere più coincidente con l'ambito del STS B1, già interessato da numerose precedenti esperienze nel medesimo contesto territoriale (cfr. Capitolo 1).

In virtù di tali elementi e fattori, il percorso di costruzione del pre-requisito in Alta Irpinia –e il processo stesso di elaborazione della Bozza di Strategia- è stato più complesso ma non per questo meno sentito e partecipato, anzi, considerate le difficoltà oggettive, potrebbe dirsi un'esperienza di successo e un campo di prova interessante per la struttura di supporto che ha seguito passo dopo passo il percorso.

Figura 10 - Cartogramma Comuni associati e Alta Irpinia

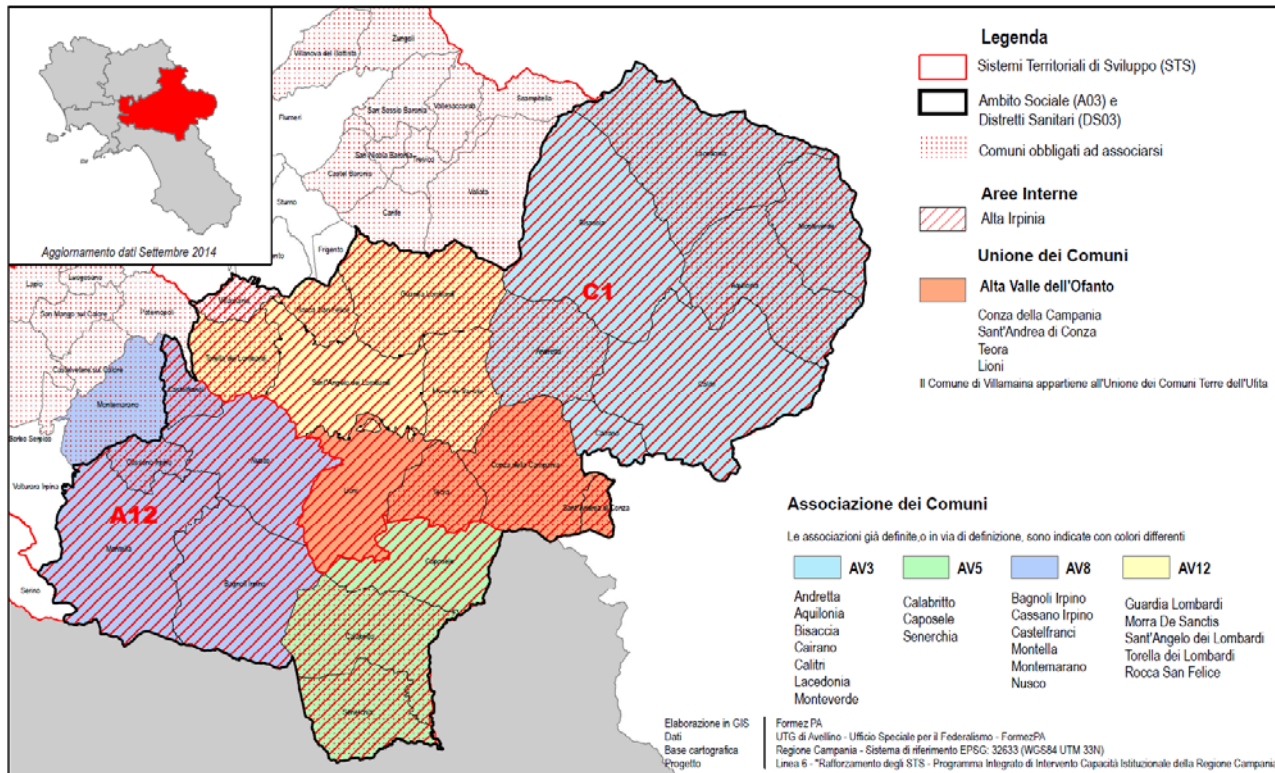
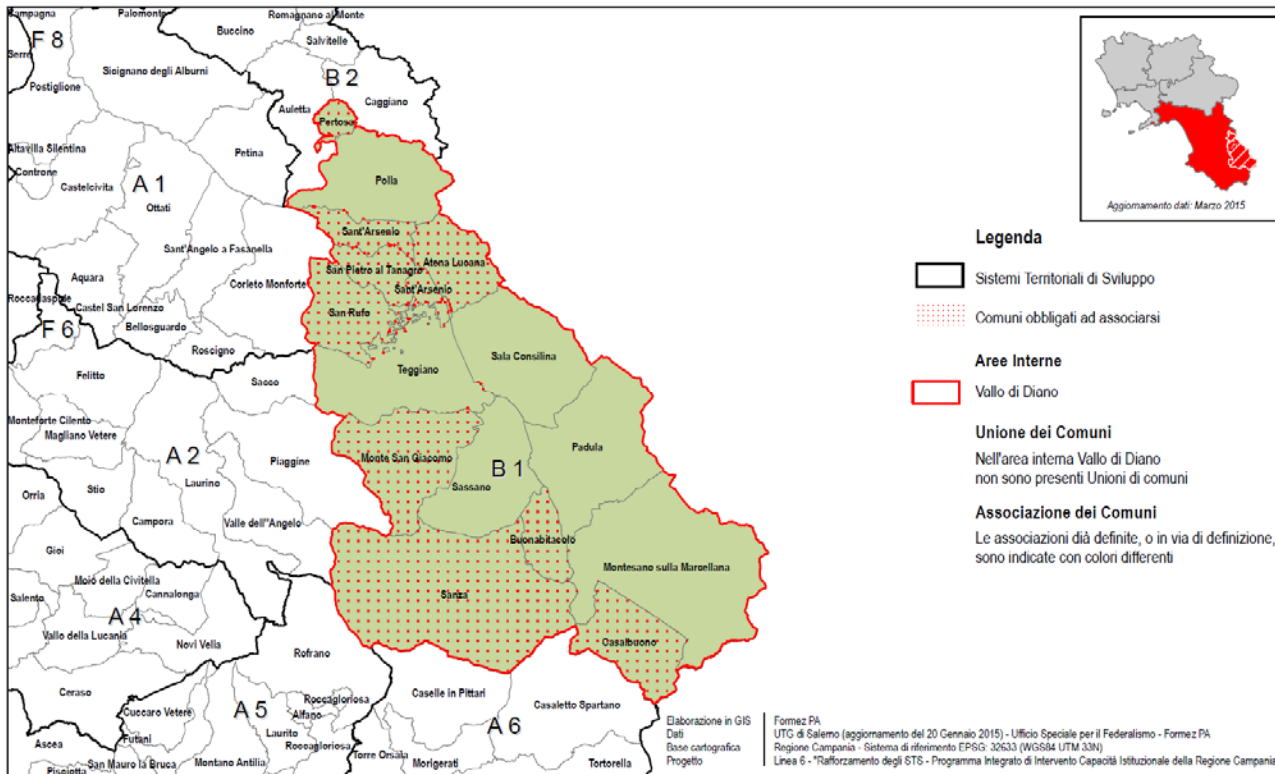


Figura 11 - Cartogramma Comuni associati e Aree Interne - Vallo di Diano



3.6 CONSIDERAZIONI

Le metodologie e gli strumenti utilizzati nel corso delle attività di affiancamento e supporto al processo di definizione delle Strategie d'Area sono stati finalizzati a contribuire alla mitigazione, in fase attuativa, degli effetti negativi e delle criticità rilevate nell'utilizzo degli strumenti di programmazione, descritti ed analizzati nei precedenti capitoli.

Tali criticità riguardano essenzialmente la fase attuativa della Strategia, tuttavia già in fase di progettazione è possibile agire su alcuni aspetti al fine di ridurre il rischio. In sintesi le scelte metodologiche operate durante le attività di affiancamento alla Regione Campania hanno tentato di agire sulla soluzione dei seguenti problemi:

- **Inadeguatezza del processo partecipativo**

Nell'analisi delle precedenti esperienze è infatti emerso che le difficoltà in fase attuativa sono state frutto di un insufficiente coinvolgimento e partecipazione degli stakeholders già nelle fasi di costruzione del programma. Tale partecipazione, in alcuni casi, non è stata organizzata in modo strutturato ed è risultata discontinua nel tempo e non qualificata.

- **Inadeguatezza della filiera istituzionale**

Come emerso, spesso le difficoltà attuative sono dipese da una scarsa coerenza e da un mancato raccordo tra i diversi livelli istituzionali coinvolti a vario titolo nel progetto.

- **Inadeguatezza organizzativa**

L'assenza a livello territoriale di una struttura organizzativa capace non solo di costruire il programma ma, soprattutto, di gestirlo in modo efficiente in fase attuativa, è stata la criticità più diffusa nelle precedenti esperienze di programmazione.

Le diverse fasi che hanno caratterizzato il percorso di accompagnamento nelle aree interne, hanno favorito un costante confronto tra gli attori territoriali e un dialogo costruttivo tra i diversi attori istituzionali.

Sono stati previsti momenti diversi di concertazione che potessero accompagnare tutta la fase di realizzazione del programma e non solo quella iniziale di animazione; è stato attivato un processo strutturato, non estemporaneo, in cui sono stati chiaramente definiti gli obiettivi e i risultati attesi di ciascuna fase di lavoro, gli attori, i tempi e le modalità con cui favorire il coinvolgimento degli stakeholders chiave e l'interazione costruttiva fra i diversi livelli istituzionali.

La scelta della metodologia PCM, integrata con la pianificazione strategica, è stata utile per l'individuazione condivisa dei problemi ritenuti più rilevanti sul territorio e degli obiettivi prioritari e delle strategie utili per il loro raggiungimento. Il confronto attivato attraverso questa metodologia ha avviato un percorso, basato sul coinvolgimento e la partecipazione, che aveva come ultimo obiettivo quello di sviluppare il senso di responsabilità sociale di ciascuno.

La successiva fase di ascolto è stata utile a raccogliere e sistematizzare tutte le esigenze emerse nel confronto con i testimoni/innovatori.

L'ascolto "attivo" ha favorito la lettura di situazioni complesse in cui le dimensioni del problema e gli interessi erano interdipendenti. Grazie all'attività di ascolto è stato possibile osservare la realtà in modo "polifonico", ascoltando tutte le voci per arricchire la visione del problema ed individuare le possibili strategie per affrontarlo.

All'interno del percorso di accompagnamento alla SNAI, la fase di ascolto attivo è stata fondamentale, consentendo di adottare uno sguardo esplorativo, che ha aiutato a valorizzare la



ricchezza dei punti di vista di tutti coloro che abitano il territorio e che hanno un interesse rispetto alla possibilità di risoluzione di alcuni problemi che caratterizzano quell'area.

Il focus ha rappresentato un importante momento di confronto all'interno della filiera interistituzionale. Durante l'incontro è stato possibile focalizzare e definire le proposte emerse dalle precedenti fasi di ascolto rispetto alla SNAI e di verificarne la coerenza con le strategie nazionali e regionali. In tal modo è stato possibile redigere una bozza di strategia condivisa dai diversi livelli istituzionali.

Contemporaneamente, l'attività di accompagnamento all'adeguamento al prerequisito istituzionale, ha permesso di agire sull'ultima delle criticità individuate. La costruzione di protocolli e convenzioni tra i comuni per la gestione associata di alcune funzioni fondamentali e servizi, infatti ha rappresentato un primo passo per la costruzione di un modello organizzato di gestione della Strategia.

4. LA PIANIFICAZIONE PARTECIPATA PER LO SVILUPPO PLACE-BASED: LEZIONI APPRESE PER LE AREE INTERNE

La Strategia per le Aree Interne rappresenta un importante banco di prova per la sperimentazione operativa delle **innovazioni di metodo** che sono state poste a base della nuova programmazione 2014-2020⁷⁶.

L'ampia mobilitazione dei soggetti interessati e di un vasto e rappresentativo partenariato istituzionale e socio-economico, la trasparenza dei processi decisionali, l'ancoraggio dei programmi d'intervento a precisi risultati attesi, la qualificazione e l'efficientamento dei processi d'attuazione per garantirne tempestività di esecuzione ed adeguata responsabilità ad idonei sistemi di monitoraggio e valutazione: sono queste le **dimensioni "critiche" più rilevanti** sui quali andrà misurata anche la capacità dei processi di sviluppo "place-based" – e quindi delle stesse esperienze promosse dalla Strategia per le Aree Interne – di produrre reale valore aggiunto, in termini di crescita e sviluppo sostenibile dei territori interessati.

Il presente Capitolo offre, senza alcuna pretesa di esaustività, una rapida panoramica su alcuni profili metodologici e strumenti operativi che possono contribuire al rafforzamento delle esperienze di co-pianificazione e co-progettazione per lo sviluppo dei luoghi, focalizzandosi, in particolare, su **due fasi tipiche di "processo"**:

1. la costruzione di un partenariato per lo sviluppo locale
2. la costruzione partecipata di un piano d'azione locale.

In relazione a queste due fasi processuali, sono analizzati, in termini di analisi delle problematiche rilevanti (background) e di buone prassi di riferimento (casi di studio), **5 aspetti principali**: la mappatura iniziale degli stakeholder potenziali; il coinvolgimento degli attori locali nel processo partenariale; la strutturazione del partenariato e la definizione di funzioni e ruoli organizzativi; le modalità di coinvolgimento degli attori locali nella costruzione della strategia; la definizione condivisa di una gerarchia di obiettivi collegati a target misurabili.

L'analisi fonda largamente su un'**ampia e recente letteratura grigia** sviluppata dai Servizi della Commissione UE (prevalentemente a supporto delle nuove scelte di programmazione 2014-2020), da esperti indipendenti e da altre organizzazioni internazionali, fornendo un quadro metodologico di riferimento piuttosto solido e qualificato relativamente ai processi di sviluppo "place-based" (in aree urbane e rurali) ed, in particolare, alle tematiche sopra identificate⁷⁷.

⁷⁶ Cfr. Capitolo 1, Paragrafo 1.4 Considerazioni.

⁷⁷ In particolare: Servizi Commissione europea, Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali (Maggio 2014); EuropeanCommission- Directorates-general AGRI, EMPLM MARE and REGIO, Guidance on Community Led Local Development in EuropeanStructural and Investment Funds (Giugno 2014); EuropeanCommission – Directorate-general for Regional and Urban Policy, Drectorate H Inclusive Growth, Urban and Territorial Development and Northern Europe, Territorial Agenda 2020 put in practice. Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach - Volume I – Synthesis Report (Maggio 2015); URBACT, The URBACT II Local Support Group Toolkit (Giugno 2013); OECD LEED Forum on

4.1 LA COSTRUZIONE DI UN PARTENARIATO PER LO SVILUPPO LOCALE

La struttura e composizione di un partenariato “place-based” non possono rispondere a soluzioni predefinite, valide in ogni situazione, ma vanno disegnate in relazione a ciascun particolare contesto e a circostanze specifiche: la natura e gli obiettivi del “progetto”, le attività proposte, le esigenze locali e l’esperienza del territorio nello sviluppo degli approcci partecipativi.

Coinvolgere e far lavorare insieme gli stakeholder “giusti” all’interno di un partenariato locale è, dunque, un compito impegnativo ma anche una preconditione essenziale per ancorare a solide basi la co-pianificazione e la co-progettazione delle azioni locali di sviluppo.

Il tema della costruzione di un partenariato per lo sviluppo locale viene analizzato con riferimento a tre aspetti principali:

- a) **la mappatura iniziale degli stakeholder potenziali;**
- b) **il coinvolgimento degli attori locali nel processo partenariale;**
- c) **la strutturazione del partenariato e la definizione di funzioni e ruoli organizzativi.**

4.1.1 Mappatura iniziale degli stakeholders potenziali

La letteratura metodologica e le buone prassi di riferimento richiamano frequentemente alcuni strumenti (in particolare, la griglia dell’analisi degli *stakeholders* e la matrice d’influenza/interesse), che possono aiutare l’identificazione degli *stakeholders* pertinenti da coinvolgere nel processo⁷⁸. La griglia è particolarmente utile per migliorare la comprensione della differenza fra gli *stakeholders* potenziali “primari” e “secondari” e può, quindi, essere utilizzata per assegnare i ruoli e le responsabilità di ciascun attore all’interno dell’organizzazione partenariale.

Questi strumenti andrebbero opportunamente utilizzati a diversi stadi del ciclo di co-pianificazione, allo scopo di verificare la validità delle scelte iniziali ed, eventualmente, di promuovere adattamenti alla composizione della coalizione partenariale per rafforzarne rappresentatività, pertinenza e consistenza.

Nella valutazione di quali *stakeholders* coinvolgere nel partenariato, tuttavia, il primo passo è quello di identificare strutture simili che già operano a livello locale. L’eventuale esistenza di organizzazioni partenariali che già si occupano sul territorio di temi analoghi o svolgono funzioni di mobilitazione e coinvolgimento degli interessi su iniziative di programmazione dello sviluppo locale rendono, infatti, opportuno identificare tutte le possibili sinergie piuttosto che iniziare “da zero”. Questo, come accaduto in diverse buone prassi di riferimento, consente di minimizzare il rischio di sovrapposizioni e/o duplicazioni degli interventi e di evitare una

Partnerships and Local Governance, Successful partnerships. A guide (Gennaio 2006); European Network for Rural Development, Focus Group 4: Better Local Development Strategies. Final Report (Giugno 2012).

⁷⁸ Per approfondimenti, cfr. URBACT, The URBACT II Local Support Group Toolkit (Giugno 2013), pagg. 63-67.



reazione potenzialmente negativa da parte degli *stakeholders* coinvolti nelle strutture già esistenti.

Il caso di studio: Gran Bretagna - Liverpool World Heritage Site, Rete URBACT HerO⁷⁹

Un'interessante prassi di riferimento è stata identificata dal Segretariato tecnico del Programma URBACT II nell'attività svolta dal Gruppo di Supporto Locale URBACT della città di Liverpool, nell'ambito della Rete tematica HerO ("Heritage as Opportunity", Patrimonio storico urbano come opportunità). La Rete HerO ha promosso lo sviluppo di strategie integrate di gestione dei centri storici urbani e buone pratiche innovative, finalizzate a favorire il corretto bilanciamento tra le esigenze di conservazione del patrimonio storico urbano e lo sviluppo economico delle aree interessate.

Il Gruppo di Supporto Locale URBACT di Liverpool è stato costruito sulla struttura esistente del Gruppo direttivo "Liverpool World Heritage Site (WHS)" creato nel 2001, quando la città ha iniziato il suo processo di candidatura per il label "World Heritage Site".

A seguito dell'ingresso del Gruppo direttivo WHS nella rete HerO, il ruolo dei membri del gruppo è stato oggetto di un'accurata revisione. In primo luogo, tutti i membri hanno confermato il proprio impegno di supporto e partecipazione alla prosecuzione e alla gestione delle attività del Gruppo direttivo WHS. In secondo luogo, il consiglio municipale ha effettuato un riesame dell'idoneità degli attori locali già coinvolti nella precedente iniziativa. Gli *stakeholders* sono stati analizzati e classificati in base al loro livello d'interesse e al loro livello d'influenza. L'obiettivo è stato di evitare l'inclusione di *stakeholders* passivi o negativi e di creare un gruppo di *stakeholders* "primari" che avessero un interesse positivo e un'influenza significativa. Si è, infine, giunti alla conclusione che tutti i membri già presenti erano effettivamente *stakeholders* primari e, pertanto, non è stato chiesto a nessuno di loro di lasciare il Gruppo di Supporto Locale URBACT. Tuttavia, l'operazione ha consentito di rilevare la mancanza di alcuni apporti fondamentali. Dopo gli approfondimenti svolti, la composizione del Gruppo di Supporto Locale URBACT è stata integrata con la partecipazione di un rappresentante per ciascuna delle due agenzie pubbliche assenti dall'iniziale composizione del Gruppo direttivo WHS.

4.1.2 Coinvolgimento degli attori locali nel processo partenariale

Una volta identificati gli stakeholder, motivarli e coinvolgerli efficacemente nel processo può essere particolarmente impegnativo, soprattutto quando non esiste una collaborazione preesistente da cui partire e mancano esperienze consolidate di partecipazione a processi di co-pianificazione. Le modalità con le quali si effettuano i primi contatti sono decisive per suscitare un adeguato interesse negli attori rilevanti e motivare una loro partecipazione attiva e di lungo termine.

Il primo approccio può essere effettuato attraverso inviti individuali, telefonate, riunioni bilaterali o in piccoli gruppi. Al fine di generare interesse ed attirare nuovi *stakeholders* - ampliando così la partecipazione al partenariato - potrebbe essere presa in considerazione pure l'ipotesi di un invito aperto ai tutti gli attori potenzialmente interessati. L'iniziativa potrebbe

⁷⁹ URBACT, idem, pag. 25.

essere utilmente rafforzata e promossa anche effettuando annunci attraverso i media ed in occasione di convegni, eventi pubblici e conferenze stampa. Questa soluzione può essere utile per attrarre categorie specifiche di *stakeholders*, come i rappresentanti della società civile o gruppi normalmente difficili da raggiungere.

Il caso di studio: Lettonia - Gruppo di Supporto Locale di Riga, Rete URBACT My Generation⁸⁰

Una buona prassi di riferimento proposta dal Segretariato tecnico del Programma URBACT II in materia di coinvolgimento degli stakeholder è il Gruppo di Supporto Locale URBACT della città di Riga, nel quadro delle attività promosse dalla Rete tematica “My Generation”, finalizzata allo sviluppo di nuove strategie integrate a supporto del lavoro giovanile in ambito urbano.

La municipalità di Riga non aveva avuto contatti precedenti con le associazioni giovanili presenti in città prima di entrare nella Rete URBACT e, quindi, per le specifiche finalità del progetto, ha lanciato un invito aperto rivolto specificamente alle ONG. Questa iniziativa ha consentito alle autorità municipali di entrare in contatto con 60 ONG attive localmente, alcune delle quali si sono impegnate a lavorare stabilmente con il Gruppo di Supporto Locale URBACT.

Questo metodo si è dimostrato particolarmente efficace nella strutturazione e nel consolidamento di pratiche partenariali innovative, mai sperimentate prima: al termine del progetto URBACT, infatti, il Gruppo di Supporto Locale URBACT è diventato una piattaforma per lo sviluppo di nuove modalità di comunicazione e di collaborazione con le ONG, favorendo un dibattito aperto e continuo, ed il varo di numerose iniziative congiunte. Questo tipo di approccio multi-stakeholder, inoltre, è stato applicato anche ad altri progetti: 8 organizzazioni giovanili su 10 rappresentate nel Gruppo di Supporto Locale URBACT hanno sostenuto una stretta collaborazione con la municipalità, partecipando a progetti INTERREG e Democracy.

4.1.3 Strutturazione del partenariato e definizione di funzioni e ruoli organizzativi

L’osservazione delle numerosissime esperienze di co-pianificazione dello sviluppo locale consente di identificare diverse tipologie di strutture organizzative⁸¹:

- strutture aperte: i partenariati consentono di promuovere la partecipazione di nuovi *stakeholders*, in grado di offrire contributi ad hoc su attività o argomenti specifici in qualsiasi momento del ciclo di vita del progetto.
- strutture chiuse: il controllo della coalizione partenariale è esercitato da un gruppo più ristretto, che rimane stabile per tutta la durata di vita del progetto e consente di assegnare chiaramente le responsabilità e di concentrarsi sul completamento dei compiti.
- sottogruppi tematici: l’attività di co-pianificazione è articolata secondo un tema principale e diversi temi secondari. L’organizzazione basata su sottogruppi tematici può determinare forme più intense di coinvolgimento dei membri e permette un migliore controllo dell’evoluzione del processo, ma rende necessaria la messa a punto di meccanismi di comunicazione interna e condivisione dei risultati.

⁸⁰ URBACT, idem, pag. 26.

⁸¹ URBACT, idem, pag. 28.



- strutture a più livelli: un misto di strutture aperte e chiuse. In questa ipotesi, un gruppo ristretto con una conoscenza approfondita dell’iniziativa viene affiancato da una rete locale più ampia che rappresenta il target delle attività di comunicazione e consultazione sviluppate sul territorio.

L’azione cooperativa realizzata da un partenariato richiede, inoltre, che i partner assolvano diverse funzioni (portatori di conoscenza, mediatori di informazione, finanziatori, decisori politici) e svolgano diversi ruoli (visionari, strateghi, lobbisti, facilitatori, mediatori, manager), che sono decisivi per il successo complessivo dell’iniziativa partenariale⁸².

Ciascun partner può svolgere ad un tempo più ruoli e funzioni, che possono variare nel tempo a causa di una serie di fattori:

- cambiamenti nell’enfasi attribuita ai contenuti dei programmi in risposta a cambiamenti intervenuti nei bisogni locali e/o nella relativa percezione;
- requisiti differenti richiesti ad un partenariato con riferimento alle diverse fasi del processo (fondazione iniziale, avvio dell’operatività, consolidamento);
- cambiamento dei rappresentanti dei vari partner e, quindi, cambiamenti nel patrimonio di competenze e capacità disponibili all’interno del partenariato.

La gestione di una coalizione partenariale è, pertanto, attività particolarmente impegnativa in termini di tempo, competenze e di energie. Un partenariato di successo è un gruppo che riesce a co-produrre e concordare un piano d’azione locale, a gestire una pluralità di temi differenti, a creare coesione e una buona dinamica di gruppo fra persone con interessi, linguaggi, traiettorie ed aspettative diverse. In questo senso, fattori importanti per il successo sono la leadership, la fiducia, la chiarezza dell’informazione, una tabella di marcia concordata, una comunicazione (interna ed esterna) regolare ed efficace e riunioni ben gestite.

Il caso di studio: Austria – Patti Territoriali per l’Occupazione⁸³

Il “Forum on Partnerships and Local Development” dell’OCSE, nell’ambito del Programma LEED (“Locale Economic and Employment Development”), ha identificato nell’esperienza dei Patti Territoriali per l’Occupazione in Austria un’interessante pratica di strutturazione del partenariato.

I PTO austriaci, infatti, hanno promosso un “processo di consolidamento del partenariato” (denominato “Steps”) al fine di rafforzare la struttura interna e migliorare l’efficienza e l’efficacia dei partenariati. In particolare, nel corso di questo processo è stato richiesto al partenariato di ciascun PTO di riflettere sulla propria funzione complessiva, sui propri obblighi, responsabilità e ambiti di competenza, partendo dal presupposto che fare chiarezza su questi aspetti è condizione essenziale per il conseguimento dei risultati programmati.

In particolare, è stato chiesto ai partenariati austriaci di riflettere su una serie di aspetti, così riassunti nella checklist che segue:

⁸² OECD LEED Forum on Partnerships and Local Governance, Successful partnerships. A guide (Gennaio 2006), pagg. 12-14.

⁸³ OECD LEED Forum on Partnerships and Local Governance, idem, pagg. 12-14.

1. Discuti, definisci precisamente e decidi in maniera condivisa circa i ruoli e le funzioni di ciascun partner
2. Rifletti periodicamente su questa distribuzione di ruoli e funzioni
3. Chiarisci gli obblighi, le responsabilità e le limitazioni di ciascun partner

Ruoli e funzioni non variano, infatti, solo in ragione delle tipologie di partner coinvolti, ma anche in relazione alla funzione complessiva svolta da un partenariato. Il principale compito di un partenariato “area-based” è di coordinare i partner allo scopo di sviluppare una strategia comune per lo sviluppo del territorio di riferimento, capace di affrontare problemi “multi-dimensionali” o “multi-settoriali” attraverso approcci integrati, di migliorare l’efficacia e l’efficienza nell’utilizzo delle risorse rese disponibili dai diversi partner, di promuovere sinergie e prevenire la duplicazione di attività nella stessa area territoriale.

4. Bilancia attentamente interessi e contributi

Una certa distribuzione di ruoli e responsabilità può determinare la “dominanza” di determinati partner. I partenariati spesso beneficiano della leadership esercitata da alcune organizzazioni, così come spesso i leader dei processi costituiscono un importante fattore di stimolo e promozione della cooperazione tra i partner. Tuttavia, i partner più forti possono anche – in maniera intenzionale o meno – ostacolare il pieno dispiegamento e l’adeguata valorizzazione del contributo degli altri partner e determinare un’eccessiva focalizzazione dell’azione del partenariato su temi che sono di proprio specifico interesse.

5. Ottimizza i punti di forza dei partner

Lo sviluppo di programmi di lavoro cooperativi e l’implementazione degli interventi in accordo con le priorità identificate sono le attività centrali di molti partenariati. Questi programmi dovrebbero riflettere e valorizzare i punti di forza di tutti i partner e minimizzare i rispettivi punti di debolezza, favorendo un migliore uso delle risorse disponibili e promuovendo ogni utile sinergia.

6. Istituisce una forte struttura di gestione
7. Considera la possibilità di esternalizzare la funzione di gestione

L’esperienza austriaca dimostra che un migliore bilanciamento dei contributi dei diversi partner e risultati positivi sono più facilmente raggiungibili se sono nominati dei coordinatori a tempo pieno, in grado di guidare in maniera competente l’azione dei partenariati. In particolare, sono state individuate tre differenti tipologie possibili di gestione del partenariato:

- la scelta di un gestore esterno
- l’utilizzo di un organismo intermediario
- la creazione di strutture di coordinamento interne alla struttura istituzionale di uno dei partner.

Nella valutazione dell’esperienza dei PTO austriaci, la gestione esternalizzata, anche se implica dei costi aggiuntivi ed una potenziale perdita di potere dei partner, è considerata preferibile, perché assicura un ruolo neutrale e facilita un più equilibrato bilanciamento di interessi e contributi dei diversi partner.



8. Assicura fondi dedicati per il coordinamento del partenariato

Nel caso considerato il supporto finanziario pubblico per le esigenze di gestione del partenariato è risultata essenziale, perché ha consentito ai manager dei partenariati di concentrarsi con più efficacia sull'azione di coordinamento.

Il caso di studio: Italia – Gruppo di Supporto Locale Reggio Emilia, Rete URBACT Creative Clusters⁸⁴

L'esperienza del Gruppo di Supporto Locale URBACT di Reggio Emilia, aderente alla Rete tematica "Creative Clusters", è stata identificata dal Segretariato tecnico del Programma URBACT II come una buona prassi, soprattutto con riferimento alle modalità innovative utilizzate per sviluppare il confronto tra i portatori di interesse, la comunicazione interna al partenariato e le esigenze di divulgazione esterna delle attività.

L'obiettivo specifico della Rete "Creative Clusters" è stato quello di promuovere lo scambio di esperienze e di buone prassi e la proposta di raccomandazioni politiche e piani d'azione relativi all'industria creativa in aree urbane a bassa densità.

Il Gruppo di Supporto Locale URBACT ha lavorato su due livelli: un gruppo ristretto chiuso, istituzionale e altamente tecnico, e un secondo gruppo aperto, sotto forma di BarCamp.

Il BarCamp è una rete internazionale di conferenze generate dagli utenti. Si tratta di eventi aperti, nella forma di workshop partecipativi, il cui contenuto è fornito dai partecipanti. Il formato è utilizzato per una grande varietà di argomenti: programmazione di software, trasporti pubblici, sanità, istruzione, organizzazioni politiche.

Mentre il gruppo ristretto aveva la funzione di comitato direttivo, i BarCamp hanno sviluppato idee e buone pratiche. Essendo eventi aperti, i BarCamp hanno attirato professionisti di background diverso, studenti e ricercatori che hanno potuto condividere le loro idee. Il BarCamp ha avuto anche la funzione di tecnica di divulgazione, in quanto ha reso gli eventi aperti e ha presentato i risultati del progetto ad un pubblico più ampio. La città ha realizzato un video di una delle riunioni organizzate in base al formato BarCamp.

⁸⁴ URBACT, op. cit., pag. 38.

4.2 LA COSTRUZIONE PARTECIPATA DI UN PIANO D'AZIONE LOCALE

Nell'impostazione prefigurata, il piano degli obiettivi da conseguire e dei relativi interventi è il risultato di un processo partecipato, che vede coinvolti i membri del partenariato sin dalla fase iniziale del processo.

Lo sviluppo e la validazione di un piano d'azione dovrebbe essere un'attività collettiva, progettata per rafforzare l'impegno dei partner e per incrementare la prospettiva di un risultato effettivamente conseguibile e sostenibile. In questo senso, il processo di coproduzione è la migliore garanzia per un approccio realmente integrato (capace cioè di affrontare le molteplici dimensioni - ambientali, fisiche, economiche e sociali - di un problema) e aumenta le possibilità di una positiva implementazione del piano d'azione.

Il tema della costruzione partecipata di un piano d'azione locale viene analizzato con riferimento a due aspetti principali:

- d) **l'utilizzo di efficaci modalità di coinvolgimento degli attori locali nella costruzione della strategia**
- e) **la definizione condivisa di una gerarchia di obiettivi collegati a target misurabili per le realizzazioni e i risultati.**

4.2.1 Modalità di coinvolgimento degli attori locali nella costruzione della strategia

L'approccio bottom-up è uno dei principi chiave delle esperienze di programmazione dello sviluppo "place-based". Questo implica che gli attori locali dovrebbero partecipare alla costruzione e all'attuazione della strategia di sviluppo locale, attraverso l'utilizzo di metodologie partecipative effettivamente capaci di migliorarne la qualità e l'efficacia.

Quando si selezionano metodologie e strumenti di pianificazione partecipata non possono, tuttavia, essere ignorati elementi cruciali che condizionano il successo di ogni iniziativa:

- il fattore tempo – La preparazione e il disegno delle azioni da implementare hanno delle dead line definite e richiedono la messa a punto di una "tabella di marcia";
- il budget disponibile – I partenariati devono agganciare l'implementazione delle iniziative previste ad un quadro certo e sostenibile di risorse finanziarie disponibili e/o concretamente attivabili;
- procedure decisionali trasparenti ed inclusive – I partenariati devono garantire meccanismi decisionali che assicurino trasparenza e responsabilità rispetto alle differenti esigenze e caratteristiche degli attori coinvolti nel processo di programmazione strategica ed operativa.

Il caso di studio: Regione Sardegna - Autorità di Gestione del Programma di Sviluppo Rurale⁸⁵

⁸⁵ European Network for Rural Development, http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-toolkit/infosheet/12_infosheet.pdf.



Una buona prassi di riferimento, identificata in ambito comunitario dalla Rete Europea per lo Sviluppo Rurale, è l'attività svolta dalla Rete Rurale Nazionale italiana, che nel corso del periodo di programmazione 2007-2013 ha reso disponibili proprie risorse per qualificare le attività dei GAL attraverso azioni di formazione ed assistenza/consulenza sul campo, finalizzate alla diffusione di metodologie partecipative per l'analisi territoriale e lo sviluppo di strategie di sviluppo locale.

Il focus, segnatamente, è sulle attività svolte nella Regione Sardegna, la cui Autorità di Gestione del Programma di Sviluppo Rurale regionale ha fornito risorse aggiuntive a supporto delle attività dei GAL, anche attraverso azioni coperte dall'Assistenza Tecnica al PSR. La Rete Rurale Nazionale, in particolare, ha promosso diffusamente l'uso della metodologia di Analisi dell'Albero dei Problemi, che è stata illustrata ai Gruppi di azione Locale nel corso di una serie di workshop formativi.

La Problem Tree Analysis (PTA)⁸⁶ è una tecnica che trasforma i problemi in soluzioni, da collocare successivamente all'interno di una strategia con target ed indicatori di monitoraggio bene definiti.

Questa tecnica include tre fasi principali:

1. la definizione della situazione corrente e l'identificazione di aree problematiche su cui lavorare;
2. la definizione della soluzione desiderata (l'albero delle soluzioni);
3. la creazione di una strategia per spostarsi dalla situazione attuale a quella desiderata (il quadro logico). I problemi devono essere superati, uno ad uno, con soluzioni realistiche che forniscono il miglior risultato.

A seguito di questi percorsi formativi, numerosi GAL in Sardegna hanno scelto di utilizzare la metodologia PTA per costruire le proprie strategie di sviluppo locale e per monitorarne il progresso durante l'attuazione. Valutazione largamente condivisa tra gli operatori è che questa metodologia:

- rinforza il senso di appartenenza e di attiva partecipazione alla vita di una specifica organizzazione;
- crea un efficiente ambiente di lavoro e consente un'attiva cooperazione, rendendo più fluido il sistema di relazioni interne al partenariato;
- promuove l'attiva partecipazione degli stakeholder locali attraverso la costruzione di analisi e visioni condivise;
- consente di passare efficacemente da obiettivi generali a specifici interventi prioritari e singole azioni da implementare;
- facilita lo sviluppo e l'uso regolare di strumenti di auto-valutazione;
- richiede costi minimi di sviluppo e un tempo relativamente breve per coinvolgere un alto numero di stakeholder.

⁸⁶ Cfr. sopra, Capitolo 3, Paragrafi 3.2 e 3.3.

Il caso di studio: Spagna - Gruppo LEADER Valle del Jerte⁸⁷

I servizi della Commissione UE che hanno lavorato sulla formalizzazione metodologica dell'approccio Community-Led Local Development (CLLD) nella nuova programmazione 2014-2020, hanno identificato come valido esempio di processo partecipativo per la preparazione della strategia di sviluppo locale, l'attività svolta dal Gruppo LEADER operante nella Valle del Jerte, in Spagna.

Questa organizzazione, subito dopo l'estate del 2013 (prima, pertanto, che i nuovi regolamenti comunitari fossero adottati) ha avviato un processo di coinvolgimento e consultazione degli attori locali, finalizzato alla preparazione della strategia di sviluppo per il periodo di programmazione 2014-2020.

Sulla scorta delle esperienze sviluppate nei precedenti periodi di programmazione, il partenariato locale ha promosso la costituzione di un ampio "panel di sviluppo" per coordinare il lavoro di sette gruppi tematici: giovani e organizzazioni delle comunità; donne e uguaglianza; cultura e istruzione; agricoltura e ambiente; imprenditorialità, occupazione e formazione; turismo sostenibile; assistenza e servizi sociali.

A ciascun gruppo di lavoro è stato inviato un semplice questionario che poneva quattro domande essenziali:

- Che cosa abbiamo realizzato?
- Che cosa rimane da fare?
- Quali sono le priorità per il futuro?
- Quali nuove idee sono disponibili per realizzare le priorità?

I gruppi hanno anche organizzato un concorso di idee in tutte le scuole della valle e numerosi eventi per gli anziani. I risultati sono stati, quindi, discussi in un'assemblea aperta alla partecipazione di tutta la valle.

Questo lavoro ha posto le basi dell'analisi SWOT, dell'analisi delle esigenze e dell'individuazione delle priorità per la strategia locale.

Una volta noti i dettagli dei regolamenti e dei programmi, quindi, la comunità è stata nuovamente coinvolta nell'adeguamento della strategia, nella preparazione del piano d'azione e nella decisione sui fondi da assegnare alle diverse priorità selezionate. Come nei precedenti periodi di programmazione, i gruppi di lavoro hanno sviluppato alcuni scenari per le tipologie dei progetti da finanziare, con la definizione di bilanci indicativi. I soggetti interessati dei diversi gruppi di lavoro, quindi, hanno discusso e concluso un accordo sulla distribuzione generale dei fondi e sulle priorità della strategia di sviluppo locale.

È interessante anche evidenziare che questo partenariato ha anche istituito un "comitato di coordinamento tecnico" che riunisce il proprio personale e quello di tutti gli altri progetti locali che si occupano di integrazione sociale, scuola, sanità, protezione ambientale e pianificazione territoriale.

⁸⁷ Servizi Commissione europea, Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali (Maggio 2014), pag. 37 e pag. 105.



4.2.2 Definizione condivisa di una gerarchia di obiettivi collegati a target misurabili

Molti programmi ed iniziative per lo sviluppo locale sono stati oggetto di osservazioni critiche, in particolare con riferimento alla loro incapacità di dimostrare i risultati conseguiti ed il reale valore aggiunto conferito alle dinamiche di sviluppo territoriale.

In questa prospettiva, appare decisiva la capacità di rendere coerente e chiaro il passaggio dagli obiettivi generali della strategia, generalmente ben rispondenti ai bisogni territoriali, alle specifiche tipologie di intervento identificate e alle puntuali azioni da implementare. La definizione di una precisa gerarchia degli obiettivi e degli interventi alla quale ancorare un sistema di target misurabili e verificabili, anche a fronte di risorse finanziarie limitate, rappresenta, quindi, un passaggio essenziale per qualificare il processo di co-pianificazione e misurarne nel tempo l'efficacia e l'efficienza.

Il caso di studio: Irlanda - il Gruppo di Azione Locale IRD Duhallow⁸⁸

Una buona prassi promossa da diversi Servizi tecnici della Commissione UE è il GAL IRD Duhallow in Irlanda, che opera attivamente nel settore dello sviluppo rurale integrato. Questa esperienza illustra come obiettivi ampi di una strategia di sviluppo locale possano essere articolati, attraverso il coinvolgimento diffuso degli stakeholder, in obiettivi più piccoli e misurabili cui agganciare azioni concrete e puntuali risultati attesi, in modo da garantire la titolarità da parte della comunità e migliorare il monitoraggio del processo di attuazione.

La strategia di sviluppo del GAL IRD Duhallow fonda su quattro principali aree di sviluppo: miglioramento della qualità della vita, rafforzamento della creatività, crescita economica ed ambiente di vita.

Lo sviluppo del piano richiede un lungo processo di consultazione con le comunità, le imprese e le agenzie pubbliche della regione. Questo processo è sensibilmente facilitato dalla previsione di una serie di sotto-comitati e gruppi di lavoro, che coadiuvano l'attività dell'organo amministrativo del GAL.

Obiettivi, target e strumenti di monitoraggio (inclusi gli indicatori) sono creati attraverso un processo partecipativo che coinvolge gli abitanti ed i Gruppi di lavoro tematici, subordinatamente all'approvazione dell'Organo amministrativo del GAL, che può richiedere dei cambiamenti agli obiettivi da raggiungere.

Ogni obiettivo ampio del piano di sviluppo è declinato in una lista di misura di intervento - la cui definizione ed attuazione è supportata dalle attività di animazione e monitoraggio dei Gruppi di lavoro tematici - che coprono più di una misura e cooperano tra di loro su questioni di comune interesse.

⁸⁸ Servizi Commissione europea, Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali (Maggio 2014), pag. 34; European Network for Rural Development, http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-toolkit/infosheet/04_infosheet.pdf.



La chiara definizione di obiettivi, target ed indicatori di risultato ha migliorato la coerenza degli interventi e la capacità di avviare e coordinare le attività di sviluppo locale nel territorio. I risultati possono essere pubblicati in qualsiasi momento (ad esempio, attraverso le autorità o i media locali) e facilmente confrontati con gli obiettivi di partenza del piano di sviluppo locale. L'aggiornamento degli indicatori di risultato consente, inoltre, di avere una precisa consapevolezza delle aree di intervento dove occorre aumentare il lavoro di animazione ed incoraggiare nuove iniziative, allo scopo di conseguire i risultati prefissati.

Un esempio concreto di questa impostazione è l'attività svolta dal Gruppo di lavoro tematico "Gioventù e istruzione", che conta 20 membri (scuole locali, organizzazioni giovanili, responsabili politici e giovani).

I 27 target fissati sono misurabili: dieci nuovi circoli giovanili, quattro caffè per i giovani, venti animatori giovanili che hanno partecipato ad attività formative, ecc. In base agli indicatori di output che sono stati definiti alla data di giugno 2011 sono registrati tre circoli giovanili, nessun caffè e trenta responsabili del settore gioventù che hanno partecipato ad attività formative.

Il Gruppo di lavoro si riunisce otto o nove volte l'anno per analizzare i risultati ottenuti e definire le misure da intraprendere per successivi miglioramenti. Le relative azioni sono soggette all'approvazione del consiglio del GAL.

4.3 CONSIDERAZIONI

La mobilitazione di un partenariato ampio, coeso e rappresentativo e l'utilizzo di efficaci modalità di co-pianificazione co-progettazione rappresentano aspetti decisivi dei processi di sviluppo "place-based". Le riflessioni metodologiche e le buone prassi sviluppate in merito negli ultimi due decenni - soprattutto nella cornice di riferimento privilegiata delle politiche europee di coesione - forniscono alcune "lezioni apprese", certamente utili anche ad un corretto orientamento delle esperienze territoriali promosse dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne.

La fase iniziale di mappatura degli stakeholder potenziali consente non solo di differenziare tra stakeholder potenziali "primari" e "secondari" ma pone anche le premesse per un'equilibrata assegnazione di responsabilità all'interno dell'organizzazione partenariale, limitando peraltro il rischio di sovrapposizioni e possibili conflitti con strutture già operanti nel territorio di riferimento ed, anzi, favorendo opportune sinergie ed integrazioni.

Una volta definita la composizione del partenariato, motivare gli attori rilevanti e coinvolgerli efficacemente ed in maniera continuativa nel processo è un obiettivo particolarmente impegnativo - soprattutto in determinate condizioni operative e di "contesto" - che richiede l'utilizzo di più strumenti di mobilitazione e partecipazione, diversificati in ragione dei target di riferimento.

Decisiva, in questo senso, è anche un'adeguata strutturazione del partenariato, attraverso la scelta della tipologia organizzativa più adatta alle specifiche esigenze di un territorio, ed una corretta attribuzione di funzioni e ruoli, in grado di rendere più fluida l'azione cooperativa e di rafforzare le prospettive di successo dell'iniziativa partenariale.



Nell'impostazione "place-based", infatti, il piano degli obiettivi da conseguire e dei relativi interventi non può che essere il risultato di un processo di co-produzione, nel quale la partecipazione degli stakeholder è la migliore garanzia per la definizione di un piano d'azione integrato, capace di cogliere la dimensione multi-settoriale dei problemi locali e di rispondere ai reali bisogni di un territorio.

Ciò implica, tuttavia, l'utilizzo di metodologie partecipative effettivamente capaci di migliorare la qualità e l'efficacia di una strategia di sviluppo locale e del relativo processo di elaborazione, assicurando un'efficiente utilizzo delle risorse (tempo, competenze, budget) e procedure decisionali trasparenti ed inclusive.

Su di un piano diverso, appare decisiva anche la capacità di rendere coerente e chiaro il passaggio dagli obiettivi generali a tipologie di intervento ed azioni puntuali, cui ancorare un sistema di target misurabili e verificabili, allo scopo di qualificare il processo di co-pianificazione e misurarne nel tempo il reale valore aggiunto conferito ai processi di sviluppo di un territorio.

CONCLUSIONI

Dall'esperienza di accompagnamento svolta, la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) ha ben interpretato la domanda di innovazione istituzionale, economica e sociale che si era manifestata – sia pur confusamente - negli anni '90-2010 attraverso la sperimentazioni dei diversi strumenti per lo sviluppo integrato a livello locale.

Dall'ampia rassegna che si fornisce al **Capitolo 1** delle esperienze in Campania, emergono limiti e criticità riscontrate nelle fasi di attuazione di ciascuno strumento. Da tali esperienze, tuttavia, sono emerse utili indicazioni per perfezionare la **medesima strategia** dalla quale tutti questi **strumenti** generano: promozione delle risorse endogene, partenariato locale, concertazione, integrazione, sussidiarietà, ...

Sebbene con il Piano Territoriale Regionale (PTR - L.R. 13/2008) la Campania si sia dotata di uno strumento di ricognizione, sistematizzazione, normazione e indirizzo strategico per le politiche di sviluppo integrato territoriale, ciò non è valso a superare del tutto le criticità riscontrate nelle **fasi attuative**. Tali criticità sono sommariamente riconducibili a quattro fattori principali: l'insufficiente consolidamento della **coesione locale** intorno ad obiettivi effettivamente ed efficacemente condivisi; la rigidità -intesa come scarsa adattabilità- degli strumenti alle dinamiche dei diversi contesti socio-economici e istituzionali locali; le *asimmetrie* informative e procedurali che ne derivano e, dunque, l'inefficace raccordo tra i livelli locali, regionali e nazionali; la debole strutturazione (istituzionale e amministrativa) dei "Soggetti collettivi" responsabili delle fasi di attuazione.

Con la programmazione 2014-2020 e gli indirizzi che accompagnano la SNAI, alcune delle maggiori criticità sembrano affrontate sul filo di una più matura consapevolezza che simili strategie operative richiedano un passaggio di approccio culturale: da **progetto a processo**.

Le puntuali indicazioni metodologiche e procedurali richiamate al **Capitolo 2**, infatti, fanno inequivocabilmente ritenere di aver ben acquisito le "lezioni apprese" dalle precedenti esperienze. Valgano ad esempio -in riferimento alle maggiori criticità prima richiamate-: il *Prerequisito amministrativo* richiesto; la particolare cura nel definire la complementarietà di ruoli, compiti e funzioni tra i livelli locale, regionale e nazionale; il concreto esercizio del principio di **integrazione** (mediante la costituzione del Comitato tecnico aree interne che include tutti i Ministeri e i soggetti interessati) e, infine, la meticolosa attenzione delle *Linee guida* nel dettagliare le fasi del **processo** di elaborazione, definizione e condivisione della Strategia nell'ambito locale (istituzionale, economico e sociale) di intervento.

Il lavoro di accompagnamento alla concreta realizzazione di tali indirizzi è stato, tuttavia, un cimento impegnativo che ha richiesto creatività e passione.

Al **Capitolo 3** si richiamano le principali tecniche a cui si è fatto ricorso (PCM, Ricerca-azione, Pianificazione strategica, ...), ma queste, di per sé, non avrebbero garantito il **raccordo** e l'**armonizzazione** tra le diverse norme, procedure, apparati, coinvolte per i medesimi contesti di intervento, né l'adattamento delle azioni ai diversi ambienti culturali e istituzionali locali.

A tal proposito, è stato proficuo promuovere un coordinamento -seppure informale-tra gli Uffici regionali: Programmazione unitaria; Enti Locali; Governo del territorio e il coinvolgimento delle altre Direzioni regionali competenti per materia (Sanità, Mobilità, Agricoltura, Istruzione).



L'intento è stato di stimolare e favorire, anche nella struttura regionale, l'imprinting all'integrazione che si è inteso dare al livello nazionale con il Comitato Tecnico.

Gli esiti e lo stato di avanzamento dell'accompagnamento varia a seconda delle Aree, degli input delle strutture regionali e nazionali e della "maturità-reattività" dei territori individuati.

Un conforto e una "guida operativa" è venuta anche dalla cognizione di esperienze, pratiche e strumenti adoperati in ambiti nazionali e internazionali (**Capitolo 4**).

Tali cognizioni, per quanto possibile e consentito dai tempi di lavoro e dalla "permeabilità" dei contesti istituzionali e sociali di intervento, è valso a superare problematiche inedite che si sono manifestate nel corso delle attività, senza smarrire gli scopi e le finalità perseguite.

Le culture operative di sviluppo territoriale attraverso processi di partecipazione e coinvolgimento attivo delle comunità locali sono ormai una prassi diffusa in tutto il mondo, a conferma che i nuovi orizzonti e scenari di sviluppo *inclusivo* fanno leva essenzialmente sulla promozione delle economie reali-territoriali, sulle risorse endogene dei territori e sulla "costruzione sociale" di ambienti cooperativi e collaborativi, sia nelle "reti corte" locali, sia nelle "reti lunghe" della "società globale".

A sostegno di tali culture operative, vanno altresì man mano perfezionandosi le tecniche e le modalità di accompagnamento, ma anche l'esperienza riassunta in questo rapporto, dimostra che non sono standardizzabili.

*Il lavoro di accompagnamento all'attuazione di simili Strategie di sviluppo territoriale -non solo per le Aree Interne- richiede di contemperare saperi tecnici, conoscenza dei contesti, capacità relazionali, cognizione delle procedure, esperienza di campo, ... e **continuità nel tempo**, per non sprecare, anzi per patrimonializzare e portare a valore, il "capitale sociale" costituito dal professional (Territori, Regione, Stato, strutture di assistenza tecnica, Formez PA) che **si forma incontrandosi e lavorando** nei percorsi operativi consentiti dalla Programmazione degli investimenti.*

*Alla luce dell'esperienza svoltasi può ben considerare che i **processi di cambiamento** indotti dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne, producono valenze sul duplice fronte della riorganizzazione del sistema pubblico e della promozione dello sviluppo economico in ambiti locali. Un "**cortocircuito**" che può generare effetti **virtuosi**, a condizione che l'opera di accompagnamento sia supportata da coerenti politiche e organizzazione regionali e sia **territorializzata**, ovvero eseguita con continuità e competenze adeguate, da strutture capaci di operare con flessibilità alla dimensione più prossima alle aree di intervento.*

BIBLIOGRAFIA

- ♦ “Un’agenda per la riforma della politica di coesione”, F. Barca (aprile 2009).
- ♦ Documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”, presentato al Consiglio dei Ministri dal Ministro per la Coesione Territoriale, d’intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, il 17 dicembre 2012.
- ♦ “La Strategia Nazionale per le aree interne: definizione obiettivi, strumenti e *governance*”, abstract Accordo di Partenariato 2014/2020.
- ♦ “La Strategia Nazionale per le aree interne: definizione obiettivi, strumenti e *governance*”, Materiali UVAL n.31 Anno 2014.
- ♦ “Position Paper” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014/2020, Rif. Ares (2012) 1326063 – 09/11/2012
- ♦ “La Recuenta dei PTO. Realizzazioni. Saperi e competenze. Criticità e indicazioni per il futuro”, s cura della rete dei PTO e del DPS - Programma aggiuntivo CIPE – PTO Del. CIPE 83/2002 Azione nazionale di Sistema e di Rendiconto – selezione e promozione buone prassi. (Pubblicazione di Settembre 2010, L’ArteGrafica – Roma)
- ♦ “La regionalizzazione degli strumenti della programmazione negoziata in Campania – I Patti Territoriali” a cura di P. De Vivo, Università degli studi di Napoli Federico II – Facoltà di Sociologia (maggio 2005)
- ♦ “Sviluppo Territorio e Patti”, a cura di Franco Botta - Quaderno n. 14 del Dipartimento per lo studio delle società mediterranee - Università degli studi di Bari, (1998)
- ♦ “Sviluppo locale, un progetto per l’Italia”, a cura di Carlo Trigilia, Editori Laterza (edizione 2006)
- ♦ “Patti sociali per lo sviluppo”, a cura di F. Piselli e F. Ramella, Meridiana libri e Donzelli editore (2008)
- ♦ “L’iniziativa Leader – Guida generale”, Comunità europee (2006)
- ♦ “Disposizioni per l’attuazione dell’Asse 4 – Approccio Leader”, Decreto Dirigenziale A.G.C. 11 n.54 del 22/07/2010
- ♦ “Manuale delle procedure del Programma di Sviluppo Rurale Campania 2007-2013- Gestione delle domande di aiuto”, relativo alla Misura 41- Azioni specifiche LEADER a bando, Decreto dirigenziale A.G.C. 11 n.77 del 17/05/2011.
- ♦ “Aggiornamento Rapporto di Valutazione Intermedia 2012” - Servizio di Valutazione in Itinere, intermedia ed Ex Post del PSR CAMPANIA 2007 - 2013, a cura di Agriconsulting Spa (maggio 2013)
- ♦ “Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006: Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale”, a cura di T. Bianchi e P. Casavola, Collana Materiali UVAL n.17 - anno 2008
- ♦ “I Programmi Integrati: Opportunità e vincoli”, a cura di Marco Cremaschi, Quaderni Formez PA, Donzelli editore (2001)



- ♦ “Il partenariato socio-economico nei progetti integrati territoriali”, a cura di Domenico Cersosimo - Azioni di sistema per la pubblica amministrazione n. 13 Formez PA, Donzelli editore (2003)
- ♦ “Valutazione ex-post dei Progetti Integrati del POR 2000-2006”, a cura del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici della Regione Campania (Maggio 2011)
- ♦ “Compendio di Programmazione Strategica per le Pubbliche Amministrazioni” Archibugi Franco, Firenze, Alinea editrice 2005
- ♦ “Introduzione alla PIANIFICAZIONE STRATEGICA in ambito pubblico” Franco Archibugi Alinea Editrice - 2002
- ♦ “Manuale sulla metodologia del Project Cycle Management”, Commissione Europea 2004
- ♦ “Project Cycle Management. Manuale per la formazione”, (2002) Strumenti Formez PA, Roma.
- ♦ “La ricerca azione partecipativa. Teoria e pratiche. Vol. 1: La creazione dei saperi nell'educazione di comunità per lo sviluppo locale” - Paolo Orefice, Editore Liguori 2006
- ♦ Progettare in contesti difficili. Una nuova lettura del Quadro Logico di Andrea Stroppiana (Luglio 2015)
- ♦ Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte di Marianella Sclavi (Gennaio 2003)
- ♦ Servizi Commissione europea, Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali (Maggio 2014).
- ♦ European Commission- Directorates-general AGRI, EMPLM MARE and REGIO, Guidance on Community Led Local Development in European Structural and Investment Funds (Giugno 2014).
- ♦ European Commission – Directorate-general for Regional and Urban Policy, Directorate H Inclusive Growth, Urban and Territorial Development and Northern Europe, Territorial Agenda 2020 put in practice. Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach - Volume I – Synthesis Report (Maggio 2015).
- ♦ URBACT, The URBACT II Local Support Group Toolkit (Giugno 2013); OECD LEED Forum on Partnerships and Local Governance, Successful partnerships. A guide (Gennaio 2006).
- ♦ European Network for Rural Development, Focus Group 4: Better Local Development Strategies. Final Report (Giugno 2012).
- ♦ European Network for Rural Development,
http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-toolkit/infosheet/12_infosheet.pdf
- ♦ European Network for Rural Development,
http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-toolkit/infosheet/04_infosheet.pdf