

## Linee guida per la Strategia di area

Documento di lavoro: versione 28 Luglio 2014

*La “Strategia nazionale per le aree interne” interpreta il territorio delle aree interne italiane come un insieme di aree-progetto, ossia di sistemi locali intercomunali, ciascuno con una propria identità definita dall’intersezione di caratteri socio-economici, geografici, demografici, culturali e ambientali. A ogni area-progetto, identificata attraverso una procedura pubblica d’intesa fra una Regione e lo Stato, viene chiesto di elaborare una “Strategia di area”: un documento che costituisce sia la base per predisporre l’Accordo di Programma Quadro (APQ), sia lo strumento per comunicare in modo comprensibile i risultati attesi e le azioni intraprese per conseguirli e assicurarne la pubblica verifica.*

*Questo documento e la sua condivisione da parte della Regione e dello Stato – che parteciperanno attivamente alla sua redazione attraverso una presenza sul campo - hanno carattere “condizionale”: sono cioè necessari per ottenere il sostegno finanziario (Programmi comunitari e Legge di Stabilità) e organizzativo della strategia nazionale per le aree interne.*

*L’elaborazione della Strategia di area rappresenta per le comunità locali un passo fondamentale del lavoro intrapreso, attraverso il quale formulare una visione di medio e lungo periodo (fra i 5 e i 15-20 anni) delle tendenze in atto e di come si intende modificarle per il meglio. La Strategia di area non rappresenta quindi la solita “lista di azioni o progetti” con cui diversi Comuni o interessi si “ripartiscono i fondi intercettati”, quanto lo schema logico che guida la scelta delle azioni e che risponde a domande semplici e essenziali, con un linguaggio di piano: Quali complementarità e obiettivi comuni motivano l’alleanza stabile – realizzata anche con modalità associative ordinarie – fra i Comuni che compongono l’area-progetto? Quali sono le condizioni iniziali e gli attori che caratterizzano il contesto dell’area? Quali sono (paiono essere) le tendenze demografiche, sociali, economiche e ambientali in assenza di intervento? Quale è lo scenario che invece si ritiene possibile e si vuole raggiungere (i risultati attesi)? Con quali azioni si intende raggiungerlo? Insomma, la Strategia di area esplicita la catena di effetti che dovrebbe condurre dalle azioni programmate ai risultati attesi, motiva la scelta di tali risultati e li rende noti.*

*Sviluppando il metodo dei Focus Group impiegato nella procedura pubblica di selezione delle aree, la Strategia verrà preparata attraverso un lavoro di confronto informato e franco fra gli attori pubblici e privati della comunità intercomunale, aperto a tutti i contributi e attento a non costruire barriere all’accesso.*

*Pur nella diversità di contenuti – imposta dalla specificità delle singole aree-progetto –, le Strategie di area saranno redatte secondo criteri comuni. In questa nota tecnica sono indicate le “linee guida” da osservare nella loro elaborazione. Si ritiene in questo modo di evitare equivoci, di agevolare la costruzione del documento e, allo stesso tempo, di favorire la produzione di materiali con una struttura relativamente uniforme, che potranno essere più facilmente valutati dalla Regione di riferimento e dal Comitato tecnico nazionale Aree Interne.*

## **1. Identificazione dell'area-progetto**

Una strategia di sviluppo – e, quindi, un piano di azioni che la realizzi – deve avere come riferimento una comunità politica. Nell’ambito della Strategia nazionale per le aree interne le unità di riferimento sono le aree-progetto ovvero sistemi intercomunali. Il documento che illustra la strategia si aprirà, dunque, con l’identificazione dell'area-progetto e la descrizione delle caratteristiche, delle complementarità e dei fattori di coesione che motivano la perimetrazione scelta. Dati e mappe illustreranno questa parte del documento (utilizzando i materiali prodotti durante la procedura pubblica di selezione dell'area, disponibili sul sito web della Strategia nazionale).

All’identificazione dell’area-progetto seguirà la definizione dell’architettura istituzionale che si propone (o che eventualmente già esiste) per il governo del sistema intercomunale identificato. L'associazione tra comuni, secondo quanto indicato nella "Nota tecnica sul requisito della gestione associata di servizi", è il tipo di architettura istituzionale certamente più semplice ed efficace. Si tratta di uno strumento necessario per trasformare le comunità politiche comunali in comunità politiche intercomunali.

*Dalla punto di vista della strategia nazionale per le aree interne le comunità comunali, benché mantengano e, anzi, valorizzino i propri valori identitari, non sono più “ambiti funzionali autonomi”. Le relazioni di scambio e di servizio tra individui, imprese e istituzioni pubbliche si estendono, infatti, su territori che hanno una dimensione intercomunale. Si tratta di una prospettiva che si è andata diffondendo negli ultimi venti anni e che ora, anche sullo sfondo della legislazione recente, sta stimolando un rapido processo di costruzione di “comunità locali intercomunali” – attraverso diversi strumenti giuridici (associazioni, unioni, fusioni). È importante evidenziare che la scala territoriale ritenuta appropriata per realizzare la strategia di sviluppo economico non necessariamente risulta appropriata anche per quanto riguarda la tutela di tutti i beni comuni o la produzione di beni pubblici di cittadinanza. Ad esempio, molto spesso la scala territoriale alla quale definire la produzione di questi servizi è più ampia della scala territoriale alla quale si definisce la strategia di sviluppo economico di una data area-progetto. Dal punto di vista della prospettiva della strategia nazionale per le aree interne l’area-progetto costituisce l’unità che permette di collegare la strategia di sviluppo economico locale con la strategia regionale e nazionale di adeguamento dell’offerta dei servizi di cittadinanza.*



## 2. Area-progetto: le "condizioni iniziali"

Una strategia di sviluppo di un'area ha come indispensabile base di partenza le "condizioni iniziali" dell'area stessa: le condizioni, lo stato dell'area-progetto nel momento in cui la comunità locale formula la strategia. Partendo dalle "condizioni iniziali", gli obiettivi saranno necessariamente definiti in termini di cambiamento e di tempo necessario per realizzare il cambiamento.

La descrizione dell'area-progetto dovrà coglierne i profili essenziali. Si riferirà sia agli attori (individui, imprese, istituzioni pubbliche e organizzazioni in genere) che ai beni e servizi (salute, istruzione, trasporti, digitale) che essi producono/offrono. Nella descrizione ci si potrà avvalere, innanzitutto, delle informazioni contenute nella matrice di dati per la "Diagnosi di area" utilizzata nella fase istruttoria (cfr. *Allegato 1*, relativo in modo esemplificativo alla Regione Liguria, e il relativo Manuale in *Allegato 2*, che ne illustra il contenuto). Inoltre, verrà presentata una mappatura (e descrizione) degli attori (imprese) che hanno un ruolo chiave come generatori di occupazione e reddito nell'ambito del settore di base dell'economia locale, e degli attori (organizzazioni) che offrono beni pubblici e beni collettivi.

*Nell'ambito di questa parte potranno essere descritti i processi produttivi più rilevanti: che cosa si produce (beni materiali, beni immateriali, beni privati, beni collettivi), con quali tecnologie, con quali risorse e, nel caso dei beni e servizi privati, per quali "mercati". Nel caso dei beni pubblici verranno indicati i bisogni da soddisfare (sulla base delle informazioni della Diagnosi di area sopra indicata e di altre informazioni quantitative e qualitative disponibili). Per quanto riguarda il sistema produttivo locale, sarà anche importante descrivere le relazioni gerarchiche tra le imprese. Vi sono, ad esempio, sistemi locali il cui principale "motore economico" è composto da alcune imprese manifatturiere e altri sistemi il cui "motore economico" è composto da un elevato numero di piccole imprese agricole.*

## 3. Area-progetto: tendenze evolutive "senza intervento"

Dopo avere descritto le "condizioni iniziali" dell'area-progetto se ne esamineranno le tendenze evolutive, ponendosi la domanda: *Quali tendenze sono in atto nella demografia, nell'economia, nell'immigrazione, nell'ambiente, nei servizi?* Questo esercizio di comprensione e rappresentazione delle tendenze evolutive dell'area-progetto sarà condotto assumendo un orizzonte temporale breve (2-3 anni), medio (5-7 anni) e lungo (15-20 anni). Ove possibile (in particolare, per la demografia) le tendenze verranno rappresentate in modo quantitativo, dando un ordine di grandezza dei fenomeni in atto (anche con "forchette" di valori).

Verranno considerati soprattutto i cambiamenti inerziali (ad esempio, la dinamica demografica naturale della popolazione, la dinamica del numero di studenti, o della superficie agricola utilizzata



e dei boschi, i processi di degrado idrogeologico, ecc.). Verranno anche considerati i cambiamenti che potrebbero essere indotti da azioni e decisioni private e/o politiche già assunte (ad esempio, nascita/morte/espansione/contrazione delle imprese del settore di base, investimenti pubblici in attuazione e programmati, ri-organizzazione della produzione dei servizi pubblici e nei servizi privati). In questa fase non verranno invece ancora considerati i cambiamenti attesi a seguito delle azioni prefigurate dalla strategia stessa.

Si tratta di un esercizio di “previsione esplorativa” che deve essere condotto con cura e accompagnato da attività di ascolto e partecipazione che permettano alla comunità locale di essere consapevoli ed esprimere le proprie valutazioni sulle dinamiche in atto e/o potenziali che investiranno il proprio territorio e sugli effetti che tali dinamiche produrranno sul loro benessere e sulla società (ed economia) del sistema locale.

*L'errore prevalente nella progettazione dello sviluppo locale è quello di non soffermarsi – come primo, fondamentale passo – sulle tendenze evolutive del sistema locale in oggetto, sulle dinamiche che comunque sono in atto: ovvero sulle dinamiche “senza intervento”, quelle che si può prevedere avranno luogo senza l'attuazione della strategia proposta. Comprendere queste tendenze richiede uno “sforzo cognitivo” della comunità locale e quindi un “confronto politico” all'interno di essa. Attraverso questa attività la comunità locale può riuscire a delineare una strategia condivisa e capire quali sono le azioni che ne permettano la realizzazione.*

## 4. La strategia dell'area-progetto: scenario desiderato e azioni per conseguirlo

### 4.1 Obiettivi e indicatori di risultato

La strategia muoverà da una riflessione argomentata sulla “non desiderabilità” della traiettoria evolutiva attesa del sistema: *Perché desideriamo modificare le tendenze in atto nell'area?* Per quanto ciò possa apparire ovvio, la formulazione *collettiva* delle ragioni che conducono a ritenere “non desiderabile” la traiettoria evolutiva attesa “senza intervento” è molto importante per definire una strategia di sviluppo possibile ed efficace: rafforza la conoscenza collettiva e dunque la coesione attorno agli obiettivi e facilita gli aggiustamenti quando necessario.

La strategia formulerà gli obiettivi intermedi e finali in termini di impatto sulla traiettoria evolutiva: *In che misura si intende – e si ritiene credibile – modificare la traiettoria attesa nel breve periodo (2-3 anni), medio periodo (5-7 anni) e lungo periodo (15-20 anni)?* La strategia serve proprio a mettere in relazione la traiettoria attesa “senza intervento” con la traiettoria attesa “con intervento” – ovvero, con la traiettoria che si pensa di riuscire a indurre realizzando le azioni programmate.

Gli obiettivi saranno indicati con riferimento ai cinque ambiti di intervento dei progetti di sviluppo locale individuati dalla “Strategia nazionale” (tutela attiva del territorio; valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo; sistemi agro-alimentari; filiere locali di energia



rinnovabile; saper fare e artigianato), ai tre ambiti dell'adeguamento dei servizi essenziali (istruzione, sanità, mobilità) come preconditione allo sviluppo nonché all'infrastrutturazione digitale.

Coerentemente con quanto stabilito dai Regolamenti comunitari<sup>1</sup>, gli obiettivi saranno espressi, distintamente per gli orizzonti temporali indicati, in termini di *indicatori di risultato* (dando almeno un ordine di grandezza delle modifiche auspiccate dall'intervento). Ci si avvarrà a tal fine degli indicatori contenuti nella Diagnosi di area (cfr. *Allegato 1*) e di altri indicatori, anche qualitativi, che ci si impegnerà a rilevare durante l'attuazione della strategia.

*Alcuni esempi di indicatori per i quali indicare nella strategia, oltre alla dinamica tendenziale "senza intervento", la dinamica (anche di massima) derivante dall'attuazione della strategia proposta: Di quanto si intende – e si ritiene di poter – aumentare la superficie agricola utilizzata nell'arco temporale specificato? Di quanto si ritiene possa aumentare la popolazione residente? Di quanto gli alunni della primaria? E il numero dei conduttori agricoli giovani? In che misura si può contenere il dissesto idrogeologico all'interno dei confini dell'area-progetto e quali effetti ciò può avere sui territori limitrofi? Di quanti minuti si può ridurre il tempo intercorrente fra la chiamata e l'arrivo dell'emergenza medica? E di quanto è possibile ridurre la mobilità degli insegnanti o accrescere la dimensione media delle classi della secondaria inferiore? E migliorare la competenza in matematica media degli studenti dell'area? Insomma, si tratta di fare riferimento ai risultati attesi generali della strategia per le aree interne e di declinarli con riferimento alla particolare area-progetto in questione.*

#### 4.2 Dagli obiettivi alle azioni, legate in un piano

Alla formulazione degli obiettivi seguiranno l'individuazione e la descrizione delle azioni per conseguirli (un investimento in capitale pubblico, il finanziamento di un'iniziativa privata, la deroga a una regola generale per scuola o salute, una norma o un regolamento che regola le azioni di trasformazione, e così via).

Secondo l'impianto della Strategia per le aree interne, le azioni relative ai servizi essenziali (scuola, salute e trasporto locale) non sono "azioni straordinarie", ossia destinate a esaurirsi una volta terminati i fondi disponibili, ma "sperimentazione di azioni ordinarie": se la sperimentazione darà gli effetti desiderati – ecco l'importanza di fissare in modo chiaro e trasparente i "risultati attesi" – l'Amministrazione centrale o regionale responsabile si impegna a dare alla misura carattere permanente.

Verranno richiamate anche quelle azioni che, pur non essendo realizzabili dal sistema intercomunale con i fondi messi a disposizione dell'area-progetto, ed essendo di responsabilità regionale o nazionale, sono ritenute indispensabili per il conseguimento dei risultati. Si pensi all'innalzamento della copertura della popolazione dell'area con banda larga a 20 mbps (capacità

---

<sup>1</sup> Cfr. Regolamento 1303/2013, art. 27 comma 4, art.96 comma 2.b.ii, art 115, comma 1.d.



effettiva), indispensabile per rendere efficaci altre azioni per la scuola, la salute o le imprese. Tali azioni potranno trovare copertura finanziaria nelle parti tematiche dei programmi comunitari o in altre fonti (Fondo Sviluppo e Coesione).

Ogni azione genera effetti diretti e indiretti. Questi effetti non sono immediati, bensì si manifestano nel tempo. Essi, inoltre, si propagano in un determinato spazio. Nel documento strategico verrà delineato con linguaggio da piano il processo che secondo la comunità intercomunale dovrebbe condurre dalle azioni previste ai risultati attesi.

Nel farlo si considererà che, all'interno di un dato territorio, gli effetti di ogni azione si intersecano nel tempo e nello spazio con quelli generati dalle altre azioni previste dalla strategia stessa, nonché dalle azioni esterne a essa. Queste intersezioni – ossia, come un'azione influenza l'efficacia delle altre azioni – saranno rese esplicite nel documento strategico. In questo modo le azioni illustrate in questa parte del documento vengono a comporre un vero e proprio piano, non una banale lista. Dalla strategia di area si ricaverà così l'idea di come l'insieme delle azioni possa, nelle intenzioni e nel disegno dei proponenti, modificare le tendenze evolutive che l'area-progetto seguirebbe in assenza di intervento. Se questa connessione non fosse chiara, se il documento non fosse convincente nell'argomentare come l'insieme di azioni possa modificare in misura significativa la traiettoria di sviluppo dell'area, la sua rilevanza/urgenza verrebbe meno.

*In una strategia ben fatta la relazione tra le singole azioni proposte ha un carattere sinergico, fino a costituire un vero e proprio piano di azione, dove esiste un'interdipendenza virtuosa ed esplicitata tra le azioni che contiene. L'utilità di questa esplicitazione delle interdipendenze è evidente. Accresce la motivazione con cui tali azioni verranno perseguite e richieste dai cittadini. E guida gli interventi di aggiustamento quando, come è ben possibile, nel corso dell'attuazione della strategia, una delle azioni tarda o viene meno: sprona a valutarne le conseguenze e a trovare i rimedi.*

