



Roma, 28/02/2023

**Servizio di Valutazione relativo a programmi e azioni  
cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale  
(POR FESR 2007-2013 e 2014-2020 Regione Umbria)  
CIG 7468150058 - CUP I64B16000080008**

**Valutazione degli interventi riconducibili alla linea di  
programmazione 2014-2020 "Aree Interne"**

# INDICE

---

<b>Introduzione</b>	<b>4</b>
<b>1 Domande di valutazione e approccio metodologico</b>	<b>5</b>
<b>2 Lo sviluppo della Strategia Nazionale per le Aree Interne</b>	<b>6</b>
<b>2.1 La classificazione delle Aree Interne</b>	<b>7</b>
2.2 Il percorso di costruzione delle Strategie d'Area	13
2.3 Lo stato di attuazione degli interventi	16
2.3.1 <i>Un focus sugli interventi con beneficiari i comuni nel 2014-2020</i>	20
<b>3 I percorsi delle Aree Interne umbre dalla selezione delle aree all'APQ</b>	<b>25</b>
3.1 Area interna Sud Ovest Orvieto	28
3.2 Area interna Nord Est Umbria	30
3.3 Area interna Valnerina	32
<b>4 La governance delle Aree Interne della Regione Umbria</b>	<b>34</b>
4.1 Livello centrale	36
4.2 Livello regionale	37
4.3 Livello locale	39
<b>5 La Strategia delle Aree Interne umbre: dalla visione ai risultati conseguiti</b>	<b>42</b>
5.1 Dotazione finanziaria complessiva	42
5.2 Stato di attuazione complessivo	44
5.3 Area Interna Sud Ovest Orvieto	46
5.3.1 <i>La visione strategica e la logica di intervento</i>	46
5.3.2 <i>Le risorse e i cambiamenti attesi</i>	49
5.3.3 <i>Stato di attuazione</i>	53
5.3.4 <i>Evidenze emerse dall'ascolto del Comune capofila</i>	61
5.4 Area Interna Nord Est Umbria	63
5.4.1 <i>La visione strategica e la logica di intervento</i>	63
5.4.2 <i>Le risorse e i cambiamenti attesi</i>	66
5.4.3 <i>Stato di attuazione</i>	69
5.4.4 <i>Evidenze emerse dall'ascolto del Comune capofila</i>	77
5.5 Area Interna Valnerina	78
5.5.1 <i>La visione strategica e la logica di intervento</i>	78
5.5.2 <i>Le risorse e i cambiamenti attesi</i>	81
5.5.3 <i>Stato di attuazione</i>	85
5.5.4 <i>Evidenze emerse dall'ascolto del Comune capofila</i>	92
<b>6 Il parere degli Enti locali: giudizi e suggerimenti per il futuro</b>	<b>95</b>
<b>7 Capitale sociale e gestione associata dei servizi pubblici nelle Aree Interne umbre</b>	<b>100</b>
7.1 Area Interna Sud Ovest Orvieto	104
7.2 Area Interna Nord Est Umbria	105
7.3 Area Interna Valnerina	107
<b>8 Integrazione tra i Fondi: il FEASR e le prospettive di integrazione nel '21-'27</b>	<b>109</b>
8.1 Le scelte fatte in Umbria e le conseguenze di un duplice approccio	111
8.2 SNAI – un approccio innovativo ed alternativo a disposizione delle Aree interne	112
8.3 L'esperienza della filiera zootecnica della Valnerina e la rigidità di alcuni strumenti a disposizione della SNAI	113
8.4 La SNAI nella programmazione FEASR 2023-2027	115

<b>9</b>	<b>Integrazione tra i Fondi: il FSE e le prospettive di integrazione nel '21-'27</b>	<b>117</b>
<b>10</b>	<b>Conclusioni e raccomandazioni</b>	<b>125</b>

## Introduzione

---

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) costituisce “una politica nazionale innovativa di sviluppo e coesione territoriale che mira a contrastare la marginalizzazione ed i fenomeni di declino demografico propri delle aree interne del nostro Paese” (Agenzia per la Coesione Territoriale), introdotta nel 2013 per iniziativa dell’Agenzia per la Coesione Territoriale e dell’allora Ministro per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca. In tale ottica, le aree cosiddette “interne” assumono la seguente qualificazione perché significativamente lontane dai centri di offerta dei servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), pur custodendo al tempo stesso un importante patrimonio ambientale e culturale.

La Valutazione degli interventi riconducibili alla linea di programmazione 2014-2020 “Aree Interne” della Regione Umbria, dunque, intende fornire un contributo nell’analizzare e comprendere quali siano stati gli effetti, in termini positivi o meno, generati dal ricorso a tale nuovo strumento all’interno delle strategie regionali.

Il **primo capitolo** del presente Rapporto di valutazione definisce gli obiettivi dell’analisi ed individua le principali domande di valutazione che “guideranno” lo studio, oltre a descrivere l’approccio metodologico utilizzato.

Nel **secondo capitolo**, al fine di contestualizzare le analisi successive, si fornisce un’ampia descrizione del concetto di SNAI ricostruendone i passaggi fondamentali, dalla classificazione delle Aree allo stato di attuazione delle Strategie.

Il **terzo capitolo** illustra i percorsi che hanno portato alla definizione delle Strategie nelle tre Aree Interne umbre, mentre nel **quarto capitolo** viene presentata la governance, distinta sui livelli centrale, regionale e locale.

Il **quinto capitolo** analizza in modo approfondito ciascuna delle tre Strategie umbre, dalla visione allo stato di attuazione, con l’indicazione puntuale degli interventi finanziati e raccogliendo giudizi attraverso interviste ad alcuni tra i principali attori del territorio.

Sempre in chiave di ascolto del territorio, il **sesto capitolo** sintetizza gli esiti di un’indagine diretta rivolta a tutti i comuni delle Aree Interne umbre.

Nel **settimo capitolo** si affronta il tema dell’associazionismo e dell’eventuale allargamento della collaborazione con altre strutture partenariali esistenti sul territorio.

L’**ottavo ed il nono capitolo** approfondiscono il tema dell’integrazione tra fondi, analizzando rispettivamente il ruolo del FEASR e del FSE nell’attuale programmazione ed in chiave futura.

Infine, nel **decimo** capitolo si forniscono le conclusioni e alcune raccomandazioni che possono essere d’aiuto per il programmatore in ottica 2021-2027.

In Allegato è riportato il questionario utilizzato per la survey indirizzata ai Sindaci delle Aree ed i Referenti tecnici dei Comuni.

# 1 Domande di valutazione e approccio metodologico

---

Obiettivo principale del presente lavoro è quello di comprendere se la costituzione ed il ricorso al metodo di **approccio integrato allo sviluppo territoriale** previsto dalla regolamentazione comunitaria 2014-2020 relativa ai Fondi SIE, la SNAI, sia stato attuato, all'interno della Programmazione regionale, in maniera efficace ed efficiente, cercando al contempo di valutare gli impatti prodotti e quelli che non si sarebbero potuti produrre senza il ricorso alla progettazione integrata.

Sulla base dell'esperienza pregressa del Proponente si ritiene che il **focus valutativo** possa svilupparsi con l'obiettivo principale di rispondere alle seguenti **domande di valutazione**:

- a) Come può essere valutata l'efficacia del modello di *governance* adottato nella realizzazione della Strategia delle aree interne in Umbria?
- b) Quali sono gli effetti stimati della Strategia territoriale integrata sul territorio? I progetti finanziati hanno il potenziale per innescare un processo di sviluppo endogeno dell'area? Che ruolo svolge ciascun fondo all'interno di tale processo di attivazione delle risorse locali?
- c) La Strategia è riuscita a valorizzare il capitale sociale (partenariati istituzionali e società civile) esistente? In che modo e in che misura le relazioni tra attori si sono rafforzate?
- d) Quali sono gli ambiti di miglioramento dell'integrazione tra fondi nel periodo di programmazione 2021-2027, in particolare per quanto riguarda le sinergie tra FESR / FSE e FEASR da una parte e fondi europei / Legge di Bilancio dall'altra?

L'approccio metodologico che si è adottato ha previsto il ricorso ad un mix di metodi e tecniche *desk* e *field*, qualitative e quantitative, che sono state combinate per dare risposta alle domande valutative. Per realizzare la valutazione, si è proceduto innanzitutto ad effettuare una puntuale ricostruzione del percorso che ha portato alla costituzione della SNAI.

Successivamente, l'attività valutativa si è sviluppata integrando l'analisi della documentazione associata alle Strategie delle Aree Interne (es. Delibere, Atti, dati di avanzamento, ecc.) con informazioni raccolte mediante interviste e *survey*, coinvolgendo tutti i principali soggetti collegati all'attuazione delle Strategie: referenti regionali, Sindaci e tecnici dei Comuni capofila, esperti qualificati che operano a diversi livelli nell'ambito della SNAI.

Per quanto attiene alla *governance*, sono stati esaminati tutti gli Atti ufficiali e la documentazione, via via elaborata a livello regionale e comunale, per analizzare il percorso programmatico seguito e la partecipazione al processo decisionale da parte sia delle autorità locali che delle diverse categorie di *stakeholder* (soggetti istituzionali, reti associative, imprese, società civile).

Le principali fonti di dati utilizzate per le analisi valutative precedentemente descritte possono essere sintetizzate dunque in:

- materiale e documentazione ricavabile da fonti pubbliche sulla descrizione della SNAI ed il relativo stato di attuazione complessivo;
- documenti di Programmazione e materiali progettuali (Preliminare di Strategia, APQ) forniti dalla struttura tecnica regionale di supporto all'attuazione della SNAI;
- sistemi di monitoraggio degli interventi afferenti alla SNAI umbra;
- dati e indicatori statistici di varie fonti (es. ISTAT e OpenAreeInterne);
- interviste a *stakeholder* e testimoni privilegiati;
- questionario on line somministrato a tutti i comuni (in Allegato 1 il questionario utilizzato).

## 2 Lo sviluppo della Strategia Nazionale per le Aree Interne

---

La **Strategia Nazionale per le Aree Interne** (SNAI) costituisce “*una politica nazionale innovativa di sviluppo e coesione territoriale che mira a contrastare la marginalizzazione ed i fenomeni di declino demografico propri delle aree interne del nostro Paese*” (Agenzia per la Coesione Territoriale), introdotta nel 2013 per iniziativa dell’Agenzia per la Coesione Territoriale e dell’allora Ministro per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca. In tale ottica, le aree cosiddette “interne” assumono la seguente qualificazione perché significativamente **lontane dai centri di offerta dei servizi essenziali** (di istruzione, salute e mobilità), pur custodendo al tempo stesso un importante patrimonio ambientale e culturale.

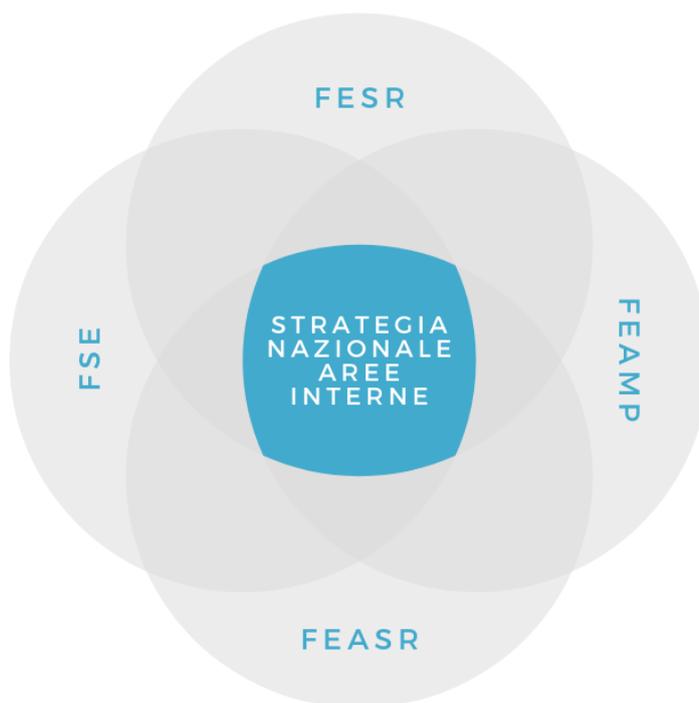
Con l’avvento dell’industrializzazione, a partire dalla fine del diciannovesimo secolo, si rompe l’equilibrio esistente tra area urbana e area rurale con un conseguente abbandono dei terreni a favore dei centri metropolitani. Le **modificazioni del modello di sviluppo** pongono all’ultimo posto tra i settori economici nazionali quello primario, al punto che il ritmo frenetico della città viene opposto all’amena staticità della campagna, emblema dell’arretratezza e di una concezione primitiva della società da rifuggire. Sviluppo e industrializzazione coincidono, da qui la presunta superiorità delle aree urbane rispetto a quelle rurali, soprattutto dopo il secondo dopoguerra. La campagna diviene mera fonte di approvvigionamento dal punto di vista dei bisogni alimentari e della manodopera, a partire da una notevole emigrazione. La contrapposizione è rafforzata anche dalle politiche territoriali dell’epoca: la ruralità rappresenta una debolezza da rimuovere per via dell’elevata percentuale di popolazione residente nelle campagne e della prevalenza di attività agricole sul territorio nazionale. Il boom economico, alla fine degli anni Cinquanta e inizio degli anni Sessanta, porta conseguenze positive all’interno delle città con una crescita dei livelli di occupazione, della domanda di beni di consumo e un miglioramento delle condizioni di vita.

Riguardo le aree rurali incontriamo storicamente due racconti opposti. Il primo vede questi luoghi come rigidi e caratterizzati da elementi negativi: riduzione della popolazione residente, struttura demografica sbilanciata dall’eccessiva presenza di persone inattive e scarsa mobilità umana. Pure laddove le istituzioni e il terzo settore hanno promosso progetti volti al ripopolamento e alla rivitalizzazione del territorio, spesso le azioni previste si sono scontrate con un capitale umano ridotto o inesistente. Il secondo pone l’attenzione su esperienze diverse: ad esempio, quelle di interventi che riescono spesso a riplasmare l’identità del luogo, proponendone una visione alternativa. Le aree rurali diventano, in questo senso, laboratorio di innovazione, grazie soprattutto alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali che custodiscono.

Il dibattito politico più recente è dominato dalla **contrapposizione** tra una visione fortemente incentrata sul concetto di **economie di agglomerazione**, che suggerisce di concentrare gli investimenti pubblici e privati in pochi grandi poli urbani in grado di agire come motore di sviluppo di aree più vaste (World Bank, 2009) e una visione più attenta al contributo che i diversi tipi di territorio (grandi aree urbane, distretti industriali, aree rurali di pregio, ecc.) possono dare alla crescita complessiva, che mira pertanto a promuovere un modello di sviluppo più equilibrato anche dal punto di vista spaziale (Barca et al., 2012).

Il secondo approccio è particolarmente presente nel contesto europeo e in linea, del resto, con i tradizionali **obiettivi delle politiche per la coesione**, che a partire dal 1999 si sono arricchiti dell’esplicito riconoscimento della necessità di prestare attenzione agli effetti di riequilibrio territoriale delle politiche pubbliche (Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo 1999, Agenda territoriale UE 2007 e 2011). Il merito dell’approccio descritto, noto con l’espressione “*place based*” (o “sviluppo orientato ai luoghi”), è certamente di essere meno selettivo e più corrispondente all’articolazione dei fenomeni reali. Pur prestando attenzione agli aspetti di riequilibrio territoriale, il metodo *place based* prende però le distanze dai tradizionali interventi di sussidio alle aree di crisi, in cui le risorse disponibili sono state usate per prolungare la sopravvivenza di situazioni produttive marginali e quindi con un obiettivo prevalente di sostegno ai redditi, piuttosto che di promozione dello sviluppo, che ha dato in passato risultati insoddisfacenti. Di contro, esso si propone di favorire tutte le condizioni di

contesto che possano consentire di “liberare” le potenzialità finora inutilizzate. Effettivamente, nel Rapporto Annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del 2008, in particolare nell’allegato che riporta la posizione italiana nel contributo al dibattito sulla riforma della politica di coesione, si legge: “*la (nuova) politica di coesione non è semplicemente una politica redistributiva, (...) è invece una politica che interpreta il concetto di solidarietà ponendosi a supporto della competitività di tutte le regioni*”. Quest’ultima visione evidenzia la presenza di una **forte capacità di sviluppo in queste aree** che la Strategia Nazionale intende rivalutare e supportare mediante l’apporto finanziario e di metodo garantito dalla **Programmazione dei Fondi comunitari 2014-2020** (FESR, FSE, FEASR, FEAMP), combinati ad una serie di risorse messe a disposizione dalla **Legge di stabilità** (art. 1, commi 13-17).



## 2.1 La classificazione delle Aree Interne

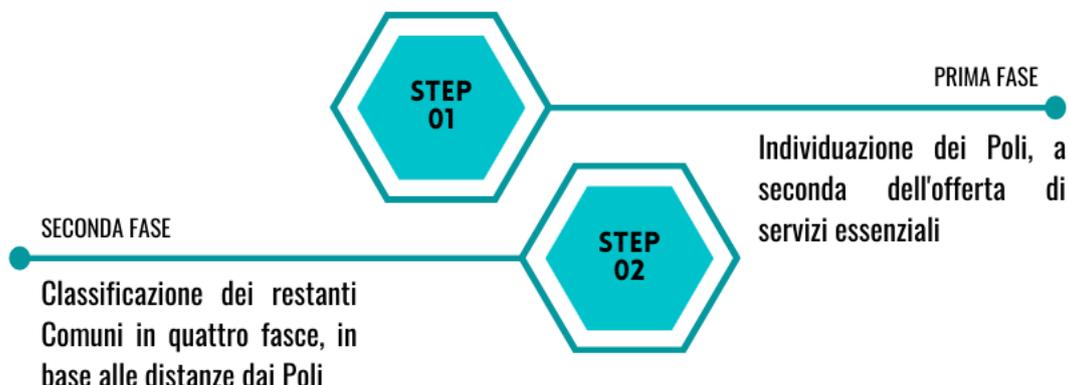
La classificazione delle Aree Interne parte dall’assunto che il **territorio nazionale italiano** sia composto da una rete (o aggregazioni) di comuni che costituiscono i “**centri di offerta di servizi**” da cui dipendono un certo numero di **aree caratterizzate da un diverso grado di perifericità spaziale**. I principi di base della classificazione proposta dall’Agenzia per la Coesione Territoriale sono essenzialmente tre:

1. L’Italia è composta da una rete di centri urbani particolarmente dense, caratterizzati da un’ampia offerta di servizi essenziali, generatori di importanti bacini di utenza anche dall’esterno;
  2. Il grado di perifericità spaziale dei territori rispetto ai centri urbani condiziona il benessere dei cittadini e il livello di inclusione sociale;
  3. Le relazioni funzionali che si instaurano tra poli e territori periferici possono essere diversificate.
- Le qualificazioni di “centro di offerta di servizi” è attribuita a quei comuni, o aggregati di comuni adiacenti, che dispongano contemporaneamente di tutta l’**offerta scolastica secondaria, di ospedali sedi di DEA di I livello e di stazioni ferroviarie Platinum, Gold o Silver**, dove “*l’ospedale sede DEA di I livello rappresenta un’aggregazione funzionale di unità operative che, oltre alle prestazioni fornite dal Pronto Soccorso, garantisce le funzioni di osservazione, breve degenza e di rianimazione e realizza interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, terapia intensiva di cardiologia*” mentre “*Platinum identifica le stazioni caratterizzate da una frequentazione superiore ai 6.000 viaggiatori medi/giorno ed un alto numero di treni medi/giorno con elevata incidenza di treni di qualità; Gold comprende gli impianti medio-grandi che presentano una frequentazione abbastanza alta, con una offerta trasportistica significativa sia locale che di qualità; Silver include tutti gli altri impianti medio-piccoli con una frequentazione media per servizi metropolitani-regionali e di lunga percorrenza inferiore a quella delle Gold*”<sup>1</sup>.

Presupposto di base è innanzitutto l’assunto che l’Area Interna possa essere così identificata a causa della **distanza dai servizi essenziali**, sebbene un quadro completo dipenda esclusivamente dall’analisi congiunta del **quadro demografico** e del **contesto socio-economico** dei territori

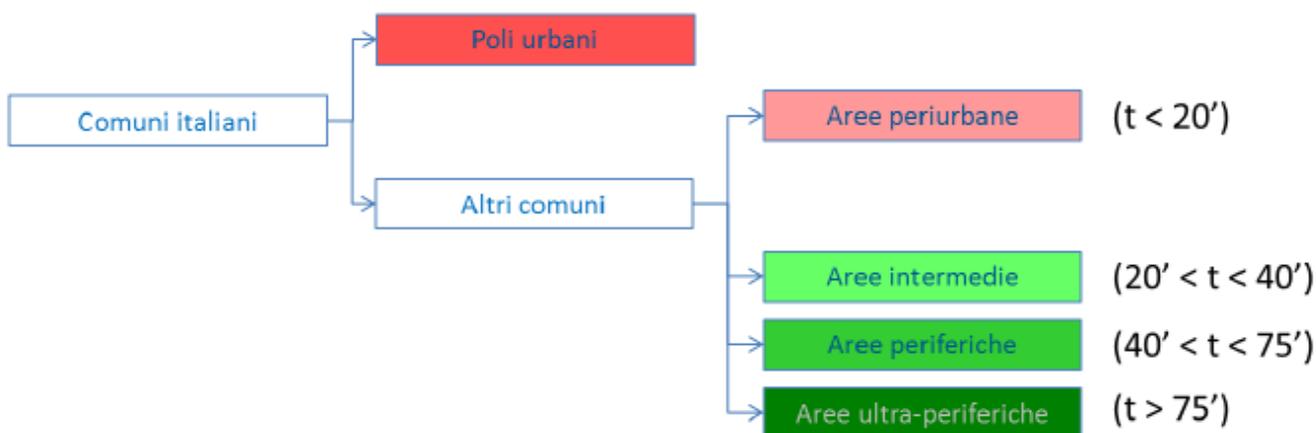
<sup>1</sup> Agenzia per la Coesione Territoriale (2018), “Le aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree”.

interessati. L'Italia gode infatti di un ventaglio di Aree Interne molto diversificate tra loro: in alcuni casi, le peculiarità territoriali sono state valorizzate al punto da trasformarne la perifericità in un punto di forza, favorendo processi di sviluppo virtuosi a partire da un percorso di progettazione partecipata che eleva ad attori privilegiati le comunità locali. La metodologia adottata dall'Agenzia per la Coesione può essere sintetizzata come in Figura seguente:



La categorizzazione dipende essenzialmente da **due elementi**: il principio di identificazione dei centri di offerta di servizi; il calcolo delle soglie di distanza che permette di raggruppare le restanti aree. In questi termini, la divisione in aree peri-urbane, intermedie, periferiche e ultra periferiche, è ottenuta sulla base di un **indicatore di accessibilità** espresso in termini di tempo di percorrenza rispetto al polo più prossimo: venti minuti, quaranta minuti e settantacinque minuti.

Figura 1. Classificazione delle diverse Aree secondo livelli di perifericità



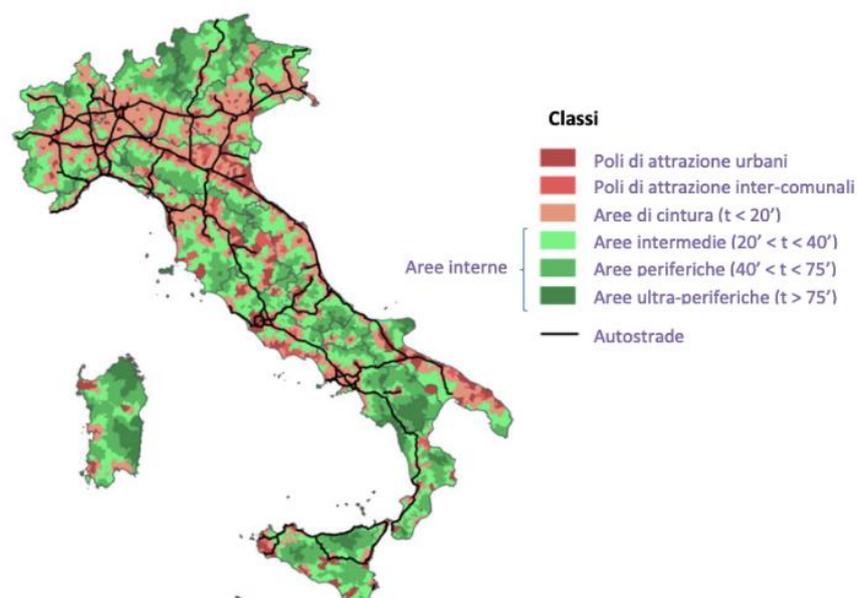
Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale (2014)

Le diverse categorie esigono ciascuna uno **specifico sforzo di policy**, a partire da una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e da modelli di *governance* multi-livello, attività partecipative e *goal-oriented*. Il documento metodologico cui si fa riferimento sottolinea anche l'importanza di non confondere l'indice di perifericità dei servizi con il livello di debolezza territoriale, in quanto gli aspetti considerati sono esclusivamente parziali e assolutamente non esaustivi (servizi scolastici, sanitari e di trasporto ferroviario).

Molto spesso la perifericità, in senso più generale, può diventare un **punto di forza della sua condizione paesaggistica-ambientale** in quanto la difficile accessibilità potrebbe rappresentare un asset per aree di grande valore ambientale e vocazione turistica. Tale caratteristica potrebbe infatti legarsi alla migliore conservabilità di contesti ambientali di pregio, anche dal punto di vista faunistico, e alla loro valorizzazione come aree protette.

Inoltre, aree periferiche che conservano ancora vivi **usi e tradizioni della comunità locale** possono diventare luoghi dove fare esperienza di modalità di vita lontane da quelle usuali e in tal modo avvicinare individui in cerca di brevi “pause” ma anche individui che intendano perpetrare tali tradizioni facendole proprie e dando nuova linfa alle esperienze esistenti.

**Figura 2. Mappa delle Aree Interne in Italia**



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale (2014)

In sintesi, **l’obiettivo fondamentale della SNAI** è quello di invertire e migliorare le tendenze demografiche in atto nei territori periferici, potenziando l’offerta locale di alcuni servizi essenziali e sostenendo nuovi percorsi di sviluppo, basati sulla valorizzazione di risorse e competenze ad oggi sotto-utilizzate.

Le Aree Interne in questo modo classificate, a partire dalla somma tra aree intermedie, aree periferiche e aree ultra-periferiche, rappresentano il 53% circa dei Comuni italiani (4.261) cui fa capo il 23% della popolazione italiana, secondo il censimento del 2011, pari a oltre 13 milioni di abitanti, residenti in una porzione del territorio nazionale che supera il 60% (**Tabella 1**). Non è possibile calcolare la percentuale di variazione ad oggi, essendo il metodo di calcolo variato e di conseguenza il numero di Comuni per singola categoria.

**Tabella 1. Principali caratteristiche dei comuni classificati secondo la metodologia proposta al 2011**

Classificazione Comuni	Numero	%	Altitudine	Popolazione	%	Variazione % 1971-2011	Superficie	%
A - Polo	219	2,7	145	21.223.562	35,7	-6,8	29.519	9,8
B - Polo intercomunale	104	1,3	166	2.466.455	4,1	22,7	6.251	2,1
C - Cintura	3.508	43,4	215	22.203.219	37,4	35,8	81.815	27,1
D - Intermedio	2.377	29,4	395	8.952.266	15,1	11,6	89.448	29,6
E - Periferico	1.526	18,9	607	3.671.372	6,2	-8,1	73.256	24,3
F - Ultra-periferico	358	4,4	627	916.870	1,5	-5,3	21.784	7,2
<b>TOTALE</b>	<b>8.092</b>	<b>100</b>		<b>59.433.744</b>	<b>100</b>	<b>9,8</b>	<b>302.073</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborazione UVAL-UVER dati Istat – Censimento della popolazione 1971 e 2011

Tra il 2011 e il 2020 è mutato il numero dei Comuni, con una diminuzione da 8.092 a 7.903 causata da modifiche amministrativo-territoriali (es. fusioni e soppressioni di due o più Comuni con simultanea istituzione di un nuovo Comune). Addizionalmente, il quadro aggregato differisce per le modifiche nella popolazione, nell'identità e distribuzione dei Poli (o Poli intercomunali), nonché nella tecnica di calcolo delle distanze.

Di seguito, le Tabelle 2 e 3 forniscono delle rappresentazioni puntuali nel rispetto dei confini comunali dell'epoca e di quelli attuali. L'esercizio ha il pregio di sintetizzare la struttura delle due geografie ma, poiché – come le Tabelle evidenziano – tra il 2014 e il 2020 è cambiato sia il numero dei Comuni sia la popolazione, per poter realizzare un confronto analitico sulle effettive differenze sarebbe necessario ricostruire la rappresentazione a parità di confini comunali e popolazione, considerando la numerosità di Comuni e la dimensione della popolazione nei dati aggiornati.

**Tabella 2. Numero di comuni e distribuzione della popolazione al 2014**

Classificazione Comuni	Valori soglie	N. Comuni	Popolazione	% Comuni	% Popolazione
A - Polo		217	21.480.212	2,7	35,6
B - Polo intercomunale		122	3.020.978	1,5	5
C - Cintura	<=20	3.568	22.450.540	44,1	37,2
D - Intermedio	20-40	2.360	8.902.143	29,1	14,8
E - Periferico	40-75	1.522	3.805.826	18,8	6,3
F - Ultra-periferico	>75	303	686.218	3,7	1,1
<b>TOTALE</b>		<b>8.092</b>	<b>60.345.917</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborazione NUVAP su dati Istat

**Tabella 3. Numero di comuni e distribuzione della popolazione al 2020**

Classificazione Comuni	Valori soglie	N. Comuni	Popolazione	% Comuni	% Popolazione
A - Polo		182	20.470.301	2,3	34,6
B - Polo intercomunale		59	1.576.586	0,7	2,7
C - Cintura	<=27	3.828	23.756.465	48,4	40,1
D - Intermedio	27-40	1.928	8.059.454	24,4	13,6
E - Periferico	40-66	1.524	4.653.355	19,3	7,9
F - Ultra-periferico	>66	382	720.052	4,8	1,2
<b>TOTALE</b>		<b>7.903</b>	<b>59.236.213</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborazione NUVAP su dati Istat

Dal punto di vista demografico, l'Italia ha sperimentato negli ultimi decenni rapidi e profondi mutamenti che hanno prodotto una modificazione non solo quantitativa ma anche di tipo qualitativo nella popolazione in merito alle caratteristiche per età e, di conseguenza, al rapporto tra generazioni, con un significativo impatto sul mercato del lavoro. Nelle Aree interne ed in particolare nelle aree 'periferiche' del Paese, questi fenomeni sono ancora più accentuati e le conseguenze più evidenti. Negli ultimi quarant'anni la popolazione italiana è aumentata di circa il 10%: nei Centri tale variazione è stata leggermente superiore al valore nazionale, mentre è stata decisamente più contenuta nelle Aree interne.

Questi andamenti sono la sintesi di tendenze molto diverse nelle diverse tipologie di territorio: mentre i poli intercomunali, i comuni di cintura ma anche i comuni intermedi hanno fatto registrare un aumento della popolazione anche doppio o triplo rispetto al valore medio nazionale, **la popolazione è diminuita nei comuni periferici ed ultra-periferici**. In particolare, queste ultime hanno fatto registrare tassi negativi di crescita della popolazione già dai primi anni Settanta.

**Tabella 4. Distribuzione della popolazione per Regione e fascia al 2014**

Regione e ripartizione geografica	A - Polo	B - Polo intercomunale	C - Cintura	D - Intermedio	E - Periferico	F - Ultra-periferico	Totale Popolazione
Piemonte	1.661.203	238.332	1.900.653	435.003	38.730	1.024	4.274.945
Valle d'Aosta	33.523		53.079	28.002	9.485		124.089
Lombardia	2.758.603	613.985	5.613.947	682.323	269.153	43.543	9.981.554
Trentino-Alto Adige/Sudtirolo	274.205		329.369	265.824	183.006	24.674	1.077.078
Veneto	1.315.128	130.728	2.535.515	769.643	115.947	2.869	4.869.830
Friuli-Venezia Giulia	452.467		591.205	137.259	20.579		1.201.510
Liguria	847.101	39.596	501.892	117.029	11.862	1.015	1.518.495
Emilia-Romagna	2.075.151	196.859	1.640.230	373.830	151.367	1.500	4.438.937
Toscana	1.614.514	251.794	1.369.895	331.097	124.577	988	3.692.865
Umbria	365.448	69.999	215.736	184.630	29.639		865.452
Marche	559.116	128.821	611.408	173.201	25.690		1.498.236
Lazio	3.292.113		861.018	1.343.971	228.939	4.358	5.730.399
Abruzzo	354.477	65.441	407.275	315.604	118.865	19.350	1.281.012
Molise	79.554		38.164	85.022	86.481	5.073	294.294
Campania	1.619.253	823.873	2.378.653	514.931	278.044	9.506	5.624.260
Puglia	1.339.244	149.691	1.438.436	717.055	248.355	40.996	3.933.777
Basilicata	125.214		19.679	67.431	235.706	97.100	545.130
Calabria	500.671	97.452	286.067	544.546	354.649	77.216	1.860.601
Sicilia	1.615.118	186.178	1.078.068	1.139.695	725.947	88.699	4.833.705
Sardegna	389.626		378.340	269.334	328.143	224.601	1.509.044
<b>Italia</b>	<b>21.271.729</b>	<b>2.992.749</b>	<b>22.248.629</b>	<b>8.495.430</b>	<b>3.585.164</b>	<b>642.512</b>	<b>59.155.213</b>

Fonte: Elaborazione NUVAP su dati Istat

**Tabella 5. Distribuzione della popolazione per Regione e fascia al 2020**

Regione e ripartizione geografica	A - Polo	B - Polo intercomunale	C - Cintura	D - Intermedio	E - Periferico	F - Ultra-periferico	Totale Popolazione
Piemonte	1.586.942	234.331	1.999.390	378.090	72.841	3.351	4.274.945
Valle d'Aosta	33.523		57.515	23.860	9.191		124.089
Lombardia	2.818.002	303.020	5.769.811	733.774	297.664	59.283	9.981.554
Trentino-Alto Adige/Sudtirolo	266.300		247.875	259.474	219.181	84.248	1.077.078

Regione e ripartizione geografica	A - Polo	B - Polo intercomunale	C - Cintura	D - Intermedio	E - Periferico	F - Ultra-periferico	Totale Popolazione
Veneto	1.390.707	138.831	2.958.411	288.508	81.568	11.805	4.869.830
Friuli-Venezia Giulia	426.756	30.986	599.294	105.527	35.250	3.697	1.201.510
Liguria	813.192	58.866	443.070	178.500	22.750	2.117	1.518.495
Emilia-Romagna	1.994.240		1.452.318	708.151	254.587	29.641	4.438.937
Toscana	1.391.585	138.812	1.273.941	498.648	346.911	42.968	3.692.865
<b>Umbria</b>	<b>385.379</b>		<b>238.998</b>	<b>148.330</b>	<b>92.745</b>		<b>865.452</b>
Marche	515.625	51.883	668.758	152.458	108.972	540	1.498.236
Lazio	3.344.425		1.434.920	753.849	192.917	4.288	5.730.399
Abruzzo	331.013		489.671	247.838	185.003	27.487	1.281.012
Molise	47.535		45.307	48.589	150.196	2.667	294.294
Campania	1.541.859	184.837	2.926.491	512.298	378.536	80.239	5.624.260
Puglia	926.903	230.777	1.336.262	1.013.336	393.305	33.194	3.933.777
Basilicata	65.420		46.435	126.614	219.939	86.722	545.130
Calabria	509.577	90.774	433.125	485.416	318.417	23.292	1.860.601
Sicilia	1.666.404	91.868	763.426	1.151.185	1.059.083	101.739	4.833.705
Sardegna	414.914	21.601	571.447	245.009	214.299	122.774	1.590.044
<b>Italia</b>	<b>20.470.301</b>	<b>1.576.586</b>	<b>23.756.465</b>	<b>8.059.454</b>	<b>4.653.355</b>	<b>720.052</b>	<b>59.236.213</b>

Fonte: Elaborazione NUVAP su dati Istat

Tra il 2014 e il 2020, il quadro aggregato della Regione Umbria differisce per le modifiche nella tecnica di calcolo delle distanze e, conseguentemente, nella ripartizione della popolazione totale e distribuzione dei Poli. Di seguito, la Tabella 6 fornisce una rappresentazione di come i Comuni e la popolazione residente al 31.12.2020 sarebbero stati classificati sulla base dei criteri in vigore nel 2014.

**Tabella 6. Distribuzione della popolazione e dei Comuni. Regione Umbria 2014 e 2020**

Classificazione	Comuni 2020 sulla base dei criteri 2014	Classificazione Comuni 2020	Popolazione 2020 sulla base dei criteri 2014	Classificazione Popolazione 2020
A - Polo	4	5	365.448	385.379
B - Polo intercomunale	5	-	69.999	-
C - Cintura	26	39	215.736	238.998
D - Intermedio	40	33	184.630	148.330
E - Periferico	17	15	29.639	92.745
F - Ultra-periferico	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>865.452</b>	<b>865.452</b>

Fonte: Elaborazione NUVAP su dati Istat

## 2.2 Il percorso di costruzione delle Strategie d'Area

---

L'avvio della **fase di pianificazione** della Strategia Nazionale per le Aree Interne ha visto il confronto con le Regioni da una parte, i Comuni e le Province dall'altra, oltre alla continua consultazione delle comunità locali. L'obiettivo fondamentale della Strategia è quello di **incrementarne il potenziale di sviluppo** (o di attivarne il capitale latente), agendo su due canali distinti: l'offerta dei **servizi essenziali alla popolazione**, considerati quali precondizioni dello sviluppo e la **promozione di percorsi di sviluppo locale**, centrati sulla valorizzazione delle risorse specifiche dei luoghi. A questo proposito la SNAI individua cinque diversi ambiti rilevanti:

- a) tutela attiva del territorio o sostenibilità ambientale;
- b) valorizzazione del capitale naturale, culturale e del turismo;
- c) valorizzazione dei sistemi agro-alimentari;
- d) attivazione di filiere delle energie rinnovabili;
- e) saper fare e artigianato.

L'obiettivo perseguito è quello dell'attivazione di un **percorso di sviluppo intensivo** (in grado cioè di accrescere il benessere e l'inclusione sociale di chi già vive in quelle aree) o **estensivo** (che comporta cioè aumento della domanda di lavoro e dell'utilizzo del capitale territoriale), che trovi la sua manifestazione più evidente nell'inversione dei *trend* demografici (fine dell'emigrazione, attrazione di nuovi residenti, ripresa delle nascite). L'obiettivo della crescita demografica viene perseguito attraverso l'interazione tra interventi nazionali (ad esempio, politica scolastica nazionale) e interventi locali (progetti di sviluppo locale). Gli interventi sono stati formalmente regolati da appositi **Accordi di Programma Quadro fra Enti locali, Regioni e Amministrazioni centrali**, all'interno di una Federazione di progetti per le Aree Interne che offre molteplici servizi tra cui il monitoraggio e valutazione in itinere del rispetto dei tempi previsti e degli esiti, la condivisione dei progressi nel sistema degli indicatori e il confronto e/o l'assistenza in merito alle criticità.

La Strategia rappresenta un intervento di promozione dello sviluppo locale, che prevede però una **forte collaborazione** tra il livello nazionale e quello locale. A livello nazionale, infatti, si fissano i criteri con cui selezionare le aree oggetto di intervento, ma si ammettono "adattamenti" regionali; sempre a scala nazionale si fissano gli obiettivi e le procedure, ma spetta al livello locale fare le proposte concrete per potenziare l'offerta dei servizi e individuare i percorsi di sviluppo. In questo modo si cercano di superare i limiti sia dell'approccio *top-down* (irrealità di un progetto deciso senza le comunità locali), sia di quello *bottom-up* (illusione che i luoghi dispongano di tutte le risorse economiche e cognitive necessarie per realizzare efficaci strategie di sviluppo).

D'altra parte, la SNAI prevede la sperimentazione a partire da un numero ristretto di **casi pilota** (uno per Regione), che devono attenersi a regole precise per la costruzione della Strategia, rispettare tempi certi di attuazione e adempiere alle procedure di monitoraggio. Nella selezione delle "aree prototipo" si privilegiano quelle al contempo più bisognose, ma anche più in grado di ottenere risultati positivi. Per il suo carattere multi-livello, la Strategia richiede forme di *governance* aggregate da parte di Comuni partecipanti a ogni area-progetto, tenuti a realizzare forme appropriate di associazione di servizi funzionali alla sostenibilità di lungo periodo della Strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale finanziati.

La procedura prevista per il **finanziamento dei progetti** sul territorio si articola in tre fasi principali:

1. **Selezione delle aree**, attraverso una procedura di istruttoria pubblica, svolta congiuntamente da tutte le Amministrazioni centrali presenti all'interno del Comitato Tecnico Aree Interne e dalla Regione o Provincia autonoma interessata;
2. Approvazione della **Strategia d'Area** da parte del Dipartimento per le Politiche di Coesione;
3. Sottoscrizione **dell'Accordo di Programma Quadro**, attraverso cui le Amministrazioni Centrali, le Regioni e i territori assumono gli impegni per l'attuazione degli obiettivi definiti nelle Strategie d'area.

A partire dal 2014 è stato, quindi, avviato il **processo di selezione delle Aree** sulle quali concentrare gli interventi nel ciclo Programmatorio 2014-2020. La selezione è stata operata da ciascuna Regione

e della Provincia Autonoma di Trento, d'intesa con il Comitato tecnico aree interne, attraverso un'istruttoria pubblica. Il processo di selezione delle 72 Aree Interne si è chiuso con Delibere di Giunta regionali approvate tra il 2014 e il 2017. La scadenza per la selezione delle Aree Interne, inizialmente stabilita a marzo 2015, è stata infatti posticipata, con Delibera del CIPE n. 43, del 10 agosto 2016, al 30 settembre 2016.

L'elaborazione ed approvazione della Strategia d'Area costituisce, d'altra parte, il cuore della sperimentazione di politica territoriale avviata con l'inserimento delle Aree Interne nell'Accordo di Partenariato. La SNAI è, infatti, una rivoluzione nel metodo<sup>2</sup>, che parte dal basso, coinvolgendo gli attori del territorio nella Programmazione strategica, nella coprogettazione esecutiva e nell'attuazione delle Strategie, con un approccio multilivello, partecipativo ed integrato (in termini di settori di intervento e fonti di finanziamento).

Il percorso di costruzione della Strategia d'Area si sviluppa in diverse fasi, a partire dalla scrittura di un primo documento, definito "**Bozza di Strategia**", attraverso il quale il territorio elabora e sottopone alla Regione e al Comitato Tecnico per le Aree Interne una proposta di intervento prioritario. La fase successiva vede la definizione, nel documento definito "**Preliminare alla definizione della Strategia d'Area**", di un iter procedurale, ovvero, la scelta di un percorso che connetta sviluppo locale e servizi, a partire da esperienze e *know how* radicati nel territorio. In coerenza con le Politiche statali e regionali, si inizia a tradurre l'idea guida in risultati attesi, azioni e tempi per conseguirli, con una prima valutazione, di massima, del riparto delle risorse disponibili. Il documento viene condiviso con la regione e il comitato tecnico, che prendono atto formalmente dell'avvio della fase di co-progettazione; si tratta a tutti gli effetti del "**Documento di intenzione**" dei territori. Sulla base del "**Preliminare alla definizione della strategia d'area**" inizia la fase centrale di animazione e coprogettazione degli interventi, attraverso la ricerca e il coinvolgimento (lo *scouting*) dei soggetti che possono portare un contributo alle linee di azione individuate. Questa fase produce il documento definito "Strategia d'Area", il quale, una volta condiviso dal Comitato Tecnico Aree Interne e dalla Regione, è trasmesso all'Agenzia per la coesione territoriale, che dà avvio alla fase di preparazione del principale strumento di attuazione: l'Accordo di Programma Quadro (APQ).

L'elaborazione della Strategia 2014-2020 ha, pertanto, implicato il coinvolgimento degli attori locali, regionali e centrali in diverse fasi operative, nell'ambito di un dialogo e coordinamento continuo a livello orizzontale e verticale, che possono essere descritte come illustrato nella Figura seguente.

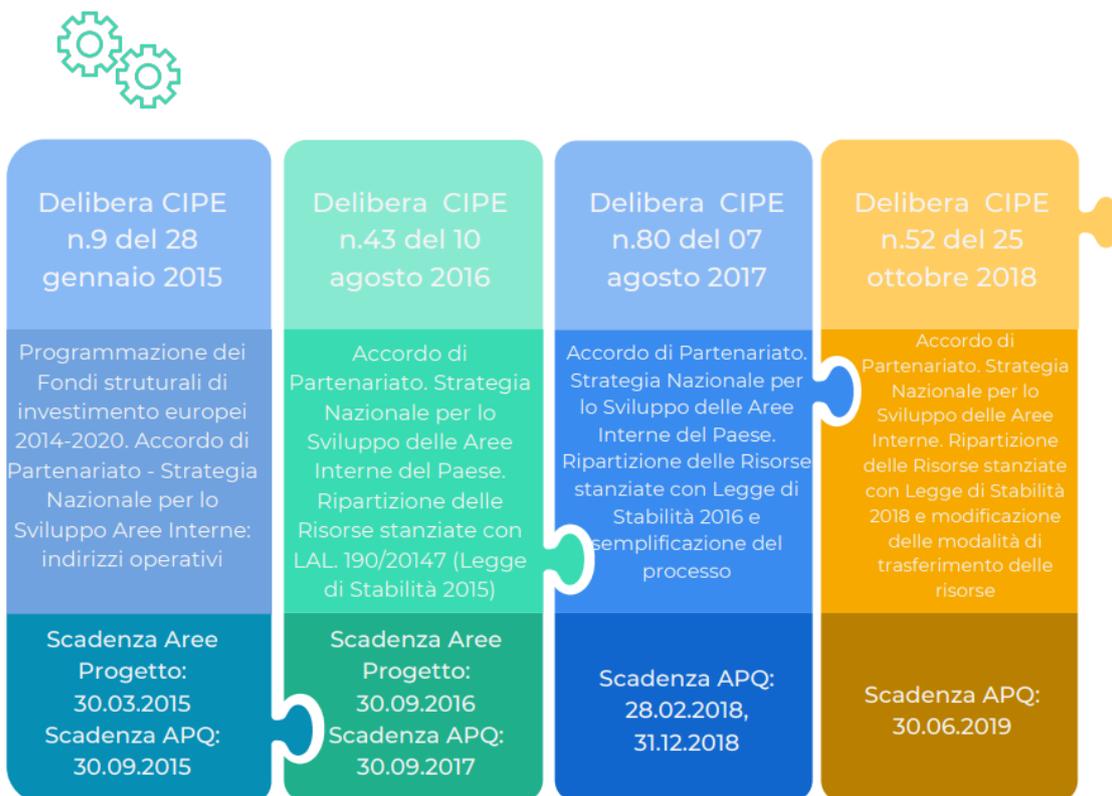
---

<sup>2</sup> Lucatelli S. e Monaco F. (2018), **La voce dei sindaci delle aree interne**, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli. [https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/2891\\_da1bf86155cdd6d5ff8407b7a0a464ca](https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/2891_da1bf86155cdd6d5ff8407b7a0a464ca)

# IL PERCORSO DI COSTRUZIONE DELLE STRATEGIE DI AREA



In ragione della complessità del processo, anche la scadenza per la predisposizione delle Strategie è stata posticipata, con Delibera CIPE n. 43 (del 10 agosto 2016), al 30 settembre 2016, con Delibera CIPE n. 80 (del 07 agosto 2017), al 28 febbraio 2018 e 31 dicembre 2018 e con Delibera CIPE n. 52 (del 25 ottobre 2018) al 30 giugno 2019.



Come previsto dall'Articolo 1, comma 15 della Legge n. 147 del 27 dicembre 2013, l'**Accordo di Programma Quadro (APQ)** previsto dall'Articolo 2, comma 203, lett. c) della Legge n.662 del 23 dicembre 1996, rappresenta lo strumento attuativo di cooperazione interistituzionale attraverso cui Regioni, Enti Locali e Amministrazioni centrali assumono gli impegni vincolanti per la realizzazione degli obiettivi definiti dalla Strategia. Nell'esercizio delle funzioni di coordinamento, il Ministro per il Sud e la Coesione territoriale si avvale dell'Agenzia per la coesione territoriale. L'APQ dettaglia:

- ✓ attività e interventi da realizzare;
- ✓ tempi e modalità di attuazione;
- ✓ soggetti responsabili e relativi impegni;
- ✓ risorse e copertura finanziaria;
- ✓ meccanismi di riprogrammazione delle economie;
- ✓ modalità di trasferimento delle risorse;
- ✓ sistema di gestione e controllo e monitoraggio.

La selezione delle Aree Interne rappresenta dunque il punto di partenza del percorso di costruzione delle Strategie d'Area, in attuazione della SNAI, mentre la predisposizione della Strategia stessa costituisce il **cuore della sperimentazione di politica territoriale basata sui luoghi** e gli APQ ne rappresentano il punto di arrivo, sul finire del periodo di Programmazione 2014-2020, in vista della fase iniziale di attuazione.

A conclusione del processo, i Comuni che aderiscono alla Strategia sono tenuti a realizzare, secondo quanto stabilito dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, forme appropriate di gestione associata di funzioni e servizi (nei modi previsti dall'ordinamento quali convenzione, unioni o fusioni), che siano tuttavia *“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”*. La gestione in forma associata di funzioni e servizi è assunta quale prerequisito essenziale della Strategia di sviluppo e segnala l'esistenza di un assetto stabile e più 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 richiesta dalla Strategia. In ultimo, con essa è possibile valutare anche la *leadership* strategica e innovativa espressa dalla classe dirigente locale nonché la forza generata dalla Strategia per contrastare le resistenze al cambiamento che possono nascondersi nei territori ma che possono essere superate da un coinvolgimento più attivo della popolazione ai processi decisionali.

### **2.3 Lo stato di attuazione degli interventi**

---

In questo paragrafo si fornisce una panoramica generale sullo stato di attuazione della Strategia, utilizzando dati e informazioni desunte principalmente dalla Relazione annuale predisposta dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>3</sup>. Appare utile, infatti, contestualizzare l'oggetto del presente rapporto valutativo, ossia la valutazione della Strategia delle Aree Interne in Umbria, con quanto messo in campo a livello di territorio nazionale.

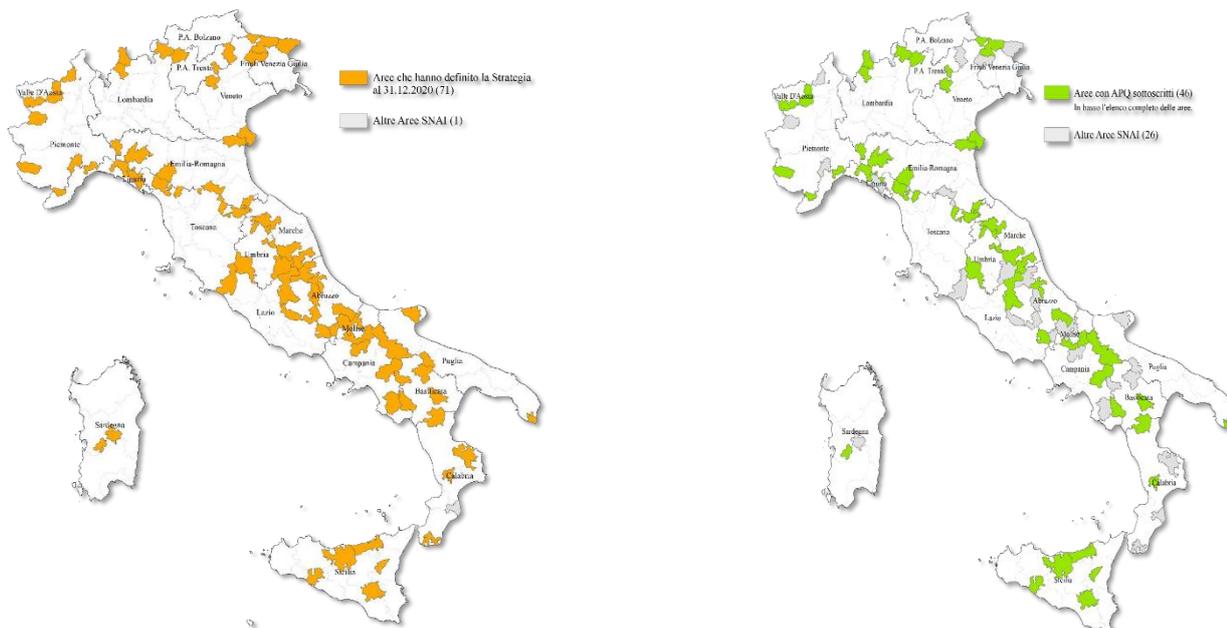
Come si può vedere dalle due mappe relative al numero delle Strategie di area approvate e a quello degli Accordi di Programma Quadro stipulati, a fine 2020 risultavano approvate 71 Strategie: praticamente avevano completato il processo di programmazione quasi tutte le 72 aree interne selezionate nella Strategia nazionale per il periodo 2014-2020<sup>4</sup>. Sul fronte degli Accordi, invece, il quadro appare meno avanzato: al 2020 ne risultavano stipulati 46 rispetto alle 71 Strategie approvate.

---

<sup>3</sup> L'ultima relazione disponibile è quella relativa all'anno 2020.

<sup>4</sup> A maggio 2021 è stata definita l'ultima Strategia di area.

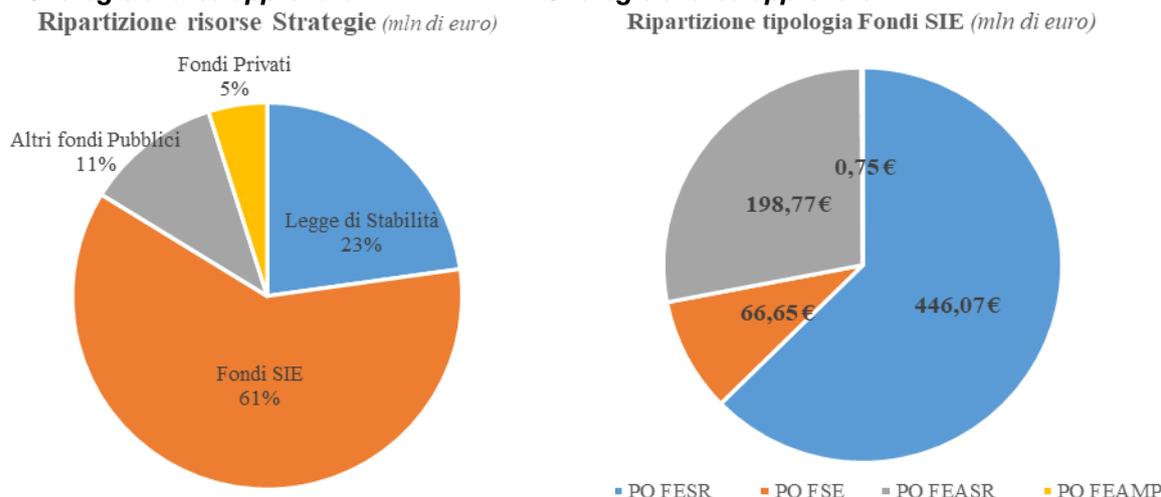
**Figura 4 – Mappa delle Aree con Strategia approvata (a Figura 3 - Mappa delle Aree con APQ sottoscritti (a dicembre 2020)**



Fonte: Elaborazioni Formez PA su dati del Dipartimento per le politiche di coesione

In termini finanziari, nelle Strategie di area è stata definita una programmazione pari a 1.167 milioni di euro, di cui una parte rilevante, come si vede dai grafici seguenti, proveniente dai Fondi strutturali: circa 712 mln di euro pari a oltre il 60% (Figura 5). Analizzando la sola quota legate ai fondi SIE, è il FESR a contribuire maggiormente alle Strategie di area per il 63% dell’ammontare, seguito dal FEASR (28%), mentre il FSE contribuisce solo per il 9% (Figura 6). Per quasi tutte le Aree, poi, sono state assegnate risorse dalle Regioni pressoché pari a quelle stanziare a livello nazionale.

**Figura 5 - Contributo delle diverse risorse stanziare nelle 71 Strategie di area approvate**      **Figura 6 - Contributo dei singoli fondi SIE nelle 71 Strategie di area approvate**



Fonte: Dipartimento per le politiche di coesione

Se si guarda agli **ambiti di intervento**, a cui sono riconducibili i progetti finanziati nelle 71 Strategie di area (Tabella 7), emerge come sul settore dei Servizi essenziali (Salute, Scuola e Mobilità) si sia investito il 44% delle risorse stanziare nelle Strategie di area (circa 509 milioni di euro), mentre gli ambiti di intervento relativi allo Sviluppo locale raccolgono il 56% delle risorse, circa 658 milioni di euro.

**Tabella 7 - Ambiti di intervento delle 71 Strategie di area approvate al 31 dicembre 2020**

Tematica	Importo finanziato per ambito di intervento (mln euro)	Percentuale
<b>Mobilità</b>	255,19 €	22%
<b>Salute</b>	137,50 €	12%
<b>Scuola</b>	116,68 €	10%
<b>Totale Servizi</b>	<b>509,37 €</b>	<b>44%</b>
Agricoltura e zootecnia	106,69 €	9%
Bosco	31,34 €	3%
Efficienza e trasparenza della PA	18,25 €	2%
Energia	88,63 €	8%
Imprese	89,99 €	8%
Infrastrutture e servizi digitali	62,66 €	5%
Lavoro e formazione	24,33 €	2%
Natura, cultura e turismo	208,14 €	18%
Sicurezza del territorio	27,73 €	2%
<b>Totale Sviluppo locale</b>	<b>657,76 €</b>	<b>56%</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.167,13 €</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dipartimento per le politiche di coesione

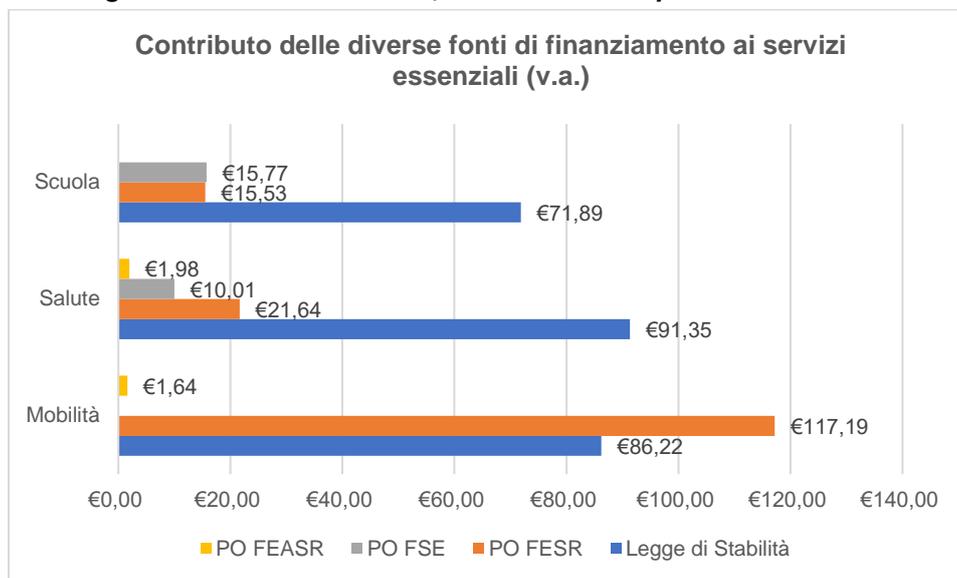
All'interno dei servizi essenziali, l'ambito di intervento che assorbe maggiori risorse è quello della Mobilità (22%), seguito da Salute (12%) e Scuola (10%); nello Sviluppo locale prevale nettamente l'ambito di intervento relativo a Natura, Cultura e Turismo (18%). Nella Mobilità si investe prevalentemente su interventi di adeguamento della rete viaria, presenti in alcune Strategie di aree, soprattutto delle Regioni meno sviluppate. Nell'ambito Natura, cultura e turismo sono presenti progetti riconducibili più direttamente allo sviluppo turistico.



Se si approfondisce il contributo delle diverse fonti nazionali e europee all'investimento limitatamente ai servizi essenziali (Figura 7), si evidenzia come per salute e scuola prevalgano le risorse provenienti dalle Leggi di Stabilità, mentre per la mobilità quelle dei Fondi strutturali europei soprattutto FESR. Il

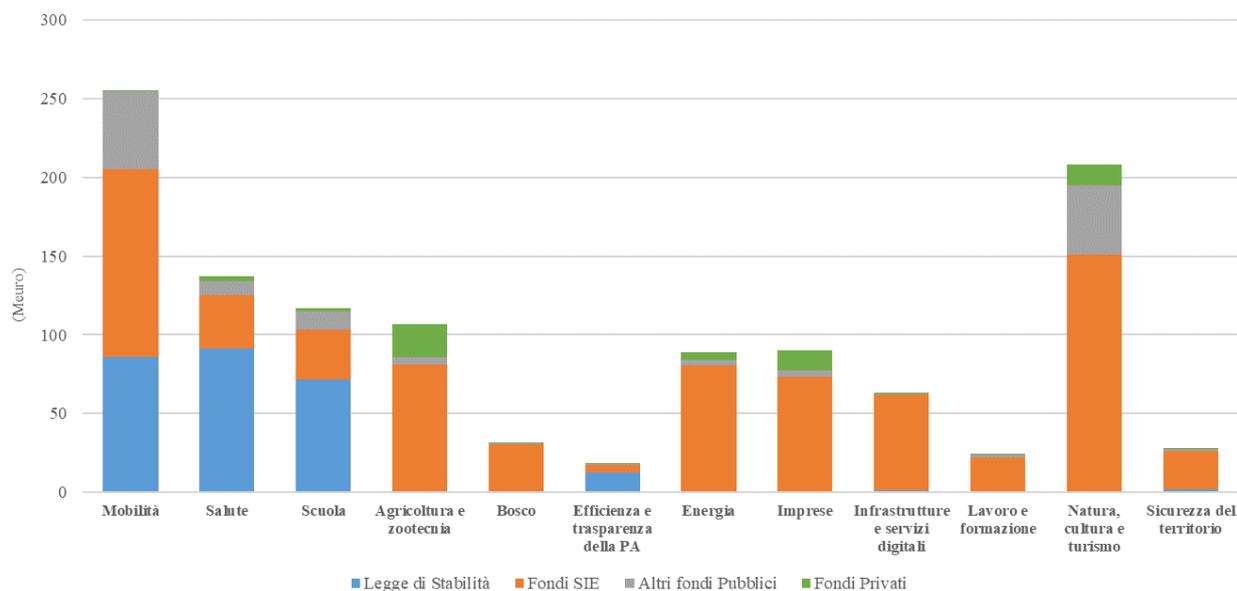
FSE contribuisce in particolare sulla Scuola, mentre il FEASR in questi ambiti ha un ruolo decisamente residuale.

**Figura 7 – Risorse su Scuola, Salute e Mobilità per fonte finanziaria**



Fonte: Elaborazioni su dati del Dipartimento per le politiche di coesione

**Figura 8 - Contributo delle singole risorse agli ambiti finanziati dalle 71 Strategie di area approvate**

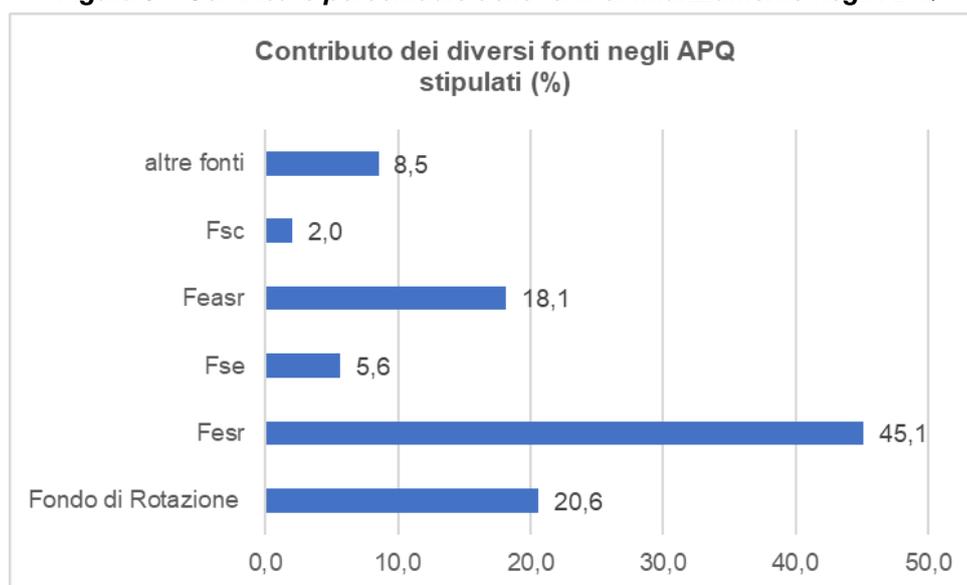


Fonte: Elaborazioni su dati del Dipartimento per le politiche di coesione

Effettuando un'analisi complessiva che comprende tutti gli ambiti di intervento, si conferma come le risorse nazionali si concentrino sui servizi essenziali e non contribuiscano quasi per nulla allo Sviluppo locale, su cui viceversa si investe in modo significativo tramite i Fondi Strutturali.

Attraverso gli Accordi di Programma Quadro sono stati mobilitati 836,31 milioni di euro di euro, anche in questo caso la maggior parte (quasi il 70%) a valere sui Fondi strutturali, con un peso rilevante del FESR (45%) rispetto agli altri (**Figura 9**).

**Figura 9 – Contributo percentuale delle fonti di finanziamento negli APQ**



Fonte: Elaborazioni su dati del Dipartimento per le politiche di coesione

In termini di stato di avanzamento degli interventi realizzati nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro, così come segnalato dalla Banca Dati Unitaria dell'IGRUE-MEF, al 31 dicembre 2020 risultano monitorati interventi riferiti a 22 aree interne, rispetto ai 46 APQ sottoscritti alla stessa data, con impegni pari a circa 67,7 milioni di euro e pagamenti pari a circa 29,24 milioni di euro.

### 2.3.1 Un focus sugli interventi con beneficiari i comuni nel 2014-2020

Di seguito si approfondisce il quadro di attuazione degli interventi nel ciclo di programmazione 2014-2020, concentrando l'attenzione sui **progetti che hanno i Comuni come beneficiari** delle risorse. Per avere una maggiore analisi del contesto in cui si cala la Strategia delle aree interne, infatti, appare utile analizzare in che modo si è investito complessivamente sullo sviluppo territoriale sostenendo la progettualità delle amministrazioni comunali.

Partendo dai quasi 138mila progetti FESR per tipologia di soggetto beneficiario (**Tabella 8**), emerge che i primi beneficiari di questo fondo siano gli operatori privati e le imprese (circa il 60% degli interventi), seguiti sulla distanza da scuole, università ed istituti di ricerca pubblici (27,6%). I progetti FESR con i comuni come soggetto beneficiario sono 13.499.

Di questi, il 52,1% - oltre 7mila - rientra nei Programmi Operativi Nazionali, per un totale di circa 1,8 miliardi di euro, il 29,3% del totale delle risorse. I restanti progetti appartengono a Programmi Operativi Regionali, con un importo complessivo di oltre 4,3 miliardi di euro.

Se si guarda al costo rendicontabile, si nota come dopo gli operatori privati (46,4%) la percentuale più rilevante sia quella dei comuni che, pur essendo titolari soltanto del 9,8% dei progetti, gestiscono risorse per un valore complessivamente superiore a 6 miliardi di euro, pari al 16,8% del costo totale.

**Tabella 8 - I progetti FESR 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario**

Soggetto beneficiario	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ministeri	298	0,2%	2.243.664.486	6,2%
Regioni	2.683	1,9%	4.870.084.020	13,4%
Province e città metropolitane	1.557	1,1%	707.016.553	1,9%

Soggetto beneficiario	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Comuni	13.499	9,8%	6.116.617.511	16,8%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	401	0,3%	971.833.223	2,7%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	592	0,4%	2.101.914.530	5,8%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	189	0,1%	78.144.724	0,2%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	37.977	27,6%	2.395.325.153	6,6%
Operatori privati e imprese	80.640	58,5%	16.833.471.748	46,4%
<b>Totale</b>	<b>137.836</b>	<b>100,0%</b>	<b>36.318.071.948</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2022

Degli oltre 7.000 progetti attuati da Comuni all'interno dei PON (*Tabella 9*), l'86%, cioè oltre 6mila, è finanziato dal PON Per la scuola per un totale di oltre 234milioni. Seguono in misura decisamente inferiore i 775 progetti del PON Città metropolitane del valore complessivo però di 1,4 miliardi di euro. Nel primo caso sono stati finanziati tantissimi progetti ma che hanno cubato poche risorse rispetto al numero decisamente più esiguo di interventi a valere sul PON Città metropolitane, che al contrario sono di maggiore calibro. Ciò a dimostrazione dei differenti approcci seguiti dai PON nel finanziare i comuni e lo sviluppo territoriale.

**Tabella 9 - I progetti PON FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per Programma Operativo**

PON	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Città metropolitane	775	11,0%	1.404.627.273	78,5%
Governance e capacità istituzionale	23	0,3%	13.689.300	0,8%
Legalità	156	2,2%	122.166.439	6,8%
Per la scuola	6.071	86,4%	234.055.653	13,1%
Imprese e competitività	1	0,01%	2.856.848	0,2%
Infrastrutture e reti	4	0,1%	12.409.294	0,7%
<b>Totale</b>	<b>7.030</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.789.804.807</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2022

I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari sono più di 6.000 e coinvolgono circa un terzo delle amministrazioni comunali italiane. La maggiore concentrazione degli interventi è presente a livello delle regioni meno sviluppate, dove si individuano 4.140 progetti, pari a oltre il 60% del totale a livello nazionale, gestiti da più di 1.200 comuni. Il 30% degli interventi riguarda l'efficientamento energetico (*Tabella 10*), seguono i progetti per la tutela dell'ambiente (17%), l'istruzione e formazione (15,8%), l'inclusione sociale e salute (13,7%) e l'attrazione culturale e turistica (14,7%). A livello di costo rendicontabile, il settore ambientale è quello che assorbe più risorse (33%). I tanti, evidentemente piccoli, interventi del settore energia raccolgono invece il 17,7% delle risorse totali. I progetti di taglia più grande sono quelli per i trasporti con valori medi superiori ai 2,4 milioni di euro.

**Tabella 10 - I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento**

Tema	N. progetti con comunibeneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ambiente	1.107	17,1%	1.426.887.050	33,0%
Capacità amministrativa	41	0,6%	11.851.075	0,3%
Competitività delle imprese	11	0,2%	7.387.420	0,2%
Cultura e turismo	954	14,7%	540.437.377	12,5%
Energia	1.948	30,1%	765.047.397	17,7%
Inclusione sociale e salute	885	13,7%	615.430.896	14,2%
Istruzione e formazione	1.023	15,8%	221.303.706	5,1%
Reti e servizi digitali	226	3,5%	76.276.719	1,8%
Ricerca e innovazione	10	0,2%	8.370.552	0,2%
Trasporti e mobilità	264	4,1%	653.820.513	15,1%
<b>Totale</b>	<b>6.469</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.326.812.705</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2022

Nelle regioni più sviluppate e in quelle in transizione si rileva una significativa concentrazione di interventi su tematiche connesse all'energia e all'efficientamento energetico; invece a livello di regioni meno sviluppate, circa un quarto degli interventi riguarda l'ambito dell'istruzione e della formazione mentre un quinto la tutela ambientale.

In termini generali la netta maggioranza dei progetti attuati dai comuni nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali FESR (**Tabella 11**) ha una taglia finanziaria piccola: quasi il 91% non supera il milione e mezzo di euro e circa 2.400 progetti non raggiungono i 150mila euro di costo. Sono soltanto 15 i progetti di taglia superiore ai 10 milioni di euro (di cui solo 2 oltre i 50 milioni di euro).

**Tabella 11 - I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento**

Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 150.000 euro	2.405	37,2%	117.036.164	2,7%
Da 150.000 a 500.000 euro	1.881	29,1%	533.009.732	12,3%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	1.578	24,4%	1.328.525.317	30,7%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	511	7,9%	1.281.760.641	29,6%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	79	1,2%	526.235.247	12,2%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	13	0,2%	252.463.192	5,8%
Oltre 50.000.000 euro	2	0,03%	287.782.412	6,7%
<b>Totale</b>	<b>6.469</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.326.812.705</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2022

Se si analizza l'attuazione degli interventi 2014-2020 finanziati dal FSE per tipologia di beneficiario (**Tabella 12**), si evidenzia come la maggior parte sia in capo a operatori privati e imprese (circa il 63%). Seguono le Regioni (18,3%) e il settore che fa riferimento a scuola, università e istituti di ricerca

(11,5%). I progetti con Comuni beneficiari sono 7.863 e rappresentano meno del 2% del totale. Rispetto al FESR, il FSE ha finanziato in misura minoritaria le amministrazioni comunali.

**Tabella 12 - I progetti FSE 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario**

Soggetto beneficiario	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ministeri	105	0,02%	540.991.627	3,5%
Regioni	78.361	18,3%	2.471.034.724	15,9%
Province e città metropolitane	2.288	0,5%	317.184.695	2,0%
Comuni	7.863	1,8%	1.445.116.520	9,3%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	128	0,03%	124.531.657	0,8%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	20.891	4,9%	2.234.117.590	14,4%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	355	0,1%	37.356.291	0,2%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	49.209	11,5%	2.990.698.154	19,3%
Operatori privati e imprese	270.143	62,9%	5.353.427.412	34,5%
<b>Totale</b>	<b>429.343</b>	<b>100,0%</b>	<b>15.514.458.669</b>	<b>100,0%</b>

*Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2022*

Nel dettaglio l'86% dei progetti con comuni beneficiari si concentra nei Programmi Operativi Regionali e oltre 1.000 sono invece finanziati nell'ambito di Programmi Operativi Nazionali. Di questi ultimi circa l'83% è finanziato dal PON Inclusion e un altro 17% dal PON Città metropolitane. Infine, 7 progetti sono sostenuti dal PON Legalità.

Complessivamente, i comuni beneficiari di interventi nell'ambito dei POR sono oltre 2mila, pari al 27% dei comuni italiani. Questa percentuale è mediamente abbastanza analoga nelle regioni più sviluppate (28,6%) e meno sviluppate (30%). Invece, nelle regioni in transizione, l'incidenza di comuni beneficiari è minore, al di sotto del 10%. Il maggior numero di progetti POR FSE con comuni beneficiari si rileva in Lombardia (2.464).

Gli interventi gestiti dalle amministrazioni comunali si concentrano prevalentemente su due temi (**Tabella 13**): l'80% dei progetti riguarda l'inclusione sociale e la salute, mentre un altro 15% circa è dedicato all'occupazione e alla mobilità dei lavoratori. Il tema del rafforzamento della capacità amministrativa riguarda quasi 200 progetti, mentre quello dell'istruzione non arriva a 80 interventi. Sul fronte delle risorse prevale l'inclusione sociale e la salute, con il 92,4% dei costi, seguita a grande distanza dall'occupazione e lavoro (6%).

**Tabella 13 - I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento**

Tema	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Capacità amministrativa	199	2,9%	2.985.501	0,4%
Competitività delle imprese	1	0,01%	80.000	0,01%
Cultura e turismo	1	0,01%	80.000	0,01%
Inclusione sociale e salute	5.447	80,5%	661.207.614	92,4%
Istruzione e formazione	76	1,1%	8.253.820	1,2%

Tema	N. progetti con comunibeneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Occupazione e lavoro	1.045	15,4%	42.651.962	6,0%
<b>Totale</b>	<b>6.769</b>	<b>100,0%</b>	<b>715.258.896</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2022

Per quanto riguarda la dimensione finanziaria dei progetti in capo ai comuni nell'ambito dei POR FSE, la netta maggioranza è di taglia piccola (**Tabella 14**): circa il 77% non supera i 100mila euro, dato che arriva al 95% se consideriamo anche i progetti fino a 500mila euro. I grandi progetti con taglia superiore al milione di euro rappresentano soltanto l'1,2%, assorbendo però complessivamente circa il 18% delle risorse disponibili.

**Tabella 14 - I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento**

Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 10.000 euro	1.671	24,7%	7.931.023	1,1%
Da 10.000 a 30.000 euro	1.725	25,5%	31.441.004	4,4%
Da 30.000 a 50.000 euro	835	12,3%	31.936.184	4,5%
Da 50.000 a 100.000 euro	999	14,8%	69.812.369	9,8%
Da 100.000 a 150.000 euro	425	6,3%	50.744.865	7,1%
Da 150.000 a 500.000 euro	760	11,2%	204.372.811	28,6%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	271	4,0%	189.376.424	26,5%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	82	1,2%	124.212.493	17,4%
5.000.000 euro e oltre	1	0,01%	5.431.724	0,8%
<b>Totale</b>	<b>6.769</b>	<b>100,0%</b>	<b>715.258.896</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2022

Infine, tenendo conto della classe di ampiezza demografica dei comuni, emerge come, in linea con quanto accade in ambito FESR, la percentuale di comuni beneficiari di progetti FSE cresca all'aumentare della loro popolosità, passando dal 12,3% degli enti sotto i 2.000 abitanti, a quasi il 92% dei comuni con più di 250.000 residenti, che da soli attuano oltre 380 interventi, gestendo circa il 14% delle risorse totali.

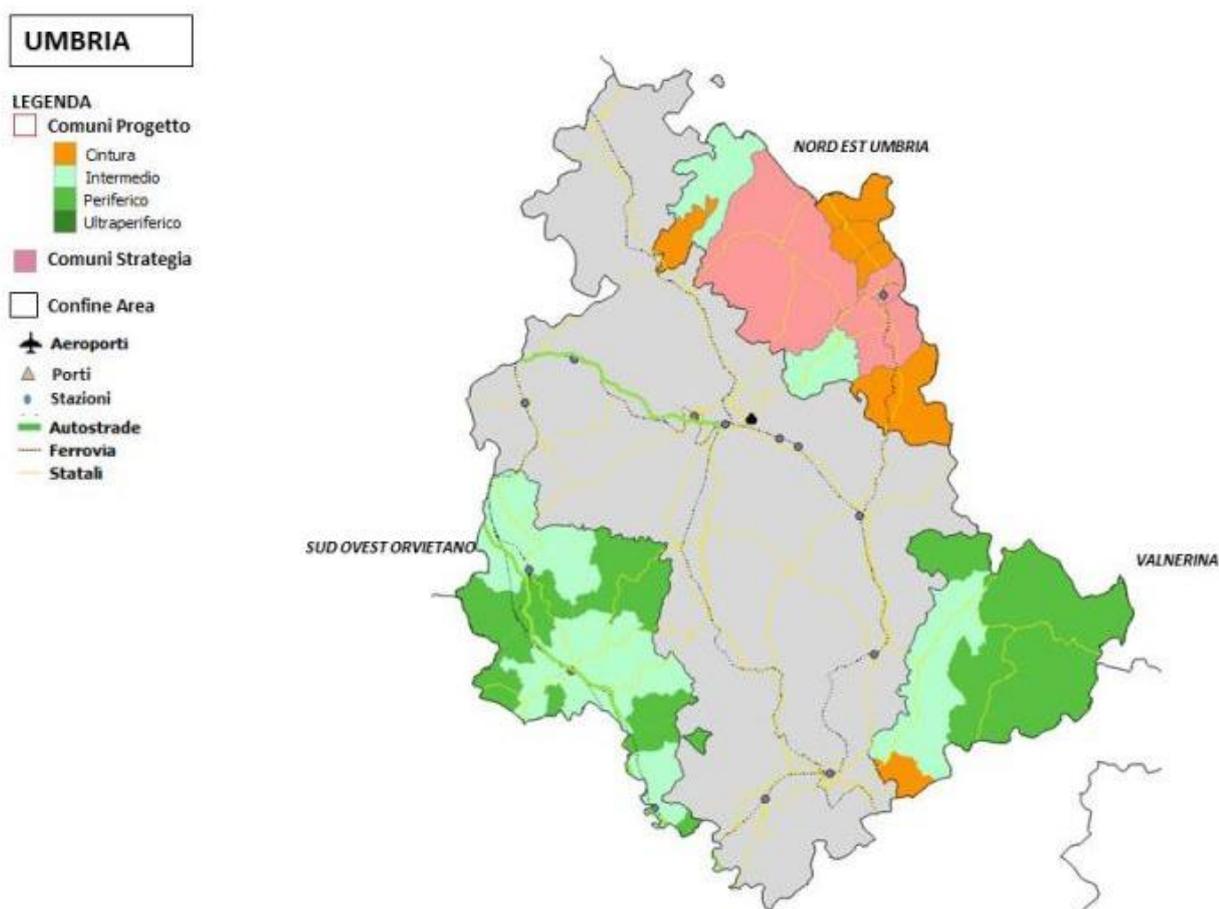
In sintesi, guardando al quadro di attuazione degli interventi del ciclo programmatico 2014-2020 in capo alle amministrazioni comunali e quindi alla funzione di investimento svolto da FESR e FSE sullo sviluppo locale, è evidente come:

- rispetto al FSE, il **FESR** abbia avuto un peso decisamente più rilevante nel finanziare **progetti con beneficiari i comuni**, sostenendo anche un **vantaggio ampio di ambiti di intervento**, dall'efficientamento energetico all'ambiente, dalla cultura e turismo all'inclusione sociale e salute. Il **FSE si è concentrato** invece solo su quest'ultimo comparto;
- i progetti finanziati, sia dal FESR che dal FSE, siano stati **prevalentemente di piccola taglia**, soprattutto quelli sostenuti nei Programmi regionali, evidenziando una strategia di attuazione che ha privilegiato **interventi a pioggia piuttosto che la concentrazione su specifiche priorità** di ampio respiro. Una frammentazione progettuale che, nella fase di valutazione in corso, implica un basso impatto sui territori e una difficile sostenibilità nel tempo.

### 3 I percorsi delle Aree Interne umbre dalla selezione delle aree all'APQ

Il Comitato Tecnico nazionale Aree Interne (CTAI) ha elaborato **una prima mappa delle Aree Interne italiane**, individuandole a partire dall'utilizzo di un modello di caratterizzazione territoriale, essenzialmente basato sulla distanza dai poli dell'offerta di servizi, su indicatori demografici, nonché su un articolato elenco di indicatori economici, sociali, di capacità istituzionale, indicati nell'Appendice I – “Matrice per la selezione delle Aree Interne nell'ambito della Strategia Nazionale Aree Interne” dell'omonimo documento. All'interno di questa mappa, la Regione Umbria ha preselezionato le proprie Aree Interne. L'istruttoria si è conclusa con la redazione di un Rapporto di istruttoria per la selezione delle Aree Interne, finalizzato con DGR 213 del 02/03/2015 che ha definito le tre aree candidate: **l'Area Nord-Est Umbria, l'Area Sud Ovest Orvietano e la Valnerina**.

Figura 10. La perimetrazione delle Aree Interne come da DGR 213/2015



Fonte: <https://www.regione.umbria.it/strategia-aree-interne-2014-2020>

Specificatamente, il 23 settembre 2013 si è svolta la prima riunione all'interno dell'Amministrazione regionale al fine di selezionare le “Aree Interne” oggetto di intervento. Successivamente, il 6 febbraio 2014 vi è stato un confronto sulle prime analisi relative alle proposte avanzate dalla Regione Umbria. Le Aree preselezionate al fine di individuare quelle su cui concentrare gli interventi della Programmazione 2014-2020 sono state visitate, nella forma di una “missione sul campo”, dalla delegazione del CTAI, al fine di stabilire quella su cui sarebbe stata avviata la sperimentazione del progetto prototipale. Tra il 28 e il 29 maggio 2014 ha avuto luogo la visita di campo nelle due Aree del Nord Est e Sud Ovest, oggetto di prima individuazione. La delegazione è stata ricevuta nella sede della Regione Umbria dal Presidente della Giunta Regionale che ha avuto modo di descrivere dettagliatamente le modalità di selezione delle Aree e le problematiche dei diversi settori di interesse. A seguito della Delibera di Consiglio Regionale

n.337 del 16 luglio 2014, con la quale il territorio della Valnerina è stato ricompreso tra le Aree interne regionali, la delegazione del Comitato Nazionale Aree Interne, unitamente a rappresentanti dell'Amministrazione regionale, in data 13 novembre 2014 ha svolto a Norcia la missione sul campo.

Analizzando le dimensioni che sono state indagate nel **Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne** – Regione Umbria, è possibile schematizzarne i contenuti come segue:

Dimensione	Elementi rappresentativi della dimensione
<b>1. Tenuta dell'Area</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Indicatori demografici</li> <li>b. Classificazione dei Comuni e posizione geografica</li> <li>c. Specializzazione economica</li> <li>d. Indicatori legati ai servizi ospedalieri, di mobilità e scolarizzazione</li> </ul>
<b>2. Capacità di Associazione dei Comuni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Esperienze di collaborazione</li> <li>b. Partecipazione a forme di cooperazione per l'attuazione delle Politiche sociali</li> <li>c. Presenza di un Piano di Zona</li> <li>d. Appartenenza a specifiche forme di enti (ad es. Unione di Comuni, Convenzioni, Consorzi)</li> </ul>
<b>3. Presenza/Assenza di una visione di sviluppo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Diretrici di sviluppo espresse dalle amministrazioni e dagli stakeholder locali</li> </ul>
<b>4. Maturità progettuale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Presenza di esperienze progettuali partecipate</li> <li>b. Capacità innovativa e territoriale</li> </ul>
<b>5. Consapevolezza delle necessità in termini dei servizi e volontà/capacità di tentare soluzioni innovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Coerenza tra obiettivi e bisogni</li> <li>b. Pianificazione territoriale consapevole</li> <li>c. Formulazione di proposte innovative</li> </ul>
<b>6. Esistenza di Leadership</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Presenza di attori attivi a livello amministrativo</li> <li>b. Leadership riconosciuta dalla Comunità locale</li> <li>c. Visione unitaria di sviluppo</li> </ul>

Con Deliberazione n. 213 del 2 marzo 2015, la Giunta regionale ha preso atto delle conclusioni istruttorie riportate nel rapporto del Comitato Tecnico nazionale dal quale si evince che, a partire dall'analisi svolta, tutte e tre le aree interne individuate dalla regione Umbria (Nord-Est, Sud-Ovest e Valnerina) risultavano candidabili e possedevano le caratteristiche indispensabili per essere inserite nell'ambito della Strategia Aree Interne per il periodo di Programmazione 2014-2020.

Contestualmente il CIPE, nella seduta del 28 gennaio 2015 nell'ambito della programmazione dei Fondi strutturali di investimento europei 2014-2020 e dell'Accordo di Partenariato, ha approvato le modalità di attuazione della Strategia nazionale per lo sviluppo delle Aree Interne del Paese, che riguarda 23 aree progetto, da selezionare entro il 30 marzo 2015, per le quali le Regioni e le Province autonome dovranno definire degli Accordi di Programma Quadro entro il 30 settembre 2015. Sulla base di tali indicazioni, in attesa di conoscere i contenuti di dettaglio di tale delibera è stata elaborata una *road-map* delle prime attività da svolgere nell'anno in corso suddivisa in fasi e sottofasi, con indicazione, del soggetto referente e degli altri soggetti coinvolti, con descrizione delle macroattività e degli *output* da produrre con i relativi contenuti e una previsione della tempistica necessaria.

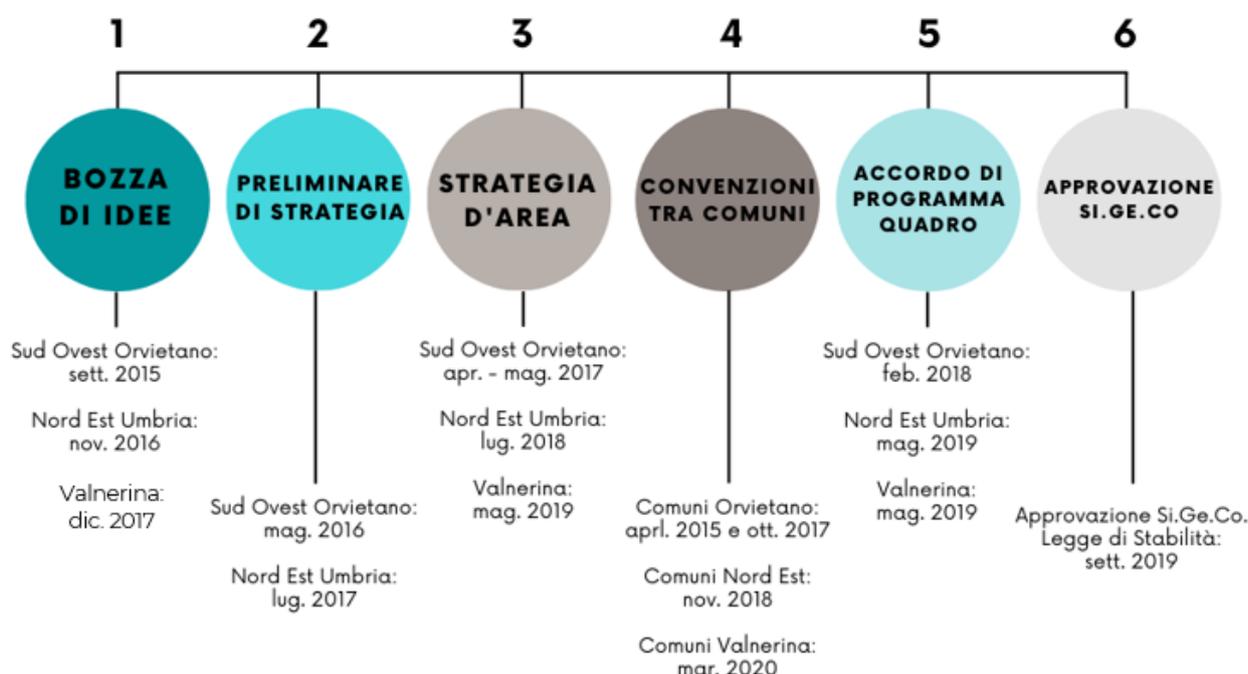
L'avanzamento del **processo di adozione della SNAI nelle tre Aree Interne umbre** ha seguito fasi temporali diverse. Il Sud Ovest Orvietano ha avviato il percorso di costruzione della Strategia nel settembre 2015 con la presentazione della "Bozza di idee", per arrivare alla sottoscrizione

dell'Accordo Programma Quadro nel febbraio del 2018, impiegando in totale due anni e sette mesi. Il Nord Est Umbria ha invece avviato il percorso di costruzione della Strategia nel mese di novembre 2016 e presentato la "Bozza di idee", poi l'approvazione formale della Strategia è datata a luglio 2018. La Valnerina, che usufruì di un percorso semplificato a causa degli eventi sismici, ha avviato ufficialmente il percorso di costruzione della Strategia nel dicembre 2017, mentre l'approvazione formale della Strategia risale a maggio 2019.

Lo schema che segue identifica le **tappe principali e la tempistica di realizzazione** delle diverse fasi e rappresenta l'iter temporale che ciascuna delle tre Aree Interne ha impiegato per giungere alla sottoscrizione dell'APQ, il quale verrà approfondito nei paragrafi che seguono.

Analizzando lo schema si possono identificare le fasi più impegnative dal punto di vista dei tempi di "gestazione", con la fase di elaborazione della Strategia d'Area che risulta quella più lunga, in quanto richiede il coinvolgimento degli attori territoriali e una riflessione condivisa per costruire una visione a medio-lungo termine (da notare che l'Area Valnerina ha giovato di un iter leggermente abbreviato, con la definizione di un Preliminare rafforzato). La fase di preparazione dell'Accordo di Programma Quadro ha richiesto invece tempi relativamente più brevi.

## AVANZAMENTO TEMPORALE



Dall'analisi temporale è possibile constatare che vi siano stati dei **tempi eccessivamente lunghi**, che hanno determinato l'attuale ritardo nell'attuazione degli interventi (→ Cap. 5), su cui poi ha avuto un'ulteriore incidenza negativa l'avvento della **crisi legata all'emergenza da Covid-19**. In un'ottica di compressione dell'arco temporale, di seguito alcuni suggerimenti da condividere con le Amministrazioni centrali:

- la preparazione dell'Accordo di Programma Quadro, che richiede di disarticolare le schede di intervento previste dalla Strategia in una scheda per ogni soggetto attuatore e per ogni fonte di finanziamento, potrebbe avvantaggiarsi di un **formato unitario** in fase di Strategia e di APQ

in modo da evitare l'attuale seconda istruttoria delle Amministrazioni centrali prima della sottoscrizione degli APQ;

- la **sottoscrizione digitale dell'APQ** dovrebbe avvenire più celermente evitando che le Amministrazioni centrali svolgano ulteriori istruttorie.

### 3.1 Area interna Sud Ovest Orvieto

---

Successivamente alla raccolta delle istanze dell'Area sotto forma di **"Mappa di comunità"**, intesa come rappresentazione dei valori territoriali, a partire dalla percezione dei suoi abitanti, in grado di fornire descrizioni puntuali sulla qualità dei luoghi e delle tradizioni culturali ad essi collegate, sulle tendenze in atto nel breve e nel medio periodo nella demografia, nell'immigrazione, nell'ambiente e nei servizi all'interno della comunità e dopo aver applicato una metodologia che ha tenuto conto, quindi, del grado di perifericità dell'Area anche dei suoi andamenti socio-demografici, la Giunta regionale ha individuato l'Area Sud Ovest quale **Area Interna Pilota** della Strategia Aree Interne<sup>5</sup>. Si tratta di un'Area che, per le peculiarità e potenzialità presenti, agisce da *leader* per le altre Aree Interne costituendo, nella fase di prima applicazione della Strategia, un prototipo rappresentativo a livello regionale nella costruzione di un modello alternativo di sviluppo per il rilancio economico del territorio.

Preliminarmente, è stata avviata un'attività di *scouting* con gli attori rilevanti attraverso incontri sul territorio finalizzati all'ascolto e alla presa in carico dei bisogni e delle aspettative della collettività locale. Il processo partecipativo di costruzione della Mappa è poi proseguito con la realizzazione di tre laboratori *"European Awareness Scenario Workshop"* (EASW) dedicati specificatamente alla Strategia per l'Area Interna ed un laboratorio *"Open Space Technology"* (OST)<sup>6</sup> dedicato al tema – collegato alla Strategia - della difesa idrogeologica del territorio e attivato nell'ambito del Contratto di Fiume del sub bacino del Paglia-Chiani e basso Tevere umbro. Il risultato dei laboratori EASW, realizzati nell'Area Interna Sud Ovest Orvieto, è stato in sintesi di contribuire all'individuazione di scenari a supporto della definizione dell'idea guida e della Strategia.

La costruzione della Mappa di comunità è stata organizzata secondo tre assi strategici poi contenuti nella **Bozza di idee**: uno dedicato al capitale naturale, paesaggistico e dei beni culturali; uno alle sapienze locali e arte del fare, fornendo descrizione puntuali sulla qualità dei luoghi e delle tradizioni culturali ad essi collegate e l'ultimo dedicato alla mobilità, istruzione e salute. L'interpretazione dei luoghi attraverso la Mappa di comunità ha evidenziato come, anche nella percezione degli abitanti, il sistema dei beni culturali-ambientali, l'agricoltura ed il paesaggio agricolo siano da considerare la principale risorsa di questo territorio. Il percorso partecipativo ha altresì confermato e riconosciuto il valore dei focolai di innovazione. Ciò che è emerso è che esistono elementi e tratti comuni a tutta l'Area, riconosciuti quale valore sociale ed economico dalla comunità, che rappresentano le condizioni di contesto sulle quali la Strategia deve ancorarsi e trovare la spinta propulsiva.

Una volta individuata l'Area, è stato avviato il percorso di definizione della Strategia mediante incontri con i sindaci dei diversi Comuni, a partire da un'analisi dei fabbisogni e dei punti di debolezza dei territori. La complessità dell'esercizio è dipesa, a questo punto, dall'esigenza di individuare delle risposte che fossero declinate nei termini delle traiettorie di sviluppo definite dalla Strategia e, al tempo stesso, che rispettassero i vincoli e le modalità contemplate dai diversi strumenti finanziari cui si poteva attingere. Questo percorso è stato avviato e condotto in sinergia con l'Amministrazione regionale e, in particolar modo, con la *Project Manager* predisposta alle Aree Interne umbre, supportata dalla presenza degli "esperti", ovvero i progettisti che erano stati individuati da Invitalia e che venivano messi a disposizione delle Aree per al fine di coordinarne e allinearle il lavoro.

---

<sup>5</sup> <https://www.regione.umbria.it/la-regione/politiche-integrate-territoriali-strategie-arre-interne/area-interna-sud-ovest-orvieto-area-prototipo/fase-programmatoria1>.

<sup>6</sup> L'OST è uno strumento di apprendimento informale che agevola la circolazione di informazioni, conoscenze, esperienze all'interno delle organizzazioni e permette di affrontare processi di cambiamento quando è necessario un confronto su questioni complesse e dove non esiste una soluzione univoca.

Il primo obbligo è stato quello di presentare la “**Bozza di Strategia**”<sup>7</sup> in un breve documento in cui l'Area definisce l'approccio che intende assumere rispetto alla SNAI, a partire da una lettura dei principali ostacoli in termini di accesso ai servizi essenziali, alle opportunità occupazionali e di sviluppo dell'imprenditorialità. Nel caso dell'Orvietano, l'idea guida delineata per la prima volta in questo documento intende adottare un “*approccio integrato alla filiera della conoscenza, tra innovazione e tradizione*”. Il percorso così declinato ha richiesto, per la prima volta, l'adozione di un modello integrato di progettazione; l'Area dell'Orvietano conta venti comuni, i quali hanno dovuto ragionare nell'ottica di un unico territorio. Come evidenziato anche dalla *Project Manager* delle Aree Interne Regione Umbria durante l'intervista, al di là di uno scetticismo iniziale, si è poi proceduto in maniera naturale grazie ad un clima generale di fiducia, di scambio e di confronto dato dal continuo contatto con il livello regionale e nazionale.

Dopo la “Bozza di idea”, si è cominciato a lavorare al “**Preliminare di Strategia**”<sup>8</sup> sulla base di ulteriori *focus group*, adottando una specifica metodologia che seguisse i principi di quella che era l'Agenda 2020. Emergeva la necessità di valorizzare le caratterizzazioni dei diversi sotto-territori; trattandosi di un numero elevato di Comuni, si è pensato di suddividere l'Area in tre sub-settori: l'ambito territoriale più prossimo ad Orvieto, a Città della Pieve e a Guardea. A questo punto sono state immaginate delle possibili linee di intervento. Il secondo focus group focalizzava l'attenzione sul contenuto del Preliminare dinanzi ad una delegazione a livello nazionale e regionale, con anche la partecipazione di un partenariato selezionato: quelli che erano gli attori che avevano partecipato al percorso o che erano portatori di interesse rispetto alle tematiche che venivano affrontate.

In linea di massima, la Strategia non ha subito grossi cambiamenti, pur essendo stata perfezionata in base al riscontro e ai suggerimenti del livello nazionale. Dall'altra parte, si cominciava invece a fare un passaggio ulteriore con l'Amministrazione centrale in merito alla Legge di stabilità, mediante l'attivazione di tavoli tematici specifici. Infine, ulteriore attenzione è stata riservata alle misure di contesto, cioè tutte quelle attività che non sono state finanziate direttamente nell'ambito della Strategia ma che ne sono direttamente funzionali. Con la costruzione delle schede progettuali, si costruisce in tal senso la **Strategia di Area**<sup>9</sup>.

Nel passaggio **all'Accordo di Programma Quadro**, si è incorsi in alcune problematiche e rallentamenti legati alla ripartizione delle responsabilità al livello di Amministrazione centrale; ad esempio, nel caso di mutamenti all'interno della classe dirigente, si è stati costretti a ridefinire i margini delle scelte prese durante i diversi *focus group*. Senza gli accordi in questione, le risorse non venivano messe a disposizione, almeno quelle della Legge di stabilità. Come evidenziato dai responsabili regionali, una volta trovato un nuovo accordo, per avere la firma da parte dei Ministeri sono trascorsi circa quattro mesi. Sono state delineate a questo punto le condizioni per avviare la **fase di attuazione**.

Partendo dalla lettura del territorio e dall'individuazione dei suoi caratteri identitari attraverso il riconoscimento del proprio patrimonio storico culturale e dei propri sistemi di relazione tra gli ambiti territoriali, la Strategia ha individuato le matrici di sviluppo quali: la valorizzazione del patrimonio culturale e naturalistico; il miglioramento dei processi di gestione sostenibile delle risorse naturali; il sostegno alla residenzialità e semi-residenzialità; miglioramento della didattica; il miglioramento della mobilità da, per e entro l'area; lo sviluppo di una gestione sempre più associata del territorio per il consolidamento di un'idea comune di sviluppo. Nasce così la Strategia dell'Area Sud Ovest Orvietano, “**Una terra ricca di tempo tra borghi storici beni culturali e ambientali**” sinonimo di integrazione e dialogo tra i principali assets territoriali.

---

<sup>7</sup> [https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246297/01bozza\\_strategia\\_orvietano.pdf/b72b826e-fcf5-4572-8caf-af3807c59630](https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246297/01bozza_strategia_orvietano.pdf/b72b826e-fcf5-4572-8caf-af3807c59630)

<sup>8</sup> [https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246297/02PRELIMINARE\\_SudOvestOrvietano\\_definitivo.pdf/c79fdae-bd7c-4973-9119-07a72df3f757](https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246297/02PRELIMINARE_SudOvestOrvietano_definitivo.pdf/c79fdae-bd7c-4973-9119-07a72df3f757)

<sup>9</sup> [https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246297/03Strategia\\_Area\\_Interna\\_SudOvest\\_Orvietano.pdf/c74e3f25-5e45-4716-80ed-d67f468ca7d8](https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246297/03Strategia_Area_Interna_SudOvest_Orvietano.pdf/c74e3f25-5e45-4716-80ed-d67f468ca7d8)



### Capitale naturale, paesaggistico e culturale

Rafforzamento di quattro ambiti tematici: Vie dell'Acqua, Territori Montani, Ville insediamenti storici e Vie di Terra.

"UNA TERRA RICCA DI TEMPO TRA BORGHI STORICI BENI CULTURALI E AMBIENTALI"

### Sapienze locali, arte del fare, innovazione

Miglioramento delle produzioni, avvicinamento dei giovani all'agricoltura, integrazione con la filiera turistica ed enogastronomica.



### Servizi socio-sanitari, istruzione, mobilità

Mantenimento delle comunità locali sul territorio, razionalizzazione ed efficientamento dell'offerta di servizi, ottimizzazione sulle esigenze della popolazione.



## 3.2 Area interna Nord Est Umbria

La posizione geografica di confine tra Umbria e Marche in cui è posta l'**Area Nord Est Umbria** fa sì che si crei una continuità territoriale con l'Area Pilota della Regione Marche "Appennino Basso Pesarese e Anconetano" e, attraverso la sua estensione spaziale, si realizzi una connessione con l'altra Area interna marchigiana, quella del "Nuovo Maceratese"<sup>10</sup>.

Il primo obbligo è stato, anche in questo caso, quello di presentare la "**Bozza di Strategia**"<sup>11</sup> in un breve documento in cui l'Area definiva l'approccio che intendeva assumere rispetto alla SNAI, a partire da una lettura dei principali ostacoli in termini di accesso ai servizi essenziali, alle opportunità occupazionali e di sviluppo dell'imprenditorialità. Nel caso dell'Area nord Est, l'idea guida delineata per la prima volta in questo documento intendeva adottare una "*Strategia complessiva, che riconosca i valori resistenti, costruendo nel contempo una visione resiliente e proattiva*". La caratterizzazione primaria di questo territorio è quella di ricerca del tessuto autentico dei luoghi eccellenti della cultura e dell'ambiente, di intreccio tra saperi materiali e i sapori della tradizione locale e di riconoscimento dell'innovazione al servizio della tradizione, con l'obiettivo di far emergere le capacità sinergiche di sviluppo quali, elencandone alcune, le botteghe di produzione e i laboratori per la trasmissione delle conoscenze e la contaminazione di esperienze e di sistemi trasversali esterni.

Il percorso ha richiesto l'adozione di un **modello integrato di progettazione**; l'Area Nord Est Umbria conta **dieci comuni**, i quali hanno dovuto ragionare nell'ottica di un'unica municipalità. Come evidenziato anche dalla *Project Manager* delle Aree Interne Regione Umbria durante

<sup>10</sup> <https://www.regione.umbria.it/la-regione/politiche-integrate-territoriali-strategie-arre-interne/area-interna-nord-est-del-umbria-seconda-area/fase-programmatoria>

<sup>11</sup> [https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246419/01Bozza di strategia Nord-Est+20 10 16.pdf/8275d92b-e6a7-470a-b6dd-fc3abbcf479d](https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246419/01Bozza%20di%20strategia%20Nord-Est+20%2010%2016.pdf/8275d92b-e6a7-470a-b6dd-fc3abbcf479d)

l'intervista, la costruzione della Strategia è stata particolarmente complessa in quest'Area. La particolarità è data dalla presenza di dieci Comuni "Area Strategia", di cui sette Comuni "Area Progetto" e tre Comuni (Gubbio, Gualdo e Fossato) che rappresentano Poli intercomunali. Le linee di intervento e i progetti specifici hanno dunque tenuto conto della **specificità dell'Area**.

Sulla base degli utili approfondimenti ricevuti dal Comitato Nazionale Aree Interne, finalizzati ad ottimizzare e rendere più funzionale il lavoro da svolgere in vista del passaggio dal documento "Bozza di Idee", approvato a novembre 2016, al "**Preliminare di Strategia**"<sup>12</sup>, l'Area, durante i primi mesi del 2017, ha attivato una serie di **focus tecnici allargati e di approfondimento tematico** proseguendo il percorso partecipativo già iniziato nel corso del 2016. Il confronto si è sviluppato tra i sindaci dell'Area, la Regione e il Comitato, nonché con ulteriori rappresentanti negli ambiti della salute, dell'istruzione, della mobilità e dello sviluppo locale, al fine di verificare la rispondenza tra i risultati attesi e le azioni già definite in Bozza. I necessari approfondimenti hanno consentito il passaggio al Preliminare di Strategia nel luglio 2017.

A questo punto si è lavorato all'elaborazione della Strategia e all'ingegnerizzazione delle progettualità individuate, partendo dalla capacità di interpretare la complessità di questo territorio intriso di cultura, ambiente e turismo, nella ricerca delle permanenze dei luoghi, delle tradizioni e delle specificità, incrociandole con i concetti di modernità, attualità e progresso per aspirare ad un traguardo incentrato su uno sviluppo locale in grado di mettere a valore i suoi prodotti, avendo chiare le opportunità legate alla ricca presenza delle tradizioni locali in una visione di trasformazione sostenibile. In data 20 luglio 2018 il Comitato Tecnico Aree Interne ha approvato la **Strategia**<sup>13</sup> ritenendola idonea come presupposto per la sottoscrizione del relativo **Accordo di Programma Quadro**<sup>14</sup>, sottoscritto il 16 Maggio 2019. Nella messa a terra degli interventi, l'Area Nord Est ha subito forti ritardi, in particolare, a causa della diffusione del Covid-19.

---

<sup>12</sup> [https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246419/02Preliminare\\_NordEst\\_Umbria.pdf/5a755079-4307-4dc4-89dd-8c3fa4436300](https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246419/02Preliminare_NordEst_Umbria.pdf/5a755079-4307-4dc4-89dd-8c3fa4436300)

<sup>13</sup> [https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246419/03Strategia\\_NordEst.pdf/bf5403b8-697b-4897-9bad-b8c802e5eef3](https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246419/03Strategia_NordEst.pdf/bf5403b8-697b-4897-9bad-b8c802e5eef3)

<sup>14</sup> <https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246419/04APQ-Nord-Est-Umbria.pdf/8762c5b6-bc55-4def-bd71-079cf7e0c7bd>



### 3.3 Area interna Valnerina

Gli eventi sismici del 2016 hanno aggravato lo *status quo* dell'**Area della Valnerina** impegnando il Comitato Aree Interne a riflettere su come adattare e **semplificare** il proprio metodo per lavorare su questo territorio. Il DLgs 189/2016 ha previsto il supporto del Comitato Tecnico Aree Interne al Commissario straordinario per la ricostruzione nella consapevolezza che occorre mettere al centro del processo la qualità della vita della comunità: uno sviluppo intensivo, con l'aumento del benessere e dell'inclusione sociale di chi vive in quelle aree; uno sviluppo estensivo, con l'aumento della domanda di lavoro e dell'utilizzo del capitale territoriale<sup>15</sup>.

La Valnerina, nell'ambito del percorso di definizione della Strategia Nazionale Aree Interne, ha elaborato il documento "**Bozza di Strategia**"<sup>16</sup>, approvato dal Comitato a dicembre 2017, in cui i **quattordici Comuni** componenti l'Area dichiaravano la loro decisione di mettere a punto una Strategia unitaria, sulla base di una unione delle organizzazioni amministrative, per migliorare la qualità della vita connessa ad uno sviluppo integrato del territorio. A seguire si è sviluppata una fase di ascolto funzionale all'elaborazione del documento di Strategia e all'attività di co-progettazione degli interventi, fatta, tra l'altro, di laboratori di partecipazione per dare la possibilità ai partecipanti di proiettarsi nel futuro e di immaginare, in relazione ai temi della discussione, quali scenari futuri essi ritengono auspicabili per il loro territorio al fine di proporre idee che possano contribuire a realizzare la visione comune dell'Area. Il percorso è stato supportato dagli esperti settoriali del Comitato e della Regione e ha visto il coinvolgimento sul territorio di un elevato numero di attori rilevanti.

<sup>15</sup> <https://www.regione.umbria.it/la-regione/politiche-integrate-territoriali-strategie-aree-interne/area-interna-valnerina-terza-area/fase-programmatoria2>

<sup>16</sup> <https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246433/Bozza+della+Strategia+di+Area+Valnerina/03be1193-1a57-47fe-bc42-5cc16759cb5d>

Si è convenuto che la sfida di questa terza area fosse di riuscire a conciliare l'emergenza pandemica e la ricostruzione - di cui si occupano Protezione Civile e Commissario Straordinario per la Ricostruzione - con il lavoro della SNAI, portando avanti un ragionamento di visione e di strategia di medio e lungo periodo nonostante la situazione di emergenza e l'intensa attività di ricostruzione che si prospettava nell'immediato. Nel contesto di questo lavoro di co-progettazione, il Comitato Tecnico Aree Interne ha dato la possibilità di seguire **un percorso di costruzione della Strategia d'area semplificato**, per garantire tempi di attuazione più celeri e favorire l'avvio degli interventi in Aree che hanno subito gli effetti devastanti del sisma. La semplificazione del processo consiste nella possibilità di approvare un "**Preliminare rafforzato di Strategia d'Area**", che va a costituire la Strategia di Area con l'aggiunta degli indicatori di risultato e schede progettuali. Come evidenziato anche dalla referente delle Aree Interne Regione Umbria durante l'intervista, il processo è stato ulteriormente rallentato dal cambiamento della compagine politica a seguito delle elezioni comunali, con una revisione generale delle direttrici di sviluppo.

I lavori di elaborazione del documento di "**Preliminare rafforzato**"<sup>17</sup> sono iniziati nel mese di gennaio 2018 con lo svolgimento di diversi tavoli di approfondimento tematico e di ascolto funzionali all'elaborazione del documento di strategia. In base alle indicazioni e interlocuzioni emerse nel corso di tali incontri si sono avviate le fasi di analisi e di verifica da parte del Comitato Tecnico, articolate in diversi momenti di confronto con l'Area e con i referenti regionali. A maggio 2019 lo stesso Comitato ha approvato la **Strategia d'Area Valnerina** ritenendola idonea come presupposto per la sottoscrizione **dell'Accordo di Programma Quadro**<sup>18</sup>, di cui "Unità-Accessibilità" ne costituisce in estrema sintesi la visione strategica.



<sup>17</sup> <https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246433/Preliminare+di+Strategia+di+Area+rafforzato+-+Sintesi/8f8c6e09-949a-470b-b15d-578b7dfea8f6>

<sup>18</sup> <https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246433/Accordo+Programma+Quadro+Valnerina+-+mag2021/64db9274-9dee-4128-a060-dcc162ad961c>

## 4 La governance delle Aree Interne della Regione Umbria

---

La Strategia Nazionale per le Aree Interne costituisce il primo tentativo di convertire in un disegno organico di *policy* l'**approccio place-based allo sviluppo**, secondo quanto esplicitato da Fabrizio Barca nel *“Rapporto di valutazione dell’efficacia delle Politiche di coesione”* (2009). La seguente *policy* è retta da una **particolare teoria del cambiamento** che si traduce in un impianto metodologico assai articolato. Specificatamente, la marginalizzazione di queste aree sarebbe il risultato di decenni di azioni politiche “remunerative”, a vantaggio di una classe dirigente che ha prodotto capitale sociale negativo e una scarsa capacità di intermediazione delle risorse disponibili<sup>19</sup>.

Tra i requisiti essenziali individuati per la concretizzazione di una politica *place-based* vi è un'**intensa governance multilivello**, strettamente connessa alla presenza di **competenze elevate e multidisciplinari nella pubblica amministrazione**, oltre che alla disponibilità all'apprendimento, all'adeguamento e alle revisioni in corso di attuazione, nella forma di uno **“sperimentalismo democratico”**. In conclusione, *“possiamo così definire place-based quelle politiche che usano la spesa pubblica e la forza delle istituzioni per destabilizzare equilibri conservativi locali e innescare innovazione strategica attraverso la ricucitura/costruzione di filiere di conoscenza e nuove coalizioni economiche e sociali date dal coinvolgimento discrezionale di attori rilevanti oltre che dei soggetti istituzionali locali”*<sup>20</sup>.

In questo modello di *governance* multilivello, **diversi livelli di governo collaborano e cooperano con i territori locali** per promuoverne lo sviluppo attraverso un processo partecipativo, ognuno dei quali assume proprie funzioni, compiti e responsabilità. Parliamo di una *“governance territoriale”* intesa come azione concertata e sinergica di una **pluralità di attori pubblici e privati** che prendono parte al percorso di sviluppo creando strutture di governo reticolari. Lo sviluppo endogeno del livello locale favorisce l'autonomia del percorso di crescita del sistema economico, a partire dall'importanza del coinvolgimento degli attori locali nel processo di *decision-making*, al fine di garantire una sostenibilità futura nelle conoscenze e delle informazioni esterne internalizzate<sup>21</sup>.

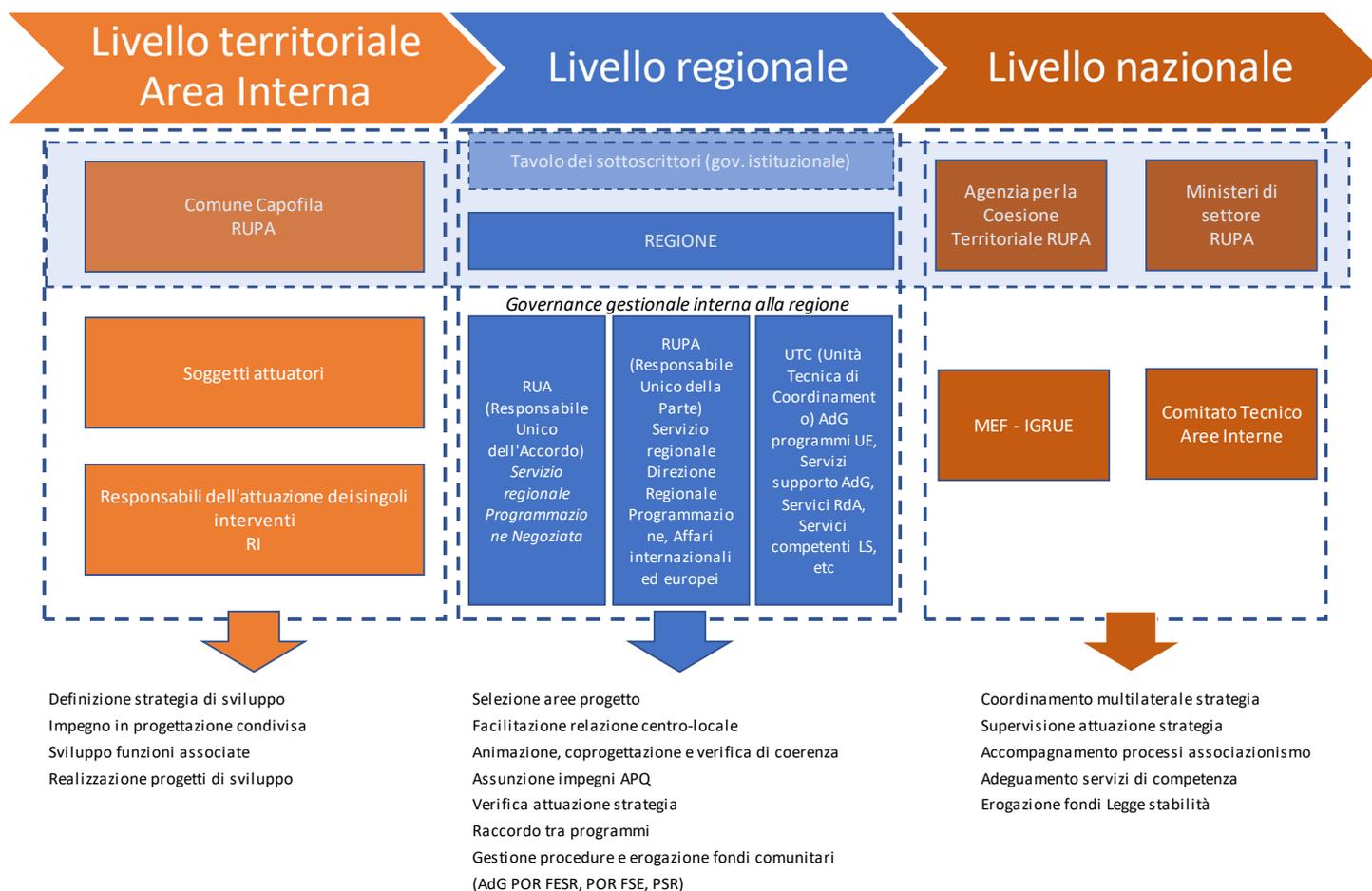
Nei successivi paragrafi il Valutatore indipendente ha inteso analizzare approfonditamente il sistema di *governance* della SNAI Umbria, ripartito nei tre livelli coinvolti. In sintesi, il grafico seguente illustra le diverse strutture che lo costituiscono.

---

<sup>19</sup> Carrosio G. (2020), “Teoria e pratica di un modello policy place-based: la Strategia Nazionale per le Aree Interne”, *XII Giornata Internazionale di Studio INU*, 18 dicembre 2020, Sessione Speciale 03

<sup>20</sup> Lucatelli S., Luisi D. e Tantillo F. (2022), *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli Editore, Roma, p. 95

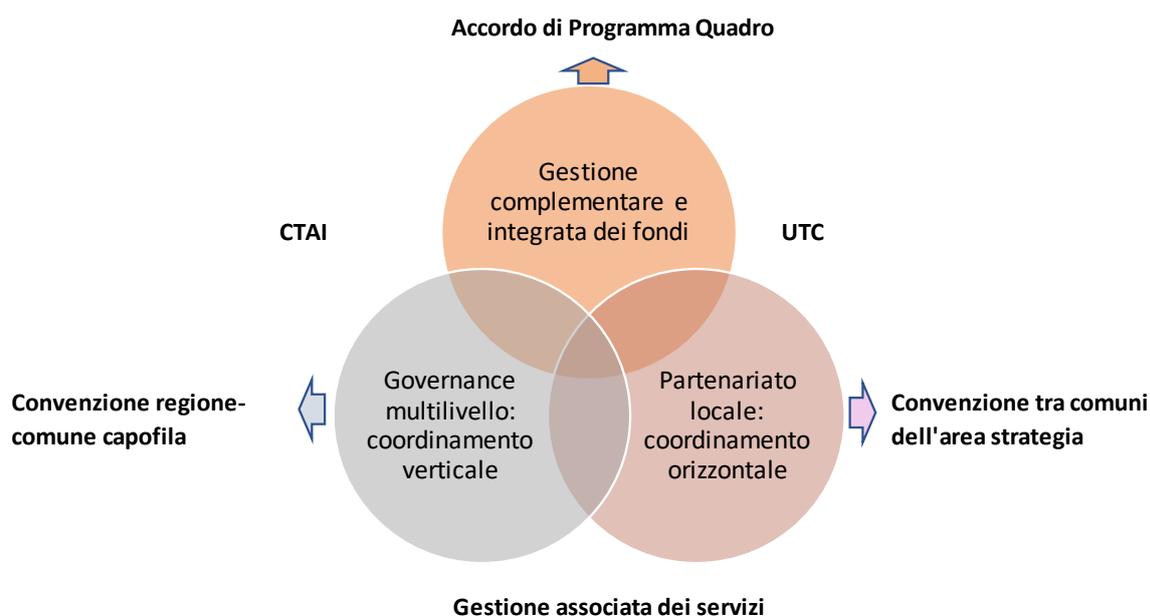
<sup>21</sup> De Guglielmo C. e Anzera C. (2018), “SNAI: Un approccio allo sviluppo tra governance multilivello e cambiamento istituzionale”, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione. Studi di teoria e ricerca sociale*, 4/2018



Per quanto riguarda l'**organizzazione interna alle strutture coinvolte**, si possono individuare i seguenti soggetti che a vari livelli intervengono nel processo e le loro funzioni e responsabilità:

- ❖ "Responsabile Unico delle Parti" (RUPA), il rappresentante di ciascuna delle parti, incaricato di vigilare sull'attuazione di tutti gli impegni assunti dalla Parte rappresentata e degli altri compiti previsti nell'Accordo;
- ❖ "Responsabile Unico dell'Attuazione dell'Accordo di Programma Quadro" (RUA), il soggetto incaricato del coordinamento sulla complessiva attuazione dell'Accordo, che, tenuto conto della normativa regionale in materia di organizzazione degli uffici e del personale, è individuato tra i dirigenti regionali;
- ❖ "Responsabile dell'Intervento", il soggetto individuato nell'ambito dell'organizzazione del soggetto attuatore, quale "Responsabile unico del procedimento" (RUP) ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. 50/2016 e delle linee guida n.3 di ANAC, che inoltre, ad integrazione delle funzioni previste come Responsabile del procedimento, attesta la congruità dei cronoprogrammi indicati nelle relazioni tecniche di competenza e predispone la redazione della scheda-intervento, assumendo la veridicità delle informazioni in esse contenute.

Il modello di *governance* delle Aree Interne può essere illustrato evidenziando gli aspetti programmatici, istituzionali e di politica pubblica, laddove l'**APQ diviene strumento di attuazione di politiche territoriali, integrate**, gestite a livello locale (la gestione associata dei servizi) sulla base di specifiche convenzioni ed accordi istituzionali che coinvolgono tutti i diversi livelli di governance da quello centrale a quelli regionali e locali.



#### 4.1 Livello centrale

Il ruolo **dell'Amministrazione centrale** nella Programmazione e gestione delle Strategie delle Aree Interne si è evoluto nel corso della sperimentazione, in funzione della fase specifica di sviluppo delle Strategie (dalla selezione delle Aree all'attuazione degli APQ) da un coinvolgimento più sostanziale e diretto ad un ruolo più incentrato sul coordinamento strategico e la supervisione. In particolare, il **Comitato Tecnico delle Aree Interne (CTAI)**, istituito con delibera CIPE n.9/2015, rappresenta il principale organo di coordinamento della SNAI, con un ruolo centrale nella selezione delle aree e nel monitoraggio del rispetto dei cronogrammi. Esso è presidiato dal DPCOE della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ne fanno parte le seguenti Amministrazioni centrali: Agenzia per la coesione territoriale, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dell'istruzione, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ANPAL, Ministero della salute, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ANCI – IFEL, CREA, INAP, UPI. È, inoltre, parte del CTAI, la Regione/Provincia autonoma interessata. Inoltre, l'**Agenzia per la Coesione Territoriale** svolge un importante ruolo di accompagnamento all'istruttoria e coordinamento di interventi e progetti, in particolare:

- supporta le Aree nel passaggio dalla Strategia d'area all'Accordo di Programma Quadro;
- cura l'istruttoria per la definizione di impegni ed interventi;
- garantisce l'alta vigilanza sul complessivo processo di attuazione dell'Accordo.

Nell'attuazione del seguente quadro di *governance* e di co-partecipazione delle diverse parti coinvolte, la SNAI Umbria si è confrontata con una serie di criticità nel relazionarsi con **il livello centrale**, specificatamente legate alla **presenza attiva** in fase di programmazione che è tuttavia **venuta meno nella fase di chiusura degli APQ e nella fase attuativa**, associata a **tempistiche particolarmente dilatate** nel caso delle istruttorie, soprattutto in occasione di cambiamenti dei funzionari ministeriali. Particolare difficoltà è scaturita, come già riportato nel corso del Capitolo, nel comprendere le esigenze e specificità dei territori che necessitassero di approcci sperimentali, a causa di una **generale rigidità delle Amministrazioni centrali** e alla **gestione non concorde** di problematiche di simile natura da parte di diversi Ministeri.

Tra i fattori di mitigazione delle seguenti problematicità è stato possibile individuare l'impatto positivo di una serie di elementi, in particolare **la presenza, anche fisica, dei rappresentanti dei Ministeri e delle Amministrazioni centrali sul territorio** in fase di programmazione. Tale approccio ha aiutato ad avvicinare i territori al livello centrale dando così una maggiore credibilità alla Strategia Nazionale Aree Interne.

In questo quadro il livello centrale (DPCoe, ACT, Ministeri) ha svolto un ruolo fondamentale per il raggiungimento dei risultati attesi dalla SNAI, determinando un effetto positivo **nel grado di ingegnerizzazione e nella qualità delle proposte progettuali selezionate**, migliorandone altresì il percorso di attuazione.

In vista della **nuova Programmazione** costituisce elemento fondamentale la **prosecuzione delle azioni virtuose promosse nel periodo 2014-2020**, il rafforzamento del ruolo proattivo e non ostantivo delle Amministrazioni centrali anche in fase attuativa in caso di criticità/necessità di modifiche, adottando strumenti di semplificazione dei processi amministrativi in sede di consultazione e modifica.

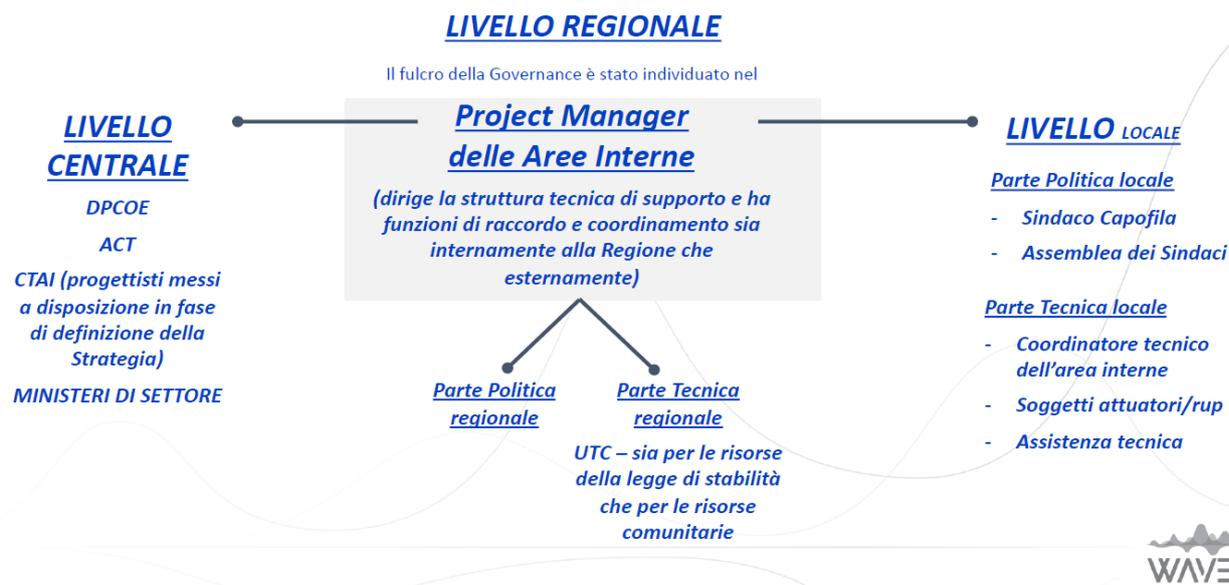
## 4.2 Livello regionale

---

Guardando al successivo **livello di governance**, quello **regionale**, il suo fulcro è stato individuato nella figura del **Project Manager delle Aree Interne**, che dirige la struttura tecnica di supporto e ha funzioni di raccordo e coordinamento sia internamente alla Regione, ovvero la classe politica regionale e la parte tecnica, che esternamente. Specificatamente, il livello regionale:

- individua le Aree progetto da candidare e, d'intesa con il Comitato, le Aree prototipo;
- partecipa e supporta l'attività istruttoria di selezione delle aree progetto;
- affianca i Comuni referenti nell'attività di coinvolgimento del partenariato economico-sociale e degli *stakeholder*;
- partecipa congiuntamente con il Comitato e con i Comuni selezionati al processo di elaborazione dei documenti relativi alla strategia d'area in particolare per quanto concerne la verifica di coerenza con le Strategie regionali,
- partecipa, congiuntamente ai Comuni selezionati, al processo di co-progettazione degli interventi, di armonizzazione delle idee all'interno della "filiera cognitiva" e di ingegnerizzazione dei progetti;
- definisce i criteri di valutazione condivisi, concorre all'individuazione dei risultati attesi, degli indicatori con cui misurarli e dei cronoprogrammi attuativi;
- individua i fabbisogni finanziari per singolo intervento ed azione e dispone il riparto delle risorse disponibili;
- predispone e definisce con il Comitato lo schema di Accordo di Programma Quadro;
- definisce e gestisce le procedure di raccordo tra i Programmi operativi regionali, il Programma di sviluppo rurale e l'Accordo di Programma Quadro;
- stabilisce le procedure attuative e di gestione e controllo dei Programmi operativi.

**Figura 11. La Governance Regionale umbra nella programmazione e nell'attuazione**



Fonte: intervento Regione Umbria percorsi di approfondimento Territorializzazione WAVES, ottobre 2022

In particolare, al fine di garantire un'operatività snella e funzionale per l'implementazione delle attività in capo all'Amministrazione regionale<sup>22</sup>, è stata istituita l'**Unità tecnica di coordinamento per l'attuazione della Strategia d'Area** (di seguito UTC), composta da tutti i rappresentanti dei servizi settoriali coinvolti e dalle AdG dei Programmi, coordinata dal *Project Manager*, sia in forma plenaria che singolarmente, a seconda del settore di riferimento, le cui attribuzioni sono di seguito sintetizzate:

- partecipare alla definizione/elaborazione della Strategia per ciascuna Area individuata;
- verificare la coerenza di tale Strategia con gli strumenti finanziari (POR FSE, POR FESR, PSR, FSC e risorse ordinarie);
- verificare la fattibilità delle proposte progettuali e valutare le stesse in base ai criteri definiti ed in relazione al raggiungimento degli obiettivi e dei risultati finali attesi;
- monitorare l'avanzamento delle attività propedeutiche alla definizione della Strategia;
- monitorare l'avanzamento dei progetti individuati.

Concretamente, in base alla fonte di finanziamento, i beneficiari sono tenuti a rispettare le regole, le procedure e i sistemi di gestione (SI.Ge.Co) specifici applicabili a ciascun Fondo. Il **ruolo dell'UTC nel garantire il raccordo tra Programmi** è, pertanto, un aspetto centrale per la buona gestione e l'efficacia dell'attuazione della Strategia.

In tale contesto, l'**UTC** è composta dai responsabili (o loro delegati) pro-tempore delle Autorità di Gestione dei Programmi comunitari e dai responsabili (o loro delegati) dei servizi regionali competenti nei settori di politica interessati dalla Strategia d'Area, ovvero: l'Autorità di gestione del POR FESR; l'Autorità di gestione del POR FSE; l'Autorità di gestione del PSR; il Servizio programmazione negoziata e politica di coesione; il Servizio programmazione comunitaria; il Servizio politiche attive del lavoro; il Servizio politiche agricole, produzioni vegetali e sviluppo locale; il Servizio trasporti; il Servizio programmazione socio-sanitaria dell'assistenza distrettuale e ospedaliera; il Servizio istruzione, università e ricerca; il Servizio riforme endoregionali e rapporti con le autonomie locali; i responsabili di Azione/misura/attività dei programmi operativi comunitari del FESR, FSE, FEASR che sono stati individuati per materia di competenza.

<sup>22</sup> Fermo restando gli specifici compiti, funzioni e responsabilità assegnate ai servizi regionali implicati in base alle competenze proprie e quelle derivanti dai sistemi di gestione e controllo di ciascun strumento di Programmazione comunitaria.

Nell'attuazione del seguente quadro di *governance* e di co-partecipazione delle diverse parti coinvolte, l'**Amministrazione regionale** si è confrontata con una serie di criticità, specificatamente legate alla necessità di detenere **un presidio stabile e continuo di indirizzo politico e di coordinamento/supporto tecnico alle tre Aree Interne** – sia in fase di programmazione che di attuazione – garantendo il coinvolgimento e l'attenzione costante dei servizi regionali competenti per materia sulle Strategie. Particolare difficoltà è scaturita dalla **mancaza di risorse destinate all'Assistenza Tecnica** riservata esclusivamente all'apparato amministrativo regionale, il che ha comportato una maggiore attivazione delle risorse interne preesistenti.

Tra i fattori di mitigazione delle seguenti problematicità è stato possibile individuare l'impatto positivo di una serie di elementi:

- Il ruolo centrale del **Project Manager** (PM) e della relativa **struttura tecnica** (Servizio Regionale di Coordinamento) sia nelle relazioni interne regionali che nei confronti delle Aree e degli altri soggetti coinvolti;
- L'istituzione dell'**Unità Tecnica di Coordinamento della Strategia Aree Interne**, attivabile sia in forma plenaria che singolarmente a seconda del settore di riferimento – sia nella fase programmatoria che attuativa –.

In questo quadro il livello regionale ha svolto un ruolo fondamentale per il raggiungimento dei risultati attesi dalla SNAI, come emerso chiaramente anche dalle indagini dirette condotte dal Valutatore indipendente (► Cap. 5), determinando un effetto positivo **nel grado di ingegnerizzazione e nella qualità delle proposte progettuali selezionate**, migliorandone altresì il percorso di attuazione.

In vista della **nuova Programmazione** costituisce elemento fondamentale la **prosecuzione delle azioni virtuose promosse nel periodo 2014-2020**, il rafforzamento del presidio regionale sul territorio sia a livello di *Project Manager* che dell'UTC e il miglioramento della gestione e del consolidamento delle relazioni interne alla SNAI Umbria.

### 4.3 Livello locale

---

Al successivo **livello di governance**, il livello **locale**, le **Associazioni di Comuni** sono i partner privilegiati per la definizione della Strategia di sviluppo d'Area e per la realizzazione dei progetti di sviluppo sui territori condividono gli obiettivi da perseguire, si impegnano alla costruzione di progettualità condivise e alla loro realizzazione e garantiscono in particolare:

- il coinvolgimento di tutti i soggetti rilevanti e rappresentativi del territorio in tutte le fasi del percorso;
- l'elaborazione della bozza di idee per la discussione anche tramite l'affidamento di un servizio tecnico;
- la costruzione in collaborazione con Regione e Comitato del documento "Preliminare alla definizione della strategia: priorità d'intervento";
- la co-progettazione degli interventi;
- l'espletamento della fase di scouting nei confronti dei soggetti portatori di interessi e contributi;
- la produzione del documento definitivo "Strategia di Area";
- l'attuazione delle azioni e degli interventi nei tempi e con le modalità prefissate.

**La gestione operativa a livello locale** prevede, inoltre, l'individuazione del "**soggetto gestionale**" identificato nel **Comune referente di ogni Area**, come stipulato dalle Convenzioni firmate tra Regione Umbria e Comuni capofila delle Aree Strategia, secondo le quali il Comune capofila, in rappresentanza di tutti i Sindaci dell'area, si impegna a:

- porre in essere ogni misura necessaria per la Programmazione, la progettazione e l'attuazione delle azioni concordate;

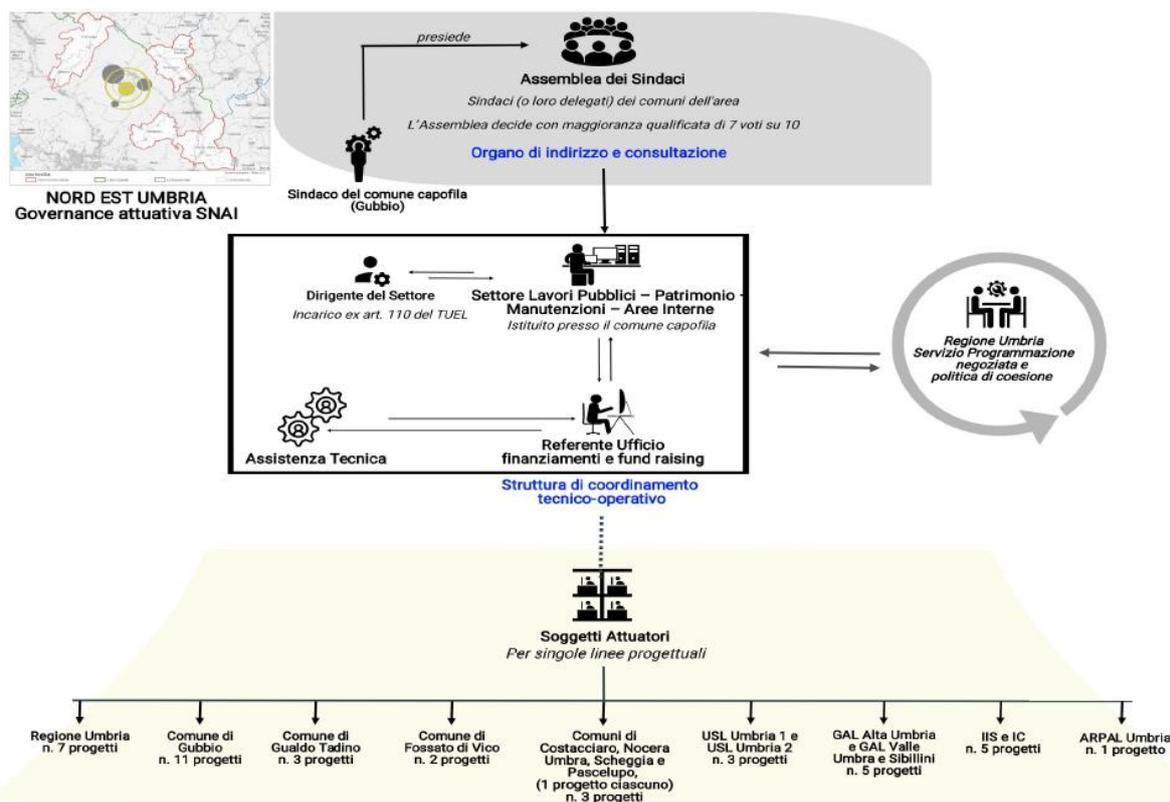
- attivare tutte le necessarie misure organizzative (risorse strumentali, tecniche e di personale) necessarie alle attività di gestione, monitoraggio e valutazione di efficacia del piano degli interventi e degli impegni previsti;
- utilizzare appieno e in tempi rapidi tutte le risorse finanziarie individuate nell'Accordo rispettando i termini concordati e garantirà la piena collaborazione, in qualità di Soggetto capofila, con gli altri sottoscrittori.

**L'Assemblea dei Sindaci**, organo di indirizzo della Strategia d'Area, segue le diverse fasi attuative e garantisce la tenuta complessiva della visione strategica.

Il ruolo di accompagnamento svolto dal **Responsabile Unico dell'Attuazione (RUA)**, così come previsto dall'APQ, agevola il rapporto fortemente collaborativo con tutti i soggetti coinvolti dalla strategia, sia locali che regionali, contribuendo in maniera sostanziale al superamento delle inevitabili difficoltà attuative e favorendo la creazione di un gruppo di lavoro comune che si confronta sui diversi temi e cerca soluzioni condivise ed efficaci.

Di seguito, a titolo di esempio, si raffigura uno schema-tipo della governance locale, in particolare per quanto riguarda l'Area del Nord Est Umbria. In realtà, lo schema è lo stesso per tutte e tre le Aree, con la differenza che, nel Sud Ovest Orvietano, c'è un unico referente tecnico in luogo di un ufficio.

**Figura 12 - Schema-tipo di governance dell'Area Nord Est Umbria**



Nell'attuazione del seguente quadro di *governance* e di co-partecipazione delle diverse parti coinvolte, la Regione Umbria si è confrontata con una serie di criticità, specificatamente legate alla **gestione in ottica unitaria di processi condivisi tra diversi Comuni**, i quali sperimentavano per la prima volta tale metodologia di Programmazione. Particolare **difficoltà** è scaturita dai **ricambi amministrativi-politici dei sindaci delle Aree** e ciò ha portato in alcuni casi a tentativi di rimessa in discussione delle scelte assunte nell'ambito delle singole Strategie. Analogamente, i ricambi delle strutture tecniche, Coordinatori tecnici dell'Area e RUP, hanno determinato un rallentamento

nell'attuazione degli interventi e difficoltà nel far comprendere ai nuovi soggetti la visione unitaria della Strategia.

Tra i fattori di mitigazione delle seguenti problematiche è stato possibile individuare l'impatto positivo di una serie di elementi:

- il ruolo della **Regione** che ha stimolato le Aree nel processo di apprendimento *on going*;
- il ruolo del **Sindaco del Comune capofila** per la tenuta coesa dell'Area, ma anche dei Sindaci dei comuni che hanno avuto una continuità politico-amministrativa;
- la promozione e supporto da parte della Regione nello sviluppo dei **processi di associazionismo tra i Comuni** – il cui esempio è rappresentato dal progetto Governance – come strumento per rafforzare l'identità unitaria dell'Area;
- la promozione della **costituzione di Uffici Aree Interne** nei comuni capofila e utilizzo dell'Assistenza Tecnica.

In questo quadro i sistemi intercomunali, al pari delle Regioni, appaiono fondamentali per il raggiungimento dei risultati attesi dalla SNAI. Determinante è il ruolo del territorio e la sua organizzazione, soprattutto in presenza di esperienze precedenti di Programmazione e lavoro comune. In questi casi, è emersa anche una maggiore **capacità di coinvolgimento** dei soggetti rappresentativi e rilevanti del territorio, sia nella fase di costruzione delle Strategie che in fase attuativa. Tuttavia, la capacità amministrativa dei Comuni ha in alcuni casi riscontrato problematiche da imputare alla carenza di risorse professionali adeguate e all'impossibilità di reperirle rapidamente. Per gli enti locali, tale restrizione ha avuto un peso enorme anche nell'attuazione di interventi delle Politiche di coesione, potendo attingere alle risorse per Assistenza Tecnica solo successivamente all'adozione dell'APQ.

In vista della **nuova Programmazione** costituisce elemento fondamentale la **prosecuzione delle azioni virtuose promosse nel periodo 2014-2020**, il rafforzamento del ruolo svolto dall'Assistenza Tecnica, affinché questa sia più efficace soprattutto in relazione al livello locale, nonché la promozione di **azioni di capacità amministrativa** da parte della Regione a favore degli Enti locali, anche sulla base dell'esperienza maturata nell'ambito della Strategia dello Sviluppo Urbano Sostenibile con i Laboratori operativi tematici (LUCÉ), in cui la parte tecnica offriva un supporto a servizio delle scelte strategiche.

**La costituzione e il rafforzamento di un sistema intercomunale permanente** appare una condizione sine qua non nella definizione di nuclei istituzionali e tecnici in grado di rapportarsi con i diversi soggetti sottoscrittori dell'APQ, al fine di superare eventuali gap di capacità e competenza che, in fase di attuazione, i sistemi intercomunali potrebbero evidenziare. Quest'elemento dovrebbe essere incentivato e supportato, dove assente, e sviluppato e rafforzato, dove presente, con l'essenziale coinvolgimento delle Regioni in quanto titolari della cruciale funzione di supporto territoriale.

## 5 La Strategia delle Aree Interne umbre: dalla visione ai risultati conseguiti

I paragrafi successivi delineano i punti salienti dell'applicazione della Strategia nelle Aree Interne della Regione Umbria, dalla descrizione della dotazione finanziaria complessiva fino ad analizzare nel dettaglio lo stato degli interventi per ciascuna Area.

### 5.1 Dotazione finanziaria complessiva

L'Accordo di Partenariato ha dato alcune **indicazioni generali** con riferimento alle fonti di finanziamento della Strategia Nazionale Aree Interne:

- ✓ ha indicato nei **Fondi FESR, FSE, FEASR e FEAMP**, le fonti di finanziamento della linea di azione diretta allo sviluppo locale;
- ✓ ha stabilito che, solo una volta assicurata dalle Regioni la quota di Fondi SIE, si sarebbe resa disponibile quella volta ad adeguare i servizi essenziali di salute, istruzione e mobilità finanziati da risorse aggiuntive della **Legge di Stabilità**;
- ✓ ha stabilito gli **ambiti di intervento** dei Fondi SIE identificati nella tutela del territorio, valorizzazione delle risorse naturali e culturali e turismo sostenibile, sistemi agro-alimentari e sviluppo locale, risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile, saper fare e artigianato;
- ✓ ha indicato la possibilità di affiancare all'Accordo di Programma Quadro, strumento di Programmazione negoziata, **l'utilizzazione di altri strumenti** come gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) e il *Community Lead Local Development (CLLD)*.

Le modalità con cui il FESR e il FSE possono contribuire alla SNAI sono disciplinate dall'Accordo di Partenariato e comprendono *“la concentrazione di parte delle risorse previste dagli Obiettivi Tematici dei PO – in maniera coerente con gli ambiti selezionati dalla Strategia aree interne e i fabbisogni dei territori – sulle aree selezionate; il ricorso all'ITI per assicurare il perseguimento di priorità strategiche territoriali specifiche e l'integrazione con gli altri Fondi comunitari; una riserva finanziaria specifica per le aree interne all'interno dei bandi relativi all'intero territorio”*<sup>23</sup>.

Per quanto riguarda il FEASR è prevista *“la concentrazione di specifiche misure o di combinazioni di misure per le aree interne, in coerenza con l'analisi dei fabbisogni di ciascun PSR e in modo tale da garantire una priorità per le aree interne selezionate; l'utilizzo del CLLD o di progetti pilota previsti dall'art. 35 (cooperazione) del regolamento sullo sviluppo rurale, selezionati secondi le disposizioni pertinenti della regolamentazione sullo sviluppo rurale; una riserva finanziaria specifica per le aree interne all'interno dei bandi relativi all'intero territorio”*<sup>24</sup>.

La Legge n.147/2013 (Legge di stabilità 2014) ha stanziato un importo di 90 Mln di € per il triennio 2014-2016 per l'avvio sperimentale della Strategia, destinando all'Area pilota di ciascuna Regione circa 3,7 Mln di €, per il riequilibrio dell'offerta dei servizi di base delle Aree Interne (mobilità, salute, istruzione). Al raggiungimento degli obiettivi dei progetti pilota, per quanto riguarda lo sviluppo locale, concorrono, poi, tutti i Fondi strutturali e di investimento della programmazione 2014-2020 (FESR, FSE, FEASR) ed eventualmente il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. Gli interventi afferenti alla tematica delle aree interne potranno essere sostenuti, nei limiti di ammissibilità attraverso i Programmi Operativi della politica regionale di coesione, rispetto ai quali la Regione Umbria ha previsto una riserva di risorse dedicate alle Aree Interne (Risoluzione del Consiglio regionale n. 337/2014 con la quale è stato approvato il Quadro Strategico Regionale dell'Umbria) pari almeno all'1% del totale delle risorse previste in tali Programmi operativi (importo stimato in circa 15 Mln di €).

Nel complesso le risorse destinate alle Aree Interne ammontano a circa 36 mln di euro e sono riepilogate – distinte per Fondo di provenienza - nella Tabella che segue.

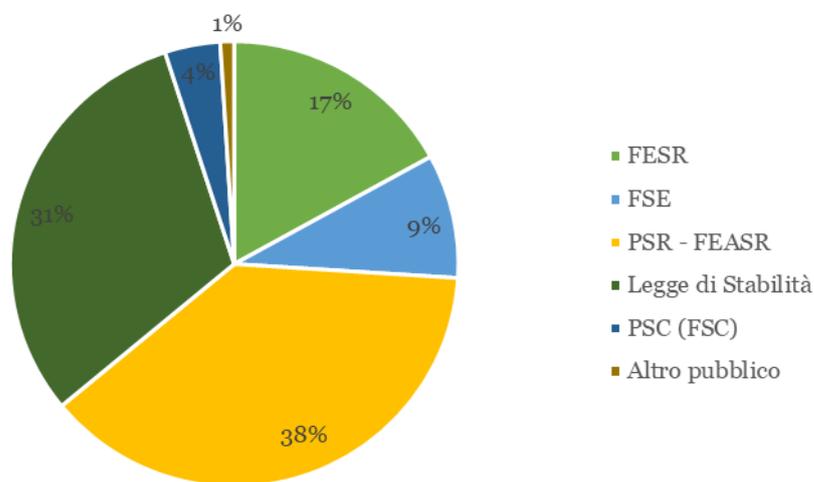
<sup>23</sup> Accordo di Partenariato 2017 - Sezioni 3 e 4, pp. 717

<sup>24</sup> Accordo di Partenariato 2017 - Sezioni 3 e 4, pp. 718

**Tabella 15 Dotazione finanziaria SNAI 2014-2020 in Umbria**

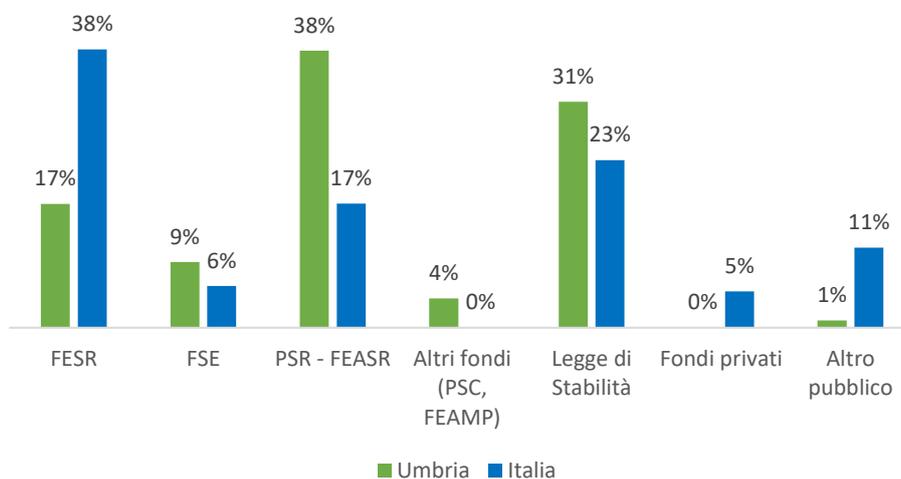
Strumento	Competenza	Quota	Percentuale
FESR	Comunitaria	6,26 Mln €	17%
FSE	Comunitaria	3,52 Mln €	9%
PSR - FEASR	Comunitaria	13,60 Mln €	38%
Legge di Stabilità	Nazionale	11,35 Mln €	31%
PSC (FSC)	Nazionale	1,03 Mln €	4%
Altro pubblico	Nazionale	0,33 Mln €	1%
<b>Totale</b>		<b>36,09 Mln €</b>	<b>100%</b>

Fonte: documentazione amministrativa regionale



Confrontando la composizione percentuale della dotazione finanziaria della SNAI (**Figura 13**) della Regione Umbria rispetto alla media nazionale – analizzata nel precedente paragrafo 2.3 – è possibile evidenziare alcune significative differenze.

**Figura 13 - Dotazione finanziaria per Fondo della Strategia, comparazione Umbria-Italia**



La dotazione finanziaria della SNAI umbra si caratterizza per un **peso percentuale maggiore della componente PSR-FEASR** (38% rispetto ad una media nazionale del 17%), a discapito soprattutto del FESR (con percentuali identiche ma invertite). Dal lato FSE, invece, si registra una percentuale leggermente superiore a livello regionale (9%) rispetto alla media delle Aree interne italiane (6%).

Nella ripartizione, tra le aree progetto, del budget complessivo per l'attuazione della Strategia Aree Interne, sono stati presi in considerazione più elementi che, a partire dai pochi indicatori statistici ufficiali ed aggiornati disponibili per il livello comunale, sono considerati rappresentativi della realtà, delle caratteristiche, delle criticità delle Aree Interne.

Rispetto alle modalità e ai criteri di ripartizione, accanto alla dimensione demografica delle Aree Interne – misurata attraverso indicatori considerati chiave in quanto fortemente rappresentativi delle caratteristiche peculiari di tale Strategia e quindi della *mission* ad essa assegnata – è stata prevista anche una dotazione delle risorse (pari al 20%) predefinita in parti uguali tra le tre Aree per garantire a ciascuna strategia un livello di efficacia minimale. A tal fine, il riparto è il frutto dell'applicazione dei seguenti criteri e del relativo peso ad essi associato:

- 20% delle risorse assegnato in parti uguali tra le tre aree quale dotazione predefinita (livello minimo di efficacia dell'azione);
- 40% delle risorse assegnato sulla base della popolazione residente per ciascuna Area rilevato al 2011 (dimensione demografica in termini assoluti);
- 20% delle risorse assegnato sulla base dell'indice di variazione demografica tra il 2001 e il 2011 (indice di spopolamento delle aree e misura del declino socio-economico);
- 20% delle risorse assegnato in base alla densità abitativa (determinazione dell'impatto che la pressione antropica esercita sull'ambiente e misura del declino socio-economico).

La **suddivisione finanziaria complessiva tra le tre Aree interne umbre** è risultata la seguente:

- Area Sud Ovest Orvietano: 12,34 mln €;
- Area Nord Est Umbria: 11,86 mln €;
- Area Valnerina: 11,89 mln €.

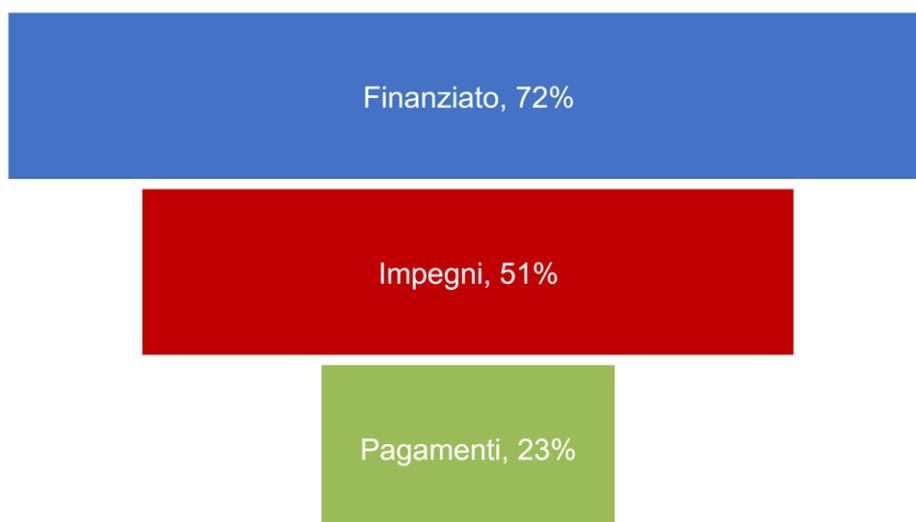
## 5.2 Stato di attuazione complessivo

---

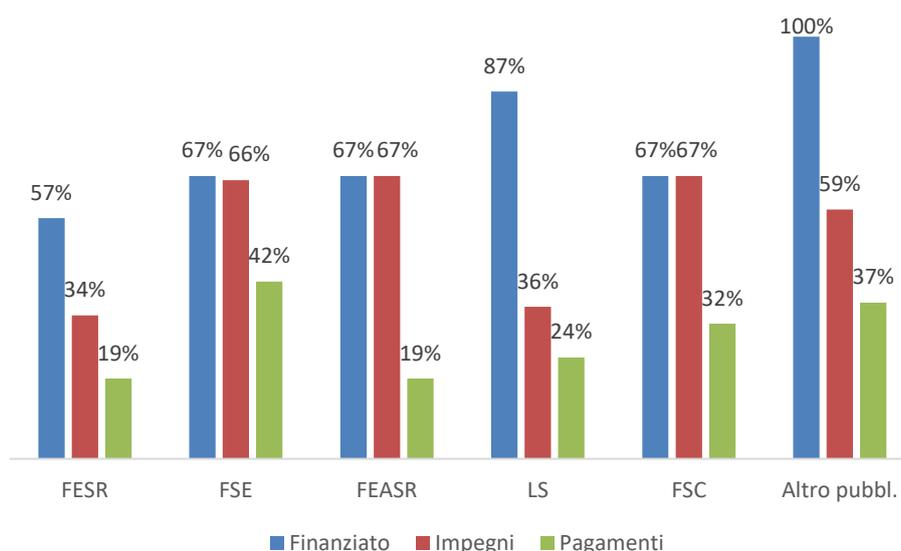
Una prima *overview* sullo stato di attuazione complessivo della SNAI nella Regione Umbria viene fornita di seguito, dopodiché lo stato degli interventi verrà analizzato in modo più approfondito all'interno dei paragrafi specifici dedicati a ciascuna Area interna (► par. 5.3.3, 5.4.3, 5.5.3).

A dicembre 2022, l'attuazione della Strategia in Umbria mostra una **buona performance**, soprattutto se paragonata a quella delle altre regioni italiane. Nonostante il ritardo nell'avvio della SNAI rispetto agli altri Programmi regionali e nonostante l'incidenza sulle tempistiche di alcuni aspetti esterni - quali il sisma, la pandemia da Covid-19, la recente crisi energetica - che hanno influito negativamente sulle diverse fasi del percorso SNAI, ad oggi **i progetti finanziati coprono il 72% della dotazione disponibile**, la quota degli impegni raggiunge il 51%, mentre quasi un quarto (23%) dell'ammontare è stato già pagato ai beneficiari dei progetti conclusi.

**Figura 14 - Stato di attuazione finanziaria della SNAI in Umbria a dicembre 2022**



**Figura 15 - Stato di attuazione finanziaria della SNAI in Umbria per Fondo a dicembre 2022**



Analizzando il grafico (**Figura 15**) che mostra la situazione distinta per Fondo, a parte la componente residuale (altro pubblico) è possibile notare come lo stato di avanzamento maggiore si registri in corrispondenza del FSE, che ad esempio, rispetto al FSC ed al FEASR, mostra percentuali identiche di quota finanziata ed impegnata, ma ha già raggiunto un 42% di pagamenti, rispetto al 32% sul FSC e al 19% sul FEASR. Ciò, nonostante alcune difficoltà procedurali emerse durante il percorso, su tutte la difficoltà nella rendicontazione delle risorse da parte delle imprese sociali del terzo settore beneficiarie di contributi.

Per quanto riguarda il FESR, invece, oltre ai fattori esogeni di cui sopra e l'avvio scaglionato delle Aree, occorre considerare che gran parte degli interventi riguardano lavori infrastrutturali, che hanno una genesi ed una realizzazione indubbiamente più lente, in particolare per la complessità degli interventi di recupero di beni immobili di valore culturale. A conferma di ciò, concentrando l'attenzione sulla **sola quota FESR**, il grafico seguente evidenzia come la maggior parte delle risorse siano state indirizzate alle Azioni del POR FESR finalizzate alla valorizzazione del patrimonio culturale, storico-architettonico e museale.

# I numeri dell'attuazione: il contributo del FESR alla SNAI

## I driver per lo sviluppo economico delle aree

3,30  
mln €

### VALORIZZAZIONE BENI CULTURALI

Azioni volte alla valorizzazione del patrimonio culturale, storico-architettonico e museale al fine di sfruttare il potenziale culturale dell'area sia legato ai principali attrattori che quelli minori diffusi sul territorio.

0,60  
mln €

### ECONOMIA SOCIALE

Interventi di rafforzamento dell'economia sociale attraverso azioni innovative di welfare territoriale, progetti sperimentali del terzo settore.  
Bando integrato FESR ed FSE

0,94  
mln €

### VALORIZZAZIONE RISORSE AMBIENTALI

Azioni di ripristino e valorizzazione della rete dei percorsi storici e naturalistici dedicati al turismo sostenibile nelle aree di rilevante interesse ambientale, storico-culturale e paesaggistico.

0,02  
mln €

### DIGITALIZZAZIONE

Estensione delle infrastrutture di rete (progetto Wi-Fi Umbria)

1,36  
mln €

### SOSTEGNO ALLE IMPRESE

Azioni per il sostegno agli investimenti di imprese culturali, creative, del turismo, artigianali, nonché di filiere di prodotti tradizionali e tipici.

0,04  
mln €

### ASSISTENZA TECNICA

Azioni di supporto tecnico-specialistico per l'elaborazione delle Strategie d'area

## 5.3 Area Interna Sud Ovest Orvietano

### 5.3.1 La visione strategica e la logica di intervento

L'Area Orvietana è notevolmente estesa: comprende complessivamente venti Comuni per una dimensione territoriale di 1.187 km<sup>2</sup> ed una densità di popolazione medio-bassa pari a 52,7 abitanti per km<sup>2</sup>, circa la metà del valore medio regionale pari a 104,5. Il territorio è costituito dal 55% di Comuni classificati come "intermedi" mentre il 45% sono considerati "periferici", secondo il modello di classificazione territoriale, comprendendo due Province, due ex Comunità Montane, due GAL e quattro ambiti territoriali per i servizi socio-sanitari.

Figura 16. La mappa dell'Area Interna Sud-Ovest Orvietano e il Logo della strategia



Figura 17 - I principali indicatori caratterizzanti l'Area

## SUD OVEST ORVIETANO

Regione Umbria – Province di Terni e Perugia

Ente capofila – Comune di Orvieto



<b>Comuni</b>	20				
<b>Popolazione</b> (ISTAT 01.01.2018)	60.470 ab				
<b>Superficie</b> (km <sup>2</sup> )	1.187,16				
<b>Altitudine</b> (slm)	395				
<b>Zona altimetrica</b>	Collina interna				
<b>Classificazione comuni Aree Interne (AI)</b>	Intermedi, Periferici				
<b>Sismicità</b> (grado)	Medio-alta, Medio-bassa				
<b>Nr di comuni per fasce di popolazione</b>					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
1	12	5	0	1	1

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

A partire dalla fase di *screening* delle domande di Area nelle forma di “*mappa di Comunità*”, ovvero la rappresentazione dei valori territoriali percepiti dalla comunità locale in merito alle caratteristiche dei luoghi e delle tradizioni culturali ad essi collegate, alle tendenze demografiche in atto nel breve e nel medio periodo, alle dinamiche ambientali e ai servizi di cittadinanza disponibili e dopo aver applicato una metodologia che tiene conto del grado di perifericità dell'Area e dei suoi andamenti socio-demografici, la Giunta regionale ha individuato l'Area Sud Ovest quale **area pilota della Strategia**. Si tratta di un'area che, per le peculiarità e potenzialità presenti, ha agito da *leader* per le altre Aree Interne istituendo un prototipo rappresentativo a livello regionale basato su un modello alternativo di sviluppo per il rilancio economico del territorio.

La strategia elaborata per l'Area Sud-Ovest prende spunto dai **gravi problemi strutturali di abbandono** che ne caratterizzano il territorio, con conseguenze negative sulla sostenibilità dell'offerta dei servizi, ma anche in termini di vero e proprio dissesto idrogeologico. La perdita di popolazione e i tassi di invecchiamento della popolazione superiori alla media regionale e nazionale, sono controbilanciati dalla crescita sostenuta, all'interno dei Comuni dell'Area, di nuovi abitanti provenienti da Paesi esteri. Viene riportato l'esempio virtuoso del Comune di Ficullev “*dove nel 2015 gli stranieri rappresentavano il 12% della popolazione, il 50% dei quali con un buon livello di scolarizzazione*”. Si assiste anche all'arrivo di nuovi residenti provenienti dall'Italia: pensionati di ritorno ai loro luoghi di origine, giovani imprenditori dediti a professioni creative o a settori legati all'innovazione. Questi ultimi, in genere provenienti da altre Regioni italiane, sono attratti dalla qualità della vita sul territorio, dalla vicinanza con Roma e Firenze, e rappresentano una tendenza importante, che si manifesta da anni e che è necessario incentivare – ovvero il “**Back-to-the-Land movement**” e il fenomeno della **neo-ruralità**.

In ambito economico, il **settore agricolo** è quello che ha subito le maggiori trasformazioni con una variazione percentuale negativa della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) pari al 25,8% tra il 2000 e il 2010.

L'abbandono dell'agricoltura e della manutenzione del territorio collinare ed un eccessivo consumo di suolo in pianura, oltre a gravare sul reddito della popolazione, ha causato un **costo economico-ambientale** in termini di peggioramento della vulnerabilità e del rischio idrogeologico. Una situazione evidente nell'analisi delle principali problematiche del sub-bacino idrografico: ridotto deflusso idrico di magra dei corsi d'acqua, ridotta presenza di boschi in grado di rallentare il deflusso nei periodi di maggior portata, artificializzazione degli alvei indotta dagli interventi per la mitigazione dei fenomeni

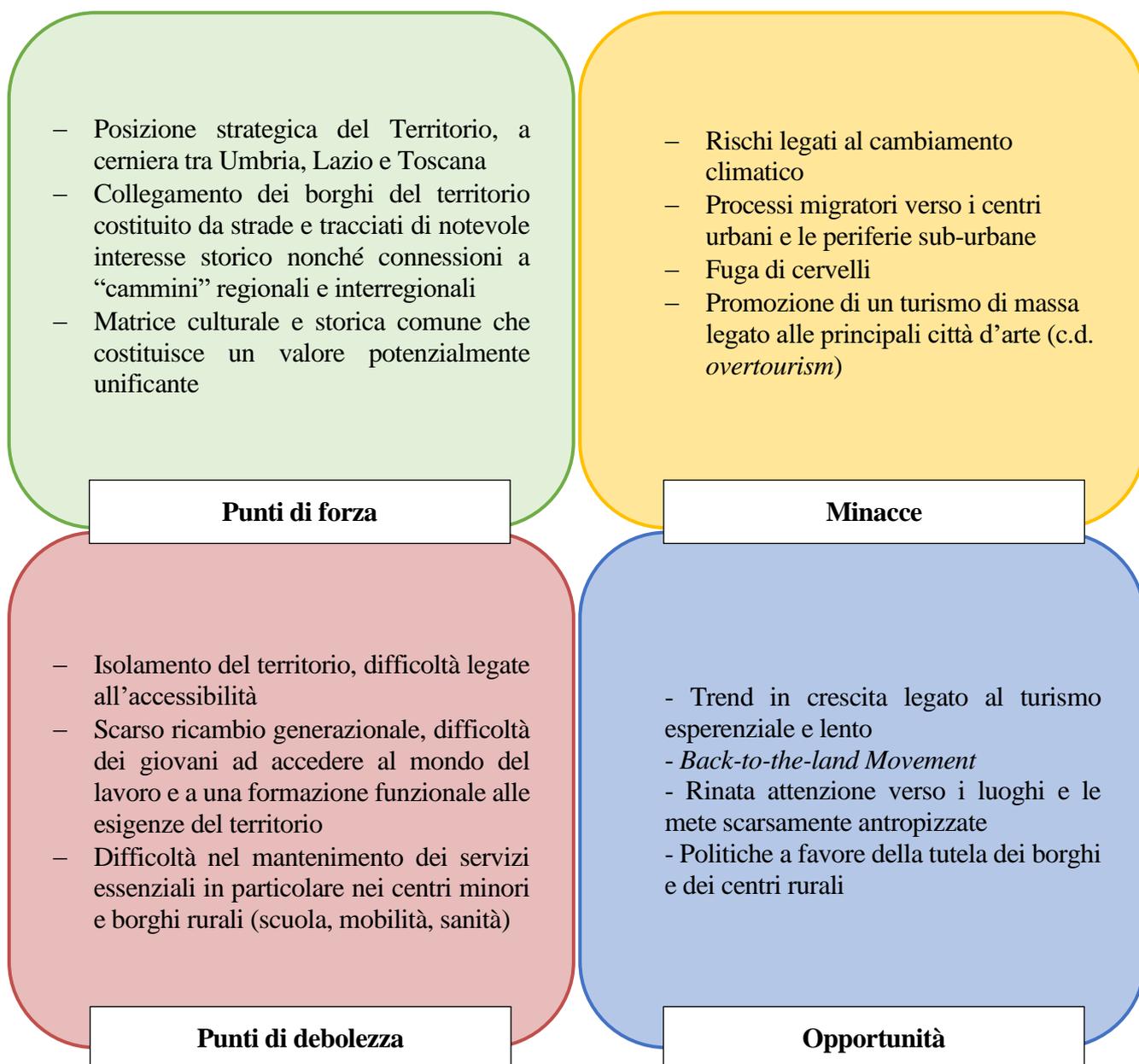
di erosione e dalla realizzazione di manufatti, anche di cospicue dimensioni (aree artigianali) nelle aree di espansione naturale. Questa fragilità del territorio si è manifestata tragicamente con l'alluvione del novembre 2012 che ha causato l'allagamento di molti centri abitati, l'interruzione di un elevato numero di strade e danni ad alcune infrastrutture di prima necessità.

Tra i settori economici che sono invece cresciuti, vi è il **turismo legato prevalentemente alla natura e ai beni culturali**, anche grazie alla diffusione delle politiche di *branding* regionale "Umbria cuore verde d'Italia". I tre punti di forza identificativi e attrattivi della "destinazione Umbria" ritrovano pienamente nel Sud Ovest Orvietano un testimone d'eccellenza: ambiente e paesaggio; storia, cultura, eventi, esperienze; armonia, spiritualità, autenticità. Intorno a questi tre punti ruota la riagggregazione dell'offerta turistica che dovrà caratterizzare nei prossimi anni la percezione dell'Umbria e dell'Orvietano sui mercati nazionali e internazionali. Già da oggi il turismo attratto dall'area è un turismo "lento", esperienziale, teso alla riscoperta e al godimento di situazioni autentiche e profonde, valoriale e "memorabile" sul piano del personale arricchimento, nella sfera della conoscenza e in quella emozionale.

L'Orvietano con ben 28 luoghi della cultura statali e non statali, si caratterizza come il **comprensorio umbro in grado di far registrare il maggior numero di arrivi di turisti**, in particolare stranieri. L'area possiede ancora grandi margini di valorizzazione, legati ad una migliore fruizione dei beni culturali, alla presenza di centri e nuclei antichi, alla bellezza del paesaggio storico e a produzioni agroalimentari di grande qualità. Uno dei limiti ancora attuali dell'offerta territoriale a fini turistici è relativo alla frammentazione delle proposte di promozione dei beni culturali e del turismo, portate avanti troppo spesso da singoli comuni, associazioni o operatori non in rete tra di loro. Il territorio sta lavorando già da tempo per rispondere a questa criticità, in particolare dagli inizi del 2000, è stata sviluppata una collaborazione tra otto Comuni dell'ambito Orvietano, unitamente alla Soprintendenza per i Beni Archeologici dell'Umbria, alla Regione Umbria e alla Provincia di Terni, per la creazione di un Parco Archeologico Ambientale dell'Orvietano (PAAO).

Per quanto attiene alla **gestione dei servizi essenziali** - Istruzione, Sanità e Mobilità – essi risentono fortemente della condizione di marginalità dell'area, della diminuzione della popolazione e dell'invecchiamento: l'ambito scolastico e della formazione non hanno ancora individuato nell'Area una visione specialistica e orientata alle vocazioni del territorio; il problema principale legato alla sanità è invece quello dei ricoveri inappropriati che rivelano la difficoltà della popolazione ad essere servita adeguatamente dalla rete territoriale; l'assenza dell'alta velocità penalizza i pendolarismi, l'accessibilità turistica e l'attrattività di nuovi residenti.

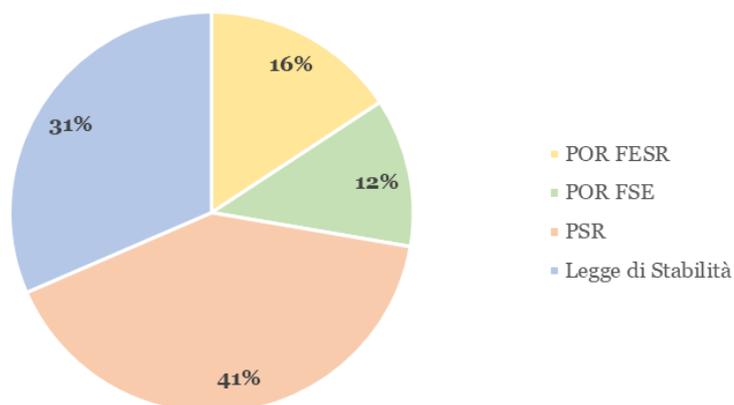
**L'idea guida della Strategia** richiama un **approccio integrato alla filiera della conoscenza**, tra innovazione e tradizione. Tradizione nel senso di una riappropriazione dei saperi e delle identità locali: il patrimonio culturale ed il patrimonio naturalistico-ambientale costituiscono il "motore" della potenziale rinascita di questo territorio. Valorizzazione e messa in rete delle opportunità, creazione di filiere integrate multisettoriali, responsabilità verso la gestione dei beni comuni e la messa in sicurezza del territorio.



### 5.3.2 Le risorse e i cambiamenti attesi

Il valore della Strategia del Sud Ovest Orvietano ammonta a **12,34 mln di euro**, di cui il 16% per interventi cofinanziati con le risorse del POR FESR 2014-2020, il 12% per interventi cofinanziati con le risorse del POR FSE 2014-2020, il 41% per interventi cofinanziati con le risorse del PSR/FEASR ed il 31% per interventi cofinanziati con le risorse della Legge di stabilità e altre fonti finanziarie nazionali.

**Figura 18. Ripartizione per Fondo delle risorse destinate all'Area Interna Sud Ovest Orvietano**



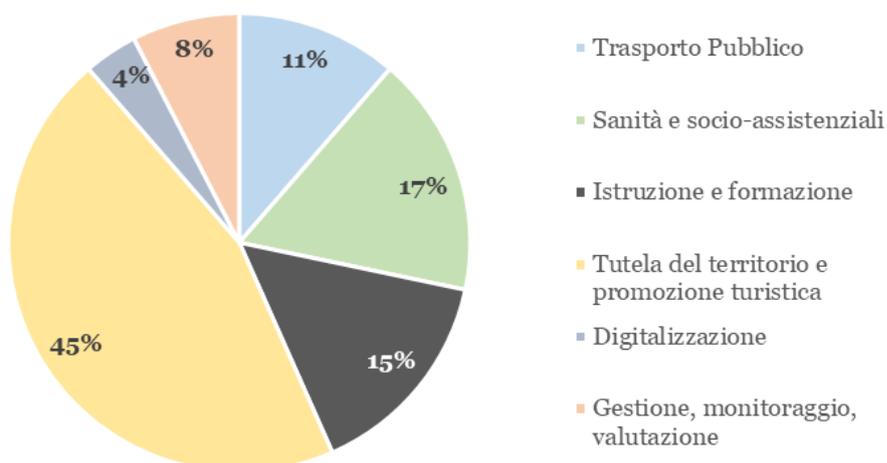
Fonte: elaborazione del valutatore su dati di monitoraggio

In termini percentuali (**Figura 19**), una parte significativa delle risorse è stata destinata a finanziare “Progetti di sviluppo locale”, essendo riferibili a progetti che sono volti a promuovere la tutela attiva del territorio e delle comunità locali, nonché la valorizzazione delle risorse naturali e culturali.

Equiparabile rilevanza finanziaria assumono invece gli interventi che rientrano nella prima classe di azioni e perseguono un miglioramento delle precondizioni, ovvero l’adeguamento dei servizi essenziali quali istruzione, sanità e mobilità.

La Strategia del Sud Ovest Orvietano evidenzia una particolare attenzione nella **conservazione delle risorse ambientali e culturali**, nella manutenzione del capitale naturale e la prevenzione dai rischi idrogeologici, attività che favoriscono contestualmente la definizione di principi economici riconducibili al filone del **turismo naturalistico e di comunità**.

**Figura 19. Ripartizione degli interventi per area tematica e dotazione finanziaria – Sud Ovest Orvietano**

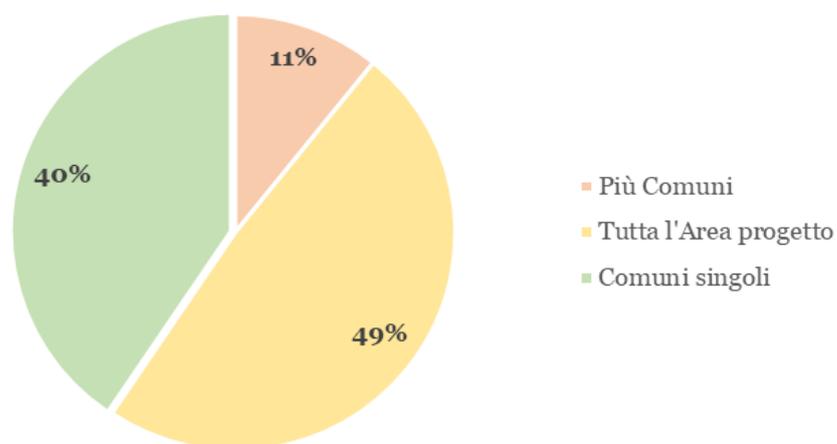


Fonte: elaborazione del valutatore su dati di monitoraggio

Una lettura molto interessante delle elaborazioni valutative è quella relativa alla composizione dei beneficiari degli interventi. Dalle analisi condotte sulle schede progetto (**Figura 20**) emerge la distribuzione dei progetti finanziati, ripartiti per il totale dell’Area, per raggruppamenti di Comuni o per singole amministrazioni.

Si nota, in prima istanza, che la maggioranza dei progetti afferiscono all’intera Area progetto (49%) mentre il 40% sono appannaggio di raggruppamenti di Comuni. Per quanto riguarda i progetti che afferiscono a singoli territori comunali, la localizzazione appare equamente distribuita tra Orvieto, Castel Viscardo, Montecchio, Lugnano, Allerona, Porano, Fabro, Guardia, Parrano.

**Figura 20. Composizione dei beneficiari – Sud Ovest Orvietano**



Fonte: elaborazione del valutatore su dati APQ Sud Ovest Orvietano

Nella tabella seguente si mettono in evidenza l'ambito sociale o economico in cui sono attesi i maggiori impatti, a partire dal quadro degli indicatori di realizzazione e di risultato individuati dall'Area Interna Sud Ovest Orvietano e riportati nel documento "Accordo di Programma Quadro Area Interna Sud Ovest Orvietano". La classificazione distingue da un lato i diritti di cittadinanza, tra impatti sulla mobilità, sul sistema dei servizi sanitari, sui servizi educativi, di istruzione e formazione, sulla messa in sicurezza del territorio e del patrimonio immobiliare, dall'altro la promozione dello sviluppo locale, tra ambito tecnologico e ambito turistico. È evidente, anche prima di ricorrere al peso finanziario dei diversi interventi, che gli impatti maggiori della SNAI siano da attendersi in termini di **qualità della vita** piuttosto che di sviluppo economico.

**Tabella 16. Indicatori di risultato e indicatori di realizzazione**

Cod. Indicatore di risultato	Indicatore di risultato	Baseline	Val. obiettivo (2023)	Indicatore di realizzazione	Val. obiettivo (2023)
A1	Indice di domanda culturale del patrimonio statale e non	11,47 (2011)	13,76	Numero di interventi di consolidamento, ricostruzione, ripulitura nelle aree archeologiche	6
A.2	Tasso di turisticità	15,86 (2011)	16,86	Estensione (lunghezza) delle aree di valore naturale beneficiarie di un intervento di valorizzazione	290 km
				Numero di imprese che ricevono un sostegno	2
A.3	Indice di popolazione residente che beneficia di migliori servizi/infrastrutture	0	66%	Numero di operazioni che ricevono sostegno	11
				Numeri di interventi di riqualificazione paesaggistica e/o ambientale	2

Cod. Indicatore di risultato	Indicatore di risultato	Baseline	Val. obiettivo (2023)	Indicatore di realizzazione	Val. obiettivo (2023)
				Numero di interventi di riqualificazione del patrimonio architettonico a scopo didattico, dimostrativo e turistico	1
				Numero di interventi per il sostegno di azioni per mitigare o adattarsi al cambiamento climatico	1
				Numero di imprese agrituristiche che ricevono sostegno	1
A.4	Territorio coperto da Wi-fi	35% (2015)	100%	Numero di punti di accesso Wi-fi attivati	65
C.1	Rafforzamento dell'economia sociale	0	10%	Numero di soggetti che ricevono sostegno	2
C.2	Bambini da 0 fino al compimento di 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia	19,14% (2013)	20,14%	Numero di persone (minori, anziani, disabili) coinvolti nei progetti realizzati	150
				Numero strutture funzionalizzate	1
C.3a	Persone con limitazione dell'autonomia/disabilità psichica grave che usufruiscono dell'assistenza semiresidenziale e residenziale	50 (2016)	15	Numero strutture funzionalizzate	1
C.4a	Persone con limitazioni dell'autonomia/disabilità che fruiscono di servizi	250 (2016)	138	Numero strutture funzionalizzate	1
C.5	Tasso di ospedalizzazione evitabile	768,41 (2011)	692	Numero di KIT per technoassistenza domiciliare acquistati	15
D.1	Disponibilità di nuove tecnologie per fini didattici	6,8 (2013)	2,9	Numero di materiali tecnologici e di attrezzature didattiche a distanza acquistate	771
D.2	Riqualificazione degli edifici scolastici della scuola superiore di secondo grado	1500 m <sup>2</sup> (2016)	600 m <sup>2</sup>	Numero di strutture funzionalizzate	1
D.3	Successo formativo dei percorsi di istruzione tecnica e professionale	n.d.	n.d.	Numero di kit e attrezzature per la vinificazione	12 e 6
				Numero di laboratori ambientali attivati per anno	11

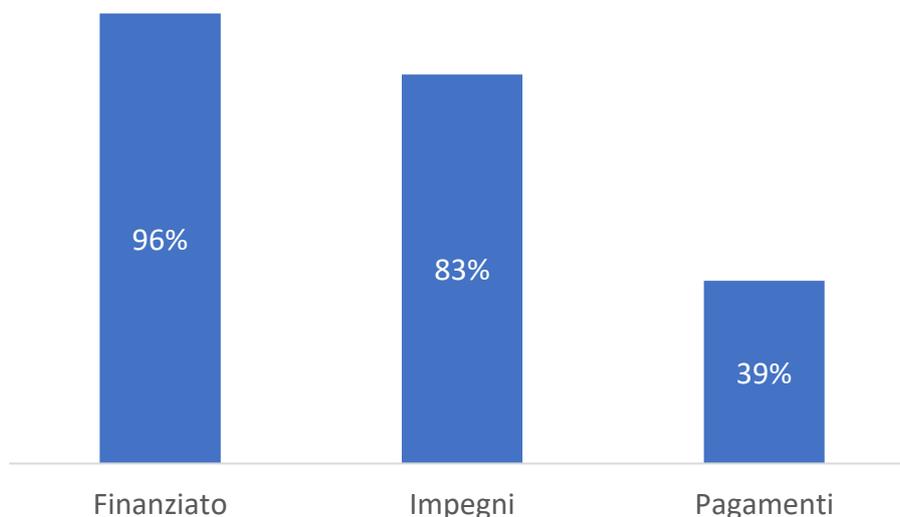
Cod. Indicatore di risultato	Indicatore di risultato	Baseline	Val. obiettivo (2023)	Indicatore di realizzazione	Val. obiettivo (2023)
				Numero di corsi di formazione professionale attivati	1
				Numero di laboratori di musica digitale attivati per anno	3
				Numero di postazioni didattiche multimediali	25
E.1	Servizi innovativi per la mobilità sostenibile di persone e merci	0	25%	Totale merci movimentate su ferrovia (annuale)	150.000 t
E.2	Servizi innovativi per la mobilità sostenibile di persone e merci		Medio	Numero nuove corse attivate e modifiche corse esistenti	9
				Numero di autobus a metano acquistati dai Comuni	5
				Numero di postazioni di ricarica attivate	20
				Realizzazione distributore con erogazione modalità self-service	1
				Numero biciclette elettriche acquistate	24
F.1	Numero di progetti che rispettano i cronoprogrammi	0	50%	Numero di convenzioni attivate	2
				Numero di valutazioni, studi, approfondimenti tematici realizzati	6
				Numero di progetti di animazione territoriale realizzati	3

Fonte: elaborazioni del Valutatore indipendente su dati APQ Sud Ovest Orvietano

### 5.3.3 Stato di attuazione

Di seguito si presenta lo stato di attuazione degli interventi attuati nell'Area del Sud Ovest Orvietano al 31-12-2022. L'Area pilota presenta uno **stato di avanzamento molto positivo**. Dal punto di vista finanziario, il finanziamento degli interventi costituisce il 96% della dotazione iniziale, mentre gli impegni coprono l'83%. Relativamente buona anche la quota dei pagamenti, che ammontano al 39% della dotazione.

**Figura 21 - Avanzamento finanziario degli interventi al 31-12-2022 nel Sud Ovest Orvietano**



Passando ad analizzare lo stato procedurale degli interventi (Tabella 17), anche in questo caso va sottolineato positivamente che **il 48% dei progetti** al 31-12-2022 risultano **già conclusi**. In particolare, i progetti a valere sul POR FSE raggiungono l'83%.

*Tabella 17 - Stato di attuazione procedurale degli interventi al 31-12-2022 nel Sud Ovest Orvietano*

Fondo	Progetti non avviati	Progetti avviati	Progetti conclusi	Totale Progetti	% conclusione progetti
POR FESR	1	6	6	13	46%
POR FSE	1	-	5	6	83%
PSR/FEASR	1	7	8	16	50%
Legge di stabilità e altre fonti finanziarie nazionali	4	9	8	21	38%
<b>TOTALE</b>	<b>7</b>	<b>22</b>	<b>27</b>	<b>56</b>	<b>48%</b>

*Fonte: elaborazioni del Valutatore indipendente su dati di monitoraggio*

Nei prospetti successivi è possibile osservare in modo analitico tutti gli interventi che hanno riguardato l'Area del Sud Ovest Orvietano in questa fase programmatica 2014-2020.

**Tabella 18 - Prospetto interventi al 31-12-2022 nel Sud Ovest Orvietano. Fondo FESR**

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	MODALITÀ ATTUATIVE	TITOLO AZIONE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO		
					FINANZIATO 31.12.22	IMPEGNI 31.12.22	PAGAMENTI 31.12.22
ATTRATTORE CULTURALE DELL'AREA ARCHEOLOGICA ORVIETANO AMERINO: AREA ARCHEOLOGICA ETRUSCA PERIURBANA DI ORVIETO "CAMPO DELLA FIERA"	ORVIETO	PROGRAMMA BENI CULTURALI	AZIONE 5.2.1 Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo	200.000,00	-	-	-
ATTRATTORE CULTURALE DELL'AREA ARCHEOLOGICA ORVIETANO AMERINO: AREA ARCHEOLOGICA ETRUSCA PERIURBANA NECROPOLI CROCIFFISSO DEL TUFO	ORVIETO			200.000,00	200.000,00	-	-
POTENZIAMENTO DELLA FRUIZIONE TECNOLOGICA E MULTIMEDIALE DELL'ATTRATTORE CULTURALE	ORVIETO			180.000,00	-	-	-
ATTRATTORE CULTURALE DELL'AREA ARCHEOLOGICA ORVIETANO AMERINO: AREA ARCHEOLOGICA DI CORIGLIA/CASTEL VISCARDO	CASTEL VISCARDO			190.000,00	190.000,00	151.160,19	14.979,65
ATTRATTORE CULTURALE DELL'AREA ARCHEOLOGICA ORVIETANO AMERINO: AREA ARCHEOLOGICA DEL VALLONE DI S. LORENZO/MONTECCHIO	MONTECCHIO			160.000,00	160.000,00	160.000,00	-
ATTRATTORE CULTURALE DELL'AREA ARCHEOLOGICA ORVIETANO AMERINO: PROGETTO DI RECUPERO E CONSOLIDAMENTO STRUTTURALE DELLA VILLA DI POGGIO GRAMIGNANO/LUGNANO IN TEVERINA	LUGNANO IN TEVERINA			170.000,00	-	-	-
VALORIZZAZIONE DEI PERCORSI NELL'AMBITO DELL'ECOSISTEMA STORICO NATURALISTICO DELL'AREA INTERNA SUD OVEST ORVIETANO	AFOR	ATTUAZIONE DIRETTA AREE NATURALI	AZIONE 5.1.1 Interventi per la tutela e la valorizzazione di aree di attrazione naturale di rilevanza strategica (aree protette in ambito terrestre e marino, paesaggi tutelati) tali da consolidare e promuovere processi di sviluppo	450.000,00	450.000,00	-	-
SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI DELLE IMPRESE DELLE FILIERE CULTURALI, TURISTICHE E CREATIVE	REGIONE	BANDO	AZIONE 3.2.1 Bando imprese culturali e creative	200.000,00	34.351,30	34.351,30	34.351,30
		BANDO	AZIONE 3.2.2 Bando imprese turistiche - Umbria family		117.705,75	113.505,75	113.505,75

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	MODALITÀ ATTUATIVE	TITOLO AZIONE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO		
					FINANZIATO 31.12.22	IMPEGNI 31.12.22	PAGAMENTI 31.12.22
		BANDO	AZIONE 3.2.2 Bando imprese turistiche - Love in Umbria		-	-	-
PROGETTO DIGITALIZZAZIONE RETE - INFRASTRUTTURE	UMBRIA DIGITALE (.0)	ATTUAZIONE DIRETTA	AZIONE 2.2.1 Soluzioni tecnologiche per l'alfabetizzazione e l'inclusione digitale, per l'acquisizione di competenze avanzate da parte delle imprese e lo sviluppo delle nuove competenze ICT	100.000,00	100.000,00	86.440,02	23.457,10
INTERVENTI DI RAFFORZAMENTO DELL'ECONOMIA SOCIALE	REGIONE	BANDO	AZIONE 3.5.1 Progetti sperimentali del terzo settore. Azioni innovative di welfare territoriale in attuazione delle misure previste da POR FSE 2014-2020 e POR FESR 2014-2020	200.000,00	200.000,00	200.000,00	72.845,80
ATTIVITA' DI ASSISTENZA TECNICA, DI ANIMAZIONE TERRITORIALE E DI SUPPORTO TECNICO-SPECIALISTICO PER ATTIVITA' DI PROGETTAZIONE, GESTIONE, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA AREE INTERNE NELL'AREA SUD OVEST. ASSISTENZA TECNICA DI SUPPORTO ALL'AREA	ORVIETO	ATTUAZIONE DIRETTA ASSISTENZA TECNICA	AZIONE 7.1 Incremento dei livelli di efficacia nell'attuazione del Programma e delle capacità degli organismi coinvolti nell'attuazione e gestione dello stesso	16.300,00	16.300,00	16.300,00	16.300,00
<b>TOTALE POR FESR AREA INTERNA SUD OVEST ORVIETANO</b>				<b>2.066.300,00</b>	<b>1.468.357,05</b>	<b>761.757,26</b>	<b>275.439,60</b>

Fonte: dati da sistema di monitoraggio SMG FESR

**Tabella 19 - Prospetto interventi al 31-12-2022 nel Sud Ovest Orvietano. Fondo FSE**

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	INTERVENTO D.I.A.	TITOLO AZIONE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO		
					FINANZIATO 31.12.22	IMPEGNI 31.12.22	PAGAMENTI 31.12.22
INTERVENTI DI RAFFORZAMENTO DELL'ECONOMIA SOCIALE	REGIONE	Asse II P.l. 9.1 Azione 9.7.5 Intervento 9.7.5.1	Progetti sperimentali del terzo settore. Azioni innovative di welfare territoriale in attuazione delle misure previste da POR FSE 2014-2020 e POR FESR 2014-2020	400.000,00	400.000,00	400.000,00	80.000,00

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	INTERVENTO D.I.A.	TITOLO AZIONE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO		
					FINANZIATO 31.12.22	IMPEGNI 31.12.22	PAGAMENTI 31.12.22
INTERVENTI DI IMPLEMENTAZIONE DI SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI E SOCIO EDUCATIVI	COMUNE DI ORVIETO	Asse II P. 9.4 Azione 9.3.3 Intervento 9.3.3.2	Accesso alla rete dei servizi socio-educativi e ai servizi a ciclo diurno per favorire l'incremento di qualità dei servizi sia in termini di prestazioni erogate che di potenziamento delle prestazioni	700.000,00	700.000,00	700.000,00	210.000,00
SCUOLA E OCCUPABILITA' - Percorsi formativi	REGIONE	Asse III - P.10.2 Azione 10.5.3 Intervento 10.5.3.1	ITS	30.000,00	-	-	-
	ARPAL	Asse III - P.10.1 Azione 10.1.7 Intervento 10.1.7.1.A	AVVISO PUBBLICO per la presentazione di azioni integrate in favore di giovani fino a 18 anni annualità 2018-2019 "IntegrAzioni Giovani 2018"	81.130,00	81.130,00	81.130,00	66.972,45
INTERVENTI PER IL RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE ED INTEGRAZIONE FRA ENTI E PER LA GESTIONE DI SERVIZI IN FORMA ASSOCIATA E IL POTENZIAMENTO DEI SERVIZI EROGATI NELL'AREA INTERNA ORVIETANO (importo totale 421.623,33 €)	CONSORZIO SUAP - VILLA UMBRA	Asse IV P.I. 11.1 Azione 11.6.10 Intervento 10.6.10.2	Progetti di accompagnamento del processo di riforma degli enti locali, territoriali ed altri organismi pubblici anche attraverso azioni per la riqualificazione del personale, compresi i temi delle centrali di committenza e della gestione di servizi associati.	20.000,00	20.000,00	20.000,00	20.000,00
	PORANO*			401.623,33	358.831,10	400.257,25	358.831,10
<b>TOTALE POR FSE AREA INTERNA SUD OVEST ORVIETANO (al netto del progetto spostato su PSC)</b>				<b>1.231.130,00</b>	<b>1.201.130,00</b>	<b>1.201.130,00</b>	<b>376.972,45</b>

Fonte: dati da sistema di monitoraggio SIRU

\*progetto spostato su Piano Sviluppo e Coesione

**Tabella 20 - Prospetto interventi al 31-12-2022 nel Sud Ovest Orvietano. Fondo FEASR**

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	MODALITÀ ATTUATIVE	TITOLO MISURA	IMPORTO A VALERE SNAI	IMPORTO FINANZIATO	COMUNE	Importo ammesso 31.12.2022	Importo liquidato 31.12.2022
BORGHI E PAESAGGI RESILIENTI	REGIONE	BANDO	7.4.1 Sostegno investimenti creazione/miglioramento-ampliamento servizi di base alla popolazione rurale	380.000,00	330.540,00	PARRANO	200.000,00	100.000,00
			ATTIGLIANO			130.540,00	63.000,00	
	GAL TERNANO	BANDI	7.6.1 Recupero dei beni culturali minori al fine della loro conservazione e fruizione	250.000,00	229.615,61	GIOVE	236.101,48	229.615,61

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	MODALITÀ ATTUATIVE	TITOLO MISURA	IMPORTO A VALERE SNAI	IMPORTO FINANZIATO	COMUNE	Importo ammesso 31.12.2022	Importo liquidato 31.12.2022
			7.5.1 Riqualificazione percorsi ed itinerari a fini turistici	300.000,00	289.324,52	GUARDEA	288.085,87	-
			7.4.1 Servizi innovati alla popolazione locale, servizi turistici e mobilità sostenibile	200.000,00	169.497,96	ALVIANO	169.497,97	-
	GAL TRASIMENO ORVIETANO	BANDI	7.6.1 Riqualificazione dei paesaggi rurali per la valorizzazione e la tutela del patrimonio territoriale nelle aree rurali	1.305.000,00	1.263.432,71	PORANO	588.093,23	294.046,61
						FICULLE	286.669,90	143.334,95
						CASTEL GIORGIO	174.202,15	-
CASTEL VISCARDO	214.467,43	185.181,96						
			7.4.1 Interventi di miglioramento dei servizi di base, sociali e culturali ricreativi finalizzati alla rigenerazione multifunzionale e alla rivitalizzazione dei borghi storici delle aree rurali	200.000,00	200.000,00	SAN VENANZO	200.000,00	-
PROGETTO DIGITALIZZAZIONE RETE - SERVIZI	REGIONE	BANDI	7.3.2 Interventi per accesso alla BL e ai servizi della Pubblica Amministrazione on line	300.000,00	-	REGIONE	-	-
DE RE RUSTICA - INTERVENTI PER LA RIQUALIFICAZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PAESAGGIO E DEL SISTEMA AGRICOLO	GAL TRASIMENO ORVIETANO	BANDI	7.6.1 Riqualificazione dei paesaggi rurali per la valorizzazione e la tutela del patrimonio territoriale nelle aree rurali	900.000,00	857.807,92	ORVIETO - PALAZZO DEL VINO	669.873,72	-
						ORVIETO - LA GARZAGLIA	187.934,20	-
	REGIONE	BANDO	7.6.2 Supporto per investimenti relativi alla riqualificazione dei paesaggi rurali critici	600.000,00	747.599,25	ORVIETO	744.464,93	373.799,62
	REGIONE	BANDO	16.5.1 Sostegno formativo e informativo azioni congiunte funzionali alla mitigazione e adattamento al cambiamento climatico	200.000,00	420.000,00	ORVIETO - ALTA SCUOLA	420.000,00	131.424,00
REGIONE	BANDO	6.4.1 Creazione e sviluppo di agriturismi, fattorie didattiche e fattorie sociali	200.000,00	400.000,00	AGRITURISMI	400.000,00	291.842,35	
<b>TOTALE PSR AREA INTERNA SUD OVEST ORVIETANO</b>				<b>4.835.000,00</b>	<b>4.907.817,97</b>		<b>4.909.930,88</b>	<b>1.812.245,10</b>

Fonte: dati da sistema di monitoraggio SIAR

**Tabella 21 - Prospetto interventi al 31-12-2022 nel Sud Ovest Orvietano. Fondo Legge di Stabilità**

AMBITO	TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO	
				IMPEGNI 31.12.2022	PAGAMENTI 31.12.2022
SALUTE	REALIZZAZIONE DI SERVIZI SOCIO SANITARI PER UTENTI DEBOLI. CENTRO "DURANTE E DOPO DI NOI". OPERE ED ALLESTIMENTI	COMUNE DI ALLERONA	380.000,00	348.341,20	339.129,59
	REALIZZAZIONE DI SERVIZI SOCIO SANITARI PER UTENTI DEBOLI. CENTRO "DURANTE E DOPO DI NOI". SPERIMENTAZIONE SERVIZIO	USL	40.000,00	0,00	0,00
	PROGETTO "INSEGNAMI A VOLARE" IPPOTERAPIA PER IL TRATTAMENTO DI PATOLOGIE ETEROGENEE DELL'ETA' EVOLUTIVA E ADULTA. OPERE	COMUNE DI PORANO	180.000,00	180.000,00	0,00
	PROGETTO "INSEGNAMI A VOLARE" IPPOTERAPIA PER IL TRATTAMENTO DI PATOLOGIE ETEROGENEE DELL'ETA' EVOLUTIVA E ADULTA. SPERIMENTAZIONE SERVIZIO	USL	20.000,00	0,00	0,00
	CASA DELLA SALUTE DI PRIMO LIVELLO A FABRO	USL	220.000,00	220.000,00	164.904,05
	PROGETTO DI TECNO ASSISTENZA DOMICILIARE PER SCOMPENSO CARDIACO	USL	60.000,00	60.000,00	60.000,00
ISTRUZIONE	INCREMENTO DEI SERVIZI EDUCATIVI NELLA ZONA DELL'AMERINO	COMUNE DI GUARDEA	240.000,00	240.000,00	141.060,81
	POTENZIAMENTO DELLA QUALITA' DIDATTICA E DELLE DOTAZIONI NELLE SCUOLE DELL'OBBLIGO DEI PICCOLI CENTRI	ISTITUTI SCOLASTICI	550.000,00	488.412,85	488.412,85
	LICEO SCIENTIFICO "ITALO CALVINO". RIQUALIFICAZIONE, INTERVENTI ANTISISMICI, SPAZI FUNZIONALI ALLE NUOVE ATTIVITA' DIDATTICHE CONNESSE AL LICEO MUSICALE	COMUNE DI CITTA' DELLA PIEVE	300.000,00	300.000,00	298.208,10
		Cofinanziamento comune	14.728,28	13.103,70	
	UNA SCUOLA APERTA AL TERRITORIO: LABORATORI VITIVINICOLO, "SCAMBIO DEI SAPERI" E SERRA DIDATTICA	ISTITUTO PER L'AGRICOLTURA E L'AMBIENTE DI FABRO	100.000,00	98.483,61	98.483,61
	UNA SCUOLA APERTA AL TERRITORIO: LABORATORIO AMBIENTE	ISTITUTO OMNICOMPRESIVO DI ALLERONA	30.000,00	29.958,17	29.958,17
	SCUOLA E OCCUPABILITA'- AULA MULTIMEDIALE INNOVATIVA	COMUNE DI ORVIETO	160.000,00	5.978,00	5.978,00

AMBITO	TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO	
				IMPEGNI 31.12.2022	PAGAMENTI 31.12.2022
	SCUOLA E OCCUPABILITA'- LABORATORI DI MUSICA DIGITALE	COMUNE DI ORVIETO	70.000,00	70.000,00	0,00
MOBILITÀ	RIPRISTINO DELLA STAZIONE FERROVIARIA DI BASCHI PER IL TRASPORTO MERCI	COMUNE DI ORVIETO	280.000,00	46.042,80	0,00
	RAZIONALIZZAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E DEL TRASPORTO SCOLASTICO	PROVINCIA DI TERNI	100.000,00	100.000,00	100.000,00
	RINNOVO DEL MATERIALE ROTABILE: ACQUISTO SCUOLABUS E INSTALLAZIONE DI STAZIONI DI RICARICA A METANO	COMUNE DI MONTEGABBIONE	350.000,00	350.000,00	350.000,00
		Cofinanziamento comune	9.851,00	9.851,01	9.851,00
	POTENZIAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITA' ELETTRICA	COMUNE DI MONTEGABBIONE	300.000,00	60.000,00	9.000,00
	POTENZIAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITA': RIATTIVAZIONE DEL DISTRIBUTORE DI PARRANO	COMUNE DI PARRANO	30.000,00	30.000,00	30.000,00
		Cofinanziamento comune	104.428,20	104.428,20	103.866,33
POTENZIAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITA': DIFFUSIONE DI MEZZI ELETTRICI BICI ELETTRICHE	COMUNE DI ORVIETO	100.000,00	90.000,00	4.880,00	
ASS TEC	ATTIVITA' DI ASSISTENZA TECNICA, DI ANIMAZIONE TERRITORIALE E DI SUPPORTO TECNICO-SPECIALISTICO PER ATTIVITA' DI PROGETTAZIONE, GESTIONE, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA AREE INTERNE NELL'AREA SUD-OVEST	COMUNE DI ORVIETO	140.000,00	119.598,98	76.019,00
	ATTIVITA' DI ASSISTENZA TECNICA. ANIMAZIONE TERRITORIALE	COMUNE DI ORVIETO	90.000,00	90.000,00	0,00
<b>TOTALE LEGGE DI STABILITÀ AREA INTERNA SUD OVEST ORVIETANO</b>			<b>3.869.007,48</b>	<b>3.054.198,52</b>	<b>2.309.751,51</b>

Fonte: dati da sistema di monitoraggio SGP

### 5.3.4 Evidenze emerse dall'ascolto del Comune capofila

---

*Intervista a Carla Lodi, Coordinatrice Tecnica dell'Area Sud Ovest Orvietano*

L'intervista con la Referente del Comune capofila dell'Area Sud Ovest Orvietano ha costituito un momento importante nel percorso valutativo, in considerazione del fatto che il Sud Ovest Orvietano è stato selezionato come Area pilota e quindi prima delle altre Aree ha dovuto affrontare le complessità nell'approcciarsi ad una politica, quella delle Aree interne, che costituiva una novità nell'ambito della programmazione dei fondi europei.

Nel corso del colloquio con la Referente, infatti, è emerso chiaramente come la difficoltà principale rinvenibile nell'esperienza con la SNAI sia collegabile proprio al fatto di essere stati l'Area pilota e di aver dovuto sperimentare per primi degli aspetti rivelatisi poi ostacoli non indifferenti da superare affinché si potesse garantire alla SNAI il suo naturale percorso e la capacità di generare gli effetti sperati. Tra gli ostacoli emersi, in primis viene citata la **rigidità di certi strumenti finanziari**, caratterizzati da procedure strutturate e poco flessibili con i quali ci si è dovuti confrontare dopo che, spinti dall'entusiasmo iniziale che ha portato ad un coinvolgimento diffuso della popolazione, erano emerse delle esigenze dell'Area cui si erano legate forti aspettative. Tra i vari fondi, secondo la referente intervistata, è stato proprio il FESR, a causa dei propri vincoli, ad aver limitato alcune possibilità di intervento che erano state anelate dall'Area. Il fatto di **dover presentare un "progetto esecutivo"**, ad esempio, è un aspetto che mal si concilia con la natura di alcuni interventi che erano stati individuati e condivisi con gli attori del territorio. In tal senso è possibile citare l'esempio di un progetto di valorizzazione tecnologica di un attrattore multimediale, una tipologia di intervento per il quale è arduo capire cosa si debba intendere per "progetto esecutivo" e che non a caso, come ha sottolineato la Referente, si tratta dell'unico progetto per cui, ad oggi, non è stata ancora sancita la fattibilità.

Altro aspetto vincolante, nel momento in cui sono partiti dei progetti più "tecnici" sempre nell'ambito degli attrattori culturali (es. il progetto di Campo della fiera a Orvieto) che per loro natura bypassavano la questione del progetto esecutivo, è riscontrabile nella necessità per l'Ente di **dover anticipare i fondi**, un fattore che soprattutto per i comuni più piccoli diventa limitante. Emerge dunque la considerazione che per ovviare a determinate esigenze del territorio che nascono in un paradigma di co-progettazione che ha spinto i territori a conseguire un certo grado di **innovazione sociale**, alcuni **tipi di procedure** (vedi meccanismo dell'anticipo) appaiono **poco adeguate**.

L'aspetto dei ritardi nell'attuazione e dei **tempi che si sono allungati a dismisura**, creando in un certo senso delle aspettative inattese per il territorio, è riconosciuto dunque come la maggiore criticità. È chiaro che sui ritardi di attuazione della SNAI, oltre al fatto di essere partita dopo rispetto ai Programmi ed al fatto che l'Area del Sud Ovest ha dovuto sperimentare per prima i meccanismi richiesti, hanno inciso fattori esogeni quali il sisma e la crisi legata allo scoppio della pandemia (che ha fermato in particolare per lungo tempo tutti gli interventi legati alla valorizzazione in chiave turistica). Tuttavia, qualcosa potrebbe essere migliorato in futuro in chiave di semplificazione al fine di tentare di accorciare i tempi.

Nell'interpretazione fornita dalla Referente, se si doveva fare un esperimento dirompente come doveva essere ed in parte è stato quello delle Aree Interne, con la creazione di momenti di compartecipazione e coprogettazione cercando di capire quali fossero gli interventi più necessari per un territorio, si doveva poter contare su una **dotazione di strumenti finanziari diversi** da quelli attualmente a disposizione. Ad esempio, concentrarsi su fondi nazionali o fondi specifici poteva garantire degli iter più snelli dal punto di vista procedurale, invece che puntare su una molteplicità di procedure che rimandano a tipologie diverse di gestione e controllo.

In tal senso si dovrebbe provare a **semplificare individuando una/due fonti di finanziamento** e procedere su quella strada, perché altrimenti il lavoro importante di selezione che è stato fatto con i cittadini, le associazioni, ecc. e che indubbiamente ha costituito una **crescita di consapevolezza e di maturità del territorio** rischia di rimanere improduttivo se passano diversi anni senza vedere i risultati. Basti pensare che nel Sud Ovest si era partiti con l'individuazione di progetti che richiedevano

finanziamenti per circa 100 milioni, ma poi con il dialogo costruttivo tra i 20 comuni, che hanno ovviamente amministrazioni e sensibilità politiche diverse ed esigenze completamente differenti, si è arrivati insieme a selezionare progetti per soli 13 milioni di euro.

Oltre agli aspetti che hanno costituito sicuramente dei colli di bottiglia, non mancano comunque delle evidenze in chiave positiva. In fase di avvio dell'Area ogni Comune andava un po' per conto suo nonostante la presenza di Orvieto, la cui leadership era riconosciuta solo nei 12 comuni limitrofi, mentre meno forte era la connessione con l'area dell'Amerino. Immediatamente però è iniziata a venir fuori l'esigenza di una strategia "comune" perché su alcuni temi fondamentali quali la sanità o i rifiuti, ci si è resi conto che agire singolarmente non portava troppo lontano. In questo percorso la Referente sottolinea di aver notato **una maturazione molto forte da parte della politica**, tant'è che sono stati trovati degli equilibri nonostante la presenza di idee e gruppi di appartenenza diversi.

Al tempo stesso occorre tuttavia sottolineare che tale percorso di crescita, che di per sé è difficile e complesso, è stato in parte minato con le prime elezioni politiche, che hanno variato la compagine originaria. Quando c'è un **rinnovo sostanziale dei sindaci di un'Area**, con quelli che arrivano che non hanno fatto alcun tipo di percorso e magari su alcuni temi hanno portato avanti campagne elettorali antitetiche, poi è naturale che si generino discrasie, con la conseguenza di inficiare quel percorso di unione che si stava generando.

In tal senso emerge un aspetto assai dibattuto in merito all'esperienza delle Aree interne: per provare a limitare l'incidenza dei ricambi politici, inevitabile visto lo scarto temporale tra durata delle amministrazioni comunali e settennato di programmazione europea, occorre tentare di imbrigliare questa sperimentazione di progettualità di territorio in partenza, anche se imbrigliarla eccessivamente significava poi non discostarsi dai metodi tradizionali e farle perdere quegli aspetti innovativi che la caratterizzavano. Occorre dunque trovare una via di mezzo, anche perché da quello che sta emergendo nella nuova fase di programmazione nessuna Regione ha rinunciato alle Aree Interne, anzi alcune le hanno aumentate. Quindi in generale si può affermare che **l'impatto positivo della SNAI sul territorio c'è stato**, ma le conseguenze dei ricambi politici ne hanno bloccato un po' il pieno dipanarsi.

Un altro aspetto fortemente positivo da sottolineare nell'esperienza umbra è legato al **ruolo determinante svolto dalla Regione** ed in particolare dalla struttura guidata dalla Project Manager delle Aree interne, che ha fornito un contributo fondamentale di facilitazione, di dialogo e di raccordo tra i vari soggetti chiamati in causa.

In conclusione di intervista, è stato domandato alla Referente se è già possibile osservare dei risultati nell'Area del Sud Ovest Orvietano rispetto ad alcuni degli obiettivi principali della SNAI, quali il sostegno allo sviluppo ed al contrasto del decremento demografico dei piccoli centri. Pur riconoscendo che ancora è presto per esprimere giudizi definitivi, occorre dire sottolineare che la scelta strategica dell'Area era stata quella di **andare a potenziare i servizi di cittadinanza**, in modo da sostenere la sanità e l'istruzione nei piccoli centri. Il dibattito in tal senso è complesso, per citare un esempio c'è chi sostiene che piuttosto che potenziare le scuole nei piccoli centri sarebbe stato più efficace realizzare una scuola nuova centrale. Tuttavia la scelta dell'Area è avvalorata dai risultati delle prove Invalsi, dalle quali era venuto fuori che i ragazzi che frequentavano le pluriclassi<sup>25</sup> nei piccoli centri non erano meno preparati degli altri: sicuramente avevano delle opportunità in meno, per cui l'Area ha deciso con un investimento di 500.000 euro di dotare le piccole scuole dove c'erano le pluriclassi di laboratori all'avanguardia sulla lingua, sull'informatica, sulla matematica. Dotare i piccoli centri di una formazione adeguata, quindi lavorare affinché la scuola restasse sul territorio era un'idea forte ma importante, le piccole scuole sono fondamentali presidi delle zone a rischio abbandono: finché c'è una scuola le famiglie restano e con esse storia e tradizioni di interi borghi. Lo stesso discorso è stato fatto, ad esempio, dal lato sanitario, cercando di lavorare affinché si possa garantire a tutti le stesse opportunità per curarsi (vedasi il progetto per la Casa della salute di Fabro) Questi interventi erano finalizzati non tanto ad attirare nuovi residenti ma quantomeno a **consolidare la cittadinanza attuale** e questo deve essere il **punto di partenza di una Strategia**. Poi provando

---

<sup>25</sup> Se un tempo le pluriclassi, tipiche delle scuole marginali, erano considerate realtà di serie B, adesso sono viste come laboratori di sperimentazione didattica e pedagogica. Il Miur ne conta 1.681, dalle valli friulane alle isole Eolie

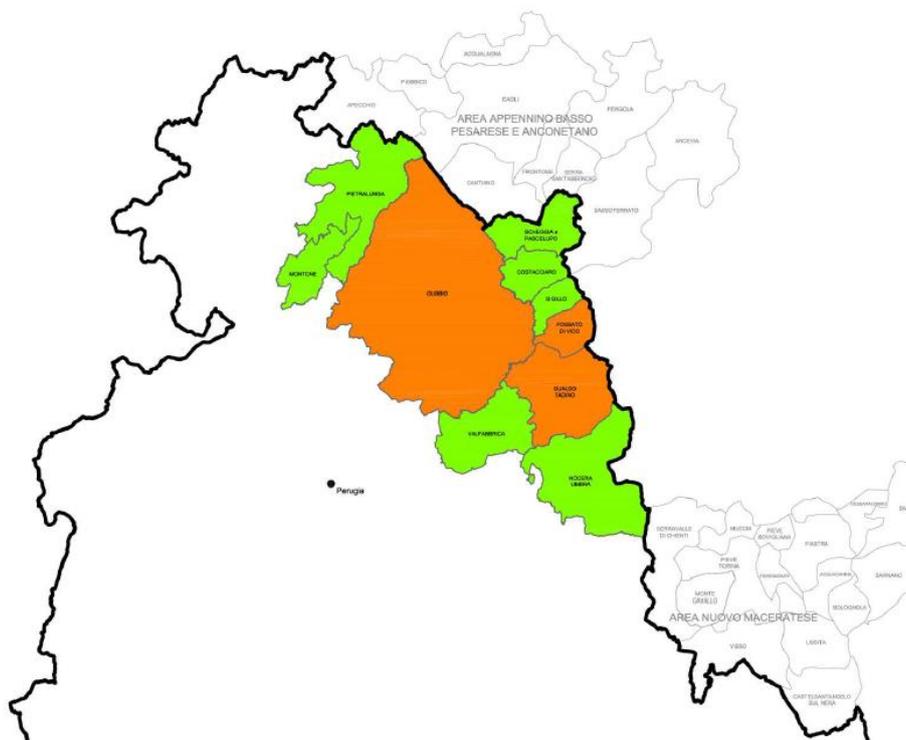
a dare visibilità si può cercare di attirare gente dall'esterno: l'Orvietano un po' di questo fenomeno lo intercetta, ad esempio con persone che da Roma o altre parti e vengono ad abitare nell'Area, i cosiddetti "nomadi digitali" (un'idea che l'Area sta provando a rilanciare). In definitiva, non sono queste cose che possono determinare un consistente incremento demografico, però sicuramente sono interventi che possono **mantenere viva un'Area** per cui chi ci abita. La vera sfida è **cercare di creare opportunità di lavoro** tali da richiamare sul territorio i giovani che sono andati a formarsi in università fuori regione: in tal senso occorre lavorare di più sullo sviluppo dell'Area, non solo ovviamente con i fondi che la SNAI mette a disposizione.

## 5.4 Area Interna Nord Est Umbria

### 5.4.1 La visione strategica e la logica di intervento

L'Area Interna Nord Est Umbria è costituito da 10 Comuni che dalla parte settentrionale a quella meridionale sono, in ordine: Pietralunga, Montone, Gubbio, Scheggia e Pascelupo, Costacciaro, Sigillo, Fossata di Vico, Gualdo Tadino, Nocera Umbra e Valfabbrica; con una popolazione totale di 67.714 abitanti ed una superficie di 1.257 km<sup>2</sup>. L'area progetto è costituita dai seguenti 7 comuni: Pietralunga, Montone, Scheggia e Pascelupo, Costacciaro, Sigillo, Nocera Umbra e Valfabbrica; i Comuni polo sono: Gubbio, Fossato di Vico e Gualdo Tadino.

**Figura 22. La mappa dell'Area Interna Nord Est Umbria**



**Figura 23 - I principali indicatori caratterizzanti l'Area**

Regione Umbria – Provincia di Perugia

Ente capofila – Comune di Gubbio



<b>Comuni</b>	7				
<b>Popolazione</b> (ISTAT 01.01.2018)	17.710 ab				
<b>Superficie</b> (km <sup>2</sup> )	572,69				
<b>Altitudine</b> (slm)	499				
<b>Zona altimetrica</b>	Collina interna, Montagna interna				
<b>Classificazione comuni Aree Interne (AI)</b>	Cintura, Intermedi				
<b>Sismicità</b> (grado)	Medio-alta				
<b>Nr di comuni per fasce di popolazione</b>					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
<b>0</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

**COMUNI:** Costacciaro, Montone, Nocera Umbra, Pietralunga, Scheggia e Pascelupo, Sigillo, Valfabbrica

**COMUNI IN AREA STRATEGICA:** Fossato di Vico, Gualdo Tadino, Gubbio

Come accennato nel Capitolo 3 del seguente Rapporto, nell'ambito del percorso di costituzione della Strategia, l'Area ha subito una rimodulazione tra Comuni facenti parte l'Area Strategica e l'Area Progetto dovuta al nuovo metodo di calcolo adottato dal Ministero della Coesione. L'Area Strategica, Gubbio, Gualdo Tadino e Fossato di Vico, in ragione della quantità e del livello dei servizi alla cittadinanza che possiede, svolge un ruolo di volano interagendo come centro di erogazione ed aggregazione di servizi per gli altri Comuni. Dunque, *“quella che in un primo momento sembrava una difficoltà dovuta alla suddivisione in Area Strategica e Area Progetto, si è rivelata, al contrario, un'opportunità”*<sup>26</sup>.

L'Area soffre una situazione storica di **forte declino demografico**: secondo quanto contenuto nel “Rapporto di istruttoria per la selezione delle Aree interne”, confrontando i dati statistici del 2011 e 2017, si registra, rispetto agli anni precedenti, un rallentamento nella perdita di popolazione, sebbene persista il differenziale tra i Comuni dell'area progetto e i tre Comuni polo.

La capacità attrattiva dell'Area si basa su due “patrimoni”: quello dei beni culturali, che conta 12 luoghi della cultura statali e non statali a cui se ne aggiungono altri e che realizzano circa 185.000 visitatori, a questi si associa la presenza di manifestazioni tradizionali tra cui la Festa dei Ceri, una delle tradizioni popolari più antiche in Italia. A tale patrimonio culturale si associa quello altrettanto ricco dei beni ambientali, dal Parco del Monte Cucco con le Grotte del Monte Cucco, alle acque minerali, ai 21 Siti di Interesse Comunitario della Rete Natura 2000, e che interessano tutti i Comuni dell'Area.

Un significativo punto di partenza è rappresentato dal rilevante numero di utenti paganti che annualmente visitano il Palazzo dei Consoli che, nel 2016, ha visto circa 50.500 ingressi, ponendosi quale seconda struttura regionale più visitata dopo la Galleria Nazionale dell'Umbria a Perugia. A questo dato si aggiunge quello del Museo del Palazzo Ducale di Gubbio che con i suoi 11.250 visitatori risulta essere il quinto luogo più visitato in Umbria tra i Musei e le Aree archeologiche statali.

L'attuale situazione del patrimonio culturale è caratterizzata dunque da raccolte di grande valore e di importanza riconosciuta, come quelle statali del Palazzo Ducale e dell'Antiquarium di Gubbio, nonché dal vasto patrimonio di musei e raccolte di proprietà degli enti locali o di altri soggetti pubblici e privati.

Guardando al settore produttivo, la condizione dell'economia agricola evidenzia, nel ventennio 1990-2010, un trend negativo dal punto di vista della quantità delle aziende attive e delle superfici impegnate. In termini di superficie agricola totale e superficie agricola utilizzata la diminuzione si è attestata intorno al 20% circa. Mentre i dati riferiti alle superfici agricole sono più o meno in linea con il trend regionale, il dato riferito alla diminuzione del numero di aziende è nettamente superiore.

<sup>26</sup> APQ Nord Est Umbria, p. 6

Dal punto di vista della presenza di aziende agricole, si segnala che l'incidenza delle aziende che attuano produzioni DOP e IGP è pari al 5,4%, percentuale nettamente inferiore rispetto alla media regionale pari a 9,5%. Sono presenti anche aziende che producono prodotti biologici e rappresentano il 3,6% del numero delle aziende, in linea con la media regionale. La base agroalimentare ha generato una gastronomia molto apprezzata con specialità locali, che ha fatto sviluppare un circuito ristorativo importante e attrattivo per la domanda turistica.

La situazione definita sia nel "Rapporto di istruttoria per la selezione delle aree interne" che nei vari *focus di approfondimento*, svolti nella costruzione della Strategia, ha permesso di identificare nelle problematiche connesse al sistema della mobilità, una delle principali cause delle difficoltà che i cittadini e i visitatori riscontrano nell'accedere alle attività dell'Area. La conformazione del territorio, la storica carenza di infrastrutture, le criticità segnalate del TPL, nonché la vasta dimensione dell'area interna (1.257 kmq), sono situazioni che favoriscono l'isolamento e rendono di difficile soluzione la mobilità sia interna che esterna.

Dal punto di vista della sanità, la media dei ricoveri evitabili e le difficoltà degli ultra 65enni ad accedere ai servizi domiciliari integrati ne rappresentano le criticità maggiori. Problematiche comuni alle Aree Interne, perché legate alla frammentazione del territorio, costituito da numerose frazioni e case sparse, il che impone un raccordo trasversale anche con le Azioni previste per la mobilità.

- Aperura di due assi stradali nazionali di collegamento (S.S. Flaminia e Perugia-Ancona)
- Avvio di esperienze pilota tra i Musei del Palazzo Ducale di Gubbio e di Urbino con il polo comunale del Palazzo dei Consoli
- Matrice culturale e storica comune che costituisce un valore potenzialmente unificante

#### **Punti di forza**

- Rischi legati al cambiamento climatico
- Processi migratori verso i centri urbani e le periferie sub-urbane
- Fuga di cervelli
- Promozione di un turismo di massa legato alle principali città d'arte (c.d. *overtourism*)

#### **Minacce**

- Isolamento del territorio, difficoltà legate all'accessibilità
- Scarso ricambio generazionale, difficoltà dei giovani ad accedere al mondo del lavoro e a una formazione funzionale alle esigenze del territorio
- Difficoltà nel mantenimento dei servizi essenziali in particolare nei centri minori e borghi rurali (scuola, mobilità, sanità)
- Sistema turistico obsoleto e carente in termini di servizi all'utenza

#### **Punti di debolezza**

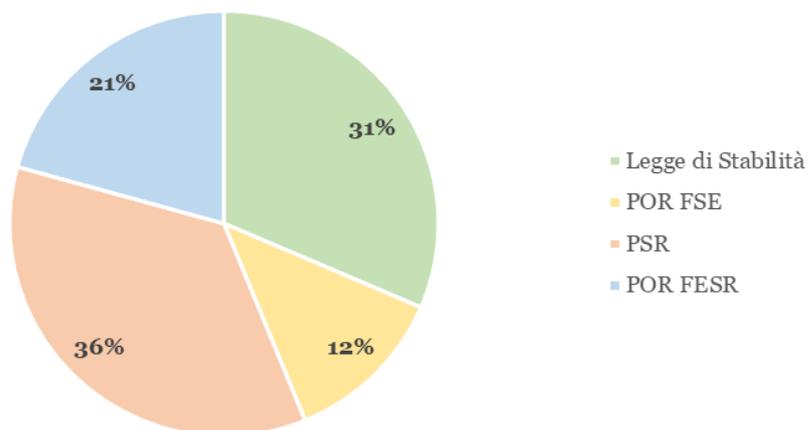
- Trend in crescita legato al turismo esperienziale e lento
- *Back-to-the-land Movement*
- Rinata attenzione verso i luoghi e le mete scarsamente antropizzate
- Politiche a favore della tutela dei borghi e dei centri rurali

#### **Opportunità**

## 5.4.2 Le risorse e i cambiamenti attesi

Il valore della Strategia del Nord Est Umbria ammonta a **11,86 mln di euro**, di cui il 21% per interventi cofinanziati con le risorse del POR FESR 2014-2020, il 12% per interventi cofinanziati con le risorse del POR FSE 2014-2020, il 36% per interventi cofinanziati con le risorse del PSR/FEASR ed il 31% per interventi cofinanziati con le risorse della Legge di stabilità e altre fonti finanziarie nazionali.

**Figura 24. Ripartizione delle risorse destinate all'Area Interna Nord Est Umbria**



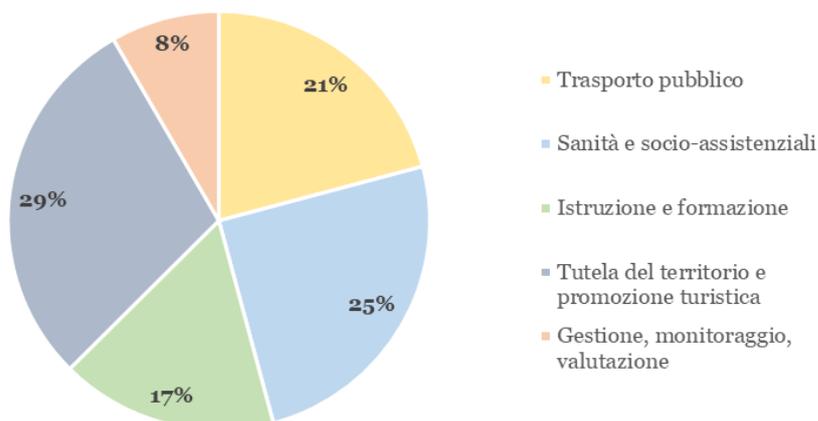
Fonte: elaborazione del valutatore su dati APQ Nord Est Umbria

In termini percentuali, una parte significativa delle risorse è stata destinata a finanziare interventi che sono riconducibili alla seconda classe di azioni, "Progetti di sviluppo locale", essendo riferibili a progetti che sono volti a promuovere la tutela attiva del territorio e delle comunità locali, nonché la valorizzazione delle risorse naturali e culturali.

Equiparabile rilevanza finanziaria assumono invece gli interventi che rientrano nella prima classe di azioni e perseguono un miglioramento delle precondizioni, in particolare, ricollegabili alla sanità e ai servizi socio-assistenziali, nonché al trasporto pubblico.

La Strategia del Nord Est Umbria evidenzia una particolare attenzione alla **conservazione delle risorse naturali e culturali**, al rafforzamento dell'identità collettiva e al rafforzamento del Trasporto Pubblico Locale. Effettivamente, adeguate condizioni di mobilità costituiscono un pre-requisito per lo sviluppo di questi territori "marginali", nonché una leva di impulso per la crescita e l'attrattività locale.

**Figura 25. Ripartizione degli interventi per area tematica e dotazione finanziaria – Nord Est Umbria**

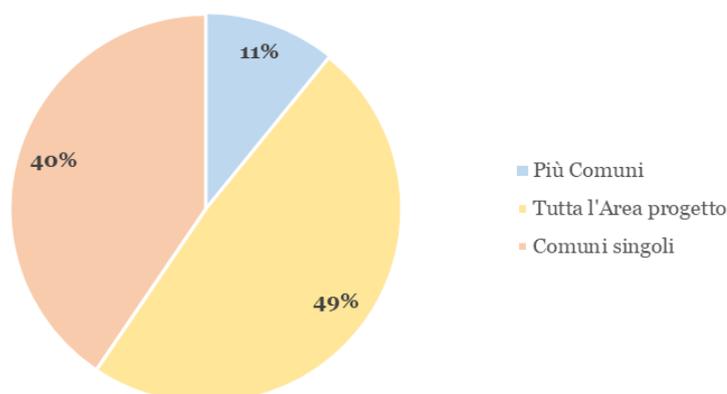


<i>Area tematica</i>	<i>Risorse assegnate</i>
<b>Trasporto pubblico</b>	2.390.000,00 €
<b>Sanità e socio-assistenziali</b>	1.620.000,00 €
<b>Istruzione e formazione</b>	1.210.000,00 €
<b>Tutela del territorio e promozione turistica</b>	6.130.000,00 €
<b>Gestione, monitoraggio, valutazione</b>	544.000,00 €
<b>Totale</b>	11.894.000,00 €

Fonte: elaborazione del valutatore su dati APQ Nord Est Umbria

Passando ad analizzare la composizione dei beneficiari degli interventi ripartiti per tre categorie, ossia il totale dell'Area, raggruppamenti di Comuni o singole amministrazioni (**Figura 26**), dalle analisi condotte sulle schede progetto si nota, in prima istanza, che quasi la metà degli interventi (49%) riguardano l'intera Area progetto, mentre il 40% sono appannaggio di raggruppamenti di Comuni. Per quanto riguarda i progetti che afferiscono a singoli territori comunali, la localizzazione appare equamente distribuita tra Gubbio (4), Gualdo Tadino (4), Nocera Umbria (4), Fossato di Vico (2), Scheggia e Pascelupo (1).

**Figura 26. Composizione dei beneficiari – Nord Est Umbria**



Fonte: elaborazione del valutatore su dati APQ Nord Est Umbria

Appare interessante analizzare l'ambito sociale o economico in cui sono attesi i maggiori impatti, a partire dal quadro degli **indicatori di realizzazione e di risultato individuati** d'Area Interna riportati nel documento "Accordo di Programma Quadro Area Interna Nord Est Umbria". La classificazione distingue da un lato i diritti di cittadinanza, tra impatti sulla mobilità, sul sistema dei servizi sanitari, sui servizi educativi, di istruzione e formazione, sulla messa in sicurezza del territorio e del patrimonio immobiliare, dall'altro la promozione dello sviluppo locale, tra ambito tecnologico e ambito turistico.

**Tabella 22. Indicatori di risultato e indicatori di realizzazione**

Cod. Indicatore di risultato	Indicatore di risultato	Baseline	Val. obiettivo (2023)	Cod. Indicatore di realizzazione	Indicatore di realizzazione	Val. obiettivo (2023)
129	Utilizzo di mezzi pubblici di trasporto	n.d	n.d	1	Numero di interventi attivati	3

Cod. Indicatore di risultato	Indicatore di risultato	Baseline	Val. obiettivo (2023)	Cod. Indicatore di realizzazione	Indicatore di realizzazione	Val. obiettivo (2023)
	da parte di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici			3	Numero di km percorsi aggiuntivi	70.000 km annui
6005	Utilizzo di servizi collettivi innovativi per la mobilità sostenibile	n.d.	n.d	2	Numero di strutture funzionalizzate	1
6006	Anziani trattati in Assistenza Domiciliare integrata	1,60%	1,70%	4	Ore/sett. Prestate da infermiere di comunità	50 ore/sett.
				5	Numero di attrezzature acquistate	13
6016	Prestazioni di specialistica ambulatoriale	0	14	5	Numero di attrezzature acquistate	2
3023	Percentuale di popolazione rurale che beneficia di migliori servizi/infrastrutture	0	7,40%	6	Numero di operazioni supportate	3
285	Persone a rischio di povertà o esclusione sociale	19.937	19.000	7	Numero di persone (minori, anziani, disabili) che ricevono sostegno	230
SR04	Rafforzamento dell'economia sociale	0	15%	6	Numero di progetti supportati	1
399	Addetti alle imprese e alle istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale	16,02%	16,30%	8	Numero di imprese che ricevono un sostegno	3
6047	Sicurezza degli edifici scolastici	13%	75%	9	Numero di verifiche effettuate	28
				6	Numero di interventi effettuati	1
6038	Grado di soddisfazione dell'offerta formativa scolastica	n.d.	>50%	10	Numero di laboratori di eccellenza attivati in un anno	1
6036	Competenze digitali degli studenti	12%	100%	11	Numero di materiali tecnologici e di attrezzature didattiche a distanza acquistate, materiale acquistato (tablet, ecc.)	135
				12	Numero di attività laboratoriali	16
99	Adulti che partecipano all'apprendimento permanente	0	1%	13	Numero di corsi di formazione professionale attivati	3

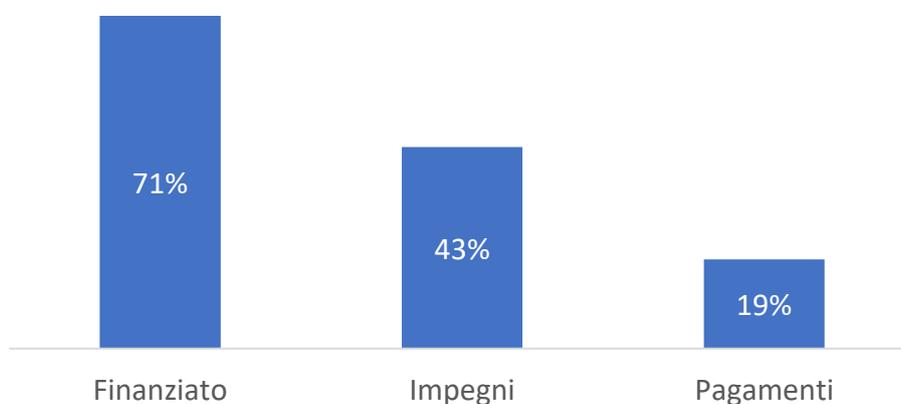
Cod. Indicatore di risultato	Indicatore di risultato	Baseline	Val. obiettivo (2023)	Cod. Indicatore di realizzazione	Indicatore di realizzazione	Val. obiettivo (2023)
372	Indice di domanda culturale del patrimonio statale e non statale	15,41% (2012)	18,49%	14	Numero di beni oggetto di valorizzazione	1
105	Tasso di turisticità	17,17%	18,88%	14	Numero di beni oggetto di valorizzazione	1
				6	Numero di operazioni supportate	8
				8	Numero di imprese che ricevono un sostegno	10
405	Progetti e interventi che rispettano i cronoprogrammi di attuazione e un tracciato unico completo	0	50%	15	Numero di valutazioni, studi, approfondimenti tematici realizzati	4
				6	Numero di progetti realizzati	1

Fonte: elaborazione del valutatore su dati APQ Nord Est Umbria

### 5.4.3 Stato di attuazione

Di seguito si presenta lo stato di attuazione degli interventi attuati nell'Area del Nord Est Umbria al 31-12-2022. L'Area presenta uno **stato di avanzamento discreto**, pur considerando i ritardi accumulati a causa dello scoppiare della pandemia da Covid-19. Dal punto di vista finanziario, il finanziamento degli interventi costituisce il 71% della dotazione iniziale, mentre gli impegni coprono il 43%. La quota dei pagamenti ha raggiunto il 19% della dotazione.

**Figura 27 - Avanzamento finanziario degli interventi al 31-12-2022 nel Nord Est Umbria**



Passando ad analizzare lo stato procedurale degli interventi (**Tabella 23**), al 31-12-2022 ne risultano **già conclusi** il 14%, mentre permane un 22% (14 su 63) di progetti non ancora avviati. Da notare che i progetti legati al POR FESR raggiungono il 50% di completamento.

**Tabella 23 - Stato di attuazione procedurale degli interventi al 31-12-2022 nel Nord Est Umbria**

Fondo	Progetti non avviati	Progetti avviati	Progetti conclusi	Totale Progetti	% conclusione progetti
POR FESR	0	6	6	12	50%
POR FSE	0	2	0	3	0%
PSR/FEASR	7	21	2	30	7%
Legge di stabilità e altre fonti finanziarie nazionali	7	10	1	18	6%
<b>TOTALE</b>	<b>14</b>	<b>39</b>	<b>9</b>	<b>63</b>	<b>14%</b>

Fonte: elaborazioni del Valutatore indipendente su dati di monitoraggio

Nei prospetti successivi è possibile osservare in modo analitico tutti gli interventi che hanno riguardato l'Area del Nord Est Umbria in questa fase programmatoria 2014-2020.

**Tabella 24 - Prospetto interventi al 31-12-2022 nel Nord Est Umbria. Fondo FESR**

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	MODALITÀ ATTUATIVE	TITOLO AZIONE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO		
					FINANZIATO 31.12.22	IMPEGNI 31.12.22	PAGAMENTI 31.12.22
INTERVENTI DI RAFFORZAMENTO DELL'ECONOMIA SOCIALE. AZIONI INNOVATIVE DI WELFARE TERRITORIALE - PROGETTI SPERIMENTALI DEL TERZO SETTORE	REGIONE	BANDO	AZIONE 3.5.1 Progetti sperimentali del terzo settore_ Azioni innovative di welfare territoriale in attuazione delle misure previste da POR FSE 2014-2020 e POR FESR 2014-2020	197.000,00	197.000,00	197.000,00	71.753,12
VALORIZZAZIONE PATRIMONIO CULTURALE, STORICO E MUSEALE DELL'AREA. PALAZZO DEI CONSOLI: SEZIONE ANTICHI UMBRI	GUBBIO	PROGRAMMA BENI CULTURALI	AZIONE 5.2.1 Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo	700.000,00	-	-	-
VALORIZZAZIONE PATRIMONIO CULTURALE, STORICO E MUSEALE DELL'AREA. ROCCA FLEA: SEZIONE CHIESA MONUMENTALE DI SAN FRANCESCO	GUALDO TADINO			330.000,00	-	-	-
VALORIZZAZIONE PATRIMONIO CULTURALE, STORICO E MUSEALE DELL'AREA. CHIESA DI S. MARIA DELLA PIAGGIOLA	FOSSATO DI VICO			70.000,00	-	-	-
VALORIZZAZIONE ATTRATTORI AMBIENTALI. VALORIZZAZIONE DEL PARCO DEL MONTE CUCCO: GROTTA DEL MONTE CUCCO	COSTACCIARO	INDIVIDUAZIONE DIRETTA	5.1.1 Interventi per la tutela e la valorizzazione di aree di attrazione naturale di rilevanza strategica (aree protette in ambito terrestre e marino, paesaggi tutelati) tali da consolidare e promuovere processi di sviluppo	300.000,00	300.000,00	-	-
VALORIZZAZIONE ATTRATTORI AMBIENTALI. PARCO DEL BENESSERE "OASI DEL RESPIRO"	NOCERA UMBRA			50.000,00	50.000,00	-	-
VALORIZZAZIONE ATTRATTORI AMBIENTALI. VALORIZZAZIONE DEL PARCO DEL MONTE CUCCO: OSSERVATORIO ASTRONOMICOMI DI "LA PEZZA"	SCHEGGIA E PASCELUPO			140.000,00	140.000,00	-	-
SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI DELLE IMPRESE CULTURALI, CREATIVE, TURISTICHE E ARTIGIANALI	REGIONE	BANDO	AZIONE 3.2.1 Bando imprese culturali e creative	200.000,00	196.963,48	196.963,48	196.963,48
		BANDO	AZIONE 3.2.2 Bando imprese turistiche - Umbria family	100.000,00	-	-	-
		BANDO	AZIONE 3.2.2 Bando imprese turistiche - Love in Umbria	100.000,00	54.858,12	54.858,12	54.858,12

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	MODALITÀ ATTUATIVE	TITOLO AZIONE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO		
					FINANZIATO 31.12.22	IMPEGNI 31.12.22	PAGAMENTI 31.12.22
		BANDO	AZIONE 3.4.1 Avviso a sostegno degli investimenti innovativi 2019	400.000,00	26.025,00	26.025,00	26.025,00
ATTIVITÀ DI ASSISTENZA TECNICA E DI GESTIONE, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA AREA INTERNA. ASSISTENZA TECNICA	GUBBIO	ATTUAZIONE DIRETTA ASSISTENZA TECNICA	AZIONE 7.1 Incremento dei livelli di efficacia nell'attuazione del Programma e delle capacità degli organismi coinvolti nell'attuazione e gestione dello stesso	21.887,00	21.887,00	21.887,00	21.887,00
<b>TOTALE POR FESR AREA INTERNA NORD EST UMBRIA</b>				<b>2.608.887,00</b>	<b>986.733,60</b>	<b>496.733,60</b>	<b>371.486,72</b>

Fonte: dati da sistema di monitoraggio SMG FESR

**Tabella 25 - Prospetto interventi al 31-12-2022 nel Nord Est Umbria. Fondo FSE**

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	INTERVENTO D.I.A.	FONTE FINANZIARIA	TITOLO AZIONE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO		
						FINANZIATO 31.12.22	IMPEGNI 31.12.22	PAGAMENTI 31.12.22
Interventi di rafforzamento dell'economia sociale. Azioni innovative di welfare territoriale – progetti sperimentali del terzo settore	REGIONE	Asse II P.I. 9.1 Azione 9.7.5 Intervento 9.7.5.1	FSE	Progetti sperimentali del terzo settore_ Azioni innovative di welfare territoriale in attuazione delle misure previste da POR FSE 2014-2020 e POR FESR 2014-2020	399.875,00	399.875,00	399.875,00	79.975,00
Le comunità inclusive: casa di quartiere e potenziamento dei servizi sociali di base connessi all'ufficio della cittadinanza. Le comunità educanti: potenziamento e messa in rete degli interventi – infanzia, adolescenza e giovani. Servizio di accompagnamento e trasporto sociale	COMUNE DI GUBBIO	Asse II P. 9.4 Azione 9.3.3 Intervento 9.3.3.2		Accesso alla rete dei servizi socio-educativi e ai servizi a ciclo diurno per favorire l'incremento di qualità dei servizi sia in termini di prestazioni erogate che di potenziamento delle prestazioni	600.000,00	600.000,00	-	-

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	INTERVENTO D.I.A.	FONTE FINANZIARIA	TITOLO AZIONE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO		
						FINANZIATO 31.12.22	IMPEGNI 31.12.22	PAGAMENTI 31.12.22
Formazione itinerante nell'area	ARPAL	Asse III P.I. 10.3 Azione 10.4.2 Intervento 10.4.2.2.A			350.000,00	-	-	-
INTERVENTI PER IL RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE ED INTEGRAZIONE FRA ENTI E PER LA GESTIONE DI SERVIZI IN FORMA ASSOCIATA E IL POTENZIAMENTO DEI SERVIZI EROGATI NELL'AREA INTERNA ORVIETANO (importo totale 421.623,33 €)	CONSORZIO SUAP - VILLA UMBRA	Asse IV P.I. 11.1 Azione 11.6.10 Intervento 10.6.10.2		Progetti di accompagnamento del processo di riforma degli enti locali, territoriali ed altri organismi pubblici anche attraverso azioni per la riqualificazione del personale, compresi i temi delle centrali di committenza e della gestione di servizi associati.	20.000,00	20.000,00	20.000,00	20.000,00
	GUBBIO*		FSC		351.853,40	118.660,34	351.853,40	118.660,34
<b>TOTALE POR FSE AREA INTERNA NORD EST UMBRIA (al netto del progetto spostato su PSC)</b>					<b>1.369.875,00</b>	<b>1.019.875,00</b>	<b>419.875,00</b>	<b>99.975,00</b>

Fonte: dati da sistema di monitoraggio SIRU

\*progetto spostato su Piano Sviluppo e Coesione

**Tabella 26 - Prospetto interventi al 31-12-2022 nel Nord Est Umbria. Fondo FEASR**

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	MODALITÀ ATTUATIVE	TITOLO MISURA	IMPORTO A VALERE SNAI	IMPORTO FINANZIATO	COMUNE	Importo ammesso 31.12.2022	Importo liquidato 31.12.2022
Centri per i servizi socio-assistenziali, di cura e per attività sociali ed educativi	REGIONE	BANDO	7.4.1 Sostegno investimenti creazione/miglioramento-ampliamento servizi di base alla popolazione rurale	480.000,00	462.474,55	USL UMBRIA 1	185.249,05	-
						VALFABBRICA	-	-
						MONTONE	173.864,00	-
Riqualificazione e valorizzazione del patrimonio dell'area	GAL ALTA UMBRIA	BANDO	7.6.1 Riqualificazione dei paesaggi rurali per la valorizzazione e la tutela del patrimonio territoriale nelle aree rurali	953.380,73	953.380,73	PIETRALUNGA	379.999,99	189.999,00
						SCHEGGIA E PASCELUPO	127.560,00	-
						SIGILLO	129.482,14	64.741,07
						VALFABBRICA	86.134,46	43.067,23

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	MODALITÀ ATTUATIVE	TITOLO MISURA	IMPORTO A VALERE SNAI	IMPORTO FINANZIATO	COMUNE	Importo ammesso 31.12.2022	Importo liquidato 31.12.2022
						MONTONE	89.999,98	-
	GAL VALLE UMBRA E SIBILLINI			280.000,00	274.752,04	NOCERA UMBRA	128.128,01	-
						NOCERA UMBRA	146.624,04	-
Valorizzazione della rete dei percorsi storici e naturalistici	TUTTI I COMUNI DELL'AREA	BANDO	7.5.1 Investimenti in infrastrutture ricreative, informazione/infrastrutture turistiche su piccola scala - beneficiari pubblici	1.200.000,00	454.655,49	GUBBIO	254.880,08	198.342,53
						VALFABBRICA	70.000,00	35.000,00
						COSTACCIARO	13.050,44	6.525,22
						FOSSATO DI VICO	57.943,14	-
						SCHEGGIA E PASCELUPO	58.781,83	-
						NOCERA UMBRA	-	-
						SIGILLO	-	-
						MONTONE	-	-
						NOCERA UMBRA	-	-
						NOCERA UMBRA	-	-
PIETRALUNGA	-	-						
GUALDO	-	-						
Riqualificazione dell'area attraverso la realizzazione di infrastrutture leggere per la fruizione turistica	GAL ALTA UMBRIA	BANDO	7.6.1 Riqualificazione dei paesaggi rurali per la valorizzazione e la tutela del patrimonio territoriale nelle aree rurali	788.485,86	788.485,86	MONTONE	49.712,10	-
						SCHEGGIA E PASCELUPO	78.138,63	-
						PIETRALUNGA	49.275,31	-
						SIGILLO	446.338,97	223.215,12
						COSTACCIARO	29.373,74	14.686,87
						VALFABBRICA	275.759,99	137.879,98

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	MODALITÀ ATTUATIVE	TITOLO MISURA	IMPORTO A VALERE SNAI	IMPORTO FINANZIATO	COMUNE	Importo ammesso 31.12.2022	Importo liquidato 31.12.2022
	GAL VALLE UMBRA E SIBILLINI			300.000,00	295.849,16	NOCERA UMBRA	295.849,16	132.059,45
Sostegno creazione/sviluppo imprese extra-agricole settori commerciale artigianale turistico servizio innovazione tecnologica	GAL ALTA UMBRIA	BANDO	6.4.3 Sostegno creazione/sviluppo imprese extra-agricole settori commerciale artigianale turistico servizio innovazione tecnologica	291.246,17	-		49.041,96	-
<b>TOTALE FEASR AREA INTERNA NORD EST UMBRIA</b>				<b>4.293.112,76</b>	<b>3.229.597,83</b>		<b>3.175.187,02</b>	<b>1.045.516,47</b>

Fonte: dati da sistema di monitoraggio SIAR

**Tabella 27 - Prospetto interventi al 31-12-2022 nel Nord Est Umbria. Fondo Legge di Stabilità**

AMBITO	TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO (dati da sistema di monitoraggio SGP)	
				IMPEGNI 31.12.22	PAGAMENTI 31.12.22
MOBILITÀ	PIANO DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILE DELL'AREA INTERNA. REDAZIONE E GESTIONE	GUBBIO	110.000,00	44.030,00	-
	PIANO DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILE DELL'AREA INTERNA. PRIMI INTERVENTI ATTUATIVI	GUBBIO	280.000,00	-	-
	POLO PRINCIPALE "INTERMODALE" DI GUBBIO. "CENTRO PER LA MOBILITÀ SOSTENIBILE"	GUBBIO	860.000,00	47.280,88	-
	POLO PRINCIPALE "INTERMODALE" DI GUALDO TADINO. "CENTRO PER LA MOBILITÀ SOSTENIBILE"	GUALDO TADINO	380.000,00	-	-
	POLO PRINCIPALE "INTERMODALE" DI FOSSATO DI VICO	FOSSATO DI VICO	280.000,00	-	-
	RAZIONALIZZAZIONE E POTENZIAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE (TPL). GUBBIO	GUBBIO	420.000,00	-	-
	RAZIONALIZZAZIONE E POTENZIAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE (TPL). GUALDO TADINO	GUALDO TADINO	60.000,00	-	-

AMBITO	TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO (dati da sistema di monitoraggio SGP)	
				IMPEGNI 31.12.22	PAGAMENTI 31.12.22
SALUTE	POTENZIAMENTO DELLE CURE PRIMARIE PER LA GESTIONE DELLE MAGGIORI PATOLOGIE CRONICHE NELLA USL UMBRIA 1	USL Umbria 1	275.000,00	-	-
	POTENZIAMENTO DELLE CURE PRIMARIE PER LA GESTIONE DELLE MAGGIORI PATOLOGIE CRONICHE NELLA USL UMBRIA 2	USL Umbria 2	25.000,00	-	-
	"LABORATORIO" DI INTERVENTI PER LA PREVENZIONE E LA GESTIONE DELLA PATOLOGIA RENALE	USL Umbria 2	40.000,00	-	-
ISTRUZIONE	RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI SCOLASTICI ANCHE SULLA BASE DEL RISCHIO SISMICO. VERIFICHE E PIANIFICAZIONE	GUBBIO	420.341,80	268.677,46	206.368,98
	RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI SCOLASTICI ANCHE SULLA BASE DEL RISCHIO SISMICO. PRIMI INTERVENTI STRUTTURALI URGENTI	GUBBIO	80.000,00	-	-
	"LABORATORI DI ECCELLENZA": ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO, START UP D'IMPRESA, FORMAZIONE PERMANENTE. ISTITUTO DI ISTRUZIONE SUPERIORE "CASSATA-GATTAPONE" DI GUBBIO. LABORATORIO CHIMICO-BIOLOGICO	CASSATA GATTAPONE	91.500,00	89.442,96	89.442,96
	"LABORATORI DI ECCELLENZA": ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO, START UP D'IMPRESA, FORMAZIONE PERMANENTE. ISTITUTO DI ISTRUZIONE SUPERIORE "G. MAZZATINTI" DI GUBBIO. LABORATORIO DI INFORMATICA/ARTE DEL RESTAURO	MAZZATINTI	49.500,00	47.260,00	47.260,00
	"LABORATORI DI ECCELLENZA": ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO, START UP D'IMPRESA, FORMAZIONE PERMANENTE. ISTITUTO DI ISTRUZIONE SUPERIORE "R. CASIMIRI" DI GUALDO TADINO. LABORATORIO LINGUISTICO	CASIMIRI	69.400,00	56.395,50	56.395,50
	"LABORATORI DI ECCELLENZA": ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO, START UP D'IMPRESA, FORMAZIONE PERMANENTE. ISTITUTO OMNICOMPRESIVO "D. ALIGHIERI" DI NOCERA UMBRA. LABORATORIO DI ROBOTICA-AUTOMAZIONE-SCIENZE	DANTE ALIGHIERI	19.600,00	17.121,99	17.121,99
	MIGLIORAMENTO DELL'OFFERTA DIDATTICA NEI PLESSI CON PRESENZA DI PLURICLASSI: PER UN CURRICOLO VERTICALE DI TERRITORIO	CASSATA GATTAPONE	100.000,00	73.783,12	68.783,12
AT	ATTIVITÀ DI ASSISTENZA TECNICA E DI GESTIONE, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA AREA INTERNA. GESTIONE, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	GUBBIO	179.658,20	168.292,40	33.525,60
<b>TOTALE LEGGE DI STABILITÀ AREA INTERNA NORD EST UMBRIA</b>			<b>3.740.000,00</b>	<b>812.284,31</b>	<b>518.898,15</b>

Fonte: dati da sistema di monitoraggio SGP

#### 5.4.4 Evidenze emerse dall'ascolto del Comune capofila

---

*Intervista a Filippo Mario Stirati, Sindaco di Gubbio*

Il Sindaco del Comune capofila (Gubbio) con cui il Valutatore ha realizzato l'intervista, ha seguito il percorso della SNAI fin dall'inizio, per cui è stato in grado di fornire una panoramica completa ed approfondita degli elementi di forza e di debolezza che stanno caratterizzando l'esperienza dell'Area interna nel Nord Est Umbria.

Il primo tema, particolarmente sentito, che è stato affrontato nell'intervista è stato quello della **necessità di rafforzamento amministrativo** per i piccoli centri. Nel caso del Nord Est Umbria, come racconta il Sindaco, recentemente è stato istituito un rapporto con LEGANET e qualcosa di significativo è accaduto, nel senso che è stata avviata una collaborazione di consulenza con due risorse che si occupano del monitoraggio, della segreteria, del raccordo tra i vari Comuni, del coordinamento, quindi ora l'Area dispone di un presidio stabile che si trova presso il Comune di Gubbio e che, ovviamente insieme al settore dei lavori pubblici e delle opere pubbliche, porta avanti tutta l'attività specifica. Tale opportunità ha costituito un significativo miglioramento in termini di supporto, perché la **carenza di risorse da dedicare** in modo specifico alle esigenze dell'Area interna costituisce, un po' ovunque, uno dei principali ostacoli al pieno sviluppo di questo tipo di sperimentazione, che potenzialmente sarebbe invece assai utile ed efficace. I Comuni, soprattutto quelli piccoli, hanno da sempre manifestato una **oggettiva difficoltà per portare avanti i progetti** anche rispetto alle materie convenzionate che sono state selezionate. Nonostante ciò, **dei risultati importanti sul territorio sono stati ottenuti**: basti citare la mensa scolastica unificata o la gara per il trasporto scolastico, due servizi molto rilevanti per la cittadinanza che verranno portati avanti in maniera condivisa.

Proprio all'interno di queste esperienze che evidenziano dei risultati "concreti", è possibile tuttavia evidenziare una criticità: non in tutti i comuni dell'Area, infatti, hanno aderito in toto alle iniziative, visto che qualche Comune per ragioni proprie non ha partecipato. Affinché si possa affermare che l'Area Interna sia decollata adeguatamente ed abbia raggiunto una propria autonomia, secondo il Sindaco, occorre far sì che le materie individuate come comuni e oggetto di sperimentazione partecipata siano invece **pienamente condivise** pur accettando qualche piccolo sacrificio, perché i vantaggi sono di gran lunga superiori rispetto agli svantaggi.

Oltre al conseguimento di alcuni risultati tangibili come la mensa o il trasporto scolastico, quello di **creare una visione strategica**, un "pensare insieme", è un percorso ancora in fase di costruzione, anche se in tal senso dei miglioramenti ci sono stati e sono evidenti (la vicenda della mensa è emblematica). Certo, è una cultura di programmazione e di gestione nuova che va ulteriormente portata avanti ed implementata ed in generale, a parere del Sindaco, deve diventare anche un po' più accessibile, poiché a volte si fa fatica a trasmetterla all'interno delle varie strutture interessate, specialmente nei piccoli comuni che scontano la carenza di personale. D'altra parte, però, mettendo insieme le forze proprio i piccoli centri dovrebbero capire che questo tipo di Strategia è ancora più utile per loro. Ovviamente, è opportuno che da questo punto di vista questo processo venga aiutato, non in termini assistenzialistici, però è evidente che i comuni necessitano di qualche supporto tecnico, perché altrimenti, in particolare per i comuni capofila, l'impegno richiesto rischia di creare difficoltà, anche a discapito delle politiche strettamente interne. Detto ciò, il giudizio complessivo sull'esperienza SNAI è sicuramente positivo. Purtroppo le **tempistiche necessarie sono un fattore limitante**, ma non solo per le politiche della SNAI quanto per il sistema Paese in generale e da questo punto di vista c'è stato un peggioramento perché se è vero che ci sono stati fenomeni distorti che hanno reso necessarie certe modalità, vedi la dinamica degli appalti, però il risultato è che si è appesantito tantissimo.

L'Area del Nord Est Umbria ha delle peculiarità tali che pone di fronte a chi la amministra delle sfide territoriali enormi, perché i territori interessati hanno ancora **grossi problemi di manutenzione e di dissesto idrogeologico** quindi, a detta del Sindaco, le politiche delle Aree interne dovrebbero dare un contributo forte in tal senso. Anche perché, il Nord Est è un'Area dove è possibile disporre di precondizioni vantaggiose per lo sviluppo di politiche integrate. Ad esempio prima della SNAI c'era

già una bellissima esperienza di integrazione sulla Zona Sociale, con una forte politica di relazione tra diversi comuni, che poi l'Area interna ha ripreso e ulteriormente sviluppato. Per citare un intervento concreto, in questo caso nei confronti della popolazione anziana, per problemi di trasferimento è stato fatto un investimento consistente per i taxi sociali, in modo che un anziano possa recarsi a fare una visita specialistica all'interno del territorio. Inizialmente si faceva fatica a far capire quanto il tema del trasporto fosse un tema cruciale, nonostante le difficoltà ed i tempi necessari solo per collegare due frazioni del Comune di Gubbio, vista la sua ampia estensione.

Quindi da questo punto di vista c'era un terreno fertile su cui l'Area interna ha potuto ulteriormente sviluppare ulteriori aspetti, anche perché essendo venute meno le Comunità Montane che si occupavano non solo della gestione del territorio ma anche della programmazione sovracomunale, era da anni che i Comuni si erano rassegnati a lavorare da soli, con poca sinergia sulle problematiche territoriali.

Certo bisogna eliminare la tentazione che i Comuni hanno di fare la lista della spesa, perché traducono l'Area Interna in un elenco di necessità, in una sommatoria di esigenze proprie senza che questo sia amalgamato in una visione, la Strategia perde di significato.

Chiaramente la SNAI era un'esperienza nuova e quindi come tutte le esperienze nuove sono emersi degli aspetti sicuramente positivi così come aspetti che sono diventati una sorta di ostacolo, vedi i **ricambi politici delle amministrazioni** per le nuove elezioni, anche se per la verità nel 2014 sono stati rinnovati quasi tutti i comuni dell'Area, quindi per buona parte il Nord Est è potuto procedere con una certa continuità nello sviluppo.

Ad ogni modo, a detta del Sindaco nell'Area ci sono tutti i presupposti per programmare bene anche per il prossimo settennato, auspicando che possano esserci quegli **elementi correttivi** in grado di apportare valore aggiunto, come ad esempio la possibilità di trattare tematiche che questi territori sentono come cruciali, come il tema della **protezione civile** o degli **interventi antisismici**.

L'Area negli ultimi tempi ha subito anche danni dal maltempo che hanno riproposto alcuni scenari, quindi anche su questo avere una **comune azione e dei piani di intervento condivisi** sarebbe una cosa estremamente utile. Anche il **settore turistico-culturale va rafforzato** perché questo è un territorio che tra beni culturali, paesaggio, ambiente, enogastronomia, sentieri, percorsi spirituali ha tutto, quindi dare ancora di più la forza di sistema può essere molto utile.

Una problematica che è affiorata riguarda la necessità da un punto di vista istituzionale di **rendere omogenee le diverse strutture istituzionali** dell'Area. Succede infatti che alcuni comuni appartengono ad una Zona sociale e altri ad un'altra, e questo succede anche per i GAL. Tale aspetto crea delle discrasie, non a caso quando è stato rifatto il Piano della Protezione Civile l'Area ha preteso che coincidesse proprio con l'Area Interna.

La soluzione ottimale sarebbe che i comuni si ritrovassero tutti dentro le stesse istituzioni, lo stesso GAL, la stessa Zona sociale, la stessa ASL, perché i risultati migliori si ottengono ovviamente quando le aree sono coincidenti.

## 5.5 Area Interna Valnerina

---

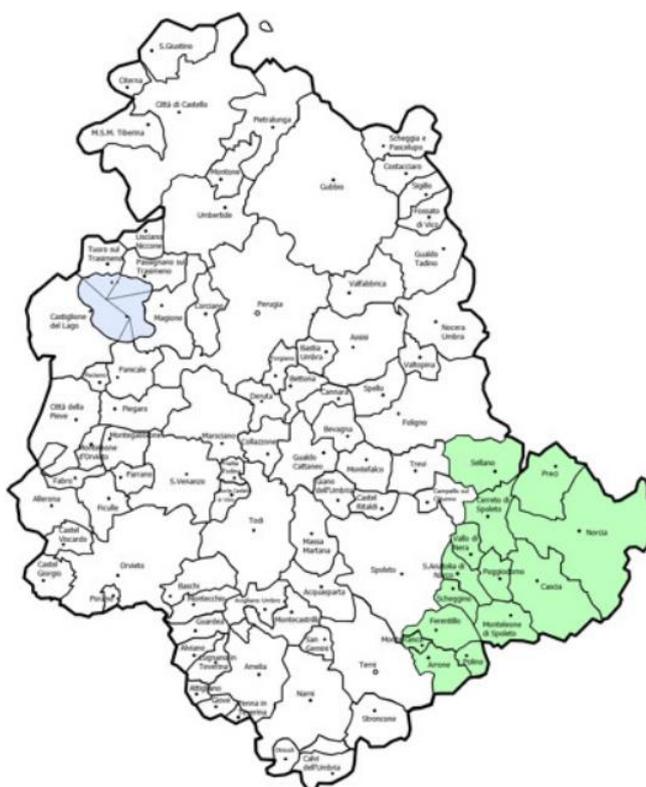
### 5.5.1 La visione strategica e la logica di intervento

---

L'Area Interna della Valnerina, è composta da **14 comuni**, di cui 10 sono ubicati nella provincia di Perugia (Cascia, Cerreto di Spoleto, Monteleone di Spoleto, Norcia, Poggiodomo, Preci, Sant'Anatolia di Narco, Scheggino, Sellano, Vallo di nera) e 4 in quella di Terni (Arrone, Ferentillo, Montefranco, Pollino). I Comuni sono sostanzialmente articolati in Comuni Intermedi per il 54% e in Comuni Periferici per il 46%, ammontando ad una popolazione complessiva di 19.657 abitanti.

Il fenomeno dell'abbandono dai centri montani e alto collinari non è un fenomeno nuovo in tale contesto, ma rappresenta dalla fine degli anni '70 ad oggi la sfida delle comunità locali verso una inversione di tendenza del trend negativo demografico soprattutto per combattere l'abbandono del presidio territoriale.

**Figura 28. La mappa dell'Area Interna Nord Est Umbria**



**Figura 29 - I principali indicatori caratterizzanti l'Area**

**VAL NERINA**

Regione Umbria – Province di Perugia e Terni

Ente capofila – Comune di Arrone

<b>Comuni</b>	14				
<b>Popolazione</b> (ISTAT 01.01.2018)	19.018 ab				
<b>Superficie</b> (km <sup>2</sup> )	1.060,26				
<b>Altitudine</b> (slm)	547				
<b>Zona altimetrica</b>	Montagna interna				
<b>Classificazione comuni Aree Interne (AI)</b>	Cintura, Intermedi, Periferici				
<b>Sismicità</b> (grado)	Alta				
<b>Nr di comuni per fasce di popolazione</b>					
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
<b>7</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>



**COMUNI\*:** Arrone, Cascia, Cerreto di Spoleto, Ferentillo, Montefranco, Monteleeone di Spoleto, Norcia, Poggiodomo, Polino, Preci, Sant'Anatolia di Narco, Scheggino, Sellano, Vallo di Nera

\* I comuni sottolineati ricadono in area sisma

Circa il 50% della popolazione complessiva è distribuita nei centri capoluogo dei Comuni e il restante 50% della popolazione risiede nelle località o centri frazionali; tale dispersione

insediativa rappresenta una ulteriore difficoltà nel garantire i servizi di base esistenti all'interno dell'ambito territoriale e un ulteriore grado di perifericità delle Aree rispetto ai poli principali, in quanto le distanze e i tempi di percorrenza per il raggiungimento degli stessi se considerato dai centri frazionali di ciascun comune aumentano.

Come nel caso delle altre due Aree Interne, è imponente la presenza del **patrimonio naturalistico e culturale** rappresentato, tra gli altri luoghi di valore, da: la Piana di Castelluccio e Piana di Santa Scolastica, dominate dal Monte Vettore, con una elevata ricchezza di biodiversità, inserite nel contesto del Parco Nazionale dei Monti Sibillini; le Valli del Nera, del Vigi e del Corno. Il patrimonio montuoso a ridosso dei tre più importanti corsi d'acqua che connotano il contesto vallivo, di altissimo valore ambientale, quanto a scenario estetico naturale e presenza di biodiversità boschiva e faunistica. Complessivamente, nei 14 comuni dell'Area sono presenti oltre 56 mila ettari di superficie boschiva. Menzione a parte meritano la Cascata delle Marmore, Papigno che, pur non ricompresi nel territorio proprio dell'Area Interna, rappresentano uno scenario del tutto originale, che può costituire un volano, un'attrattiva e una componente per lo sviluppo turistico dell'intera Valnerina.

Molto importante e per alcuni versi unico il rapporto tra capitale agro-forestale e connotati storici, legato all'impatto antropico nel tempo. Diversi sono i borghi di pregio rinvenibili in tutto il contesto dell'Area, perfettamente integrati con la morfologia e orografia territoriali. Importanti presidi di carattere religioso connotano in modo inequivocabile tutta l'Area individuata: Cascia, con il santuario di Santa Rita e Norcia con la Basilica di S. Benedetto, Preci con l'Abazia di Sant'Eutizio, Ferentillo con l'Abbazia di San Pietro in Valle per citare solamente i più noti. I tratti più marcati della struttura identitaria dell'Area, quanto a prodotti naturali, biologici, sono rappresentati da alcune eccellenze di rilievo internazionale. Alcuni semplici e famosi esempi: il Farro di Monteleone di Spoleto DOP, il tartufo Nero pregiato di Norcia, i formaggi, il prosciutto IGP di Norcia, la lenticchia di Castelluccio, lo zafferano e la roveja di Cascia, le produzioni olearie dei Comuni di Santa Anatolia di Narco, Scheggino, Vallo di Nera, Arrone, Ferentillo e Montefranco.

Per quanto attiene alla **gestione dei servizi essenziali** - Istruzione, Sanità e Mobilità – essi risentono fortemente della condizione di marginalità dell'area, della diminuzione della popolazione e dell'invecchiamento: l'ambito scolastico e della formazione non hanno ancora individuato nell'Area una visione specialistica e orientata alle vocazioni del territorio; il problema principale legato alla sanità è invece quello dei ricoveri inappropriati che rivelano la difficoltà della popolazione ad essere servita adeguatamente dalla rete territoriale; l'assenza dell'alta velocità penalizza i pendolarismi, l'accessibilità turistica e l'attrattività di nuovi residenti.

- Matrice culturale e storica comune che costituisce un valore potenzialmente unificante

#### Punti di forza

- Rischi legati al cambiamento climatico
- Processi migratori verso i centri urbani e le periferie sub-urbane
- Fuga di cervelli
- Promozione di un turismo di massa legato alle principali città d'arte (c.d. *overtourism*)

#### Minacce

- Isolamento del territorio, difficoltà legate all'accessibilità
- Scarso ricambio generazionale, difficoltà dei giovani ad accedere al mondo del lavoro e a una formazione funzionale alle esigenze del territorio
- Difficoltà nel mantenimento dei servizi essenziali in particolare nei centri minori e borghi rurali (scuola, mobilità, sanità)

#### Punti di debolezza

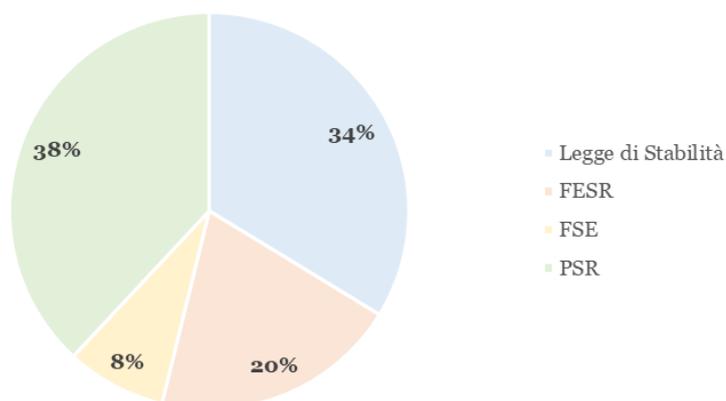
- Trend in crescita legato al turismo esperienziale e lento
- *Back-to-the-land Movement*
- Rinata attenzione verso i luoghi e le mete scarsamente antropizzate
- Politiche a favore della tutela dei borghi e dei centri rurali

#### Opportunità

### 5.5.2 Le risorse e i cambiamenti attesi

Il valore della Strategia dell'Area Valnerina ammonta a **11,89 mln di euro**, di cui il 20% per interventi cofinanziati con le risorse del POR FESR 2014-2020, l'8% per interventi cofinanziati con le risorse del POR FSE 2014-2020, il 38% per interventi cofinanziati con le risorse del PSR/FEASR ed il 34% per interventi cofinanziati con le risorse della Legge di stabilità e altre fonti finanziarie nazionali.

**Figura 30. Ripartizione delle risorse destinate all'Area Interna Valnerina**

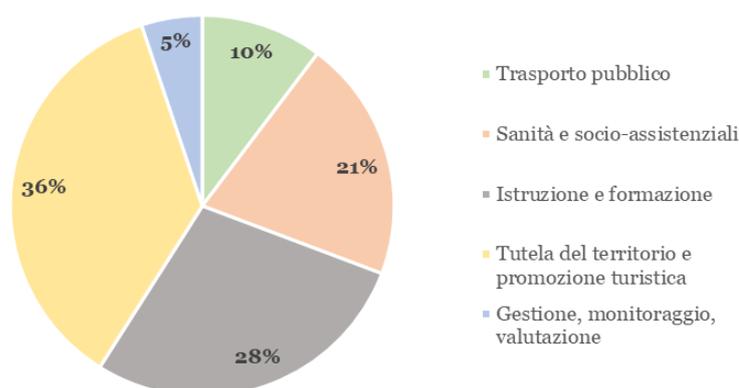


Fonte: elaborazione del valutatore su dati APQ Valnerina

La Strategia della Valnerina individua come obiettivo finale la costituzione di un **“Distretto unitario tematizzato”** e tripartito tra: formazione e innovazione; innovazione sociale, servizi sanitari diffusi e di prossimità; cultura, ambiente e produttività. In termini percentuali, una parte significativa delle risorse è stata destinata a finanziare interventi che sono riconducibili alla seconda classe di azioni, “Progetti di sviluppo locale”, con progetti che sono volti a promuovere la tutela attiva del territorio e delle comunità locali, nonché la valorizzazione delle risorse naturali e culturali. Equiparabile rilevanza finanziaria assumono invece gli interventi che rientrano nella prima classe di azioni e perseguono un miglioramento delle precondizioni, in particolare, ricollegabili all’istruzione e formazione, nonché alla sanità e ai servizi socio-assistenziali.

La APQ evidenzia una particolare attenzione alla conservazione delle risorse naturali e culturali, al rafforzamento dell’identità collettiva, costruita attorno alla cultura, i valori storici e artistici, e al rafforzamento dei percorsi di formazione e crescita professionale a partire da un percorso di integrazione tra istituti scolastici e il settore produttivo locale.

**Figura 31. Ripartizione degli interventi per area tematica e dotazione finanziaria – Valnerina**

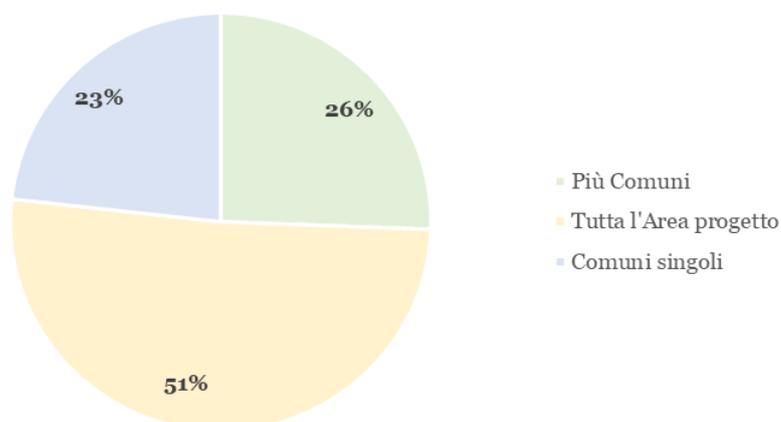


<i>Area tematica</i>	<i>Risorse assegnate</i>
<b>Trasporto pubblico</b>	932.000,00 €
<b>Sanità e socio-assistenziali</b>	1.969.640,00 €
<b>Istruzione e formazione</b>	1.351.360,00 €
<b>Tutela del territorio e promozione turistica</b>	6.466.979,16 €
<b>Gestione, monitoraggio, valutazione</b>	493.500,00 €
<b>Totale</b>	11.213.479,16 €

Fonte: elaborazione del valutatore su dati APQ Valnerina

Passando a considerare la composizione dei beneficiari degli interventi, dalle analisi condotte sulle schede progetto (**Figura 32**) si nota, in prima istanza, la prevalenza di progetti ricadenti nell'intera Area progetto, seguita da quelli localizzati in raggruppamenti di Comuni. Per quanto riguarda i progetti che afferiscono a singoli territori comunali, la localizzazione appare equamente distribuita tra Norcia, Cascia (2), Sant'Anatolia, Monteleone, Scheggino, Ferentillo, Preci.

**Figura 32. Localizzazione degli interventi – Valnerina**



Fonte: elaborazione del valutatore su dati APQ Valnerina

Di seguito (**Tabella 28**) si rappresenta l'ambito sociale o economico in cui sono attesi i maggiori impatti, a partire dal quadro degli indicatori di realizzazione e di risultato individuati d'Area Interna Valnerina e riportati nel documento "Accordo di Programma Quadro Area Interna Valnerina". La classificazione distingue da un lato i diritti di cittadinanza, tra impatti sulla mobilità, sul sistema dei servizi sanitari, sui servizi educativi, di istruzione e formazione, sulla messa in sicurezza del territorio e del patrimonio immobiliare, dall'altro la promozione dello sviluppo locale, tra ambito tecnologico e ambito turistico.

**Tabella 28. Indicatori di risultato e indicatori di realizzazione**

Cod. Indicatore di risultato	Indicatore di risultato	Baseline	Val. obiettivo (2023)	Cod. Indicatore di realizzazione	Indicatore di realizzazione	Val. obiettivo (2023)
SR10	Customer satisfaction dei partecipanti ai progetti (partecipanti mediamente, abbastanza e tanto soddisfatti)	0	85%	CO22	Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale	1
405	Progetti e interventi che rispettano i cronoprogrammi di attuazione e un tracciato unico completo	0	50%	906	Analisi, studi e progettazione	6
464	Quota di insegnanti che hanno partecipato ad attività di formazione e aggiornamento	0	100	797	Durata in ore	384

<b>Cod. Indicatore di risultato</b>	<b>Indicatore di risultato</b>	<b>Baseline</b>	<b>Val. obiettivo (2023)</b>	<b>Cod. Indicatore di realizzazione</b>	<b>Indicatore di realizzazione</b>	<b>Val. obiettivo (2023)</b>
6040	Indice di attrattività delle scuole	n.d.	10%	304	Numero di azioni/progetti finanziati	3
				-	Unità beni acquistati	8
640	Indice di attrattività delle scuole	n.d.	10%	800	Beneficiari	8
414	Presenza in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia	19%	23%	304	Numero di azioni/progetti finanziati	1
129	Utilizzo di mezzi pubblici di trasporto da parte di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici	n.d.	n.d.	-	Km bus/annui percorsi	n.d.
6005	Utilizzo di servizi collettivi innovativi per la mobilità sostenibile	n.d.	n.d.	794	Unità beni acquistati	10
6017	Prestazioni sanitarie di prossimità	n.d.	10%	136	Popolazione coperta dai servizi sanitari migliorati	6505
6018	Primo soccorso: durata (in minuti) dell'intervallo Allarme - Target	27 min	22 min	794	Unità beni acquistati	3
6006	Anziani trattati in Assistenza Domiciliare Integrata	2,10%	4,00%	797	Durata in ore	4.700
6023	Tasso di ospedalizzazione	147,9	133,11	794	Unità beni acquistati	15
SR04	Rafforzamento dell'economia sociale	18,02	19,82	CO01	Numero di imprese che ricevono un sostegno	1
399	Addetti alle imprese e alle istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale	16,02%	17,69%	CO01	Numero di imprese che ricevono un sostegno	1
SR05	Tasso di bambini tra 0 e 3 anni destinatari delle misure relative ai servizi di assistenza all'infanzia	2,01	6,8	CO17	Numero persone svantaggiate	123
105	Tasso di turisticità	19,80%	29,80%	-	Numero di operazioni beneficiarie	7
398	Addetti delle nuove imprese	n.d.	10%	CO01	Numero di imprese che ricevono un sostegno	30

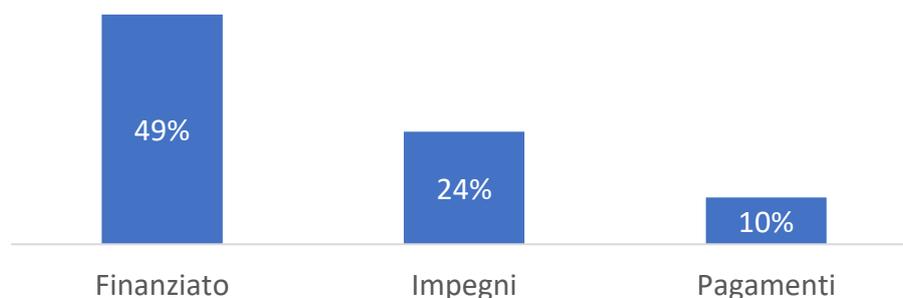
Cod. Indicatore di risultato	Indicatore di risultato	Baseline	Val. obiettivo (2023)	Cod. Indicatore di realizzazione	Indicatore di realizzazione	Val. obiettivo (2023)
3.2a	Valore aggiunto del settore turismo sul totale	4,70%	5,70%	CO01	Numero di imprese che ricevono un sostegno	1
6062	Indice di specializzazione nelle filiere agricole, agroalimentari e forestali	n.d.	10%	-	Numero di aggregazioni sostenute dall'intervento e dimensione in termini di soggetti aggregati	10
471	Investimenti privati sul PIL (dati a livello regionale)	15,75%	15,76%	CO01	Numero di imprese che ricevono un sostegno	8
6062	Indice di specializzazione nelle filiere agricole, agroalimentari e forestali	n.d.	10%	-	N. aziende agricole che partecipano alla cooperazione/promozione locale di filiera	10
6063	Indice di specializzazione nelle filiere agroalimentari	n.d.	10%	-	N. corsi di formazione attivati	1
				-	Numero di operazioni beneficiarie	5
442	Superficie delle aree agricole ad alto valore naturale (in % sulla superficie territoriale dell'area)	n.d.	10%	-	Numero di operazioni beneficiarie	3
372	Numero di visitatori negli istituti di antichità ed arte statali e non statali per istituto (visitatori in migliaia)	3,08 (2015)	3,39 (+10%)	IS11	Beni o risorse o patrimonio valorizzati	15

Fonte: elaborazione del valutatore su dati APQ Valnerina

### 5.5.3 Stato di attuazione

Di seguito si presenta lo stato di attuazione degli interventi attuati nell'Area Valnerina al 31-12-2022. L'Area, avviata per ultima tra le Aree interne umbre ed anche in virtù dei ritardi causati dalla crisi pandemica, ancora non presenta uno **stato di avanzamento molto consistente**. Dal punto di vista finanziario, il finanziamento degli interventi costituisce il 49% della dotazione iniziale, mentre gli impegni coprono il 24%. La quota dei pagamenti ha raggiunto solamente il 10% della dotazione.

**Figura 33 - Avanzamento finanziario degli interventi al 31-12-2022 nel Nord Est Umbria**



Passando ad analizzare lo stato procedurale degli interventi, al 31-12-2022 su 46 progetti complessivi ne risultano **già conclusi** 4 (il 14%), mentre permane un 61% (28 su 46) di progetti non ancora avviati. Da notare che i progetti legati al POR FSE raggiungono il 50% di completamento.

**Tabella 29 - Stato di attuazione procedurale degli interventi al 31-12-2022 nell'Area Valnerina**

Fondo	Progetti non avviati	Progetti avviati	Progetti conclusi	Totale Progetti	% conclusione progetti
POR FESR	4	1	2	7	29%
POR FSE	1	1	2	4	50%
PSR/FEASR	5	4	0	9	0%
Legge di stabilità e altre fonti finanziarie nazionali	18	8	0	26	0%
<b>TOTALE</b>	<b>28</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>46</b>	<b>9%</b>

Fonte: elaborazioni del Valutatore indipendente su dati di monitoraggio

Nei prospetti successivi è possibile osservare in modo analitico tutti gli interventi che hanno riguardato l'Area del Sud Ovest Orvietano in questa fase programmatoria 2014-2020.

**Tabella 30 - Prospetto interventi al 31-12-2022 nell'Area Valnerina. Fondo FESR**

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	MODALITÀ ATTUATIVE	TITOLO AZIONE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO		
					FINANZIATO 31.12.22	IMPEGNI 31.12.22	PAGAMENTI 31.12.22
INTERVENTI DI RAFFORZAMENTO DELL'ECONOMIA SOCIALE. AZIONI INNOVATIVE DI WELFARE TERRITORIALE - PROGETTI SPERIMENTALI DEL TERZO SETTORE	REGIONE UMBRIA	BANDO	AZIONE 3.5.1 Progetti sperimentali del terzo settore_ Azioni innovative di welfare territoriale in attuazione delle misure previste da POR FSE 2014-2020 e POR FESR 2014-2020	200.000,00	200.000,00	200.000,00	126.645,80
SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI DELLE IMPRESE CULTURALI, CREATIVE, TURISTICHE E ARTIGIANALI	REGIONE	BANDO	AZIONE 3.2.1 Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio, anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, sportive, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici	200.000,00	165.928,00	133.795,00	133.795,00
SUPPORTO ALLO SVILUPPO DI PRODOTTI E SERVIZI COMPLEMENTARI ALLA VALORIZZAZIONE DI IDENTIFICATI ATTRATTORI CULTURALI E NATURALI DEL TERRITORIO, ANCHE ATTRAVERSO L'INTEGRAZIONE TRA IMPRESE DELLE FILIERE CULTURALI, TURISTICHE, SPORTIVE, CREATIVE E DELLO SPETTACOLO, E DELLE FILIERE DEI PRODOTTI TRADIZIONALI E TIPICI	REGIONE	BANDO	AZIONE 8.2.1 Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio, anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, sportive, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici (Azione 3.2.1 del PO FESR)	800.000,00	763.882,59	723.586,61	339.424,65
IL MUSEO DE LA CASTELLINA DI NORCIA	COMUNE DI NORCIA	PROGRAMMA BENI CULTURALI	AZIONE 5.2.1 Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo	210.000,00	0,00	0,00	0,00
CENTRO INTERNAZIONALE DI STUDI E MANIFESTAZIONI DEL FANTASTICO	COMUNE DI FERENTILLO			400.000,00	0,00	0,00	0,00
CIRCUITO MUSEALE DI CASCIA	COMUNE DI CASCIA			200.000,00	0,00	0,00	0,00
TEATRI E SALE POLIVALENTI DIFFUSI	COMUNE DI SCHEGGINO			290.000,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE POR FESR AREA INTERNA VALNERINA</b>				<b>2.300.000,00</b>	<b>1.129.810,59</b>	<b>1.057.381,61</b>	<b>599.865,45</b>

Fonte: dati da sistema di monitoraggio SMG FESR

**Tabella 31 - Prospetto interventi al 31-12-2022 nell'Area Valnerina. Fondo FSE**

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	INTERVENTO D.I.A.	TITOLO AZIONE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO (dati da sistema di monitoraggio SIRU)		
					FINANZIATO 31.12.22	IMPEGNI 31.12.22	PAGAMENTI 31.12.22
INTERVENTI PER IL RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE E GESTIONE DI FUNZIONI E SERVIZI IN FORMA ASSOCIATA TRA ENTI LOCALI	CONSORZIO SUAP - VILLA UMBRA	Asse IV P.I. 11.1 Azione 11.6.10 Intervento 10.6.10.2	Progetti di accompagnamento del processo di riforma degli enti locali, territoriali ed altri organismi pubblici anche attraverso azioni per la riqualificazione del personale, compresi i temi delle centrali di committenza e della gestione di servizi associati.	29.000,00	29.000,00	29.000,00	29.000,00
	COMUNE DI NORCIA*			277.500,00	277.500,00	277.500,00	199.572,83
INTERVENTI DI RAFFORZAMENTO DELL'ECONOMIA SOCIALE. AZIONI INNOVATIVE DI WELFARE TERRITORIALE - PROGETTI SPERIMENTALI DEL TERZO SETTORE	REGIONE UMBRIA	Asse II P.I. 9.1 Azione 9.7.5 Intervento 9.7.5.1	Progetti sperimentali del terzo settore_ Azioni innovative di welfare territoriale in attuazione delle misure previste da POR FSE 2014-2020 e POR FESR 2014-2020	400.000,00	400.000,00	400.000,00	167.483,93
RETI DI COMUNITÀ: INTERVENTI DI IMPLEMENTAZIONE DI SERVIZI DI PROSSIMITÀ*	COMUNE DI NORCIA	Asse II P. 9.4 Azione 9.3.3 Intervento 9.3.3.2	Accesso alla rete dei servizi socio-educativi e ai servizi a ciclo diurno per favorire l'incremento di qualità dei servizi sia in termini di prestazioni erogate che di potenziamento delle prestazioni	500.000,00	500.000,00	-	-
<b>TOTALE POR FSE AREA INTERNA VALNERINA (al netto dei progetti spostati su PSC)</b>				<b>429.000,00</b>	<b>429.000,00</b>	<b>429.000,00</b>	<b>196.483,93</b>

Fonte: dati da sistema di monitoraggio SIRU

\*progetti spostati su Piano Sviluppo e Coesione

**Tabella 32 - Prospetto interventi al 31-12-2022 nell'Area Valnerina. Fondo FEASR**

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	MODALITÀ ATTUATIVE	TITOLO MISURA	IMPORTO A VALERE SNAI	IMPORTO FINANZIATO	COMUNE	IMPORTO AMMESSO 31.12.2022	IMPORTO LIQUIDATO 31.12.2022
Connessione agli Itinerari regionali per una rete di mobilità dolce e piccole infrastrutture per l'accoglienza turistica slow	REGIONE	BANDO	7.5.1 Investimenti in infrastrutture ricreative, informazioni/infrastrutture turistiche su piccola scala - beneficiari pubblici	1.073.500,00	0,00	-	0,00	0,00
Sostegno e creazione/sviluppo di imprese extra-agricole nei settori commerciale-artigianale, turistico-servizio-innovazione tecnologica a servizio della mobilità dolce	GAL VALLE UMBRA E SIBILLINI	BANDI	6.4.3 Sostegno creazione/sviluppo di imprese extra-agricole nei settori commerciale-artigianale turistico-servizio-innovazione tecnologica	645.988,39	645.988,39	-	645.446,96	57.261,96
	GAL TERNANO			151.831,89	151.831,89	-	144.611,24	33.729,09
Promozione turistica mediante cooperazione di piccoli operatori privati del settore turistico, piccoli operatori agrituristici e piccoli operatori di servizi connessi al turismo	GAL VALLE UMBRA E SIBILLINI	BANDI	16.3.3 Sviluppo e/o commercializzazione di servizi turistici inerenti al turismo rurale	139.883,70	139.883,70	-		
Progetto per il sostegno a forme di cooperazione nella filiera agroalimentare per la creazione e lo sviluppo di filiere corte e mercati locali e sostegno ad attività promozionali	GAL VALLE UMBRA E SIBILLINI	BANDI	16.4.2.1 Attività promozionali a raggio locale connesse allo sviluppo delle filiere corte e dei mercati locali	337.007,17	337.007,17	Norcia	70.000,00	
						Norcia	267.007,17	
	GAL TERNANO			Montefranco	35.000,00	34.999,96		
				Arrone	33.378,12			
				Polino	34.000,00			
				Ferentillo	33.103,05			
Sostegno agli investimenti per il miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità globale delle aziende agricole, la trasformazione, commercializzazione e/o lo sviluppo dei prodotti agricoli	GAL VALLE UMBRA E SIBILLINI	BANDO	4.1.1 Sostegno a investimenti per il miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità globale dell'azienda agricola	1.013.413,92	0,00	-		
			4.2.1 Sostegno agli investimenti per la trasformazione, commercializzazione e/o lo sviluppo dei prodotti agricoli					

TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	MODALITÀ ATTUATIVE	TITOLO MISURA	IMPORTO A VALERE SNAI	IMPORTO FINANZIATO	COMUNE	IMPORTO AMMESSO 31.12.2022	IMPORTO LIQUIDATO 31.12.2022
Valorizzazione dei Siti Naturalistici e sistemi di connessione in rete degli stessi anche per la fruizione turistica sostenibile	REGIONE	BANDO	7.6.1 Riqualficazione e valorizzazione delle aree rurali	526.500,00	0,00	-		
	GAL TERNANO	BANDI	7.6.1 Riqualficazione e valorizzazione delle aree rurali	343.372,93	0,00	-		
<b>TOTALE</b>				<b>4.366.979,16</b>	<b>1.410.192,31</b>		<b>1.262.546,54</b>	<b>125.991,01</b>

Fonte: dati da sistema di monitoraggio SIAR

**Tabella 33 - Prospetto interventi al 31-12-2022 nell'Area Valnerina. Fondo Legge di Stabilità**

AMBITO	TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO	
				Impegni 31/12/2022	Pagamenti 31/12/2022
SALUTE	Potenziamento dei Servizi Sanitari di Prossimità – PES – Punti erogazione servizi	USL Umbria 2	230.000,00	-	-
	Emergenza/Urgenza. Acquisto AMBULANZE		322.500,00	-	-
	Potenziamento dei Servizi di Prossimità - FARMACIE RURALI		118.140,00	-	-
	Potenziamento assistenza Domiciliare Integrata (ADI) – INFERMIERI DI COMUNITA'		110.000,00	-	-
	Potenziamento assistenza Domiciliare Integrata (ADI) – Acquisto AUTOVETTURE		100.000,00	75.807,85	-
	ELISOCCORSO		238.720,00	-	-
	CONTINUITA' ASSISTENZIALE		236.000,00	-	-
ISTRUZIONE	CABINA DI REGIA (RESIDENZIALITA' DOCENTI)	I.O. «DE GASPERI – BATTAGLIA» - NORCIA (CAPOFILA RETE DI SCOPO)	251.780,00	2.000,00	-
	Laboratori didattici territoriali – SCUOLA PRIMARIA	I.O. «DE GASPERI –BATTAGLIA» - NORCIA	80.281,00	-	-
	Laboratori didattici territoriali - SCUOLA PRIMARIA	I. O. «G. PONTANO» - CERRETO DI SPOLETO	87.884,00	37.079,21	37.079,21
	Laboratori didattici territoriali – SCUOLA PRIMARIA	I. O. «G. FANCIULLI» - ARNONE	115.032,00	-	-

AMBITO	TITOLO INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE	IMPORTO A VALERE SNAI	AVANZAMENTO FINANZIARIO	
				Impegni 31/12/2022	Pagamenti 31/12/2022
	Laboratori didattici territoriali – SCUOLA PRIMARIA	I. O. «BEATO SIMONE FIDATI»	110.381,00	-	-
	Laboratori linguistici – SCUOLA SECONDARIA I GRADO	I.O. «DE GASPERI –BATTAGLIA» - NORCIA (CAPOFILA RETE DI SCOPO)	83.080,00	-	-
	Laboratorio – SCUOLA SECONDARIA II GRADO – NORCIA	I. O. «DE GASPERI –BATTAGLIA» - NORCIA	137.622,00	1.376,00	1.376,00
	Laboratorio SCUOLA SECONDARIA DI SECONDO GRADO - REALIZZAZIONE AZIENDA AGRICOLA	I. O. «G. PONTANO» - CERRETO DI SPOLETO	123.240,00	4.586,50	4.586,50
	POTENZIAMENTO DELL'INDIRIZZO «ENOGASTRONOMIA E OSPITALITA' ALBERGHIERA» – SCUOLA SECONDARIA DI SECONDO GRADO	I. O. «BEATO SIMONE FIDATI» - CASCIA	118.240,00	-	-
	LABORATORI TERRITORIALI – SCUOLA D'INFANZIA	I.O. «DE GASPERI –BATTAGLIA» - NORCIA (CAPOFILA RETE DI SCOPO)	34.400,00	-	-
	PROGETTO MENSA E LUDOTECA – MONTELEONE DI SPOLETO	COMUNE DI MONTELEONE DI SPOLETO	47.700,00	47.700,00	-
	SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA – CENTRO BAMBINI E BAMBINE «PICCOLI PASSI» - CASCIA	COMUNE DI CASCIA	57.000,00	57.000,00	-
		cofinanziamento	133.762,00	72.228,12	9.195,71
	SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA – CENTRO BAMBINI E BAMBINE – SCHEGGINO	COMUNE DI SCHEGGINO	71.000,00	-	-
		cofinanziamento	73.646,00	-	-
MOBILITÀ	MOBILITY MANAGEMENT	COMUNE DI NORCIA	80.000,00	-	-
	STRUTTURAZIONE DEL SERVIZIO DI TRASPORTO SCOLASTICO D'AREA		430.000,00	-	-
	STRUTTURAZIONE DI UN NUOVO SERVIZIO DI TRASPORTO SOCIALE		300.000,00	-	-
	AUSILI PER LA MOBILITA' NEI BORGHI STORICI		70.000,00	-	-
ASS. TEC.	ATTIVITA' DI ASS. TEC. E GESTIONE, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA AREA INTERNA	COMUNE DI NORCIA	187.000,00	-	-
	FONDO DI PROGETTAZIONE	REGIONE	130.560,00	124.811,60	56.159,27
<b>TOTALE</b>	<b>TOTALE</b>		<b>4.077.968,00</b>	<b>421.213,28</b>	<b>97.824,98</b>

Fonte: dati da sistema di monitoraggio SGP

#### 5.5.4 Evidenze emerse dall'ascolto del Comune capofila

---

*Intervista a Nicola Alemanno, Sindaco di Norcia*

Anche il Sindaco del Comune capofila (Norcia) dell'Area Valnerina, con cui il Valutatore ha realizzato l'intervista, ha seguito il percorso della SNAI fin dall'inizio, per cui è stato in grado di fornire una panoramica completa ed approfondita degli elementi di forza e di debolezza che stanno caratterizzando l'esperienza dell'Area interna in questa porzione di territorio regionale che si sviluppa da due province (Perugia e Terni).

Complessivamente, il giudizio fornito dal Sindaco sul fatto che le attività implementate nell'ambito dell'APQ dell'Area Interna abbiano rappresentato per il territorio un'occasione di sviluppo è **estremamente positivo**. Alcuni aspetti in particolare possono essere evidenziati in modo specifico come fattori di successo, anche se paradossalmente in un certo modo la parte positiva della Strategia delle Aree Interne ne costituisce al tempo stesso la criticità: la Strategia delle aree interne ha infatti consentito in qualche modo a tutti e quattordici i Comuni dell'Area Valnerina di sedersi ad un tavolo e di **sforzarsi finalmente a ragionare al di là dei singoli campanili**. Questo può sembrare un esercizio semplice ma in realtà non lo era, specialmente in un territorio così frastagliato come quello della Valnerina. Richiamando uno slogan assai efficace utilizzato dal Sindaco nel corso dell'intervista, *"c'è bisogno di abbandonare i campanilismi ma anche di difendere i campanili"*. Questo è ovviamente uno degli aspetti che caratterizzano un po' tutte le realtà nel nostro Paese riconducibili all'interno della SNAI ed effettivamente non è un passaggio semplice perché si tratta di mettere da parte tutto quello che può essere racchiuso dentro il termine "campanilismo" e di trasformarlo invece in una visione positiva nella difesa della comunità che vive appunto all'interno di un'area disagiata. Quindi se uno dei principali elementi di positività che la Strategia delle Aree Interne ha apportato al tavolo della discussione dei Sindaci è proprio l'acquisizione di questa consapevolezza, che non è sempre facile da coniugare nel concreto ma che poi è quella che ha consentito di arrivare in fondo a definire un quadro ed un insieme di progetti che invece potranno fare la differenza per il futuro.

Un altro fattore molto importante per il buon esito del processo è rappresentato dal **supporto ricevuto dalla Regione Umbria**, che sicuramente ha fatto sì che in generale la Regione Umbria sia molto più avanti rispetto ad altre regioni nello stato d'attuazione degli interventi.

In realtà, ricorda il Sindaco, il caso della Valnerina è particolare, in quanto nel 2014 l'Area è stata recuperata come Area interna in quanto inizialmente era stata esclusa, con grossa sorpresa da parte delle amministrazioni locali in quanto l'Area aveva tutte le caratteristiche che distinguono le aree interne, come la mancanza delle vie principali di comunicazione (es. la ferrovia), mentre ne erano state individuate altre a ridosso delle grandi dorsali della viabilità e che quindi per certi aspetti soffrivano di meno lo stato di isolamento. Dopodiché, grazie all'analisi dei parametri e degli indici che caratterizzavano la Valnerina (es. densità abitativa, condizione sociale degli anziani, presenza dei giovani, caratteristiche fisiche e geomorfologiche del territorio), la Regione si è resa conto che effettivamente nell'area c'era un terreno fertile, anche perché purtroppo si trattava di un territorio abituato a questi le emergenze, trattandosi di un'area che è stata sottoposta negli ultimi quarant'anni a 3 terremoti. Si tratta di una zona montana abituata a confrontarsi con le difficoltà e quindi ci si è resi conto che oggettivamente c'erano ampi margini per fare bene perché probabilmente i temi di cui la SNAI si occupa avrebbero significativamente potuto fare la differenza nel futuro. Da qui è partito un forte lavoro di accompagnamento da parte della Regione che i comuni dell'Area hanno seguito senza condizionamenti su tutti gli aspetti, dalla formazione degli uffici alla messa a disposizione del personale e al coinvolgimento degli stakeholders privati e pubblici: come ha affermato il Sindaco *"ci hanno preso per mano e noi ci siamo fatti accompagnare"*. Ovviamente tutto questo ha richiesto un impegno particolarmente significativo grazie alla sollecitazione della Regione, ma il risultato tangibile è quello di aver dato vita ad una **progettazione molto coerente** con gli obiettivi che la SNAI si propone.

Passando invece ai principali fattori di criticità che possono aver creato degli ostacoli allo sviluppo naturale di questa strategia, il Sindaco effettua delle considerazioni sul fatto che, rispetto alla quantità di risorse economiche messe a disposizione per risolvere problemi strutturali così importanti e significativi dell'Area interna, l'impegno che si è reso necessario è stato enormemente superiore a quello che poi il territorio ha ricevuto come risorse oggettive. Tutta la fase di ascolto del territorio, ricorda il Sindaco, ha permesso analisi che certamente hanno condotto ad aver individuato una quantità significativa di problemi e ciò costituirà un valore importantissimo per le comunità locali. Tuttavia, le risorse che poi sono state messe a disposizione sono infinitesimali rispetto ai problemi che sono stati posti sul tavolo e al lavoro enorme e ripetuto su tutti i vari territori di cui si compone l'Area interna. Tra l'altro, trattasi di un'Area interna molto vasta che tra l'altro abbraccia due province che hanno dovuto assimilare alcune caratteristiche di carattere funzionale e istituzionale che venivano proprio da decenni di storia non comune. Tra l'altro, nell'avanzamento del percorso della SNAI, è evidente che anche la criticità degli **avvicendamenti della politica** ha costituito un collo di bottiglia, però non è l'avvicendamento della politica in sé che costituisce la criticità ma è stata la **lunghezza dell'iter** a farla diventare tale. Le risorse sono poche rispetto alle uscite che richiederebbe la soluzione dei problemi che sono stati posti sul tavolo e sono a disposizione dei Comuni, che oggi tra l'altro faticano a spenderle perché alla SNAI si è sovrapposta la ricostruzione post sisma del 2016 e le risorse collegate alle conseguenze del Covid, quindi è diventato particolarmente difficile e complicato, ma la lunghezza dei termini ha fatto anche sì che alcune ipotesi di progetto diventassero superate proprio dal progredire del tempo e quindi superate anche dagli avvicendamenti di carattere tecnologico, per cui, per il Sindaco, questa è **la più grande delle criticità** che va rappresentata. Quindi il tema del ricambio dell'amministrazione è certamente un problema ma è un problema indotto, perché se si fosse riuscite a concludere l'iter della Strategia in due anni le Amministrazioni sarebbero rimaste quelle. Se non si rispettano determinati tempi di azione, il rischio è che quando si arriverà a spendere le risorse magari raggiungeranno comunque l'obiettivo del miglioramento della qualità di alcuni servizi, ma non saranno più utili fino in fondo per gli scopi per cui erano stati immaginati dal principio. Anche il fatto che l'Area Valnerina abbia avuto un leggero vantaggio perché magari ha avuto una procedura leggermente più veloce col preliminare rafforzato in fin dei conti non incide molto, perché rimangono ugualmente dei **tempi troppo dilatati** che poi minano il raggiungimento dei risultati.

La strada per conseguire una **semplificazione** non è facilmente percorribile e, a parere del Sindaco, non è nemmeno quella di rinunciare alle varie fonti di finanziamento di natura diversa, concentrandosi su alcune tematiche, perché se questo da un lato ridurrebbe gli oneri e magari semplificherebbe le procedure però è chiaro che poi dall'altro lato certi interventi verrebbero meno. È un bene che la Strategia metta a disposizione la possibilità di utilizzare tutti questi strumenti, che possono essere integrati con gli altri strumenti di crescita perché a breve ci sarà la nuova programmazione '21-'27, ci sarà il nuovo CSR, c'è il contratto istituzionale di sviluppo, c'è il PNRR, ecc. insomma la difficoltà è certamente quella di **coordinare queste risorse**. Il problema è sempre lo stesso, sta ai componenti dell'Area indicare quali siano le linee strategiche che attraverso i fondi delle Aree interne si vogliono perseguire, l'errore può essere quello che con tutte le linee si vogliono arrivare a toccare tutti gli argomenti. La capacità dovrebbe essere quella di **massimizzare per ciascuna linea alcuni interventi** e quindi avere la forza di escludere le possibilità di finanziamento sulla base di una riprogrammazione di carattere generale della disponibilità delle risorse. In fondo la SNAI si fonda su tre pilastri sostanziali (trasporto, scuola e sanità), che sono i principali servizi che devono essere messi a disposizione di una famiglia o di un'azienda che sceglie di venire a vivere su questi tipi di territori. È normale che se nell'ambito della SNAI si cerca di andare a finanziare alcuni progetti tramite più fonti di finanziamento, il rischio è mettere insieme una serie di pezzettini che strategicamente non colgono nessun obiettivo, quindi lo sforzo da fare è in capo a chi ha la responsabilità politica delle scelte all'interno delle stesse Aree interne. Su questo, come affermato in precedenza, la guida di un soggetto sovraordinato come la Regione può fare la differenza, anche se è chiaro che le scelte lasciano sempre per strada qualcosa però questo è proprio il ruolo che la politica è chiamata ad esercitare.

Passando invece ad analizzare il **ruolo dell'associazionismo**, occorre sottolineare che nel territorio della Valnerina l'associazionismo è storicamente ed efficacemente implementato, anche se, come racconta il Sindaco, per quello che riguarda la SNAI soggetti come il GAL o il Consorzio BIM o le altre municipalizzate o i soggetti che in qualche modo intervengono sulle strategie del trasporto sociale e sulla sanità, non hanno avuto un ruolo particolare. Ovviamente sono stati ascoltati e coinvolti nella proposizione di idee, di cui i soggetti decisori hanno dovuto tener conto, ma riescono ad incidere in modo molto più significativo invece su quelle misure per le quali soggetti come il GAL o il BIM solo delegati, cioè nel tentativo di andare ad integrare risorse che sono messe a disposizione. A breve ci sarà proprio una riunione sul nuovo CSR, quindi sulla programmazione 23-27 con il GAL, che ha un ruolo particolare proprio nell'andare ad individuare linee di finanziamento che non andranno in sovrapposizione con quelle delle Aree interne.

In conclusione di intervista, è stato fatto qualche ragionamento sulla **governance**. Quando si è in presenza di una pluralità di partecipanti, non è semplicissimo riuscire ad ottenere che tutto sia accettato all'unanimità. Sicuramente si fa un tentativo, ma inevitabilmente ci si ritrova in alcune circostanze, per quella difficoltà insita nel superamento del campanilismo, a dover forzare la mano nei confronti di qualcuno per tentare di arrivare in fondo. La difficoltà è quella di **non sminuire gli obiettivi progettuali disseminando le risorse** per fare in modo che possano essere con qualunque tipo di criterio distribuiti in modo proporzionale invece che sul progetto che deve poter rispondere all'esigenza di tutta l'Area. Quindi dal punto di vista della governance qualche tipo di riflessione per il futuro su questo modello di gestione dovrebbe essere fatto.

## 6 Il parere degli Enti locali: giudizi e suggerimenti per il futuro

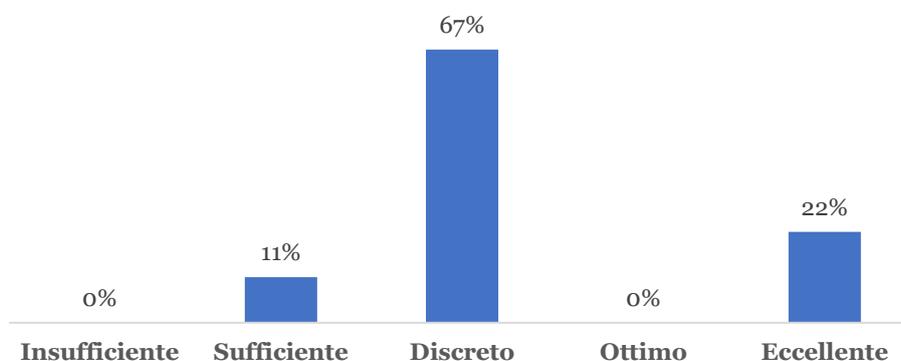
L'ascolto diretto dei beneficiari degli interventi risulta essere attività fondamentale per qualsiasi processo che abbia lo scopo precipuo di valutare l'efficacia di politiche pubbliche in essere al fine di trarne insegnamenti per affinare e migliorare quelle future.

In tal senso, il Valutatore indipendente ha avviato una fase di ascolto (tra novembre-dicembre 2022) durante la quale, tramite la **somministrazione di un questionario** on line, ha inteso coinvolgere **tutti i Comuni** compresi nelle 3 Aree interne umbre. L'invito a partecipare all'indagine, in particolare, è stato rivolto sia a chi detiene una visione più strategica (i sindaci dei Comuni), sia a chi sta seguendo il coordinamento dell'attuazione degli interventi, di cui alle schede APQ, da un punto di vista operativo ed amministrativo (es. referenti tecnici, responsabili amministrativi, ecc.).

In prima battuta, ai partecipanti all'indagine è stato chiesto in che misura ritenessero che le attività avviate grazie alla SNAI, per quanto parte di esse non siano ancora giunte a conclusione, avessero costituito per il territorio interessato un volano per implementare lo sviluppo socio-economico. In tal senso, in linea con quanto emerso dalle interviste dirette ai Comuni capofila, viene riconosciuto alla Strategia di **aver portato benefici al territorio**, per quanto il giudizio appare ancora "sospeso" considerando lo stato ancora parziale dell'attuazione, tant'è che la maggioranza dei rispondenti (67%) ha fornito un giudizio "discreto". Ad ogni modo, appare significativo il fatto che il 22% dei rispondenti abbia giudicato l'apporto fornito allo sviluppo come "eccellente".

**Figura 34 - Questionario ai Sindaci e referenti dei Comuni. Domanda 2**

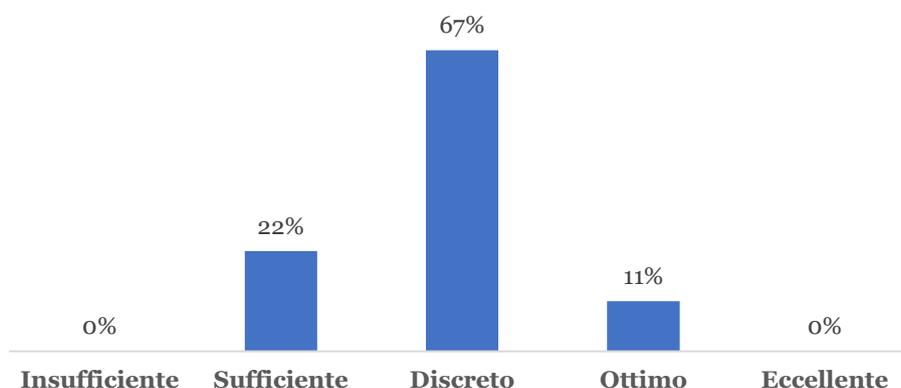
Nell'ambito dell'APQ dell'Area Interna di cui fa parte il suo Comune, in che misura ritiene che le attività implementate, dalla stipula dell'APQ ad oggi, abbiano rappresentato per il territorio un'occasione di sviluppo?



Al di là dello strumento in sé e per sé, è evidente che il successo di determinate politiche, in particolar modo di quelle di carattere territoriale come la SNAI, è fortemente legato alle precondizioni insite in un territorio ed alla presenza di quello **spirito di coesione** che fa sì che una politica possa trovare terreno fertile per attecchire e massimizzare gli effetti benefici nei confronti dei destinatari. Ciò varrà, si vedrà in seguito, per ciò che concerne il tema dell'associazionismo e l'eventuale presenza di soggetti attivi in grado di raccogliere e canalizzare le istanze di un territorio, ma vale ancor più, a monte, nella capacità dei Comuni interessati di "fare squadra" e di alimentare quel **"pensare insieme"** che costituisce il pensiero-guida nell'esperienza SNAI. In tal senso, dall'ascolto dei beneficiari emerge che il percorso per un miglioramento dello status quo è stato avviato, ma **c'è ancora molta strada da fare** affinché lo spirito di unità diventi dominio proprio e consolidato delle Aree interne. Alcuni Comuni faticano a sviluppare strategie condivise proprio perché necessitano di maggiore coesione, oltre che della costruzione di uffici dedicati.

**Figura 35 - Questionario ai Sindaci e referenti dei Comuni. Domanda 3**

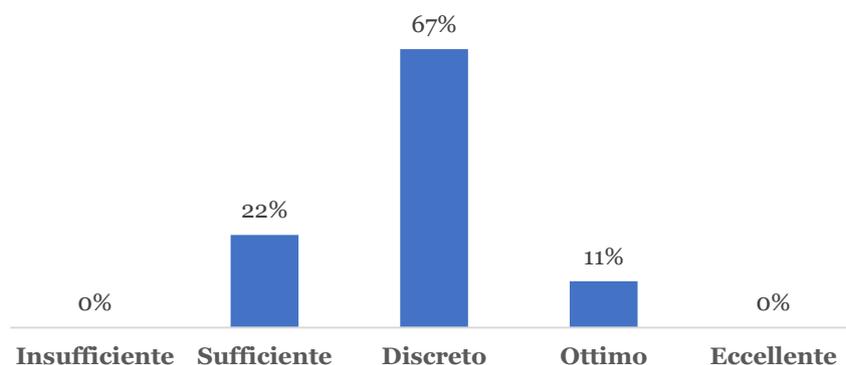
Come valuta il grado di coesione e lo spirito di unità che caratterizza i rapporti tra i Comuni dell'Area Interna di cui fa parte?



In linea con i risultati emersi dalla domanda precedente, anche in termini di capacità dei comuni (escluso il capofila) di **contribuire concretamente all'attuazione** della strategia il giudizio appare prevalentemente discreto ma con molti aspetti da migliorare. In tal senso emerge con forza la necessità di fornire ulteriore supporto tecnico-amministrativo, soprattutto nei confronti dei centri più piccoli.

**Figura 36 - Questionario ai Sindaci e referenti dei Comuni. Domanda 4**

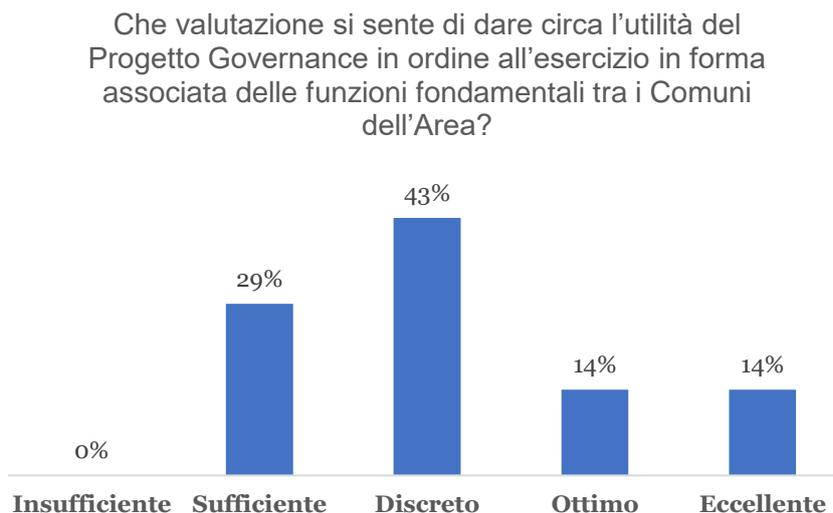
Come valuta le capacità dei comuni dell'Area Interna (al di là del capofila) di contribuire concretamente all'attuazione della strategia?



L'esigenza dei piccoli centri di essere supportati si manifesta anche rispetto al gradimento espresso rispetto al **Progetto Governance**, avviato dall'amministrazione regionale in tutte e tre le Aree interne e che si è concretizzato in una serie di iniziative che hanno riguardato:

- la realizzazione di momenti formativi;
- l'avvio di attività laboratoriali;
- il processo di acquisizione di beni e servizi per lo start up dello svolgimento delle funzioni in forma associata tra i Comuni.

**Figura 37 - Questionario ai Sindaci e referenti dei Comuni. Domanda 5**



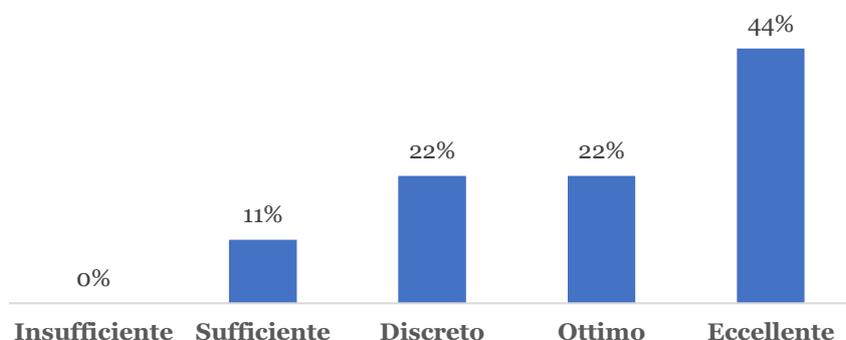
Come si è visto in precedenza, nell'intenzione originaria la SNAI dovrebbe fornire un contributo a sviluppare nuove forme di collaborazione che vanno oltre l'esperienza delle Aree interne. A tal riguardo, ai comuni è stato chiesto come può essere **rafforzato nel lungo periodo** (es. oltre il periodo di programmazione dei Fondi europei) l'interesse e l'impegno dei diversi comuni all'interno della convenzione per l'esercizio in forma associata delle funzioni. Di seguito si sintetizzano i suggerimenti più ricorrenti tra quelli forniti dai rispondenti al questionario.

- ❖ Poter disporre di un'informatizzazione più spinta, di incentivi al personale e possibilità di assunzioni
- ❖ Implementare la sinergia fra i comuni con impegno di associare i servizi fondamentali necessari per le piccole comunità
- ❖ Costituire un ufficio comune di gestione per le funzioni associate, implementato anche da nuovo personale ad esso dedicato
- ❖ Mettere in sinergia le competenze e sviluppare uffici convenzionati per la progettazione in ambito di risorse comunitarie
- ❖ Implementare i progetti comuni facendo attenzione che ricadano su ciascuno dei territori coinvolti, sperimentando l'utilità concreta delle funzioni associate

Un aspetto percepito come fortemente positivo ed emerso anche in occasione delle interviste dirette ai Comuni capofila, è riscontrabile nel **supporto fornito dalla struttura regionale** durante tutto il percorso, dalla fase di co-progettazione a quella di attuazione dei progetti. La Regione è stata riconosciuta particolarmente attiva ed efficace nello svolgere il suo ruolo di presidio stabile di coordinamento e supporto, grazie ad una governance ben strutturata che ha assicurato un sostegno costante.

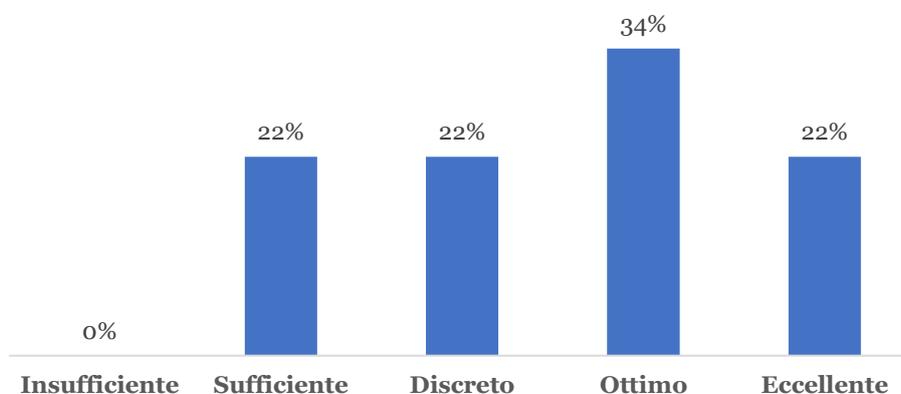
**Figura 38 - Questionario ai Sindaci e referenti dei Comuni. Domanda 7**

Quale valutazione si sente di esprimere rispetto al supporto fornito dalla Regione Umbria all'Area Interna di cui fa parte il suo Comune nel percorso di co-progettazione prima e, successivamente, di attuazione dei percorsi progettuali inseriti nell'APQ?



**Figura 39 - Questionario ai Sindaci e referenti dei Comuni. Domanda 9**

Quale valutazione si sente di esprimere rispetto alla metodologia utilizzata dall'area e dai servizi regionali nel percorso di ingegnerizzazione e attuazione dei progetti?



Anche in relazione al **percorso e alle metodologie** messe in campo a livello regionale e locale durante le varie fasi che hanno caratterizzato l'esperienza SNAI, i rispondenti al questionario hanno espresso parere positivo, per cui è possibile affermare che per la maggior parte dei soggetti interessati durante il ciclo di vita della strategia si è riusciti a mettere in correlazione la programmazione col territorio, pur con le difficoltà legate alla presenza di strumenti finanziari poco flessibili. In tal senso è stato chiesto ai comuni quali fossero i principali **vincoli e le rigidità delle metodologie e degli strumenti finanziari** che hanno influito sui tempi di attuazione e sulla fattibilità degli interventi. Di seguito le più frequenti evidenze emerse, da cui si nota che alcune difficoltà incontrate nel percorso sono state acuite da diversi fattori esogeni intervenuti nel corso della programmazione (sisma, pandemia e crisi energetica su tutti).

❖ La complessità delle rendicontazioni ed il peso della burocrazia, oltre ai problemi legati alla pandemia ed all'aumento dei costi di prodotti e materiali

- ❖ La diversità degli strumenti utilizzati, l'incertezza sull'erogazione dei fondi legati agli iter amministrativi delle singole fonti e la necessità di anticipare i fondi nei progetti del FESR - beni culturali
- ❖ Le problematiche riscontrate sulla fase di progettazione in quanto l'aumento dei costi dei materiali ha influito sui quadri economici già approvati
- ❖ Le norme sull'applicazione del codice dei contratti e normativa di bilancio e finanziaria
- ❖ Le risorse professionali che ciascun ente partecipante può "offrire" al progetto, visto le innumerevoli incombenze, legate anche allo sviluppo di progetti del PNRR, cui sono sottoposti gli enti

In chiave di coinvolgimento del territorio, è stato chiesto ai comuni come valutassero **l'impatto delle strutture e degli strumenti di cooperazione territoriale e istituzionale esistenti** (come i GAL) nella fase programmatica e di attuazione della strategia dell'area interna e se questi soggetti abbiano avuto un impatto positivo in fase di definizione dei fabbisogni territoriali o comunque siano stati utili a catalizzare le risorse locali. Le risposte a tali quesiti appaiono per la maggior parte dei casi positive e viene riconosciuto **alle strutture territoriali coinvolte il merito di aver contribuito positivamente** a canalizzare le istanze. Occorre tuttavia **agire per implementarne la partecipazione**, specialmente in queste Aree interne umbre che risultano ampie e molto frammentate.

Ad integrazione del quesito precedente è stato chiesto, dunque, quali fossero gli altri **settori/attori** che i comuni avrebbero voluto vedere coinvolti, in quanto ritenuti rilevanti rispetto alla strategia condivisa. Le casistiche maggiormente ricorrenti nelle risposte sono risultate in primis le USL (o comunque soggetti del settore "sanità"), poi la Soprintendenza, le associazioni di impresa ed infine le aziende di trasporto.

Infine, come ultima domanda del questionario, considerando che ormai ci troviamo alla fine della programmazione '14-'20 ed è in corso l'avvio del nuovo ciclo di '21-'27, in cui le attività relative alle Aree Interne sono state confermate, è stato chiesto ai comuni se ci fossero **suggerimenti e proposte** da poter avanzare per migliorare la programmazione futura. Di seguito alcune proposte in chiave di miglioramento.

- ❖ Gli Uffici tecnici vanno potenziati e messi in rete, al fine di rafforzare il supporto tecnico per un reale contributo agli oneri amministrativi che incombono sui Comuni
- ❖ Semplificare al massimo gli iter formali per accorciare i tempi tra la definizione della progettazione e la messa a terra degli interventi, altrimenti la popolazione perde il senso delle azioni decise e cambiano anche le esigenze
- ❖ Istituire un ufficio ad hoc per la gestione dell'Area Interna e delle funzioni associate, assumendo personale specifico ad essa dedicata e definendo progetti sempre più integrati
- ❖ Maggiore coinvolgimento dei RUP in fase di definizione degli interventi

## 7 Capitale sociale e gestione associata dei servizi pubblici nelle Aree Interne umbre

Il livello comunale rappresenta il pilastro portante del percorso di definizione e attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne: in forma aggregata, i Comuni contribuiscono all'erogazione dei diritti di cittadinanza e all'implementazione di interventi di sviluppo locale.

Le Linee guida definite dal Comitato Tecnico Aree Interne – pubblicate nel 2014 e aggiornate nel 2017 – rimandano alla necessità di formulare delle “aggregazioni territoriali” quale requisito abilitante per l'accesso alla SNAI. L'esigua densità demografica e la ridotta estensione territoriale delle aree interne suggeriva l'esigenza di svolgere in forma associata le funzioni di erogazione di beni e servizi pubblici, nell'ottica di una creazione di economie di scala e/o di scopo. Il documento in oggetto discerne due modelli:

- da una parte, le **aggregazioni temporanee** costruite “su e per progetti/Programmi di sviluppo”, caratteristiche della strategia politica nazionale della fine degli anni Novanta del secolo scorso;
- dall'altra le **aggregazioni permanenti** delineate sull'esercizio associato delle funzioni ordinarie che rappresentano una novità introdotta, appunto, dalla SNAI.

Capacità aggregativa, istituzionale e amministrativa costituiscono gli ingredienti di un'efficace gestione associata di funzioni e servizi intesa come propensione alla: **leadership strategica e innovativa** da parte della classe politica locale; **capacità di resilienza** come risposta ai mutamenti del contesto esterno; **partecipazione attiva** della popolazione al processo di *decision-making*.

Questo aspetto ha condizionato l'intero percorso della Strategia sin dalla sua definizione – ovvero la selezione delle Aree progetto – basata sullo studio del **potenziale associativo** di ciascun segmento territoriale. «La selezione delle aree è avvenuta attraverso un metodo trasparente e rigoroso di pianificazione territoriale, stabilito dall'Accordo di Partenariato che prevede a valle di una intensa attività di analisi di indicatori statistici appositamente costruiti per tutte le aree candidate una serie di missioni sul campo mirate a valutare l'omogeneità morfologica e socio-economica, il grado di sofferenza demografica dell'area, la presenza e la qualità della leadership istituzionale locale, la capacità, all'interno di ciascun ambito territoriale individuato, di immaginare traiettorie di sviluppo integrate e di saperle tradurre in progetti di sviluppo e, infine, il livello di collaborazione associazione intercomunale». <sup>27</sup>

### Condizioni per la selezione delle aree



<sup>27</sup> Lucatelli, Tantillo (2018). *La Strategia nazionale per le aree interne*, in *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, a cura di Antonio De Rossi. Donzelli editore. Roma.

Benché la capacità associativa rappresentasse un prerequisito determinante essa non ha acquisito lo stesso peso per tutte le aree; in alcuni casi, si è giovato di esperienze già esistenti come le Unioni montane, in altri non è stato possibile individuare un percorso storico caratterizzato da modelli simili o altre forme di collaborazione amministrativa.

Le **funzioni fondamentali** dei Comuni, da svolgere in forma associata, sono definite dall'art. 19, comma 1, del D.L. 95/2012 convertito in Legge 135/2012, ai sensi dell'articolo 117 comma 2, lettera p) della Costituzione:

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

Con riferimento a quanto esplicitato nelle "Linee guida" i Comuni possono rispondere alla condizionalità attraverso lo strumento **dell'Unione di Comuni** oppure possono stipulare **Convenzioni**, ai sensi dell'art.30 del D. Lgs. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali), di almeno due funzioni fra quelle di sopra indicate. La gestione associata a mezzo convenzione deve riguardare almeno il 60/70% dei Comuni appartenenti all'area progetto selezionata.

Altro aspetto chiave è l'istituzione di **Uffici comuni** nonché di un Ufficio di coordinamento a supporto del sindaco referente e dell'assemblea dei sindaci, che si occupi delle funzioni ordinarie e della verifica del mantenimento del pre-requisito associativo.

L'art.5 della nostra Costituzione cita: «*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*». La **frammentazione del tessuto comunale** ha portato nei decenni al problema della cosiddetta "polverizzazione dei Comuni"<sup>28</sup>, cui si è cercato di rispondere – tramite gli interventi legislativi riassunti in figura – favorendo forme associative e di cooperazione intercomunale che garantissero efficienza, economicità ed

🔍 **Dalla Legge 142/1990 alla Legge 265/1999.** Introduzione del modello Unione di Comuni con la previsione della fusione obbligatoria dopo dieci anni dalla sua costituzione.

🔍 **Dal T.U.E.L. – D.lgs. 267/2000 alla Legge 122/2010 di conversione del Decreto-legge 78/2010.** Forte rilancio e crescita dei processi di associazionismo intercomunale volontari e incentivati, con affermazione particolare del modello Unione di Comuni con effetto volano nel porre il tema della cooperazione locale.

🔍 **Dalle Legge 122/2010 alla 135/2012 fino alla Legge 56/2014.** Introduzione dell'associazionismo obbligatorio per l'esercizio di 10 funzioni fondamentali nei Comuni con popolazione fino a 5mila abitanti o fino a 3mila abitanti se montani, da realizzarsi attraverso la Convenzione o l'Unione, limite minimo di 10mila abitanti salvo diverso limite fissato dalle Regioni.

<sup>28</sup> Corte costituzionale, 4 marzo 2019, n. 33

efficacia dell'azione amministrativa. Secondo quanto stabilito dall'art. 33 del T.U.E.L., alle Regioni spetta il compito di tracciare i settori per la **gestione associata**, anche comportando una modificazione delle circoscrizioni comunali ed eventualmente l'erogazione di contributi e incentivi per favorire la progressiva integrazione dei Comuni di piccole dimensioni. L'autonomia degli enti locali è espressa – secondo quanto stabilito dal Legislatore – dalla scelta tra i due istituti: Convenzione o Unione. Tali convenzioni dovranno decretare gli obiettivi, l'arco temporale, le modalità di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi e garanzie.

Nell'ambito del progetto “La Strategia nazionale per le aree interne e i nuovi assetti istituzionali” del Foromez PA, promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica e finanziato dal PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020, è stata condotta un'analisi delle 72 aree interne ricomponendo il **quadro dei processi associativi deliberati** e il carattere delle soluzioni associative formulate.

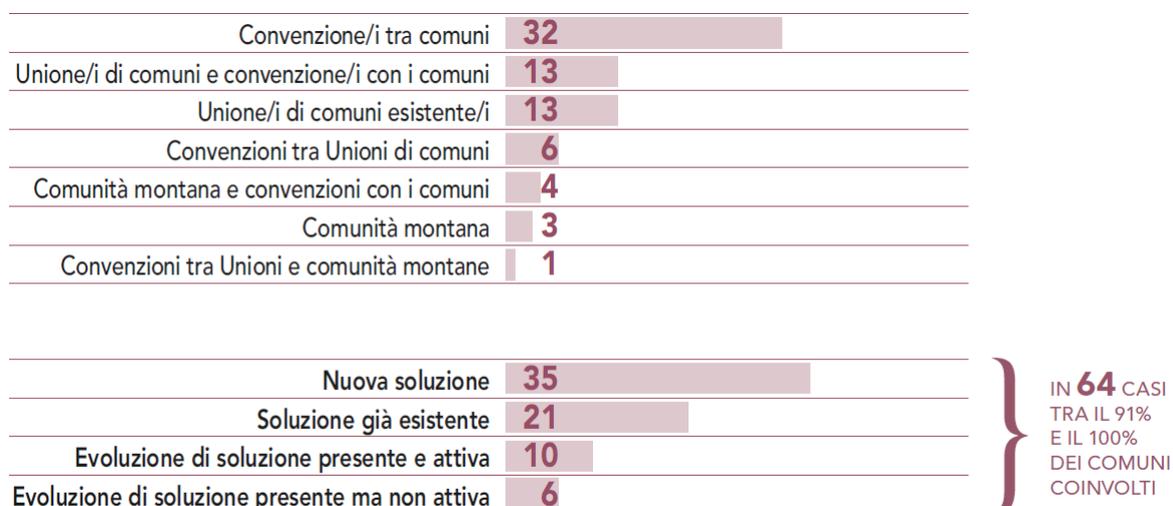
### **Tipologia di Sistemi Intercomunali Permanenti adottati**

Di seguito vengono sintetizzate le sei categorie individuate dalle aree progetto:

- ❖ Convenzione/i tra Comuni: i Comuni dell'area hanno associato funzioni e/o servizi attraverso una o più convenzioni;
- ❖ Unione/i di Comuni e Convenzione/i con i Comuni: i Comuni esterni ad una o più Unioni hanno delegato la gestione di funzioni e/o servizi a queste aggregazioni;
- ❖ Unione/i di Comuni: i Comuni gestiscono funzioni e/o servizi tramite la propria unione di appartenenza;
- ❖ Convenzione tra Unioni di Comuni: le unioni presenti hanno sottoscritto convenzioni di secondo livello tra loro per la gestione associata di funzioni e/o servizi;
- ❖ Comunità Montana: i comuni gestiscono funzioni e/o servizi tramite la propria comunità montana di appartenenza;
- ❖ Comunità Montana e Convenzioni con i Comuni: i comuni esterni alla comunità montana hanno delegato la gestione di funzioni e/o servizi alla comunità montana.

Analizzando il complesso delle **tipologie associative scelte dalle Aree**, 35 hanno optato per una nuova soluzione associativa rispetto alle esperienze già presenti, per 10 aree il percorso definito rappresenta un'evoluzione innovativa di quanto già operante nel territorio, e in 6 di un'evoluzione di quanto già presente ma non attivo. In ben 21 aree il sistema intercomunale era già esistente e funzionante. Circa il 44% delle aree ha adottato come sistema intercomunale permanente la forma della “Convenzione/i tra Comuni”, mentre per il 18% si tratta di “Unione/i di Comuni” esistenti.

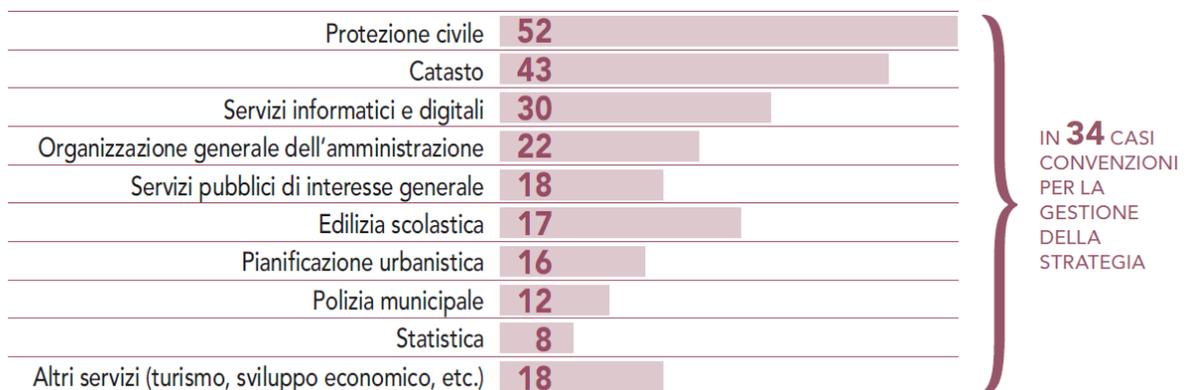
**Figura 40 – Quadro delle soluzioni associative Strategia Nazionale Aree Interne**



Fonte: Foromez PA, Rapporto 2022

Osservando il **tipo di funzioni/servizi**, 52 aree hanno optato per la gestione associata della protezione civile e 43 Aree per quella relativa al catasto. In 22 Aree la gestione associata ha riguardato l'ambito dell'organizzazione generale dell'amministrazione, con 4 Aree che hanno associato l'intera funzione, in altri casi, specifici servizi, quali, ad esempio, quelli relativi al SUAP, alla CUC e al personale. Seguono le gestioni associate della funzione relativa ai servizi pubblici (18 aree), prevalentemente il trasporto pubblico, in altri casi i servizi culturali, sport e tempo libero, politiche per i giovani, illuminazione, viabilità e servizio appalti. In 17 aree la gestione associata ha riguardato l'edilizia scolastica e nel suo ambito, per 8 aree specificatamente, i servizi scolastici e educativi, la gestione delle biblioteche e la manutenzione straordinaria. Ancora, in 16 Aree si è optato per la gestione associata della funzione inerente la pianificazione urbanistica, e in essa alcune aree (6) con specifico riferimento al servizio espropri, alla pianificazione territoriale intercomunale e ai procedimenti di autorizzazione sismica. Infine, in 30 aree è stata individuata o deliberata la gestione in forma associata dei servizi informatici e digitali, che si connotano anche per il loro carattere interfunzionale; in 18 aree, invece, la gestione associata ha riguardato funzioni e servizi di altro tipo tra cui è prevalente quella relativa alla gestione e sviluppo del turismo. Le due funzioni meno rappresentate sono la polizia municipale (12 Aree) e la statistica (8 Aree).

**Figura 41 – Quadro delle funzioni/servizi in gestione associata**



Fonte: Formez PA, Rapporto 2022

Un primo elemento di attenzione è rappresentato dall'**altissima adesione dei Comuni agli accordi associativi** stipulati dalle Aree interne; nonostante la SNAI prevedesse come vincolo l'adesione del 60% dei Comuni di ogni area agli accordi associati, nella pratica le forme di aggregazione hanno riguardato oltre il 90% dei Comuni aderenti. Un altro dato significativo quanto inatteso è il **numero di funzioni e servizi associati**: pur essendo il requisito soddisfatto con due funzioni da aggregare, la maggior parte delle aree ha sottoscritto accordi più articolati e complessi agganciando spesso all'associazione dei servizi anche accordi per la gestione comune della fase attuativa della Strategia. Inoltre, il processo promosso – a partire dalla costituzione di un sistema intercomunale permanente – ha favorito, in molti casi, l'istituzione di un **tavolo permanente di confronto**, allargando gli spazi di discussione e di *community building*. Si tratta di un esempio virtuoso di politica che è andata avanti con le proprie gambe.

È auspicabile, in vista della prossima Programmazione, prevedere **soluzioni associative più flessibili**, soprattutto per le realtà comunali in cui non è individuabile un percorso storico di associazionismo e collaborazione, al tempo stesso incrementando i percorsi di **capacitazione amministrativa e di accompagnamento verso la transizione digitale delle PA**<sup>29</sup>. La costruzione di servizi specializzati nello sviluppo e nella gestione dell'ICT permetterebbe, infatti, ai comuni dell'area di accedere con maggiore competenza ai Programmi regionali e nazionali di diffusione dei processi di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione favorendo la razionalizzazione nell'implementazione delle soluzioni.

<sup>29</sup> Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F. (a cura di). 2022. *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*. Donzelli Editore. Roma

## 7.1 Area Interna Sud Ovest Orvieto

Secondo quanto contenuto nel Documento istruttorio, i Comuni appartenenti all'Area Interna Sud Ovest Orvieto hanno manifestato la volontà di **lavorare in maniera associata** a partire dalle diverse esperienze di collaborazione nell'ambito dell'approccio LEADER, nonché con il Piano di zona, il Patto Territoriale, i Piani Urbani Complessi. Tali collaborazioni si sono tuttavia sviluppate sempre e solo su una dimensione progettuale, lontana da una visione strategica comune.

Sebbene la città di Orvieto ricopra un ruolo centrale, sia dal punto di vista amministrativo che politico, sembra mancare una **leadership territoriale chiara**, in grado di garantire e sostenere la costruzione di una Strategia unitaria di Area. Le condizioni che favoriscono l'impatto della Strategia delle Aree Interne **sull'associazionismo tra i Comuni** includono:

- il consolidamento della visione Strategica di sviluppo dell'Area;
- la creazione di una *leadership* territoriale;
- l'allargamento della platea non solo ai soggetti rappresentativi ma anche rilevanti del territorio e la collaborazione con altre strutture partenariali esistenti sul territorio.

I venti Comuni dell'area hanno concordato la **gestione associata delle funzioni del catasto e della Protezione civile** in adempimento al requisito associativo di Area interna. Lo strumento utilizzato è quello della "Convenzione".

L'associazione di funzioni per i Comuni di questa area è stata nel tempo variamente articolata: fino al 2009, le Comunità Montane del territorio (Monti del Trasimeno, Amerino Croce di Serra, Monte Peglia e Selva di Meana) associavano determinati servizi, tra cui **assistenza e sviluppo informatico, catasto, verde pubblico, controllo di gestione**. In seguito ad accorpamenti e alla successiva soppressione delle Comunità Montane, molte attività in essere sono state sospese e sono state avviate nuove gestioni associate, creando un contesto composito. Date le caratteristiche in alcuni casi eterogenee dei Comuni appartenenti all'area interna, con esperienze diverse di associazionismo anche con Comuni esterni all'area, e considerata al contempo la necessità di consolidare un percorso comune, l'area ha individuato i campi di intervento, rafforzando un approccio alla cooperazione già sperimentato ma con carattere prevalentemente progettuale/settoriale.

Da un punto di vista organizzativo, i Comuni hanno individuato Orvieto come Comune capofila e costituito un organismo di coordinamento permanente, **l'Assemblea dei Sindaci**, rappresentato dal sindaco di ogni Comune – o suo delegato – con il compito di raccordo, contribuendo a rafforzare il generale coordinamento del programma strategico di azioni di sviluppo locale. L'Assemblea è supportata da un Comitato ristretto per la predisposizione e valutazione delle azioni operative. Inoltre, l'Area ha sottoscritto con la Regione Umbria una convenzione per l'attuazione della Strategia.<sup>30</sup>

Nell'ambito nel percorso di adozione e attuazione dell'APQ, si è assistito ad una **maturazione forte** da parte dei responsabili politici dell'area. Questo processo di *empowerment* è stato purtroppo rallentato dal rinnovo sostanziale dei Sindaci delle venti aree; nel Sud Ovest Orvieto, così come in altre aree interne, si è assistito ad un indebolimento del senso di collaborazione instaurato.

Dal punto di vista del ruolo svolto dai GAL, il loro coinvolgimento è avvenuto successivamente, nel momento in cui i fabbisogni dei diversi portatori di interesse erano già stati espressi, e le soluzioni, nonché i diversi strumenti finanziari correlati, erano già state individuate.

<sup>30</sup> Dossier d'Area Organizzativo Sud Ovest Orvieto (Regione Umbria) - Aprile 2020 Formez PA

Figura 42 - Forme associative presenti ed altre informazioni

## Forme Associate (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Unione di Comuni del Trasimeno	8	1	57.627	5%	13%
Comunità Montana "Orvietano Narnese Amerino Tuderte"*	27	13	27.240	54%	52%

\* Comunità Montana in gestione commissariale ex D.P.G.R. dell'Umbria n. 3 del 14/01/2011

## Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 1,4%	Cat. B 35,4%	Cat. C 33,1%	Cat. D 30,1%	Variazione 2015-2017 -6,5%	Tot. occupati 2015 384	Tot. occupati 2017 359
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,6%	30/39 anni 8,4%	40/49 anni 25,5%	50/59 anni 45,7%	60 anni e oltre 19,8%		
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 21,7%		Diploma 60,2%		Laurea/post-laurea 18,1%		

## Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni  
Accordo per l'attuazione della strategia

## Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione c) *Intera funzione*  
Funzione e) *Intera funzione*

Fonte: Formez PA

## 7.2 Area Interna Nord Est Umbria

Secondo quanto contenuto nel Documento istruttorio, i Comuni appartenenti all'Area Interna Nord Est hanno manifestato la volontà di **lavorare in maniera associata** rimandando ad esperienze di collaborazione maturate in particolare nell'ultimo quinquennio come i Quadri Strategici di Valorizzazione, i Piani Urbani Complessi oltre che diverse progettualità attivate del GAL e dal Piano di zona.

Tuttavia, prosegue il Documento istruttorio, si tratta di un associazionismo generato da e per singoli progetti, mentre sembra essere mancata la capacità di costruire una strategia unitaria di sviluppo e con essa strumenti e sedi per renderla concreta e attuabile.

L'Associazione dei Comuni nell'ambito della Strategia dell'Area Interna, attestata attraverso la Convenzione tra Comuni, rappresenta un'opportunità per mettere in pratica tale volontà di collaborare nel lungo periodo, a monte di una visione comune sullo sviluppo dell'Area interessata. Le condizioni che favoriscono l'impatto della Strategia delle Aree Interne **sull'associazionismo tra Comuni** includono:

- il consolidamento della visione strategica di sviluppo dell'Area;
- i meccanismi di *governance* della rete partenariale;
- l'allargamento della platea non solo ai soggetti rappresentativi ma anche rilevanti del territorio e la collaborazione con altre strutture partenariali esistenti sul territorio.

Il requisito associativo per i Comuni dell'area è stato conseguito a seguito di un processo avviato dall'Assemblea dei sindaci nel contesto di attuazione della SNAI. Tutti i Comuni dell'area hanno condiviso, insieme ad altri Comuni esterni all'area, l'appartenenza alla Comunità Montana Alta Umbria, oggi in dismissione.

L'impianto attuale delle gestioni associate è pensato come funzionale alla Strategia di area. Sono condivise le funzioni legate alla gestione dei **servizi pubblici di interesse generale, del catasto, della pianificazione urbanistica ed edilizia, della protezione civile e dell'istruzione**. La soluzione individuata aiuta a superare la discontinuità geografica e a ricomporre il quadro delle esperienze associative tra i comuni dell'area interna, creando un contesto di continuità territoriale. La convenzione unica di associazione delle funzioni prevede l'istituzione presso il Comune di Gubbio, in qualità di ente capofila, di una struttura organizzativa chiamata "**Settore Aree Interne**", dedicata alla gestione delle funzioni e dei servizi individuati. Il Comune di Gubbio, pertanto, svolge un ruolo di programmazione e controllo nell'ambito del nuovo settore, con il supporto del personale assegnato dagli enti partecipanti. È prevista inoltre una **Cabina di regia tecnica** composta da un rappresentante tecnico per comune, che si riunisce periodicamente per fornire indicazioni e supporto al Settore Aree Interne sulla base delle indicazioni e disposizioni dell'assemblea dei sindaci.

La **Convenzione** definisce i contenuti specifici delle funzioni associate. L'area si propone di: rileggere e riformulare l'attuale quadro del Trasporto pubblico locale, al fine di migliorarlo e di integrarlo con sistemi di trasporto, anche innovativi ed ecologici, interni all'area nonché di collegamento con le limitrofe aree interne; coordinare le attività di protezione civile anche attraverso la realizzazione di una piattaforma informatica condivisa; la gestione associata dei servizi scolastici. Inoltre, l'attivazione dello sportello catastale decentrato associato, attraverso una convenzione con l'Agenzia del territorio, consentirà l'erogazione di servizi interattivi nell'ambito delle trasformazioni edilizie, variazioni catastali e gestione fiscale del contribuente, la realizzazione e gestione del sistema informativo territoriale e la previsione di accesso ai dati tramite internet.<sup>31</sup>

Sin da subito i responsabili politici sono stati capaci di sviluppare un **sentimento comune di coordinamento e collaborazione**. Essendo venute meno le Comunità montane che si occupavano della gestione del territorio e della programmazione sovracomunale, da anni i Comuni lavoravano da soli e vi erano poche sinergie dal punto di vista delle problematiche territoriali. La cultura di programmazione e di gestione dovrebbe essere ulteriormente incrementata; la carenza di personale amministrativo potrebbe rappresentare terreno fertile per la costituzione di nuove alleanze nel senso del **concetto-guida "l'unione fa la forza"**.

Una criticità emersa riguarda l'esigenza di **omogeneizzare le diverse strutture istituzionali** dell'area Nord Est Umbria; il fatto che alcuni Comuni abbiano una Zona sociale diversa dagli altri, che alcuni abbiano un GAL e altri no, comporta inevitabilmente delle discrasie. Ciononostante, è possibile affermare che gli sforzi tesi a rendere ancora più coerente la Strategia stiano andando nella direzione giusta.

<sup>31</sup> Dossier d'Area Organizzativo Nord Est Umbria (Regione Umbria) - Febbraio 2021

Figura 43 - Forme associative presenti ed altre informazioni

## Forme Associate (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Comunità Montana Alta Umbria*	13	6	62.725	86%	68%
Comunità Montana Monti Martani, Serano e Subasio*	15	1	122.260	14%	32%

\* Comunità Montana in gestione commissariale ex D.P.G.R. dell'Umbria n. 3 del 14/01/2011

## Personale comunale a tempo indeterminato (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 7,9%	Cat. B 28,3%	Cat. C 37,0%	Cat. D 26,8%	Variatione 2015-2017 -5,2%	Tot. occupati 2015 134	Tot. occupati 2017 127
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,0%		30/39 anni 6,3%	40/49 anni 36,2%	50/59 anni 31,45%	60 anni e oltre 26,0%	
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 18,1%			Diploma 65,4%		Laurea/post-laurea 16,5%	

## Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni  
Accordo per l'attuazione della strategia

## Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione b) *Intera funzione*  
Funzione c) *Intera funzione*  
Funzione d) *Intera funzione*  
Funzione e) *Intera funzione*  
Funzione h) *Intera funzione*

Fonte: Formez PA

## 7.3 Area Interna Valnerina

Secondo quanto contenuto nel Documento istruttorio, i Comuni appartenenti a quest'area, distribuiti sulle provincie di Terni e Perugia, hanno un **indice di associazionismo di competenze e servizi elevato**. I Comuni inclusi nell'Area appartengono, infatti, all'ex Comunità Montana della Valnerina, mentre GAL e PIT catalizzano e completano ulteriormente le spinte associazionistiche delle Amministrazioni comunali.

Le condizioni che favoriscono l'impatto della Strategia delle Aree Interne sull'ulteriore sviluppo **dell'associazionismo tra Comuni** includono, pertanto:

- i meccanismi di *governance* della rete partenariale;
- la collaborazione dei Comuni con le altre strutture partenariali e le reti esistenti a livello territoriale nell'ambito specifico della Strategia delle Aree Interne;
- la *leadership* territoriale;
- le modalità di risposta al percorso di ricostruzione post-terremoto che gli attori locali dell'Area della Valnerina devono affrontare.

Dal punto di vista associativo, i Comuni dell'area sono uniti dall'esperienza della Comunità Montana Valnerina nel cui contesto sono state attivate forme di cooperazione amministrativa su **servizi socio-assistenziali, trasporti, rifiuti, sistema turistico, gestione di bacino**. I Comuni dell'area interna hanno consolidato, attraverso un percorso di confronto articolato, la volontà di associare le funzioni

di Protezione civile, Catasto con relativi Sistemi informativi territoriali e, nell'ambito della complessa funzione del Personale, la gestione dei pagamenti. Nel settore della gestione del capitale umano, la collaborazione riguarda in particolare la realizzazione di un sistema unitario per l'area che possa gestire il sistema di pagamento del personale in capo a ciascun Comune. L'associazione della funzione Protezione civile, con la costituzione di un Centro Operativo Intercomunale di Protezione civile, mira a migliorare il governo e monitoraggio del territorio nonché il raccordo tra tutti i soggetti rilevanti. La gestione associata del Catasto prevede la realizzazione di un sistema informativo territoriale aggiornato e integrato al servizio della pianificazione urbanistica e territoriale. Il comune capofila dell'area è Norcia.

L'area ha valutato che l'istituzione di un **tavolo permanente politico e tecnico-amministrativo**, oltre a gestire l'associazione delle funzioni prescelte, potrebbe costituire un presidio tecnico finalizzato all'attuazione della strategia e del complesso percorso di ricostruzione post-sisma.<sup>32</sup>

L'associazionismo è storicamente ed efficacemente implementato nell'area della Valnerina. Soggetti come il GAL, le altre municipalizzate e le entità che in qualche modo intervengono sulle strategie del trasporto sociale, sulla sanità, non hanno avuto un ruolo determinante in fase di costruzione della SNAI; questi sono stati comunque interpellati e hanno potuto offrire il loro contributo di cui ovviamente i soggetti decisori hanno tenuto conto. L'aspetto su cui il GAL e il Consorzio BIM incidono in maniera più significativa riguarda principalmente il tentativo di andare ad integrare risorse che sono messe a disposizione; ad esempio, nel percorso di costruzione della Programmazione 2021-2027, il GAL ha assunto un ruolo fondamentale nell'individuazione di linee di finanziamento che non vanno in sovrapposizione con quello delle aree interne.

**Figura 44 - Forme associative presenti ed altre informazioni**

#### Forme Associate (FA) presenti

	Totale comuni FA	Nr comuni FA che ricadono in AI	Pop. totale FA	Nr comuni FA/ totale comuni AI	Pop. AI in FA/ totale Pop. AI
Comunità Montana Valnerina*	15	14	23.832	100%	100%

\* Comunità Montana in gestione commissariale ex D.P.G.R. dell'Umbria n. 3 del 14/01/2011

#### Personale comunale a tempo indeterminato\* (MEF, Conto Annuale 2017)

Occupazione	Cat. A 1,7%	Cat. B 32,4%	Cat. C 42,0%	Cat. D 23,9%	Variazione 2015-2017 -9,7%	Tot. occupati 2015 195	Tot. occupati 2017 176
Fasce d'età	Fino a 29 anni 0,0%		30/39 anni 4,5%	40/49 anni 21,0%	50/59 anni 47,8%	60 anni e oltre 26,7%	
Titolo di studio	Scuola dell'obbligo 19,9%			Diploma 69,9%		Laurea/post-laurea 10,2%	

\* Numero di comuni monitorati sul totale: occupazione (13/14); variazione 2015-2017 (13/14); fasce d'età (13/14), titolo di studio (13/14)

#### Soluzione associativa individuata/deliberata

Convenzione tra Comuni

#### Funzioni e servizi individuati o deliberati in gestione associata

Funzione a) Servizi specifici: Personale  
Funzione b) Servizi specifici: Trasporto pubblico  
Funzione c) Intera funzione  
Funzione e) Intera funzione

Fonte: Formez PA

<sup>32</sup> Dossier d'Area Organizzativo Val Nerina (Regione Umbria) - Febbraio 2020 Formez PA

## 8 Integrazione tra i Fondi: il FEASR e le prospettive di integrazione nel '21-'27

Come già descritto in maniera approfondita nei paragrafi precedenti, la SNAI è una esperienza innovativa che mette al centro i territori, non a caso è infatti definita una politica *place-based*. I territori presi in considerazione in questa politica sono le cosiddette Aree interne che, per loro definizione, coincidono quasi totalmente con le aree oggetto del PSR e della PAC in generale. Uno degli obiettivi principali della PAC è quello di promuovere uno **sviluppo territoriale bilanciato**, distribuendo risorse e aiuti in modo tale da assottigliare le differenze fra aree, periurbane e poli. Inoltre, il PSR è da considerarsi una **politica territoriale**, simile alla definizione di *place-based*, che intende le aree rurali come realtà complesse che, sempre di più, racchiudono risorse ed impulsi variegati e dinamici. Le affinità fra PSR e SNAI sono dunque chiare e queste sono date sia da una sovrapposizione geografica che da una forte connotazione territoriale. Ciò non significa assolutamente che le due cose sono il duplicato l'una dell'altra, bensì sono due strumenti che hanno un **grande potenziale sinergico**.

In uno dei working document<sup>33</sup> pubblicato dalla Rete Rurale Europea, la SNAI viene definita così come segue:

*The Strategy for Inner Areas is one of the **most comprehensive and integrated strategies for tackling the problems of depopulation and low access to services in Europe**. All four European Structural and Investment Funds are combined with national finance to support strategies for **both local development and service innovation** in 72 pilot areas. A targeted investment of around 1 billion EUR is planned, using a **'place-based approach'** which brings together different sectors and levels of government. Associations of mayors are usually in the driving seat while LEADER Local Action Groups can play a variety of roles, ranging from supporting project design to implementing directly EAFRD measures in the area.*

A livello operativo l'AdP definisce il contributo del FEASR alle Aree interne come segue:

- gli interventi del FEASR sono concentrati esclusivamente nelle aree C e D della zonizzazione rurale;
- i PSR devono quantificare l'apporto del FEASR alla SNAI, al riguardo l'indicazione è quella di raggiungere quantomeno l'1% della dotazione di spesa pubblica totale del piano (comprensiva di quota UE e nazionale);
- le Regioni possono intervenire nelle Aree interne attraverso due diverse modalità operative:
  - a) misure specifiche e/o combinazioni di misure;
  - b) utilizzo dell'approccio Leader (sia nella forma mono-fondo, sia pluri-fondo) oppure di progetti pilota così come previsto dall'art. 35 del Regolamento sullo sviluppo rurale<sup>34</sup>.

Per quanto riguarda le scelte strategiche effettuate da ciascuna Regione, il panorama è piuttosto eterogeneo, ma queste si possono raggruppare in tre categorie:

- 1) implementazione risorse FEASR tramite bandi emanati a livello regionale;
- 2) solo utilizzo di LEADER per canalizzare le risorse verso le aree interne;
- 3) mix dei due metodi.

Nell'attuale assetto programmatico il dialogo tra SNAI e PSR non sempre è semplicissimo, risentendo di una situazione estremamente diversificata a livello regionale. L'integrazione del FEASR nell'ambito della SNAI infatti non è avvenuta secondo un indirizzo unitario, ma ha seguito modalità attuative molto

<sup>33</sup> Strategy for Inner Areas – Italy, Working Document, European Network for Rural Development, [https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/tg\\_smart-villages\\_case-study\\_it.pdf](https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/tg_smart-villages_case-study_it.pdf)

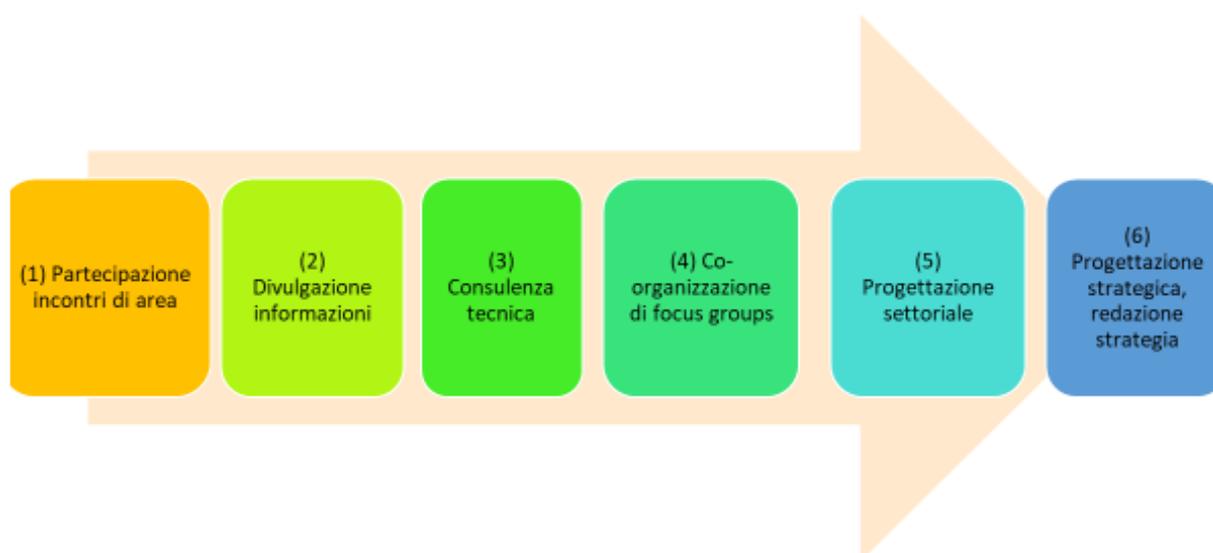
<sup>34</sup> F.Mantino, Il contributo dei piani di sviluppo rurale 2014-2020 alla strategia nazionale delle aree interne, documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20, Piano di azione biennale 2019-20, Scheda progetto 18.2 "Network aree interne", 2019.

variegate a seconda dei contesti regionali. Inoltre, in generale, il riferimento in fase attuativa a bandi generici, non mirati rispetto alle esigenze di intervento delle Aree, ha spesso determinato un **disallineamento** tra le richieste dei territori e le capacità del programma di dare adeguate risposte<sup>35</sup>.

Il GAL rappresenta una risorsa strategica per la SNAI in quanto ha una conoscenza approfondita del territorio e opera molto spesso con gli stessi comuni che vanno a formare le AI. Queste possono anche coincidere, o rientrare, in maniera totale all'interno del territorio del GAL. Oltre ad una sovrapposizione territoriale che può essere più o meno completa, c'è da ricordare che quando questa avviene si riscontra anche una sovrapposizione partenariale, in quanto i comuni che formano le AI sono anche soci del GAL. Questa duplice sovrapposizione crea un allineamento strategico che può rivelarsi utile per la costruzione della strategia di ciascuna Area interna. È utile ricordare però che spesso questo allineamento è solo parziale e i GAL occupano solo sezioni delle AI. In Umbria, ad esempio, si ha l'esperienza dell'Area del Sud Ovest Orvietano dove ci sono due GAL che operano sul territorio, il Trasimeno Orvietano e il Ternano: in questi casi, spesso la sovrapposizione parziale può creare delle complicazioni sul coordinamento degli interventi.

Nella figura che segue sono schematizzate le diverse fasi che costituiscono il processo di programmazione. Occorrerebbe che tutti i GAL interessati, a livello territoriale, dalla SNAI abbiano lo stesso livello di partecipazione e anche di interesse.

**Figura 45 - Partecipazione dei GAL alle varie fasi di costruzione della strategia<sup>36</sup>**



Il coinvolgimento e l'impatto positivo di questa struttura partenariale è dettato in modo significativo dai rapporti e dalle soggettività degli attori coinvolti ed in particolar modo dalla storia cooperativa del territorio. Inoltre, agiscono anche fattori come il grado di sovrapposizione territoriale, l'approccio regionale utilizzato per l'implementazione delle risorse e la possibilità di azione che hanno i GAL. Considerato tutto ciò non è un caso che una delle esperienze maggiormente positive della SNAI rilevabile in Italia è quella dei Monti Dauni, dove il GAL e l'AI hanno una **sovrapposizione territoriale completa** ed il GAL gestisce la riserva finanziaria totale dedicata all'Area. In questa situazione è chiaro che il GAL ha un ruolo primario e il dialogo fra i comuni ed il GAL diventa molto più semplice ed anche essenziale per l'avanzamento del progetto.

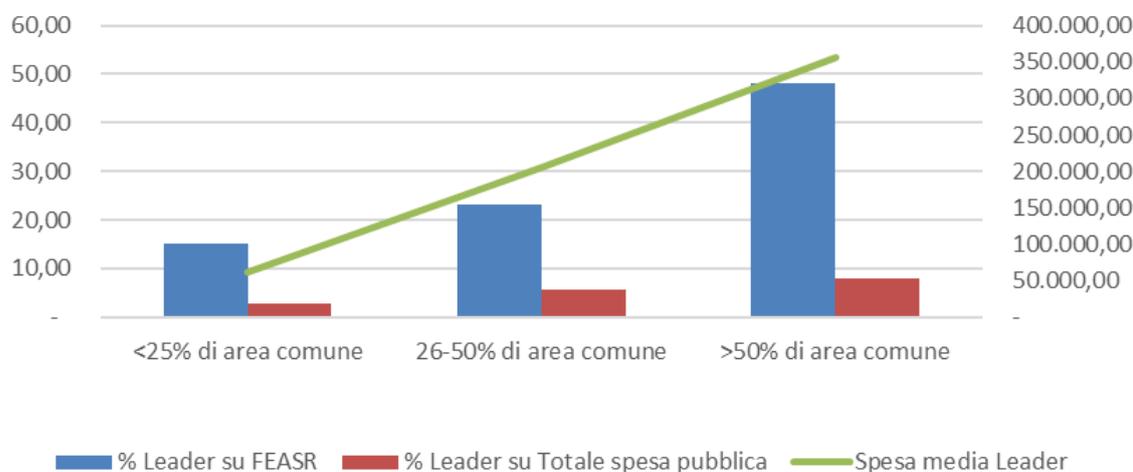
È interessante riportare l'analisi di correlazione effettuata nella pubblicazione della Rete Rurale Nazionale nel 2019 che pone a confronto il grado di sovrapposizione territoriale e la spesa programmata all'interno di LEADER (Figura 46). Quello che emerge dal grafico è proprio un maggior

<sup>35</sup> Cfr. "Il punto sulla Strategia Nazionale Aree Interne e la sua integrazione nella nuova programmazione nazionale/comunitaria", <https://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/59/il-punto-sulla-strategia-nazionale-aree-interne-e-la-sua-integrazione-nella>

<sup>36</sup> Ibid

coinvolgimento, a livello finanziario e non solo, da parte del GAL quando questo condivide con l'AI gran parte del territorio.

**Figura 46 - Relazioni tra % di area territoriale comune Leader-SNAI e partecipazione finanziaria del GAL alla SNAI<sup>37</sup>**



Dalle interviste effettuate e dalla esperienza valutativa tratta da altri contesti emerge che una sovrapposizione territoriale limitata non rappresenta un problema a priori però può diventarlo sia per l'AI che per il GAL. Dal lato GAL bisogna immaginare che quando si ha solo un comune o un paio di comuni che rientrano in un'AI questo si trova a dover giustificare con gli altri Comuni interventi finanziati con una *corsia preferenziale*. Allo stesso modo la questione si complica per la governance dell'Area interna, in quanto anche se il coinvolgimento del GAL è minimo, si deve avviare un dialogo e un coordinamento per assicurare l'efficacia delle risorse dedicate. Situazione ancor meno desiderabile è la sovrapposizione territoriale con più di un GAL, in quel caso l'AI si trova a dover confrontarsi con più soggetti della stessa natura e a dover coordinare gli interventi su più fronti.

## 8.1 Le scelte fatte in Umbria e le conseguenze di un duplice approccio

La Regione Umbria ha optato per il mix dei due metodi, programmando la distribuzione delle risorse sia attraverso un'**attuazione a livello regionale che a livello di GAL**. In Umbria sono presenti in tutto 5 GAL:

- Alta Umbria;
- Valle Umbra e Sibillini;
- Ternano;
- Trasimeno Orvietano;
- Media Valle del Tevere.

Di questi solamente l'ultimo non è coinvolto nella SNAI, mentre gli altri, in maniera più o meno presente, ricoprono gran parte del territorio delle aree interne.

Per quanto riguarda la pianificazione di risorse, la Regione Umbria ha programmato diversi progetti sui comuni SNAI all'interno delle risorse finanziarie già allocate per le specifiche Sotto-Misure. Per quanto riguarda i GAL invece si è deciso di agire in maniera diversa ed è infatti stata allocata una riserva aggiuntiva per finanziare dei progetti all'interno dei Comuni SNAI. La riserva chiaramente è definita a livello proporzionale per ciascun GAL in base alla % di sovrapposizione territoriale con l'Area interna.

Come è emerso dall'intervista con l'AdG del PSR Umbria 2014-2020, la scelta di utilizzare il duplice approccio deriva dalla AdG precedente che, vista la quantità di risorse dedicate alla SNAI a valere sul FEASR, ha pensato di non sovraccaricare eccessivamente i GAL e di farsi carico di parte di

<sup>37</sup> ibid

queste risorse. Ad oggi, da un punto di vista strettamente attuativo questa non è stata una cattiva scelta in quanto, nonostante i ritardi della spesa, **la performance migliore si registra sui progetti finanziati a livello regionale.**

I capifila dei Comuni delle Aree interne hanno fatto presente, durante le interviste svolte, delle difficoltà e degli equivoci che si possono riscontrare a causa di questo duplice approccio adottato dal FEASR. L'esistenza di un duplice interlocutore, peculiarità del solo FEASR, può creare confusione per i potenziali beneficiari. A livello di procedure invece non esistono problemi in quanto GAL e Regione adottano lo stesso iter amministrativo, ciò che può cambiare è la capacità e la velocità di un organo rispetto all'altro. Un altro ruolo importante che può ricoprire il GAL se coinvolto in maniera concreta e con i giusti tempi è quello di **animazione del territorio**. Spesso i sindaci sono oberati, l'assistenza tecnica si concentra principalmente su questioni burocratiche-amministrative e può quindi mancare un collante fra il territorio e i potenziali beneficiari durante la fase di implementazione dei bandi. L'integrazione dei fondi e la capacità di cooperare deve essere continuamente stimolata altrimenti va avanti solo fra i soggetti che già hanno le idee chiare e che sono autonomamente capaci di sfruttare questa opportunità. Il GAL può svolgere una funzione di accompagnamento del territorio rispetto alla SNAI e ciò sarebbe anche in linea con l'approccio innovativo e di rottura che la SNAI vuole promuovere. L'integrazione tra i fondi e anche fra i diversi interventi del FEASR, deve essere perseguita in maniera ben strutturata e non deve essere lasciata al caso. Per questo motivo è auspicabile promuovere un'attività di accompagnamento e di animazione rispetto alle possibilità di investimento costante durante il periodo di programmazione.

Un'altra questione che è emersa durante l'intervista con uno dei capofila è che attraverso il PSR o il GAL si investe su piccoli comuni che non hanno fondi di cassa utili per sviluppare investimenti importanti e questa tipologia di finanziamento, ma più in generale i fondi strutturali e di investimento, non prevedono anticipazioni di fondi. In questo caso specifico il capofila, insieme al GAL, ha cercato di individuare soluzioni alternative che permettessero ai piccoli comuni di partecipare ai bandi e portare avanti i propri investimenti senza dover attingere alle anticipazioni di cassa. Per quanto il FEASR sia giudicato come rigido ed il GAL sembra avere spesso paletti molto stretti che limitano la sua azione, è importante enfatizzare il fatto che, laddove c'è unità di intenti e volontà dei soggetti che lavorano sul territorio, il GAL può essere una **figura di mediazione importante**. Se l'approccio scelto dalla Regione Umbria fosse stato di procedere solamente con bandi a livello regionale difficilmente sarebbe stato possibile avviare un dialogo e giungere ad una soluzione condivisa. La prossimità territoriale del GAL è un elemento importante che necessita di essere preso in considerazione.

Un'altra esperienza positiva del coinvolgimento dei GAL nella fase di implementazione della SNAI viene raccolta sempre durante un'intervista con il capofila di una delle Aree interne che sottolinea come la vicinanza con questa struttura abbia anche reso possibile un dialogo diretto che ha permesso di attuare delle modifiche in itinere per rispondere al meglio alle esigenze del territorio. In questo caso il GAL ha anche mostrato la capacità di ascoltare le istanze proveniente dal mondo della SNAI muovendo la riserva a disposizione in modo da essere il più efficace possibile.

Per quanto riguarda l'AdG FEASR la preoccupazione principale riguarda la **capacità e la velocità di spesa**. Questo problema necessita di particolare attenzione sia a livello regionale che nazionale in quanto è comune a diverse realtà regionali. Il numero di progetti che è arrivato a saldo è piuttosto limitato e questo preoccupa perché il Programma deve chiudere entro dicembre 2025 e i progetti non possono andare oltre questa data. Sebbene la fine del 2025 sembra lontana, è necessario investigare in profondità le ragioni di questi ritardi e capire se si tratta di progetti che non riusciranno ad arrivare a saldo o se si tratta di ritardi dovuti agli eventi che hanno contraddistinto e stanno ancora marcando in maniera decisa il contesto locale e globale.

## 8.2 SNAI – un approccio innovativo ed alternativo a disposizione delle Aree interne

---

Al momento, nonostante ci si trovi a cavallo fra le due programmazioni, risulta ancora troppo precoce tirare le somme dell'impatto della prima esperienza SNAI in quanto i livelli di spesa, come analizzato nei capitoli precedenti, non sono stati completati. Tuttavia ci sono dei risultati che sono diversi

dall'impatto di ciascun investimento finanziato che hanno un elevato valore per il territorio. La messa in rete di soggetti pubblici e privati a partire dai primi passi che la SNAI ha messo è sicuramente da considerarsi un valore aggiunto rispetto alle politiche calate dall'alto, le quali non prevedono fasi di aggregazione e partecipazione per arrivare ad una strategia calata su esigenze e fabbisogni di ciascun territorio.

Dalle interviste condotte è emerso chiaramente come la SNAI è da intendersi in maniera complementare al FEASR quando si tratta di dover raggiungere certe aree e di mettere gli interessi di queste specifiche aree in primo piano. La SNAI rappresenta dunque in un certo senso un **importante rinforzo** per il PSR. La centralità dei processi di sviluppo e della costruzione di una conoscenza delle Aree interne ha reso la prima esperienza di questa politica piuttosto sfidante ed impegnativa. In questo senso è essenziale capire che la SNAI necessita di un accompagnamento maggiore in quanto il modello di governance agisce su più livelli, sulla conoscenza e sulla creazione di sistemi territoriali. L'obiettivo ultimo della SNAI è quello di riuscire ad innescare processi di sviluppo innovativi sulle aree interne in modo tale da contrastare i fenomeni di spopolamento ed invecchiamento. La SNAI nasce proprio dalla presa di coscienza che le politiche calate dall'alto possono avere un effetto limitato su questi aspetti e vuole rappresentare un modello innovativo ed alternativo. Considerando che anche l'approccio LEADER è entrato a far parte delle politiche mainstream e che i GAL hanno ormai una certa continuità sui territori, lo sforzo dell'esperienza SNAI è quello di costruire un cambiamento a partire dall'approccio che viene utilizzato.

Nel giudicare l'efficacia della prima esperienza della SNAI è importante comprendere che l'obiettivo finale, ossia quello di contrastare lo spopolamento delle Aree interne, può essere piuttosto ambizioso se posto in relazione con le risorse che sono messe a disposizione. Per questo è importante focalizzarsi, almeno per l'esperienza del 2014-20, sulla capacità della SNAI di agire sui processi di sviluppo locale e sulla messa in rete dei soggetti piuttosto che sull'effettivo contrasto allo spopolamento, problematica che segue un andamento costante a partire dal secondo dopo guerra. Oltre ad avere obiettivi ambiziosi si tratta anche di applicare un modello complesso che vede una moltitudine di soggetti mettersi in relazione e creare processi di sviluppo innovativi. Il coordinamento e il funzionamento della governance sono aspetti chiavi per il successo della SNAI però richiedono tempo perché i portatori di interessi in gioco sono diversi e introdurre un nuovo strumento può richiedere tempo.

È necessario comprendere l'importanza di quest'ultimo aspetto per capire l'impatto potenziale della SNAI, che ha a disposizione, per quanto riguarda i fondi SIE, un menù di interventi standard, gli stessi che vengono promossi dal GAL e dai bandi regionali. Quello che deve dunque creare un valore aggiunto è il coordinamento fra i soggetti che si trovano ad implementare ciascun singolo progetto. L'obiettivo è quello di creare una rete di interventi che comunichi e si rinforzi a vicenda.

Dalle informazioni raccolte durante le interviste è emerso il fatto che l'implementazione della SNAI viene attuata con maggior efficacia quando gli attori presenti sul territorio hanno una cultura votata all'associazionismo e alla cooperazione. Quando, ad esempio il GAL è abituato a confrontarsi con gli altri soggetti, come i consorzi di bacino o gli enti parco, e con gli stessi comuni, si riscontra una maggiore efficacia nell'utilizzo dell'approccio di governance della SNAI.

### 8.3 L'esperienza della filiera zootecnica della Valnerina e la rigidità di alcuni strumenti a disposizione della SNAI

---

In Umbria c'è stato un esperimento innovativo che ha coinvolto l'area interna Valnerina ed in particolare la filiera zootecnica all'interno del territorio di riferimento di questa area. L'esperienza è stata inizialmente molto proficua in quanto c'è stata una due giorni di scambio fra esperti del settore e il territorio che ha posto la base per sviluppare una conoscenza reale di ciò di cui il territorio ha bisogno. Gli incontri hanno interessato la filiera suinicola, bovina e ovicaprina. Nella figura che segue viene riportata l'analisi SWOT sviluppata per la filiera suinicola con la consultazione degli allevatori locali.

Figura 47 - Risultato workshop Valnerina - Filiera suinicola

Forza	Debolezza
<ul style="list-style-type: none"> <li>Norcineria tradizione e immagine del territorio (turismo)</li> <li>disciplinare IGP prosciutto di Norcia</li> <li>Esperienze positive in atto</li> <li>qualità ambientale del territorio</li> <li>Effetti multifiliera e distrettuali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vincoli normativi-sanitari (es.trattamento dei reflui)</li> <li>Scarsa resa delle razze autoctone/locali (selezione genetica)</li> <li>Scarsa integrazione lungo la filiera (debole capitale relazionale - fiducia)</li> <li>Mancanza di un mattatoio locale</li> </ul>
Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> <li>consumi biologici in crescita e attenzione verso le produzioni sostenibili</li> <li>Diverse possibilità di cofinanziamento pubblico (GAL/PSR/SNAI)</li> <li>adeguamento mattatoio di Cascia o impianto mobile</li> <li>Utilizzo del sottobosco per il pascolamento selettivo (PNMS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consumi di carne tendenzialmente in calo</li> <li>Declino della zootecnia e in generale dell'agricoltura</li> <li>Competitività con l'alimentazione umana, specie energivora</li> </ul>

Questi incontri hanno avviato un processo di progettazione per rispondere ai fabbisogni del territorio che avevano evidenziato in maniera chiara la necessità di un supporto formativo e consulenziale per migliorare la competitività delle aziende locali. Il progetto però si è scontrato fra le altre cose anche con la **rigidità del FEASR** in quanto si voleva promuovere la creazione di un centro formativo per il quale si era anche individuato lo spazio fisico, proprietà di un Comune. Tuttavia, se la ristrutturazione di questo locale fosse stata finanziata con il PSR, lo spazio non poteva essere gestito da un privato. Ciò ha dato origine a delle difficoltà che hanno reso difficile l'attuazione del progetto.

Nonostante l'iniziativa non sia andata in porto, l'esercizio effettuato tramite il workshop è un esempio dell'approccio che la SNAI dovrebbe adottare per **creare una rottura con gli altri strumenti esistenti**, ed in particolare con le politiche calate dall'alto, che spesso hanno dei pregiudizi su ciò di cui ha bisogno un territorio e non si spingono ad indagare il particolare. La rigidità del FEASR è una problematica che è emersa spesso durante le interviste e se da un lato è poco utile creare un dibattito sui limiti posti dal regolamento, dall'altro è necessario capire che la rigidità esiste a livello regolamentare ma può essere allentata o intensificata a livello regionale. Ad esempio, alcune regioni danno la possibilità ai GAL di adottare azioni specifiche che permettono maggiore libertà di azione sulla definizione degli interventi. In questa programmazione ciò non è stato concesso in Umbria, mentre ad esempio in Emilia Romagna si è cercato di promuovere l'approccio SNAI introducendo delle flessibilità che hanno permesso lo sviluppo di un progetto<sup>38</sup>, La Montagna del Latte, che è una delle esperienze maggiormente riconosciute nel panorama nazionale.

Durante l'intervista con uno dei capifila delle Aree interne è emersa anche un'ulteriore alternativa per evitare le rigidità legate all'utilizzo dei fondi SIE che però mette in luce un aspetto critico della SNAI. La Strategia infatti da un lato si fonda sulle esigenze del territorio e mette questo al centro della progettazione, dall'altro però è uno strumento innovativo anche perché stimola l'integrazione dei vari fondi strutturali europei. Queste due peculiarità possono anche entrare in conflitto in quanto i fondi, come il FEASR, hanno dei regolamenti ben definiti con un menù di interventi a disposizione dai quali scegliere. Per sorpassare questa difficoltà è emersa la possibilità di aumentare la partecipazione dei fondi nazionali che permettono di poter immaginare interventi più flessibili in base al contesto in cui si opera. Questo però, per quanto auspicabile, finisce per trascurare lo sforzo ambizioso della SNAI di utilizzare ed integrare strumenti complementari come i diversi fondi SIE.

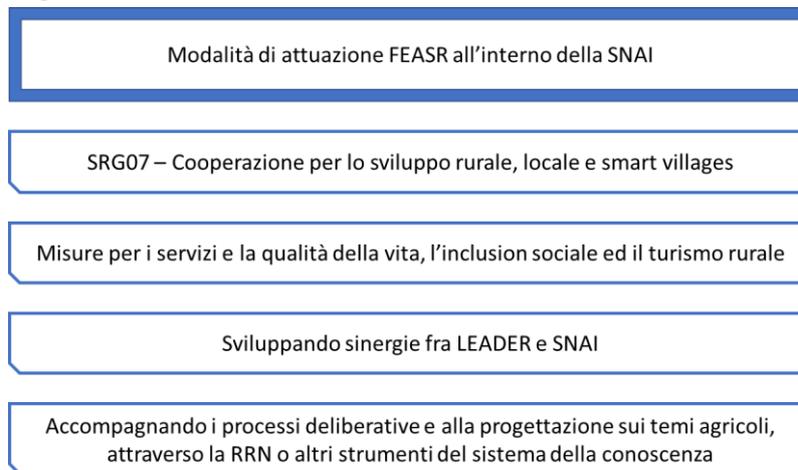
<sup>38</sup> <https://areeinterne.unioneappennino.re.it/snai-la-montagna-del-latte/>

## 8.4 La SNAI nella programmazione FEASR 2023-2027

Per quanto riguarda le prospettive future, il FEASR deve ancora approvare il Piano Strategico della PAC definitivo ma grazie alle versioni pubblicate fino ad ora è possibile estrapolare le principali intenzioni del Programma rispetto alla SNAI.

Nel PSP si ribadisce l'allineamento tematico fra SNAI e FEASR che si trovano a lavorare, con priorità differenti, sulle stesse aree. Questo **allineamento crea delle condizioni ottimali** per il contributo del FEASR alla Strategia, sulla quale potrà agire con diversi strumenti riportati nello schema che segue. Le novità rispetto alla programmazione 2014-2022 sono principalmente due:

- 1) l'intervento SRG07, che racchiude al suo intervento diverse modalità attuative tutte volte alla promozione di cooperazione e alla messa in rete dei portatori di interesse locali per stimolare processi di sviluppo calate sulle esigenze di ciascun territorio;
- 2) la seconda novità invece prevede un accompagnamento da parte della RRN durante le diverse fasi che i capifila e gli altri attori coinvolti si trovano ad affrontare.



In generale gli interventi promossi tramite il FEASR che possono contribuire alla SNAI puntano a:

- intensificare la cooperazione territoriale;
- favorire l'innovazione;
- stimolare investimenti nel settore agricolo e agroalimentare;
- promuovere investimenti nei servizi che favoriscono inclusione sociale, turismo rurale e imprenditoria locale.

Un elemento di cruciale importanza riportato nel PSP è quello relativo all'**interlocazione continua** che verrà incoraggiato sia a livello nazionale che regionale per favorire *una collaborazione costruttiva tra le diverse politiche, anche attraverso l'azione di supporto e accompagnamento alla progettazione locale della RRN.*

Al di là di ciò che viene riportato nel PSP, è importante mettere in evidenza alcuni elementi emersi durante le interviste che potranno fornire spunti utili per la programmazione 2023-2027.

Innanzitutto, dopo diverse programmazioni ora il FEASR è fuori dall'Accordo di Partenariato e questo elemento può inizialmente sembrare un'ulteriore sfida da sormontare ma visto ciò che è riportato nel PSP si intende chiaramente che la volontà di continuare nella direzione già intrapresa esiste. Oltretutto bisogna considerare che si tratta per lo più di un aspetto formale e questa mossa è stata effettuata considerando che il FEASR è entrato ora di tutto diritto nella PAC. Le scelte strategiche operate a livello nazionale e poi a livello regionale sono ciò che determinerà il grado di integrazione fra i fondi e tra l'altro all'interno dell'ambito della SNAI.

Un elemento che è già stato trattato ma che vale la pena riprendere in un'ottica di futura programmazione è la necessità, o per lo meno la possibilità, di considerare un **accompagnamento e un'attività di animazione più marcata** durante la fase di implementazione in modo tale da informare e stimolare i territori a cogliere le opportunità a disposizione. In questo modo è possibile

favorire una maggiore integrazione fra fondi e fra progetti finanziati, obiettivo della SNAI. La figura che può sviluppare queste attività di concertazione ed animazione potrebbe essere il GAL considerato ha una conoscenza dei portatori di interesse del territorio piuttosto approfondita e se, come visto precedentemente, viene coinvolto in maniera seria può fornire il giusto supporto e rappresentare una figura di mediazione.

Il **ruolo dei GAL**, soprattutto a livello regionale umbro, sembra essere un aspetto che necessita di maggiore approfondimento in quanto durante le interviste sono emersi risultati contrastanti fra i Comuni capofila e anche fra l'AdG FEASR e i referenti del CREA intervistati. Questa scelta potrà essere fatta a livello regionale decidendo di prendere la gestione del totale delle risorse FEASR oppure si potrà lasciare carta bianca a ciascuna Area su come procedere, continuando ad utilizzare questo duplice approccio GAL-Regione. Al momento non si posseggono elementi a sufficienza per fornire un giudizio valutativo definitivo su questo ma è importante ribadire l'importanza che i GAL ricoprono in alcuni territori e pensare di lasciarli fuori da ragionamenti relativi a processi di sviluppo potrebbe essere piuttosto limitante. Per giungere ad una riflessione definitiva sarebbe utile prevedere, anche in futuro, una **valutazione specifica lato FEASR**, in modo da analizzare in modo più approfondito le dinamiche che hanno accompagnato l'implementazione degli interventi.

Una questione che si potrebbe affrontare con l'avvio delle nuove Aree interne previste in Regione Umbria è quella del **disallineamento temporale**. Vista l'esperienza del 2014-2020/22, sarebbe auspicabile lavoro con maggior coordinamento sia nelle tempistiche ma anche nei contenuti. La possibilità di prevedere una certa flessibilità per gli interventi FEASR deve essere contenuta nel CSR che sarà approvato nel breve/medio periodo e per questo è importante che si inneschi un dialogo in tempi coincisi.

Un'ultima considerazione riguarda la questione relativa alla **capacità delle Aree interne di assorbire le risorse programmate** all'interno della strategia lato FEASR. Il PSR lavora su queste Aree non solo tramite la riserva SNAI in quanto le Aree interne rientrano nella zona di competenza tipica del Programma. Ciò significa che queste zone hanno probabilmente assorbito molte più risorse di quelle che si immaginano e questo dato, se non monitorato, rischia di trascurare una fetta importante dell'impatto che il Programma ha sulla SNAI. Il monitoraggio delle risorse impegnate e liquidate sulle Aree interne al di là della riserva SNAI potrebbe essere dunque un elemento importante per il futuro.

## 9 Integrazione tra i Fondi: il FSE e le prospettive di integrazione nel '21-'27

Il FSE nella programmazione 2014-2020 ha fornito alla Strategia delle Aree Interne umbre un contributo pari a 3,52 mln, che corrispondeva al 9% della dotazione complessiva. Si è visto altresì che, tra tutte le tipologie di fondi coinvolti, gli interventi del FSE, alla data del 31/12/2022 sono quelli che presentano lo stato di attuazione migliore, con il 67% di finanziamenti, il 66% di risorse impegnate ed un 42% di dotazione già pagata ai beneficiari.

All'interno della gamma di interventi finanziati dal FSE, è possibile individuare alcuni progetti che hanno conseguito risultati importanti sul territorio, al punto da essere considerati **progetti strategici** non solo per la programmazione attuale ma da proseguire ed implementare anche nel '21-'27. Tra questi, è possibile citare il progetto di Welfare Culturale dedicato al miglioramento dell'accesso ai servizi socio-culturali-educativi per favorire l'incremento di qualità sia in termini di prestazioni erogate che di potenziamento delle prestazioni. Il progetto, finanziato dal PO Umbria FSE 2014-2020 (p.i.9.4) per un ammontare di 400.000,00 €, ha coinvolto tutti i 20 Comuni dell'area interna Sud Ovest Orvietano ed ha previsto:

- il miglioramento dei servizi socio culturali educativi, ampliando le fasce orarie ed i calendari di apertura dei servizi stessi e prevedendo ulteriori attività (doposcuola, laboratori, centri educativi territoriali, ecc.), utilizzando anche i luoghi della cultura, quali biblioteche, centri di lettura, piccoli musei, parchi, giardini ecc.;
- gli asili di prossimità, attraverso i quali si è inteso implementare servizi all'infanzia di tipo comunitario nella dimensione territoriale più vicina al cittadino.

Si è trattato, tra l'altro, di un ottimo esempio di co-progettazione con il Terzo settore che ha permesso di conseguire un timing più breve ed una maggiore efficacia dell'intervento, considerando che tra la fase di avvio (maggio 2021) e l'approvazione del progetto (ottobre 2021) sono passati meno di cinque mesi.

**Figura 48 - Welfare culturale: le fasi di coprogettazione col Terzo settore**



Tra le attività specifiche realizzate, vanno sicuramente citate:

### BIBLIOTECA 6.0

L'attività prevede l'incremento delle aperture della Sezione Ragazzi della Biblioteca L. Fumi di Orvieto per 5 giorni a settimana, dal lunedì al venerdì, dalle ore 15.00 alle ore 18.00. Il servizio è destinato a bambini di età compresa tra 0 e 12 anni

## ANCORA NIDO

L'attività proposta intende garantire il prolungamento dell'orario di apertura dei Micronidi "L'Altalena" nel Comune di Castel Viscardo e "L'Acquerello" nel Comune di Guardea per 3 ore pomeridiane, per 5 giorni a settimana.

## LIBRI E GIOCHI IN TOUR

L'attività prevede una calendarizzazione di interventi itineranti del Bibliobus e del Ludobus che effettuano "soste" in tutti i Comuni coinvolti dal progetto proponendo ai bambini e alle famiglie esperienze ludiche e di animazione territoriale, ispirate all'*outdoor education*.

## AttivaMENTE

L'attività prevede la sperimentazione, la validazione e la messa a regime di esperienze extrascolastiche, nella forma di laboratori tematici, centri estivi, animazione delle piccole biblioteche comunali, finalizzate ad incrementare le opportunità socio-educative e di apprendimento e a promuovere autonomia e benessere relazionale nella fascia 0/6 anni.

## BABY HUB

L'attività prevede la costituzione di 3 Baby Hub, intesi come spazi aggregativi fisici e virtuali destinati alle famiglie e all'intera cittadinanza, nelle 3 zone territoriali dell'Area.

Questo tipo di sperimentazione è stato molto utile ed ha incontrato il gradimento della popolazione, implementando anche il senso di comunità dell'Area Interna, specialmente durante il periodo della pandemia da Covid-19, tant'è che c'è una forte richiesta da parte dei sindaci dell'Area di mantenere tali attività, che fornisce un risultato effettivo e visibile alle Comunità.

Prendendo spunto da tale esperienza, in un'ottica di perfetta integrazione tra fondi, il progetto strategico "INSIEME" a valere sulla programmazione '21-'27 intende utilizzare le possibilità del PR Umbria FESR per recuperare strutturalmente spazi pubblici, da dedicare ad attività ricreative, culturali e di animazione finanziate col PR Umbria FSE+.

**Figura 49 - Il progetto strategico "INSIEME" per la programmazione '21-'27**

### Percorsi inclusivi e intergenerazionali nelle Aree Interne

(Progetto integrato FESR-FSE+ 2021-2027  
per un totale di 5,34 mln di € per le 5 Aree Interne della Regione Umbria)

Un unico  
progetto  
per 5 Aree

Nelle Aree Interne, dove il rischio di marginalizzazione di bambini/giovani e anziani è elevato, si intendono agevolare le condizioni e le modalità di incontro favorendo la socializzazione anche attraverso lo scambio intergenerazionale

Il progetto punta al recupero strutturale, alla riqualificazione e al riuso degli spazi del patrimonio pubblico (culturale, storico, artistico...) che rappresenteranno i luoghi fisici nei quali verranno svolte le attività ricreative, culturali, di animazione. La finalità è quella di **dare nuova vita agli spazi favorendo l'integrazione e l'inclusione attraverso percorsi di condivisione tra le generazioni esaltando la diversità come arricchimento reciproco**. Si agirà in questo modo sulla **doppia leva "contenitore" – "contenuto"** per rafforzare il senso di comunità che costituisce il valore aggiunto dei territori delle aree interne.

#### PR Umbria FESR 2021-2027

Obiettivo specifico 4.6

Nuovi spazi per percorsi inclusivi e intergenerazionali nelle Aree Interne

(3,00 mln di €)

#### PR Umbria FSE+ 2021-2027

Obiettivo specifico k

Attività per percorsi inclusivi e intergenerazionali nelle Aree Interne

(2,34 mln di €)

Passando quindi ad analizzare le prospettive per la nuova programmazione, la Strategia Nazionale per le Aree Interne si colloca in un nuovo quadro normativo dettato da quanto previsto nei Regolamenti europei 2021-2027 a partire dall'adozione nel nuovo ciclo programmatico del nuovo Obiettivo di policy 5 *Un'Europa più vicina ai cittadini*. Questo Obiettivo è l'unico a non avere un carattere settoriale o tematico, avendo come finalità principale il sostegno alle strategie territoriali espressi da coalizioni locali per soddisfare questa missione di "essere vicini ai cittadini". È evidente, quindi, come nel periodo 2021-2027 lo sviluppo territoriale integrato assuma una **rilevanza strategica generale** nel quadro programmatico comunitario.

Secondo il Regolamento delle Disposizioni Comuni (Art.29 Reg. (UE) DC 2021/1060), le strategie territoriali, anche quelle relative alle aree interne, dovranno contenere:

- la definizione della zona specifica su cui si investe con la strategia,
- un'analisi dei fabbisogni e delle potenzialità di sviluppo dell'area, comprese le interconnessioni di tipo economico, sociale e ambientale,
- una descrizione analitica dell'approccio integrato per interventi,
- una specifica individuazione delle modalità e del tipo di coinvolgimento dei partner nella preparazione e nell'attuazione della strategia.

Proprio in quanto i contenuti delle strategie sono espressione delle coalizioni locali, sono previste maggiori responsabilità per le autorità locali/cittadine nella gestione dei fondi (partenariato e *governance* multilivello, artt. 8 e 28 e ss. Reg. (UE) DC 2021/1060). Le strategie di sviluppo territoriale, anche quelle relative alle aree interne, dovranno essere definite e approvate sotto la responsabilità delle pertinenti autorità/organismi a livello cittadino, locale o altro livello territoriale:

- garantendo una delega gestionale "minima" che prevede la responsabilità della selezione delle operazioni,
- con la possibilità di ampliare la delega, affidando alle autorità locali, in qualità di organismo intermedio, compiti gestionali propri dell'AdG del PO (Art.28 Reg. (UE) DC 2021/1060).

Sempre secondo il Regolamento delle Disposizioni comuni (Art.28 Reg. (UE) DC 2021/1060), lo sviluppo territoriale integrato può essere realizzato attraverso 3 tipi di strumenti: gli investimenti territoriali integrati, lo sviluppo locale di tipo partecipativo e un terzo strumento di natura specifica scelto da ciascun Paese.

**Investimenti territoriali integrati - ITI**, art. 30 Art.28 Reg. (UE) DC 2021/1060]

**Sviluppo locale di tipo partecipativo**

**CLLD** – *Community local led development*  
[artt. 31 e ss. Reg. (UE) DC 2021/1060]

**Terzo strumento territoriale** per sostegno alle iniziative elaborate dallo Stato per gli investimenti programmati per il FESR, ai fini dell'obiettivo strategico OS5 "un'Europa più vicina ai cittadini" [art. 28, lett.c) Art.28 Reg. (UE) 2021/1060]

Se una strategia territoriale comprende investimenti da uno o più fondi, da più di un programma o da più di una priorità dello stesso programma, le azioni possono essere attuate sotto forma di investimento territoriale integrato (ITI). I diversi fondi (FESR, FSE+, JTF, FEAMPA) possono anche sostenere lo sviluppo locale di tipo partecipativo, che deve concentrarsi su aree subregionali; essere guidato da gruppi di azione locale, composti dai rappresentanti degli interessi socio-economici pubblici e privati, come ad esempio i Gruppi di Azione Locale. Sia nella programmazione 2014-2020, sia in quella 2021-2027, lo sviluppo locale individua l'ITI pre- valentemente come strumento di erogazione territoriale.

Nei Regolamenti europei viene poi specificato che il FESR sostiene gli obiettivi specifici di *un'Europa più vicina ai cittadini*, provvedendo a promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale

integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza sia nelle aree urbane, sia nelle aree diverse da quelle urbane.

Uno degli aspetti maggiormente innovativi rispetto all'investimento sulle strategie territoriali nel ciclo programmatico 2021-2027 è quanto previsto in termini di intervento da parte del **Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)**. Nell'ottica di sostenere gli obiettivi specifici stabiliti dal Regolamento europeo, contribuendo fra l'altro all'obiettivo strategico «Un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali», il FSE+ contribuirà alle strategie di sviluppo territoriale e locale proprio per attuare il Pilastro. Sosterrà gli strumenti di cui all'articolo 28 del Regolamento (UE) 2021/1060 per partecipare alla realizzazione dell'Obiettivo di policy *Un'Europa più vicina ai cittadini* attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali. E nello specifico prevede il sostegno anche a misure di riduzione della povertà e di inclusione sociale che tengano conto delle specificità delle regioni urbane, rurali e costiere al fine di affrontare le disuguaglianze socioeconomiche nelle città e nelle regioni.

Netto il richiamo, quindi, ad attuare strategie territoriali che includano gli obiettivi previsti dal **Piano di attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali** entro il 2030:

- **Almeno il 78% della popolazione tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un impiego**
  - Ridurre almeno della metà il divario occupazionale di genere rispetto al 2019
  - Aumentare l'erogazione di assistenza ed educazione formale della prima infanzia
  - Diminuire il tasso dei giovani NEET (tra i 15 e i 29 anni) dal 12,6% (2019) al 9%
- **Almeno il 60% di tutti gli adulti dovrebbe prendere parte alla formazione ogni anno**
  - Almeno l'80% di essi tra i 16 e i 74 anni dovrebbe avere competenze digitali di base
  - L'abbandono scolastico precoce dovrebbe essere ulteriormente diminuito e la partecipazione all'istruzione secondaria superiore aumentata
- **Il numero delle persone a rischio povertà o esclusione sociale dovrebbe essere ridotto di almeno 15 milioni**
  - Almeno 5 milioni dovrebbero essere bambini

Nel ciclo programmatico 2021-2027, sarà cruciale, quindi, **integrare nelle strategie territoriali**, anche relative alle aree interne, **l'utilizzo del FSE+ attraverso l'Obiettivo di Policy 4**, per:

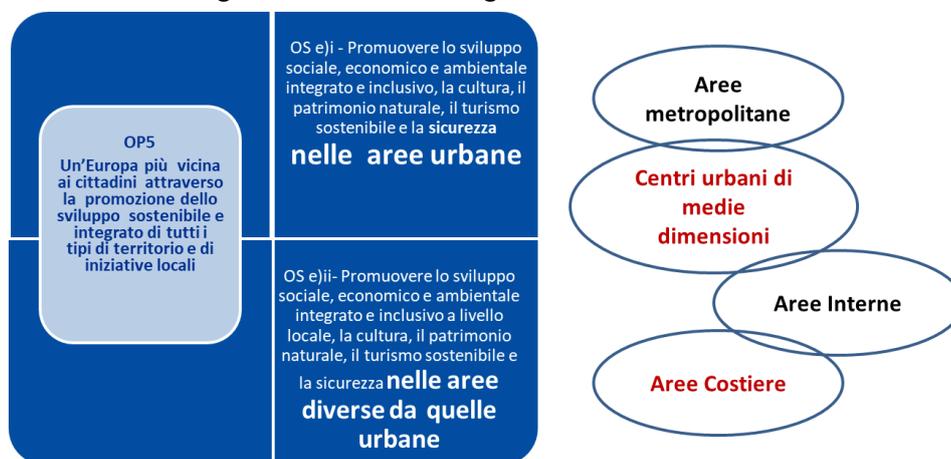
- l'integrazione attiva sociale e l'attenzione ai soggetti fragili;
- il potenziamento dei servizi alle persone e alla comunità per il miglioramento della qualità della vita;
- lo sviluppo delle competenze;
- le politiche abitative;
- la difesa e la promozione della legalità nei contesti più degradati;
- e promuovendo il coinvolgimento dei diversi attori del partenariato locale nelle scelte e nell'attuazione, la partecipazione attiva dei cittadini, la co-progettazione con il Terzo Settore e l'approccio dell'innovazione sociale.

Questo utilizzo integrato dovrà tener conto in termini di lezioni apprese di quanto ha funzionato in modo poco efficace nelle esperienze 2014-2020, di cui si è parlato nei capitoli precedenti. In particolare occorrerà superare l'eccessiva frammentazione progettuale, spesso a basso impatto sui territori, oltre che accelerare le procedure attuative, anche di tipo amministrativo, finalizzate alla sottoscrizione degli Accordi Quadro.

Nello stesso Accordo di partenariato siglato tra Commissione Europea e Italia, è evidente come venga ridisegnato l'impianto programmatico di investimento sulle strategie territoriali tenendo conto dell'Obiettivo di Policy 5. Vengono confermati una riserva pari all'8% per lo Sviluppo Urbano Sostenibile [art.11, Reg. (UE) 2021/1058 FESR] e l'investimento sulle aree interne, ma nello stesso tempo vengono inseriti come nuova unità territoriale delle strategie i centri urbani di medie dimensioni (soprattutto nelle regioni meno avanzate).

In totale, le risorse FESR allocate sull'Obiettivo di Policy 5 sono pari a oltre 2,2 miliardi di euro, un'allocazione maggiore che nel precedente periodo di programmazione. A questo ammontare si aggiungono le risorse FSE+ destinate all'Obiettivo di Policy 4 dai singoli Programmi che potranno contribuire alle strategie territoriali, oltre che ulteriori interventi programmati all'interno degli altri Obiettivi di Policy integrabili nelle strategie.

**Figura 50 - OP5 e Strategie territoriali nel '21-'27**



Inoltre vengono dettagliate le tipologie di intervento in funzione delle diverse aree territoriali in un'ottica di stretta connessione tra misure di infrastrutturazione materiale e immateriale, quindi con una piena previsione di utilizzo integrato del FSE+.

- Nelle città, sia contesti metropolitani sia aree urbane medie, si prevede di supportare l'ampliamento e la modernizzazione di servizi, la creazione di nuove attività economiche e culturali e la rivitalizzazione di quelle esistenti, con particolare attenzione alle periferie e a altre aree con fenomeni di degrado socio-economico, la riduzione degli impatti ambientali della vita urbana e l'innovazione delle politiche per l'abitare.
- Nelle aree interne, si confermano come essenziali i servizi per l'istruzione, la salute, la mobilità, e le azioni per la localizzazione produttiva e la creazione di lavoro.
- Nelle aree costiere/insulari finanziate dal FEAMPA, si punterà alla concentrazione delle risorse, tenendo conto delle pertinenti strategie di specializzazione intelligente incentrate sui settori strategici dell'economia blu.

Gli stessi indicatori di monitoraggio e valutazione previsti evidenziano come nel nuovo corso di investimento sulle strategie territoriali si faccia perno in modo sostanziale sulla capacità che i territori riescano a esprimere coalizioni locali multi stakeholders in grado di riempire le proprie progettualità di contenuti fortemente connessi ai fabbisogni delle comunità. Tant'è che, ad esempio, nel ciclo programmatico 2014-2020 non erano previsti indicatori su portatori di interesse e attori locali.

RCO 74 - Popolazione interessata dai progetti che rientrano nelle strategie di sviluppo territoriale integrato  
 RCO 75 - Strategie di sviluppo territoriale integrato beneficiarie di un sostegno  
 RCO 76 - Progetti integrati di sviluppo territoriale  
 RCO 80 - Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo beneficiarie di un sostegno  
 RCO 112 - Portatori di interessi che partecipano alla preparazione e attuazione delle strategie di sviluppo territoriale integrato

Una delle sfide per aumentare efficacia e sostenibilità delle strategie territoriali riguarda le modalità con cui i nuovi Programmi 2021-2027, soprattutto quelli regionali, riusciranno a soddisfare la missione di "essere vicini ai cittadini" prevista nell'Obiettivo di policy 5, a partire dalla coerenza programmatica e attuativa delle azioni da finanziare rispetto agli obiettivi propri delle strategie territoriali. Occorrerà innanzitutto molta cooperazione tra l'amministrazione che ha la titolarità del programma e la coalizione locale per individuare gli interventi e le modalità di attuazione, in modo da sostenere una

progettualità integrata di sviluppo che finanzia le strategie territoriali a partire dall'Obiettivo di policy 5, ma in stretta connessione con altri Obiettivi di Policy e quindi con il contributo di una pluralità di fondi: FESR, FSE Plus, FEAMPA e anche FEASR pur essendo in questo ciclo di programmazione fuori dall'Accordo di partenariato.

Proprio quanto indicato nei capitoli precedenti sull'apporto cruciale che il FEASR ha dato alla realizzazione della strategia delle aree interne e tenendo conto, come detto, della fuoriuscita del finanziamento degli interventi in campo rurale dall'Accordo di partenariato 2021-2027, sarà necessario assicurare azioni mirate per riallineare eventuali diverse tempistiche e regole di funzionamento, in modo da garantire che questo fondo continui a apportare valore aggiunto all'attuazione delle strategie territoriali.

Nei Programmi regionali sono quindi basilari le modalità con cui vengono individuate le specifiche strategie territoriali, a partire da quelle relative alle aree interne, e con cui vengono selezionate le coalizioni territoriali che le sostengono esprimendo una progettualità che dovrà incorporare un approccio integrato e complementare tra fondi. Nello stesso, per evitare sovrapposizioni e incoerenze programmatiche, è necessario raccordare quanto finanziato nei Programmi regionali con le strategie territoriali sostenute dal Programma nazionale Metro+.

Questo Programma è plurifondo e ha una dotazione finanziaria pari a oltre 3 miliardi di euro (quasi alla pari il contributo UE e il cofinanziamento nazionale). L'Autorità di Gestione è l'Agenzia nazionale per la Coesione.

**Tabella 34 – Dotazione finanziaria Metro+**

Fondo	Categoria di regione	Totale	Contributo UE	Contributo nazionale
FESR	Più sviluppate	720.000.000,00	288.000.000,00	432.000.000,00
	In transizione	-	-	-
	Meno sviluppate	1.156.666.667,00	694.000.000,00	462.666.667,00
FSE+	Più sviluppate	337.500.000,00	135.000.000,00	202.500.000,00
	In transizione	-	-	-
	Meno sviluppate	788.333.333,00	473.000.000,00	315.333.333,00
<b>Totale</b>		<b>3.002.500.000,00</b>	<b>1.590.000.000,00</b>	<b>1.412.500.000,00</b>

Il Programma copre la realizzazione di quanto previsto in diversi Obiettivi di Policy, ma in particolare gli obiettivi e gli interventi dell'Obiettivo di Policy 5. Gli ambiti di intervento del PN 2021-2027 sono quindi più ampi rispetto al passato e riguardano:

- azioni di rigenerazione urbana;
- contrasto al disagio socio-economico e abitativo nelle periferie;
- mobilità green;
- inclusione e innovazione sociale;
- accesso all'occupazione;
- interventi di natura ambientale e di economia circolare;
- risparmio energetico degli edifici e delle infrastrutture;
- offerta innovativa di servizi digitali;
- promozione sviluppo sociale anche attraverso la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza.

Cultura e turismo sono tematiche nuove su cui investirà il Programma.

*Last but not least*, occorre assicurare che il nuovo corso di investimento sulle strategie territoriali si realizzi secondo un approccio strettamente complementare a quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In particolare le aree interne sono oggetto di intervento con investimenti della Missione 5 – *Inclusione e coesione* - Componente 3 – *Interventi speciali per la coesione*.

La Componente 3 punta a contribuire alla riduzione dei divari, puntando a realizzare i seguenti obiettivi:

- Rafforzamento della Strategia Nazionale per le Aree Interne, attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali.
- Valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie.
- Potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socio-educativi ai minori.
- Riattivazione dello sviluppo economico attraverso il miglioramento delle infrastrutture di servizio delle Aree ZES funzionali ad accrescere la competitività delle aziende presenti e l'attrattività degli investimenti.

La Componente 3 si articola in 4 misure e 9 sub-misure (di cui 8 sono investimenti e 1 è una riforma per la semplificazione delle procedure relative alle Zone Economiche Speciali – ZES), per un importo complessivo pari a 1,98 miliardi di euro.

Gli investimenti sono riferiti alle aree interne, alla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, a interventi di contrasto della povertà educativa nel Mezzogiorno, tutti di titolarità del Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, ai quali si aggiunge il Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili per gli interventi infrastrutturali per le ZES riferiti a 4 tipologie di soggetto attuatore: RFI, ANAS, Regioni e Autorità di Sistema Portuale.

Gli investimenti in capo al Ministero per il Sud e la Coesione territoriale ammontano a un valore complessivo di risorse pari a 1,70 miliardi di euro, di cui tutte territorializzabili. L'Investimento 1 riguarda la "Strategia Nazionale per le Aree Interne" con un importo pari a 825 milioni di euro.

**Tabella 35 - Totale risorse PNRR**

Missione – Componente/ Misure	Totale risorse	di cui: risorse con destinazione territoriale	di cui: Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno
	(a)	(b)	(c)	(d) = b/a
<b>Totale PNRR</b>	<b>1.345</b>	<b>1.345</b>	<b>995</b>	<b>74,0</b>
<b>M5C3</b>	<b>1.345</b>	<b>1.345</b>	<b>995</b>	<b>74,0</b>
1.Strategia nazionale per le aree interne	825	825	475	57,6
2.Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	300	300	300	100,0
3.Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore	220	220	220	100,0
<b>Totale FoC</b>	<b>350</b>	<b>350</b>	<b>350</b>	<b>100,0</b>
Ecosistemi per l'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati	350	350	350	100,0
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.695</b>	<b>1.695</b>	<b>1.345</b>	<b>79,4</b>

Stando al monitoraggio dal Dipartimento per le politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>39</sup>, nell'ambito di questo investimento sono stati attivati:

- *il Sub-Investimento 1.1 Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali della comunità:* 725 milioni di euro per la creazione di nuovi servizi e infrastrutture sociali o al miglioramento di quelli esistenti nelle Aree Interne del Paese. In questo intervento insistono anche 225 milioni di euro di progetti in essere che fanno riferimento al disposto di cui ai commi 311-312 della legge n.160/2019 (c.d. "Decreto Sud") attuato con DPCM 17 luglio 2020. Esso prevede, per il quadriennio 2020-2023, la destinazione di 300 milioni di euro ai Comuni delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia per la realizzazione di infrastrutture sociali.
- *Il Sub-Investimento 1.2 Strutture sanitarie di prossimità territoriale:* 100 milioni di euro per ampliare la disponibilità sul territorio di servizi sanitari "di prossimità", garantendo una migliore offerta alla popolazione delle aree più marginalizzate. È stato pubblicato, a cura dell'Agenzia per la coesione territoriale, un Avviso per una procedura selettiva a sportello con concessione di contributi alle farmacie rurali nei centri con meno di 3.000 abitanti.

Resta da attivare nell'ambito dell'Investimento sulla Strategia Nazionale delle Aree Interne una misura ulteriore di investimento sul *potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali della comunità*, con un finanziamento pari a 500 milioni di euro. La misura ha come obiettivo il raggiungimento di almeno 2.000.000 di beneficiari situati nei comuni delle Aree Interne, di cui almeno 900.000 nelle regioni del Mezzogiorno.

Infine, anche tenendo conto dell'ampio ridisegno dell'investimento sulle strategie territoriali, è stata prodotta la nuova mappatura sulle aree interne (<https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/la-selezione-delle-aree/>), tenendo conto del documento prodotto dal Dipartimento per le politiche di coesione relativo ai criteri per la delimitazione di nuove aree interne nell'ambito della programmazione 2021-2027.

Tutte le Regioni hanno confermato interventi nelle Aree interne già individuate a livello regionale nel precedente periodo di programmazione, per le quali esiste già una strategia, mentre 13 Regioni aggiungono delle nuove Aree Interne, approvate secondo i criteri stabiliti a livello centrale.

---

<sup>39</sup> DPCoe NUVAP, *Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente* - 9 marzo 2022.

## 10 Conclusioni e raccomandazioni

In conclusione, è possibile affermare che, nonostante alcune difficoltà legate soprattutto ai ritardi accumulati che hanno allungato i tempi per l'avvio della progettazione e per la realizzazione degli interventi, l'esperienza umbra in ambito SNAI presenta **diversi aspetti positivi**, che pongono **basi solide** per una riproposizione futura ancor più efficace, pur tenendo conto della necessità di apportare **alcuni miglioramenti**. Di seguito, si riportano in forma sintetica le **principali conclusioni** che è stato possibile trarre dall'attività realizzata, desumibili attraverso la risposta a ciascuna **domanda valutativa** individuata. A seguire, il Valutatore ha fornito alcuni **suggerimenti** che possono essere utili volgendo lo sguardo alla nuova fase programmatoria '21-'27.



**DOMANDA VALUTATIVA 1** - Come può essere valutata l'efficacia del modello di *governance* adottato nella realizzazione della Strategia delle aree interne in Umbria?



**RISPOSTA** - La Strategia Nazionale per le Aree Interne costituisce il primo tentativo di convertire in un disegno organico di *policy* **l'approccio place-based allo sviluppo**. Tra i requisiti essenziali individuati per la concretizzazione di una politica *place-based* vi è **un'intensa governance multilivello**, un modello in cui **diversi livelli di governo collaborano e cooperano con i territori locali** per promuoverne lo sviluppo attraverso

un processo partecipativo, ognuno dei quali assume proprie funzioni, compiti e responsabilità. Parliamo di una "*governance territoriale*" intesa come azione concertata e sinergica di una **pluralità di attori pubblici e privati** che prendono parte al percorso di sviluppo creando strutture di governo reticolari.

Un aspetto percepito dagli attori del territorio come fortemente positivo ed emerso anche in occasione delle indagini condotte dal Valutatore e rivolte ai Comuni delle Aree Interne umbre, è riscontrabile nel **supporto fornito dalla struttura regionale** durante tutto il percorso, dalla fase di co-progettazione a quella di attuazione dei progetti. La Regione Umbria è stata riconosciuta particolarmente attiva ed efficace nello svolgere il suo ruolo di **presidio stabile di coordinamento e supporto**, grazie ad una *governance* ben strutturata che ha assicurato un sostegno costante.

Il ruolo centrale svolto dal **Project Manager** delle Aree Interne e dalla relativa **Struttura tecnica** (Servizio Regionale di Coordinamento) sia nelle relazioni interne regionali che nell'attività di raccordo con le strutture centrali e di coordinamento e guida con quelle locali, insieme all'istituzione **dell'Unità Tecnica di Coordinamento della Strategia Aree Interne**, composta da tutti i rappresentanti dei servizi settoriali coinvolti e dalle AdG dei Programmi, hanno determinato il raggiungimento di risultati importanti e, soprattutto, hanno permesso di superare quelle difficoltà di natura per lo più "fisiologica", dato il carattere sperimentale della SNAI.

Ripercorrendo l'esperienza ormai quasi decennale, la SNAI Umbria si è dovuta confrontare con una serie di criticità, alcune con **il livello centrale**, specificatamente **nella fase di chiusura degli APQ e nella fase attuativa** e per via di qualche rigidità di alcune Amministrazioni, anche se poi **la presenza, anche fisica, dei referenti centrali** (DPCoe, ACT, Ministeri) ha svolto un ruolo fondamentale per il raggiungimento dei risultati attesi, determinando un effetto positivo **nel grado di ingegnerizzazione e nella qualità delle proposte progettuali selezionate**, migliorandone altresì il percorso di attuazione.

Dal lato interno, invece, **l'Amministrazione regionale** si è confrontata con una serie di difficoltà, specificatamente legate alla necessità di detenere **un presidio stabile e continuo di indirizzo politico e di coordinamento/supporto tecnico alle tre Aree Interne** – sia in fase di programmazione che di attuazione – e di garantire il coinvolgimento e l'attenzione costante dei servizi regionali competenti per materia sulle Strategie. Particolare difficoltà è scaturita dalla **mancanza di**

**risorse destinate all'Assistenza Tecnica** riservata esclusivamente all'apparato amministrativo regionale, il che ha comportato una maggiore attivazione delle risorse interne preesistenti.

A livello locale, infine, le principali sfide hanno riguardato la **gestione in ottica unitaria di processi condivisi tra diversi Comuni**, i quali sperimentavano per la prima volta tale metodologia di Programmazione. Come detto, il feedback in tal senso da parte del territorio è stato estremamente positivo. Occorre dire, però, che nel percorso ci si è trovati ad affrontare alcune **difficoltà** legate ai **ricambi amministrativi-politici dei sindaci delle Aree**, aspetto che ha portato in alcuni casi a rimettere in discussione delle scelte assunte nell'ambito delle singole Strategie. Analogamente, i ricambi delle strutture tecniche, Coordinatori tecnici dell'Area e RUP, hanno determinato un rallentamento nell'attuazione degli interventi e difficoltà nel far comprendere ai nuovi soggetti la visione unitaria della Strategia.

In questo quadro i sistemi intercomunali, al pari delle Regioni, appaiono fondamentali per il raggiungimento dei risultati attesi dalla SNAI. Determinante è il ruolo del territorio e la sua organizzazione, soprattutto in presenza di **esperienze precedenti** di Programmazione e lavoro comune. In questi casi, è emersa anche una maggiore **capacità di coinvolgimento** dei soggetti rappresentativi e rilevanti del territorio, sia nella fase di costruzione delle Strategie che in fase attuativa. Tuttavia, la **capacità amministrativa dei Comuni** ha molto spesso generato problematiche da imputare alla **carenza di risorse professionali adeguate** e all'impossibilità di reperirle rapidamente. Per gli Enti locali, tale restrizione ha avuto un peso enorme anche nell'attuazione di interventi delle Politiche di coesione, potendo attingere alle risorse per Assistenza Tecnica solo successivamente all'adozione dell'APQ.

L'esigenza dei piccoli centri di essere supportati si manifesta anche rispetto al gradimento espresso rispetto al **Progetto Governance**, avviato dall'Amministrazione regionale in tutte e tre le Aree interne e che si è concretizzato in una serie di iniziative che hanno riguardato la realizzazione di momenti formativi, l'avvio di attività laboratoriali e il processo di acquisizione di beni e servizi per lo start up dello svolgimento delle funzioni in forma associata tra i Comuni.

In vista della **nuova Programmazione** costituisce elemento fondamentale la **prosecuzione delle azioni virtuose promosse nel periodo 2014-2020**, il rafforzamento del ruolo proattivo e non ostantivo delle Amministrazioni centrali anche in fase attuativa in caso di criticità/necessità di modifiche, adottando strumenti di semplificazione dei processi amministrativi in sede di consultazione e modifica, il rafforzamento del presidio regionale sul territorio sia a livello di *Project Manager* che dell'UTC e il miglioramento della gestione e del consolidamento delle relazioni interne alla SNAI Umbria. Importante sarà anche il rafforzamento del ruolo svolto dall'Assistenza Tecnica, affinché questa sia più efficace soprattutto in relazione al livello locale, nonché la promozione di **azioni di capacità amministrativa** da parte della Regione a favore degli Enti locali, anche sulla base dell'esperienza maturata in Umbria nell'ambito della Strategia dello Sviluppo Urbano Sostenibile con i Laboratori operativi tematici (LUCE), in cui la parte tecnica offriva un supporto a servizio delle scelte strategiche.



**DOMANDA VALUTATIVA 2** - Quali sono gli effetti stimati della Strategia territoriale integrata sul territorio? I progetti finanziati hanno il potenziale per innescare un processo di sviluppo endogeno dell'area? Che ruolo svolge ciascun fondo all'interno di tale processo di attivazione delle risorse locali?



**RISPOSTA** - Al momento, nonostante ci si trovi a cavallo fra le due programmazioni, risulta ancora precoce tirare le somme dell'impatto della prima esperienza SNAI in quanto i livelli di spesa, come analizzato nei capitoli precedenti, non sono stati del tutto completati. A dicembre 2022, tuttavia, l'attuazione della Strategia in Umbria mostra una **buona performance**, soprattutto se paragonata a quella delle altre regioni italiane.

Nonostante il ritardo nell'avvio della SNAI rispetto agli altri Programmi regionali e nonostante **l'incidenza sulle tempistiche di alcuni aspetti esterni** - su tutti il sisma, la pandemia da Covid-19, la recente crisi energetica - che hanno influito negativamente sulle diverse fasi del percorso SNAI, ad oggi **i progetti finanziati coprono il 72% della dotazione disponibile**, la quota degli impegni raggiunge il 51%, mentre quasi un quarto (23%) dell'ammontare è stato già pagato ai beneficiari dei progetti conclusi. Inoltre, l'analisi puntuale degli interventi ha fatto emergere un **elevato grado di coerenza** con gli obiettivi iniziali e le esigenze dei territori, anche se in fase di selezione alcuni progetti si sono dovuti scontrare con la **rigidità di certi fondi**.

Alcuni progetti hanno mostrato un forte potenziale per il conseguimento degli obiettivi primari della SNAI, si pensi a quelli che abbattano i tempi degli spostamenti, alla costituzione di nuovi presidi sanitari, ecc. Alcuni interventi sono sicuramente identificabili come buone pratiche, al punto che si sono tradotti addirittura in **progetti strategici** da proseguire ed implementare anche nel '21-'27. Tra questi, è possibile citare il progetto di Welfare Culturale dedicato al miglioramento dell'accesso ai servizi socio-culturali-educativi per favorire l'incremento di qualità sia in termini di prestazioni erogate che di potenziamento delle prestazioni, da cui prenderà spunto, in ottica di perfetta integrazione tra fondi, il progetto strategico "INSIEME" a valere sulla programmazione umbra '21-'27.

Ad ogni modo, oltre all'impatto diretto degli interventi, ci sono dei **risultati di natura immateriale** che hanno un elevato valore per il territorio: la **messa in rete** di soggetti pubblici e privati, a partire dai primi passi mossi dalla SNAI, è sicuramente da considerarsi un valore aggiunto rispetto alle politiche calate dall'alto, le quali non prevedono fasi di aggregazione e partecipazione per arrivare ad una strategia calata su esigenze e fabbisogni di ciascun territorio.

Lo stimolo al coordinamento e alla cooperazione fra comuni limitrofi ed enti (pubblici e/o privati) che lavorano sullo stesso territorio è un elemento di rilevante importanza per garantire interventi rispondenti alle esigenze reali dei portatori di interesse e che superino alcune naturali propensioni di carattere individuale, specialmente dei piccoli centri, per i quali, richiamando uno slogan assai efficace raccolto nel corso delle interviste, *"c'è bisogno di abbandonare i campanilismi ma anche di difendere i campanili"*.

Se da un lato è possibile dunque evidenziare diversi effetti positivi, la **lunghezza dei tempi** ha fatto sì che alcune ipotesi di progetto diventassero superate proprio a causa del progredire del tempo e quindi superate anche dagli avvicendamenti di carattere tecnologico: questa è stata una delle più evidenti criticità che sono emerse e che sono state segnalate nel confronto coi territori.

Passando invece ad analizzare alcune peculiarità collegabili ai **singoli fondi**, dal lato FESR il livello dell'attuazione risente dell'avvio scaglionato delle Aree e della complessità generale del percorso programmatico SNAI nonché della natura degli interventi in gran parte riguardanti opere infrastrutturali, di più lenta realizzazione, in particolare per gli interventi di recupero di beni immobili di valore culturale, alcuni dei quali sono stati sottoposti a **monitoraggio rafforzato** poiché il cronoprogramma delle attività rileva criticità che mettono a rischio il completamento entro il 31 dicembre 2023. Dal lato FSE, che tra i vari fondi presenta lo stato di avanzamento migliore (considerando, impegni e pagamenti), sono emerse **difficoltà nella rendicontazione delle risorse** da parte delle imprese sociali del terzo settore beneficiarie di contributi, mentre per quanto riguarda gli interventi relativi ai servizi socio-educativi e socio-assistenziali (attivati tramite Accordi di Collaborazione Regione-Comune Capofila) le relative attività sono ancora in corso. Anche in questo caso tre progetti sottoposti a monitoraggio rafforzato.

Per quanto riguarda il FEASR, qualche riflessione più approfondita, soprattutto in chiave futura, va fatta sulla **scelta di utilizzare il duplice approccio** (bandi regionale e attuazione tramite GAL). Ad oggi, da un punto di vista strettamente attuativo, nonostante i ritardi generale della spesa, **la performance migliore si registra sui progetti finanziati a livello regionale**.



**DOMANDA VALUTATIVA 3** - La Strategia è riuscita a valorizzare il capitale sociale (partenariati istituzionali e società civile) esistente? In che modo e in che misura le relazioni tra attori si sono rafforzate?



**RISPOSTA** - Nel giudicare l'efficacia della prima esperienza della SNAI è importante comprendere che l'obiettivo finale, ossia quello di contrastare lo spopolamento delle Aree interne, può essere piuttosto ambizioso se posto in relazione con le risorse che sono messe a disposizione. Per questo è importante focalizzarsi, almeno per l'esperienza del 2014-2020, sulla capacità della SNAI di **agire sui processi di sviluppo locale** e sulla **messa in rete dei soggetti** piuttosto che sull'effettivo contrasto allo spopolamento, problematica che segue un andamento costante a partire dal secondo dopoguerra. Oltre ad avere obiettivi ambiziosi si tratta anche di applicare un modello complesso che vede una moltitudine di soggetti mettersi in relazione e creare processi di sviluppo innovativi.

Il livello comunale rappresenta il pilastro portante del percorso di definizione e attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne: in forma aggregata, i Comuni contribuiscono all'erogazione dei diritti di cittadinanza e all'implementazione di interventi di sviluppo locale.

Capacità aggregativa, istituzionale e amministrativa costituiscono gli ingredienti di un'efficace gestione associata di funzioni e servizi intesa come propensione alla **leadership strategica e innovativa** da parte della classe politica locale, alla **capacità di resilienza** come risposta ai mutamenti del contesto esterno e alla **partecipazione attiva** della popolazione al processo di *decision-making*.

Coprogettazione, partenariato e multidisciplinarietà hanno spinto i territori all'**innovazione sociale**, ma condizioni facilitanti di contesto sono importanti e hanno giocato un ruolo significativo (pregresse collaborazioni, competenze diffuse sul territorio). In territori **dove l'associazionismo è storicamente ed efficacemente implementato**, al di là del ruolo che i singoli soggetti hanno avuto nella progettazione ed attuazione della strategia, la SNAI ha trovato, anche nelle Aree interne ombre, terreno fertile per attecchire. Al di là dello strumento in sé e per sé, infatti, è evidente che il successo di determinate politiche, in particolar modo di quelle di carattere territoriale come la SNAI, è fortemente legato alle precondizioni insite in un territorio ed alla presenza di quello **spirito di coesione** che fa sì che una politica possa massimizzare gli effetti benefici nei confronti dei destinatari. Se ciò vale in riferimento alla presenza di soggetti attivi in grado di raccogliere e canalizzare le istanze di un territorio, stesso discorso riguarda la capacità dei Comuni interessati di "fare squadra" e di alimentare quel **"pensare insieme"** che costituisce il pensiero-guida nell'esperienza SNAI. In tal senso, dall'ascolto dei comuni umbri emerge che, benché la capacità associativa rappresentasse un prerequisito determinante, essa non ha acquisito lo stesso peso per tutte le aree. Si può affermare quindi che il percorso per un miglioramento dello status quo è stato avviato, c'è stata **una maturazione da parte della politica** in tal senso, anche se **c'è ancora molta strada da fare** affinché lo spirito di unità diventi dominio proprio e consolidato delle Aree interne. Alcuni Comuni faticano a sviluppare strategie condivise proprio perché necessitano di maggiore coesione, oltre che della costruzione di uffici dedicati. Al tempo stesso occorre tuttavia sottolineare che tale percorso di crescita, che di per sé è difficile e complesso, è stato in parte minato con le prime elezioni politiche, che hanno variato la compagine originaria. Quando c'è un **rinnovo sostanziale dei sindaci di un'Area**, con quelli che arrivano che non hanno fatto alcun tipo di percorso e magari su alcuni temi hanno portato avanti campagne elettorali antitetiche, poi è naturale che si generino discrasie, con la conseguenza di inficiare quel percorso di unione che si stava generando.

Ad ogni modo, è necessario **favorire un maggiore e permanente associazionismo**, anche perché nel tempo le famose economie di scala hanno reso evidente quanto sia fondamentale per i sindaci svolgere determinate funzioni in maniera congiunta.

Un altro aspetto rilevante da tenere presente per il futuro riguarda l'esigenza di **omogeneizzare le diverse strutture istituzionali** presenti all'interno delle Aree. Il fatto che alcuni comuni all'interno di un'Area interna abbiano una Zona sociale diversa dagli altri, che alcuni abbiano un GAL e altri no, comporta inevitabilmente delle discrasie. Ciononostante, è possibile affermare che gli sforzi tesi a rendere ancora più coerente la Strategia stiano andando nella direzione giusta.



**DOMANDA VALUTATIVA 4** - Quali sono gli ambiti di miglioramento dell'integrazione tra fondi nel periodo di programmazione 2021-2027, in particolare per quanto riguarda le sinergie tra FESR / FSE e FEASR da una parte e fondi europei / Legge di Bilancio dall'altra?



**RISPOSTA** - Come già descritto in maniera approfondita nei paragrafi precedenti, la SNAI è una esperienza innovativa che mette al centro i territori, non a caso è infatti definita una politica *place-based*. I territori al centro di questa politica sono Aree interne che, per loro definizione, coincidono quasi totalmente con le aree oggetto del PSR e della PAC in generale. Uno degli obiettivi principali della PAC è quello di promuovere

uno **sviluppo territoriale bilanciato**, distribuendo risorse e aiuti in modo tale da assottigliare le differenze fra aree, periurbane e poli. Inoltre, il PSR è da considerarsi una **politica territoriale**, simile alla definizione di *place-based*, che intende le aree rurali come realtà complesse che, sempre di più, racchiudono risorse ed impulsi variegati e dinamici. Le affinità fra PSR e SNAI sono dunque chiare e queste sono date sia da una sovrapposizione geografica che da una forte connotazione territoriale. Ciò non significa assolutamente che le due cose sono il duplicato l'una dell'altra, bensì sono due strumenti che hanno un **grande potenziale sinergico**.

La Regione Umbria, per utilizzare risorse del FEASR, ha optato per il mix dei due metodi, programmando la distribuzione delle risorse attraverso un affiancamento dell'**attuazione a livello regionale a quella realizzata a livello di GAL**. Ad oggi, da un punto di vista strettamente attuativo questa scelta è risultata corretta in quanto, nonostante i ritardi della spesa, **la performance migliore si registra sui progetti finanziati a livello regionale**.

Alcuni Comuni delle Aree interne hanno fatto presente, durante le interviste svolte, delle difficoltà e degli equivoci che si possono riscontrare a causa di questo duplice approccio adottato dal FEASR. L'esistenza di un duplice interlocutore, peculiarità del solo FEASR, può creare confusione per i potenziali beneficiari. A livello di procedure invece non esistono problemi in quanto GAL e Regione adottano lo stesso iter amministrativo, ciò che può cambiare è la capacità e la velocità di un soggetto rispetto all'altro.

Rispetto agli interventi a valere sul FEASR, la preoccupazione principale riguarda la **capacità e la velocità di spesa**. Questo problema necessita di particolare attenzione sia a livello regionale che nazionale in quanto è comune a diverse realtà regionali. Il numero di progetti che è arrivato a saldo è piuttosto limitato e questo preoccupa perché il Programma deve chiudere entro dicembre 2025 e i progetti non possono andare oltre questa data. Sebbene la fine del 2025 sembra lontana, è necessario investigare in profondità le ragioni di questi ritardi e capire se si tratta di progetti che non riusciranno ad arrivare a saldo o se si tratta di ritardi dovuti agli eventi che hanno contraddistinto e stanno ancora marcando in maniera decisa il contesto locale e globale.

Per quanto riguarda le prospettive future, il FEASR deve ancora approvare il Piano Strategico della PAC definitivo, ma grazie alle versioni pubblicate fino ad ora è possibile estrapolare le **principali intenzioni** del Programma rispetto alla SNAI.

Nel PSP si ribadisce l'**allineamento tematico fra SNAI e FEASR** che si trovano a lavorare, con priorità differenti, sulle stesse aree. Questo **allineamento crea delle condizioni ottimali** per il contributo del FEASR alla Strategia, sulla quale potrà agire con diversi strumenti.

Passando al FSE, nella programmazione 2014-2020 ha fornito alla Strategia delle Aree Interne umbre un contributo pari a 3,52 mln, che corrispondeva al 9% della dotazione complessiva. Si è visto

altresì che, tra tutte le tipologie di fondi coinvolti, gli interventi del FSE, alla data del 31/12/2022 sono quelli che presentano lo stato di attuazione migliore, con il 67% di finanziamenti, il 66% di risorse impegnate ed un 42% di dotazione già pagata ai beneficiari.

Concentrando l'attenzione sulle prospettive per la nuova programmazione, la SNAI si colloca in un nuovo quadro normativo dettato da quanto previsto nei Regolamenti europei 2021-2027 a partire dall'adozione nel nuovo ciclo programmatico del **nuovo Obiettivo di Policy 5 Un'Europa più vicina ai cittadini**. Questo Obiettivo è l'unico a non avere un carattere settoriale o tematico, avendo come finalità principale il **sostegno alle strategie territoriali** espresse da coalizioni locali per soddisfare questa missione di "essere vicini ai cittadini". È evidente, quindi, come nel periodo 2021-2027 lo sviluppo territoriale integrato assuma una **rilevanza strategica generale** nel quadro programmatico comunitario.

Secondo il Regolamento delle Disposizioni Comuni (Art.29 Reg. (UE) DC 2021/1060), le strategie territoriali, anche quelle relative alle Aree interne, dovranno contenere:

- la definizione della zona specifica su cui si investe con la strategia;
- un'analisi dei fabbisogni e delle potenzialità di sviluppo dell'area, comprese le interconnessioni di tipo economico, sociale e ambientale;
- una descrizione analitica dell'approccio integrato per interventi;
- una specifica individuazione delle modalità e del tipo di coinvolgimento dei partner nella preparazione e nell'attuazione della strategia.

Proprio in quanto i contenuti delle strategie sono espressione delle coalizioni locali, sono previste **maggiori responsabilità per le autorità locali/cittadine** nella gestione dei fondi (partenariato e *governance* multilivello, artt. 8 e 28 e ss. Reg. (UE) DC 2021/1060).

Uno degli aspetti maggiormente innovativi rispetto all'investimento sulle strategie territoriali nel ciclo programmatico 2021-2027 è quanto previsto in termini di intervento da parte del **Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)**. Nell'ottica di sostenere gli obiettivi specifici stabiliti dal Regolamento europeo, contribuendo fra l'altro all'obiettivo strategico «Un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali», il FSE+ **contribuirà alle strategie di sviluppo territoriale e locale** proprio per attuare il Pilastro. Sosterrà gli strumenti di cui all'articolo 28 del Regolamento (UE) 2021/1060 per partecipare alla realizzazione dell'Obiettivo di policy *Un'Europa più vicina ai cittadini* attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali. E nello specifico prevede il sostegno anche a misure di riduzione della povertà e di inclusione sociale che **tengano conto delle specificità** delle regioni urbane, rurali e costiere al fine di affrontare le disuguaglianze socioeconomiche nelle città e nelle regioni.

Netto il richiamo, quindi, ad attuare strategie territoriali che includano gli obiettivi previsti dal **Piano di attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali** entro il 2030.

Nel ciclo programmatico 2021-2027, sarà cruciale, quindi, **integrare nelle strategie territoriali**, anche relative alle aree interne, **l'utilizzo del FSE+ attraverso l'Obiettivo di Policy 4**, per:

- l'integrazione attiva sociale e l'attenzione ai soggetti fragili;
- il potenziamento dei servizi alle persone e alla comunità per il miglioramento della qualità della vita;
- lo sviluppo delle competenze;
- le politiche abitative;
- la difesa e la promozione della legalità nei contesti più degradati;
- e promuovendo il coinvolgimento dei diversi attori del partenariato locale nelle scelte e nell'attuazione, la partecipazione attiva dei cittadini, la co-progettazione con il Terzo Settore e l'approccio dell'innovazione sociale.

Questo utilizzo integrato dovrà tener conto in termini di lezioni apprese di quanto ha funzionato in modo poco efficace nelle esperienze 2014-2020, di cui si è parlato nei capitoli precedenti. In particolare occorrerà **superare l'eccessiva frammentazione progettuale**, spesso a basso impatto sui territori, oltre che **accelerare le procedure attuative**, anche di tipo amministrativo, finalizzate alla sottoscrizione degli Accordi Quadro.

Nello stesso Accordo di partenariato siglato tra Commissione Europea e Italia, è evidente come venga ridisegnato l'impianto programmatico di investimento sulle strategie territoriali tenendo conto dell'Obiettivo di Policy 5. Vengono confermati una riserva pari all'8% per lo Sviluppo Urbano Sostenibile [art.11, Reg. (UE) 2021/1058 FESR] e l'investimento sulle Aree interne, ma nello stesso tempo vengono inseriti come nuova unità territoriale delle strategie i centri urbani di medie dimensioni (soprattutto nelle regioni meno avanzate).

In totale, le risorse FESR allocate sull'Obiettivo di Policy 5 sono pari a oltre 2,2 miliardi di euro, un'allocatione maggiore che nel precedente periodo di programmazione. A questo ammontare si aggiungono le risorse FSE+ destinate all'Obiettivo di Policy 4 dai singoli Programmi che potranno contribuire alle strategie territoriali, oltre che ulteriori interventi programmati all'interno degli altri Obiettivi di Policy integrabili nelle strategie.

Inoltre vengono dettagliate le tipologie di intervento in funzione delle diverse aree territoriali in un'ottica di stretta connessione tra misure di infrastrutturazione materiale e immateriale, quindi con una piena previsione di utilizzo integrato del FSE+.

Gli stessi **indicatori di monitoraggio e valutazione** previsti evidenziano come nel nuovo corso di investimento sulle strategie territoriali si faccia perno in modo sostanziale sulla capacità che i territori riescano a esprimere coalizioni locali multi stakeholders in grado di riempire le proprie progettualità di contenuti fortemente connessi ai fabbisogni delle comunità. Tant'è che, ad esempio, nel ciclo programmatico 2014-2020 non erano previsti indicatori su portatori di interesse e attori locali.

*Last but not least*, occorre assicurare che il nuovo corso di investimento sulle strategie territoriali si realizzi secondo un approccio strettamente complementare a quanto previsto dal **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**. In particolare le aree interne sono oggetto di intervento con investimenti della Missione 5 – *Inclusione e coesione* - Componente 3 – *Interventi speciali per la coesione*.

\*\*\*\*\*

Di seguito, in aggiunta alle indicazioni fornite a valle delle risposte ad alcune delle domande valutative poste, **volgendo lo sguardo alla programmazione '21-'27** è possibile far emergere qualche **ulteriore spunto**.

L'avanzamento del **processo di adozione della SNAI nelle tre Aree Interne umbre** ha seguito fasi temporali diverse. Il Sud Ovest Orvietano ha avviato il percorso di costruzione della Strategia nel settembre 2015 per arrivare alla sottoscrizione dell'Accordo Programma Quadro nel febbraio del 2018. Il Nord Est Umbria ha invece avviato il percorso di costruzione della Strategia nel mese di novembre 2016 poi l'approvazione formale della Strategia è datata a luglio 2018. La Valnerina, che usufruì di un percorso semplificato a causa degli eventi sismici, ha avviato ufficialmente il percorso di costruzione della Strategia nel dicembre 2017, mentre l'approvazione formale della Strategia risale a maggio 2019.

La fase di elaborazione della Strategia d'Area è risultata quella più lunga, in quanto ha richiesto il coinvolgimento degli attori territoriali e una riflessione condivisa per costruire una visione a medio-lungo termine. Dall'analisi temporale è possibile constatare che vi siano stati dei **tempi eccessivamente lunghi**, che hanno determinato l'attuale ritardo nell'attuazione degli interventi, su cui poi ha avuto un'ulteriore incidenza negativa l'avvento della **crisi legata all'emergenza da Covid-19**.

Fattore rivelatosi profondamente incidente nell'esperienza SNAI è stato dunque il tempo. Alle concause, ampiamente dibattute in precedenza e che hanno determinato i ritardi attuativi della SNAI su tutto il territorio nazionale, in Umbria si sono aggiunte le dinamiche post-sisma, con tutte le conseguenze che ne sono derivate anche nell'ambito della programmazione dei fondi comunitari. In vista della partenza della nuova stagione programmatica, dunque, appare di fondamentale

Evitare  
disallineamenti

importanza **avviare subito il percorso** legato alle politiche territoriali con **azioni di concertazione** e, soprattutto **evitare disallineamenti nella programmazione** perché una volta che la programmazione disallineata è molto difficile ristabilire un equilibrio.

Inoltre, in un'ottica di compressione dell'arco temporale, di seguito alcuni suggerimenti da condividere con le Amministrazioni centrali:

- la preparazione dell'Accordo di Programma Quadro, che richiede di disarticolare le schede di intervento previste dalla Strategia in una scheda per ogni soggetto attuatore e per ogni fonte di finanziamento, potrebbe avvantaggiarsi di un **formato unitario** in fase di Strategia e di APQ in modo da evitare l'attuale seconda istruttoria delle Amministrazioni centrali prima della sottoscrizione degli APQ;
- la **sottoscrizione digitale dell'APQ** dovrebbe avvenire più celermente evitando che le Amministrazioni centrali svolgano ulteriori istruttorie.

Riduzione  
tempistiche APQ

La Regione Umbria - in generale - e le Aree Interne - in particolare - possiedono ancora **grandi margini di valorizzazione in chiave turistica**, legati ad una miglior fruizione dei beni culturali, alla presenza di centri e nuclei antichi, alla bellezza del paesaggio storico e a produzioni agroalimentari di grande qualità. Uno dei limiti ancora attuali dell'offerta territoriale a fini turistici è relativo alla **frammentazione delle proposte di promozione** dei beni culturali e del turismo, portate avanti troppo spesso da singoli comuni, associazioni o operatori non in rete tra di loro.

Analizzando alcune Strategie adottate in altre AI italiane, è possibile trovare degli spunti interessanti, che potrebbero suggerire buone pratiche facilmente replicabili. Ad esempio, in alcuni casi, pur se non era richiesta, è stata realizzata un'**analisi della domanda turistica potenziale**. In tal senso, potrebbe apportare un reale valore aggiunto un'analisi che non sia solo focalizzata su analisi di trend ma che vada ad approfondire ed indagare caratteristiche intrinseche che siano in grado di **indirizzare alcune scelte strategiche**, nell'ottica auspicabile di concentrare l'attenzione su alcuni obiettivi. Capire, ad esempio, per quale tipologia di turismo (es. naturalistico, enogastronomico, sportivo, ecc.) è possibile attendersi un aumento sensibile della domanda nel breve-medio termine, se vi sono margini per contrastare la stagionalità di determinati trend, ecc. sono fattori che potrebbero essere utili in chiave di **contrasto alla frammentazione progettuale** che, nella fase di valutazione in corso, implica un basso impatto sui territori e una difficile sostenibilità nel tempo

Analisi domanda  
turistica potenziale

Il difficile compito di ridurre lo spopolamento delle Aree interne è legato all'eventualità di portare in quei territori dei servizi essenziali, stimolando al contempo lo sviluppo economico, attivandosi con tutti i fondi a disposizione. In base alle risorse dedicate alla SNAI, determinati obiettivi appaiono inarrivabili, poiché non si riesce a frenare lo spopolamento di un'area risolvendo alcuni problemi. Oltretutto, valutare l'efficacia di interventi così frammentati, slegati tra di loro, diventa esercizio molto difficile e per certi versi poco significativo.

Occorre dunque **veicolare le politiche**, c'è bisogno che la SNAI non sia affidata semplicemente ai soggetti locali che la attuano, ma che ci siano altrettanti soggetti che la guidino, che siano in grado di integrare le varie politiche in quanto soggetti riconosciuti, che vogliono integrarsi sul territorio e fare delle cose insieme (es. le Reti di impresa).

Non basta assegnare le risorse, ci vuole qualcuno che sul territorio anima queste iniziative integrate e, ad esempio, laddove è presente un GAL che funziona, può essere identificato come un soggetto importante in tal senso, perché per quanto si possa aiutare i Comuni attraverso l'assistenza tecnica essi difficilmente saranno in grado di svolgere tale ruolo, considerando le numerose attività di carattere amministrativo in cui sono coinvolti. Il coinvolgimento e l'impatto positivo di questa struttura partenariale è dettato in modo significativo dai rapporti e dalle soggettività degli attori coinvolti ed in particolar modo dalla storia cooperativa del territorio.

Valorizzare il ruolo  
del GAL come  
animatore

Inoltre, agiscono anche fattori come il grado di sovrapposizione territoriale, l'approccio regionale utilizzato per l'implementazione delle risorse e la possibilità di azione che hanno i GAL. Dunque occorre investire in futuro sull'**animazione locale**, altrimenti ogni soggetto continuerà a spendere risorse per conto proprio e allora l'integrazione sarà reale e percepita solamente laddove ci saranno idee chiare.

Il carattere integrato della SNAI fa sì che, per una valutazione completa ed efficace, occorrerebbe esplorare dinamiche e peculiarità di ciascun fondo che la alimenta, viste le differenze strategico-procedurali che li caratterizzano. Considerando il peso della componente FEASR all'interno della SNAI umbra 2014-2020, ad esempio, sarebbe interessante approfondire ancor più a fondo le dinamiche legate al doppio approccio (regionale e GAL). Lo stesso vale lato FSE, considerando la strategicità di alcuni interventi realizzati.

Valutazione integrata  
nel '21-'27

Per il prossimo ciclo di programmazione, dunque, sarebbe utile prevedere a monte delle **valutazioni specifiche per ciascun Fondo** o, ancor meglio, una **valutazione integrata** che coinvolga i valutatori del FEASR, del FESR e del FSE+.