

*Il Report è stato realizzato da Formez PA nell'ambito del Progetto
"La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali"*

Autori

Gerardo Cardillo

Clelia Fusco (*Responsabile del Progetto*)

Maria Nunzia Mucci

Tiziana Occhino

Antonello Picucci

Giovanni Xilo

Abstract

Ad un problema così complesso come l'inesorabile abbandono delle aree interne del nostro Paese, non poteva che corrispondere una politica pubblica con una strategia di sviluppo ampia, articolata e intrinsecamente complessa. L'indagine su come i comuni hanno rafforzato la loro capacità amministrativa e di governo della strategia attraverso soluzioni associative mostra una forte correlazione tra queste ultime e l'efficacia dell'azione strategica, in un contesto di realizzazione complesso, emergenziale, con poche competenze in campo e spesso impreparato. L'APQ è uno strumento organizzativo di realizzazione della strategia sofisticato e ricco di soluzioni operative; per utilizzarlo al meglio occorrono esattamente le stesse risorse utilizzate per la progettazione della strategia d'area: coesione, confronto, sviluppo di conoscenze e professionalità, presidio e flessibilità operativa.

Oggetto dell'indagine, contesto e metodologia

Nell'analisi che si propone, realizzata nell'ambito del progetto a supporto della SNAI, "La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali", promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, di cui Formez PA è attuatore, si approfondiscono le modalità con cui è stata affrontata dalle amministrazioni comunali delle aree interne la sfida della realizzazione della loro strategia ovvero l'attuazione dei tanti progetti di sviluppo individuati e pianificati. Una sfida che, sostanzialmente, comporta la realizzazione di una pluralità di interventi interrelati tra loro, coinvolgenti quasi tutti i livelli dell'amministrazione pubblica italiana, in comparti e ambiti diversi, disciplinati dall'Accordo di Programma Quadro (APQ).

Capire come i comuni, organizzati in sistemi intercomunali, hanno affrontato dal punto di vista gestionale e organizzativo la fase attuativa della strategia è in realtà un ambito di interesse correlato e conseguente a una attività di monitoraggio che il progetto di Formez PA sta sviluppando, in relazione al requisito associativo previsto per i comuni aderenti alla SNAI, ovvero il rafforzamento del loro sistema

intercomunale al fine di ottenere una migliore capacità amministrativa e di gestione dei servizi e delle politiche pubbliche locali, in maniera permanente.

Focus della presente indagine è, anzitutto, **come si è evoluto il sistema di accordi associativi deliberato dai comuni, come le aree si sono organizzate per gestire la fase attuativa della strategia e quale effetto ha avuto la spinta all'associazionismo per rafforzare, *in primis*, proprio la capacità dei comuni di programmare e attuare le strategie d'area.**

L'analisi è partita nel mese di aprile 2020, in accordo con il Dipartimento per le Politiche di Coesione e il coinvolgimento dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e, quindi, è stata realizzata integralmente in piena fase di emergenza sanitaria del nostro Paese. Se questo elemento non ha determinato alcun problema per le attività di indagine, va registrato che, per tutte le aree, la pandemia ha rallentato in modo significativo la fase esecutiva dei progetti previsti. Questo per numerose ragioni facilmente intuibili e sintetizzabili in quattro elementi:

- i tempi di riorganizzazione online di tutte le amministrazioni pubbliche e private coinvolte;
- le nuove urgenze che Stato, regioni e comuni hanno dovuto prioritariamente affrontare;
- il trasferimento eccezionale di fondi regionali destinati ai progetti delle aree interne verso interventi rivolti a contrastare l'emergenza pandemica (fenomeno quest'ultimo che non ha interessato tutte le aree interne intervistate, ma che è risultato ricorrente);
- l'impossibilità di realizzare i progetti che prevedevano necessariamente azioni in presenza¹.

Un ulteriore elemento di sfondo, riscontrato in quasi tutte le analisi effettuate, riguarda l'accelerazione del processo di pensionamento del personale dei comuni delle aree interessate, non coperto da nuove assunzioni. Anche in questo caso, l'importante riduzione delle risorse professionali dei comuni attori della strategia ha evidentemente reso più difficile l'attuazione della stessa, rallentandone la fase esecutiva.

¹ Ad esempio, LinvingLab, laboratori scolastici e azioni formative per adulti di carattere sperimentale, creazione di reti turistiche e realizzazione di eventi promozionali, ecc.

Questa analisi è una *preview* realizzata sulle dodici aree interne² che fino ad oggi sono state oggetto di confronto, scelte tra quelle che per prime hanno elaborato la strategia e sottoscritto l'APQ; l'attività di monitoraggio, infatti, è attualmente in fase di realizzazione e prevede il coinvolgimento di tutte le aree interne per le quali è trascorso almeno un anno dalla sottoscrizione dell'Accordo. Ma le riflessioni e gli spunti derivanti dallo studio dei documenti e dagli incontri con i protagonisti sono sembrati già molto significativi e utili alla costruzione della *prossima* strategia per le aree interne, sul tema "associazionismo e attuazione".

L'indagine è stata sviluppata attraverso un approccio qualitativo articolato su due fasi. La prima fase ha riguardato l'analisi del materiale documentale disponibile (APQ, strategia, convenzioni) che ha fornito la base empirica per ricostruire un quadro sinottico dei caratteri specifici del percorso associativo e della strutturazione del processo di *governance* della fase attuativa. La seconda fase è stata realizzata attraverso interviste in profondità (*online interview*) ai testimoni privilegiati coinvolti nella costruzione operativa del sistema intercomunale permanente e nella fase di attuazione della strategia. Questo approfondimento ha permesso di individuare lo stato dell'arte del processo di rafforzamento amministrativo, i fattori abilitanti, le forme di interrelazione e relazione inter-istituzionali, le problematiche emerse e i successi. Alle interviste hanno sempre partecipato i sindaci referenti, i rappresentanti del Comitato Nazionale delle Aree Interne, del Dipartimento per le Politiche di Coesione, dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, delle regioni e, a volte, dell'assistenza tecnica a supporto dell'area.

Comuni, unioni, comunità montane e associazioni intercomunali, regioni e province autonome, GAL, agenzie di sviluppo locale, scuole, università, enti parco, fondazioni, sono solo alcuni degli attori del *network* pubblico-privato coinvolto nelle strategie di area. Un *network* inserito in una cornice di *policy maker* – dipartimenti ministeriali, agenzie nazionali, comitato tecnico –, che si sviluppa su un piano multi-fondo, attingendo a risorse a valere su Legge di Stabilità e sui fondi comunitari FESR, FSE e FEASR.

² Basso Sangro-Trigno (Abruzzo – 33 comuni), Matese (Molise – 14 comuni), Appennino Basso Pesarese (Marche – 9 comuni), Valchiavenna (Lombardia – 12 comuni), Valli Grana e Maira (Piemonte – 18 comuni), Madonie (Sicilia – 21 comuni), Bassa Valle (Valle D'Aosta – 23 comuni), Appennino Emiliano (Emilia-Romagna – 7 comuni), Alta Carnia (Friuli Venezia Giulia – 20 comuni), Alta Marmilla (Sardegna – 19 comuni), Tesino (Provincia Autonoma di Trento – 3 comuni), Spettabile Reggenza (Veneto – 7 comuni).

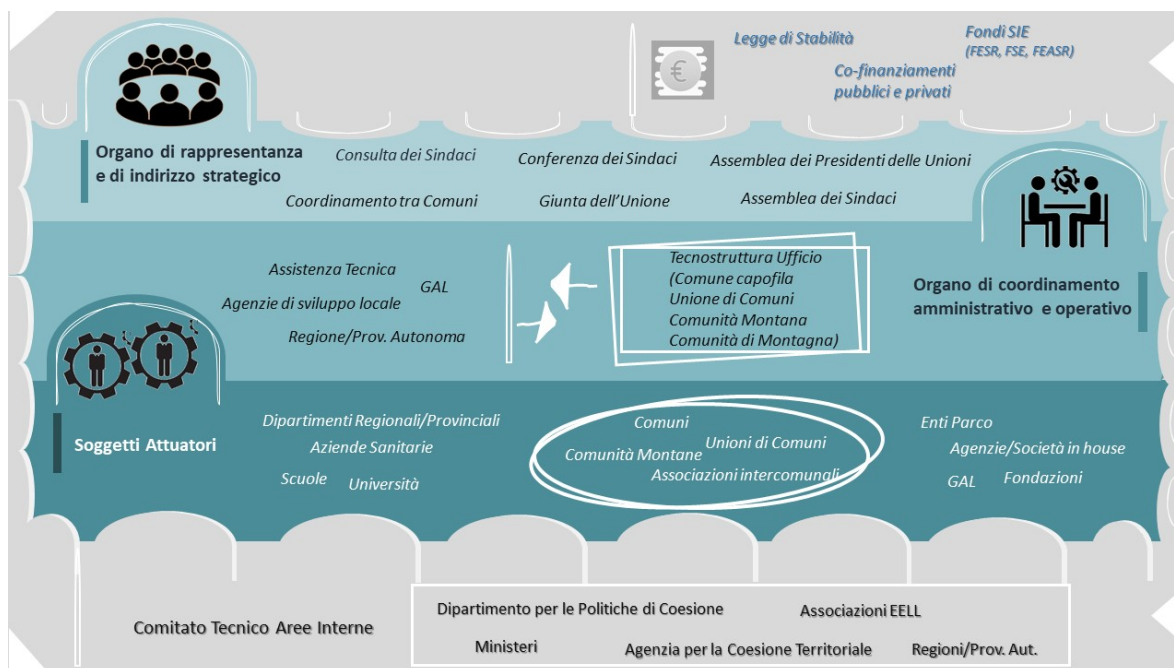


Figura 1 - Il network degli attori della fase di attuazione della SNAI

Nei paragrafi che seguono verranno illustrati in sequenza gli esiti e quelle che possono considerarsi le lezioni apprese dall'esperienza di associazionismo e gestione della fase attuativa della strategia³. Una riflessione conclusiva è poi dedicata ai fattori, a nostro avviso, abilitanti il processo di associazionismo e una gestione efficace della "messa a terra" dei progetti della strategia di sviluppo socio-economico promossa dalla SNAI.

Gli esiti osservati

Se si volesse sintetizzare l'esito di quanto visto sul campo, si osserverebbe che nella grande maggioranza dei casi il processo di sviluppo dell'intercomunalità innescato dal "requisito associativo" previsto dalla SNAI è andato oltre le aspettative, secondo rapidi percorsi di adattamento alle mutate condizioni di partenza e alla necessità di far fronte all'emergenza sanitaria del Paese. Un processo di rafforzamento

³ Esiti e lezioni apprese sono frutto degli incontri che gli esperti hanno effettuato con gli attori locali, regionali e nazionali coinvolti nella fase di attuazione della strategia. Tutte le attività di monitoraggio sono state realizzate come previsto grazie alla disponibilità dei sindaci e dei tecnici locali, e alla presenza degli altri attori istituzionali coinvolti. Gli incontri sono stati molto fruttuosi anche grazie al rapporto di fiducia instauratosi e alla franchezza del dibattito.

amministrativo e istituzionale che ha ampliato e modificato la traiettoria di associazione dei servizi pubblici locali e che ha assunto un rilevante ruolo di supporto alla *governance* della fase di attuazione della strategia⁴. Come già ricordato, a favore dell'incremento di funzioni e servizi associati ha giocato l'accelerazione del processo di pensionamento che ha caratterizzato tutte le tecnostutture comunali, ma anche una nuova consapevolezza che "l'unione fa la forza", nata proprio dall'esperienza di elaborazione e deliberazione della strategia di area. Ne è prova il fatto che in più di un'area, a fronte dei mutamenti nelle politiche regionali di riordino territoriale, le associazioni intercomunali hanno mostrato di saper recepire i cambiamenti senza necessariamente dover modificare i propri assetti istituzionali.

Osservando gli esiti dal punto di vista della *governance* della strategia, va ricordato che la sua attuazione presenta innegabili aspetti di complessità legati sia alla numerosità di interlocutori, istituzionali e non, con cui le aree hanno dovuto confrontarsi per lo svolgimento dei diversi adempimenti, sia alle diverse fonti di finanziamento degli interventi che rispondono a regole e iter procedurali differenti. I due aspetti, ovviamente, sono strettamente interrelati e amplificati in presenza di numerosi soggetti attuatori locali e ciò implica un maggiore onere sia di raccordo e integrazione degli interventi, sia di necessità di supporto delle strutture di coordinamento nell'espletamento di procedure e adempimenti amministrativi. Dall'analisi emerge chiaramente che sono riuscite a fronteggiare meglio tali complessità quelle aree in cui, anche grazie alla collaborazione e al supporto delle strutture regionali, si è investito sulla costruzione di un sistema di *governance* stabile, formalizzato e vocato a curare la cooperazione inter-istituzionale, associato ad investimenti su tecnostutture composte da personale specializzato e fidelizzato. In pochi casi il personale presente in tali strutture aveva già le competenze specialistiche necessarie, ma la collaborazione fra i tecnici locali e gli esperti delle assistenze tecniche della regione, o della provincia autonoma, ha notevolmente accelerato il processo di apprendimento e avviato un'importante azione di *empowerment* delle strutture locali.

⁴ Tra le dodici aree indagate, sono due i casi di mancato sviluppo dell'associazionismo: il primo perché coinvolto in un processo di profonda revisione dei livelli ottimali di gestione dei servizi pubblici locali, in un contesto territoriale e istituzionale molto connesso e unico a livello nazionale; il secondo caratterizzato da una lunga pausa tra approvazione della strategia e fase di attuazione della stessa, particolarmente rilevante in un contesto territoriale dove qualsiasi esperienza di associazionismo era assente.

Nello specifico, dal ciclo di interviste effettuate è emerso che, alla complessità strutturale della SNAI, in fase attuativa si sono aggiunti elementi di criticità nuovi che hanno inciso sull'avvio operativo degli interventi. Fattore comune a tutti i processi attuativi analizzati è una netta frattura fra la fase di definizione e progettazione delle strategie d'area e lo *start up* della fase attuativa, in particolar modo per quanto attiene all'erogazione delle risorse per l'avvio degli interventi previsti. Questo buco temporale è attribuibile a diverse cause legate, da un lato, alla complessità di raccordo fra i diversi soggetti coinvolti dallo strumento negoziale (amministrazioni centrali, autorità di gestione regionali dei diversi fondi, numerosi soggetti attuatori) e, dall'altro, al verificarsi di modifiche sostanziali del contesto regionale e nazionale. Afferiscono al primo ambito di criticità le modifiche che alcune aree hanno dovuto apportare alle schede progettuali definite in strategia, a seguito delle richieste di adeguamento, a volte sostanziali, scaturite dal confronto successivo con i soggetti gestori delle diverse fonti finanziarie. In altri casi, è stato necessario definire le procedure e la documentazione necessarie per la effettiva erogazione e gestione dei fondi di Legge di Stabilità.

Con riferimento alle modifiche di contesto, si è potuto constatare che, in alcune regioni, l'avvicendamento delle giunte ha comportato diversi cambiamenti negli assetti organizzativi e gestionali degli uffici competenti per la SNAI (Responsabile Unico dell'Attuazione, uffici di supporto alle strategie d'area, AdG, ecc.) con inevitabili ripercussioni sulle procedure e sulle tempistiche dei processi attuativi. In altri casi, le regioni hanno avviato dei percorsi di riordino del sistema sanitario o di riorganizzazione della rete scolastica che hanno richiesto modifiche delle proposte progettuali afferenti ai settori salute e istruzione.

Laddove gli interventi sono stati avviati, alcune criticità sono state riscontrate, in particolar modo per quanto riguarda i regimi di aiuto per lo sviluppo/rafforzamento delle attività imprenditoriali, rispetto alle procedure attuative adottate dai soggetti responsabili delle linee di finanziamento⁵.

⁵ In alcuni casi, laddove il bando per questi aiuti è stato modellato sulla base delle esigenze e delle specificità del territorio e dei destinatari, vi è stata una maggiore risposta dei privati e il completo utilizzo delle risorse messe a disposizione delle aree. Viceversa, dove sono stati predisposti dei bandi indifferenziati per tutto il territorio regionale, con l'attribuzione di punteggi premiali per le attività localizzate nei territori delle aree interne, gli operatori hanno avuto maggiori difficoltà ad accedere alle risorse, anche perché i requisiti richiesti potevano non essere coerenti con la dimensione o con il fabbisogno aziendale.

L'interlocuzione con i territori si è rivelata un utile momento di confronto per mettere in luce le criticità riscontrate nel percorso attuativo e, in alcuni casi, per trovare soluzioni rapide e condivise volte a favorire la messa a regime degli interventi.

Passando all'analisi delle dinamiche interne ai territori, è interessante rilevare che, nonostante le criticità riscontrate nel percorso attuativo e l'insorgere della pandemia, la maggior parte delle aree ha mantenuto vivo il processo partenariale con tutti gli attori del territorio. I sindaci delle aree hanno trovato nel coordinamento della strategia un luogo di confronto sui percorsi di investimento e sviluppo intrapresi e sulle soluzioni utili per affrontare uniti l'emergenza sanitaria. Sono state create le strutture tecnico-operative per il coordinamento locale e l'attuazione della strategia d'area, coinvolgendo attivamente il personale dei comuni, delle unioni o delle comunità montane. Si è così costituita una comunità di operatori locali che ha mantenuto vivo il dibattito con gli attori rilevanti del territorio e ha avviato numerosi percorsi di progettazione partecipata degli interventi della strategia, ma anche nuovi interventi per intercettare ulteriori opportunità di finanziamento. La creazione, poi, di partenariati stabili e pienamente coinvolti, non solo nella fase di progettazione ma anche e soprattutto nella fase attuativa, ha dato maggiore forza e credibilità al processo strategico. La condivisione di obiettivi di lungo periodo, la scelta partecipata degli interventi e l'aggancio ai risultati attesi hanno garantito maggiore stabilità e resilienza alle strategie d'area, anche rispetto agli avvicendamenti politico-istituzionali delle amministrazioni locali.

Appare evidente dal monitoraggio effettuato che le aree in cui vi era un'esperienza pregressa nella gestione di strumenti complessi di sviluppo locale (progetti integrati, patti territoriali, partenariati internazionali, ecc.) hanno avuto una maggiore capacità di *problem solving*, oltreché una maggiore consapevolezza dei meccanismi di funzionamento dell'APQ e, in generale, di accesso e utilizzo dei fondi comunitari. In diverse occasioni, particolarmente rilevante, da questo punto di vista, è stato il ruolo dei GAL che, grazie all'esperienza maturata nei precedenti periodi di programmazione e alle forti relazioni territoriali, hanno supportato le aree nella conduzione delle azioni di animazione del partenariato locale e di supporto ai privati nella presentazione delle proposte di finanziamento.

Importante, come detto, l'azione di impulso fornita dalle gestioni associate di funzioni e servizi di supporto all'attuazione della strategia che ha contribuito a rafforzare i sistemi intercomunali esistenti e dato forza a quelli neo-istituiti, oltre a

rivelarsi una modalità efficace per fronteggiare l'emergenza della pandemia. Emblematico il ruolo della gestione associata delle attività di Protezione civile ma anche il rafforzamento dei sistemi informativi che hanno agevolato il passaggio allo *smart working* e l'erogazione dei servizi online al cittadino, oppure che hanno consentito il proseguimento delle attività istituzionali e di rappresentanza dei comuni.

Allo stesso modo, la creazione dei tavoli partenariali sui temi della salute e dell'istruzione ha contribuito in maniera determinante alla ricerca di soluzioni comuni per supportare i cittadini in questa difficile fase di crisi. Laddove poi gli interventi di carattere socio-sanitario, come ad esempio le case della salute e gli infermieri di comunità, erano già in corso di attuazione, i cittadini delle aree interne hanno potuto usufruire di un ulteriore supporto di medicina territoriale che ha aiutato a contenere gli impatti del virus sulle piccole comunità. In altri casi, sono state le stesse amministrazioni regionali ad intuire il potenziale degli interventi proposti in modo sperimentale dalla SNAI e hanno ampliato il modello all'intero territorio regionale passando, di fatto, dalla sperimentazione al regime ordinario nell'ambito del proprio sistema sanitario regionale.

È stato, infine, osservato che il rafforzamento dei sistemi intercomunali e delle pratiche di cooperazione hanno portato le aree a sviluppare una nuova capacità strategica nella costruzione di scenari di futuro condivisi e nell'individuazione di ulteriori opportunità di sviluppo su area vasta. In molti contesti, il sistema intercomunale è stato indicato come il luogo privilegiato in cui sviluppare e trovare soluzioni comuni e maggiormente efficaci. Al contempo, è emersa la consapevolezza della necessità di creare un vero e proprio centro di competenze intercomunale attraverso il quale intercettare e internalizzare nuove professionalità che siano in grado di supportare i processi di innovazione tecnologica, ma anche sociale ed economica. Come già evidenziato nella prima analisi dei percorsi associativi nelle aree interne svolta nel 2019⁶, se da una parte l'associazionismo era la condizione richiesta per elaborare la strategia dell'area, dall'altro la strategia stessa ha rappresentato un potente requisito per favorire lo sviluppo dell'associazionismo. Le azioni di supporto delle assistenze tecniche sono state spesso interpretate non come mera esternalizzazione di ruoli, bensì come occasioni di capacitazione del

⁶ Formez PA, IFEL-ANCI, *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, novembre 2019.

personale interno. In alcune aree sono state associate, inoltre, attività di formazione rivolte al personale delle amministrazioni delle aree, unitamente ad azioni di affiancamento a volte promosse dalle amministrazioni regionali per la condivisione di strumenti di monitoraggio e di procedure funzionali all'attuazione degli interventi. Questa esigenza di rafforzamento delle strutture tecniche territoriali si associa però ad un elevato *turn over* del personale locale, con la conseguente perdita di numerose professionalità qualificate, non supportata dall'immissione di nuove risorse a causa del blocco delle assunzioni. Il continuo depauperamento del personale delle amministrazioni locali rischia, dunque, di compromettere, già nel breve periodo, tutti gli sforzi fatti per la ripresa delle aree interne e ciò richiede un'immediata riflessione e risposta di livello nazionale.

Lezioni apprese

Il passaggio dalla fase di programmazione a quella di attuazione evidenzia che i temi relativi a organizzazione, ruoli, competenze e fattibilità riguardano, in maniera trasversale:

- il sistema intercomunale in quanto soggetto che, elaborata la strategia, procede alla sua attuazione unitaria attivando tutte le misure organizzative in termini di risorse strumentali, tecniche e di personale;
- la regione in quanto protagonista della fase di programmazione delle risorse SIE e del ruolo di Responsabile Unico dell'Attuazione degli Accordi di Programma Quadro;
- lo Stato centrale con i Ministeri coinvolti, il CTAI, il Dipartimento per le Politiche di Coesione e l'Agenzia per la Coesione Territoriale che, ferma restando la competenza delle amministrazioni e dei soggetti preposti alla realizzazione degli interventi, garantisce l'alta vigilanza sul complessivo processo di attuazione dell'Accordo.

L'Accordo di Programma Quadro è, come noto, lo strumento per inquadrare l'attuazione della strategia d'area e per assumere impegni puntuali, tanto nella previsione progettuale che nel funzionamento e nelle scadenze tra i firmatari. Di fatto è un'organizzazione, articolata e ben definita di ruoli, funzioni, compiti e strumenti di raccordo.

Sono fondamentali e ne costituiscono l'ossatura, i soggetti sottoscrittori che hanno una responsabilità politico-amministrativa, ma anche le figure tecniche individuate con il compito di far procedere gli interventi così come programmati e di trovare soluzioni a eventuali criticità che si dovessero presentare lungo il percorso di attuazione. Queste figure sono quella del Responsabile Unico dell'Attuazione⁷, del Responsabile Unico delle Parti⁸ e del Responsabile dell'intervento⁹.

In questo contesto, l'analisi ha permesso di evidenziare quanto emerso dai confronti con aree e regioni in termini di criticità ma anche di opportunità per migliorare i processi di programmazione, organizzazione e attuazione, quelle "lezioni apprese" di questo primo "tratto" delle attività di monitoraggio.

In generale si è osservato che, nella fase di attuazione, il concetto stesso di "strategia", ovvero di un piano di azione di lungo periodo, articolato, in grado di reagire ai diversi mutamenti ambientali e alle modifiche delle risorse e delle prospettive, in prevalenza sembra perdersi a vantaggio di una visione "statica" e preordinata della sua realizzazione. Per tale motivo i continui mutamenti procedurali, di risorse, di regole, di attori, di organizzazione, non sono percepiti come un ambiente naturale di qualsiasi processo complesso di attuazione di tale piano di azione, ma sono registrati e vissuti come un inciampo e un ostacolo continuo.

In questo quadro i sistemi intercomunali, al pari delle regioni, sono fondamentali per il raggiungimento dei risultati attesi dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne. La possibilità di far coincidere la dimensione della programmazione delle risorse con quella dell'attuazione in termini di ambiti ottimali, così come avviene in alcune regioni, è risultata dirimente per l'efficace utilizzo delle risorse e la capacità di dare

⁷ Al Responsabile Unico dell'Attuazione - RUA viene conferito il compito di rappresentare in modo unitario gli interessi dei soggetti sottoscrittori, richiedendo, quando lo ritiene necessario, la convocazione del Tavolo dei sottoscrittori; coordinare il processo complessivo di realizzazione degli interventi previsti; promuovere, in via autonoma o su richiesta dei responsabili dei singoli interventi, le eventuali azioni e iniziative necessarie a garantire il rispetto degli impegni e degli obblighi dei soggetti sottoscrittori. Il RUA dovrebbe sempre agevolare un rapporto fortemente collaborativo con tutti i soggetti coinvolti dalla strategia, sia locali che regionali, e superare le inevitabili difficoltà, favorendo la creazione di una vera e propria comunità di apprendimento che si confronta sui diversi temi e cerca soluzioni condivise ed efficaci in modo da non disperdere il lavoro fatto in fase di costruzione della strategia ed evitare di far coincidere il risultato solo con la spesa.

⁸ Il Responsabile Unico delle Parti - RUPA si impegna a vigilare sull'attuazione di tutti gli impegni che competono alla parte da esso rappresentata, intervenendo con i necessari poteri di impulso e coordinamento.

⁹ Il Responsabile dell'intervento organizza, dirige, valuta e controlla l'attivazione e la messa a punto del processo operativo teso alla completa realizzazione dell'intervento e segnala al capofila, al RUA e al RUPA gli eventuali ritardi e/o ostacoli tecnico-amministrativi che ne dilazionano e/o impediscono l'attuazione. Si vedano gli articoli 7, 8 e 9 dello schema di APQ.

risposte ai bisogni rilevati in fase di costruzione della strategia. Determinante è il ruolo del territorio e la sua organizzazione, soprattutto quando si registrano 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. Laddove il coinvolgimento è stato di reale co-progettazione, la realizzazione degli interventi previsti in APQ non ha subito i rallentamenti dovuti ai cambi amministrativi nelle coalizioni locali e regionali, in quanto presenti dei veri e propri “custodi dell’attuazione” capaci di attivare un efficace monitoraggio civico che ha permesso di tenere vivi sia il processo di co-progettazione avviato in fase di costruzione della strategia, sia il controllo e l’attenzione sull’attuazione da parte di cittadini e *stakeholder* locali¹⁰.

La capacità amministrativa dei comuni, dove attuatori degli interventi, ha spesso registrato difficoltà 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 nella fase successiva all’adozione dell’APQ. È poi risultata rilevante la conoscenza, e l’esperienza, del funzionamento di un APQ, nonché la reale consapevolezza dei vari attori coinvolti di essere firmatari al pari degli altri – Stato, regione, comuni – senza nessun ordine gerarchico. Partire dalla consapevolezza di essere di fronte a uno strumento dinamico i cui interventi possono essere considerati l’esito di un ricco processo partecipativo in modo che alla visione “strategica” si affianchi una realizzazione “strategica”, aiuta anche ad affrontare la fase di attuazione con maggiore competenza amministrativa e quindi a varcare “*la soglia del proprio ufficio*” per creare quella comunità di apprendimento che si confronta sui diversi temi e soluzioni. Si è riscontrato, invece, che i meccanismi di intervento, concertazione e azione, pur previsti dall’APQ, sono stati attivati saltuariamente, anche di fronte a situazioni di blocco della fase attuativa.

In tale contesto, sono emersi rallentamenti e difficoltà attuative nei casi di interventi programmati con diversi beneficiari e fonti finanziarie, con procedure e gestioni non sempre coincidenti. Raramente, però, sono stati rintracciati meccanismi organizzativi

¹⁰ È opportuno ricordare che co-programmazione e co-progettazione sono procedure amministrative riconosciute e previste non ultimo dal D.Lgs. 117/2017, agli artt. 55 e 56

e ruoli di propulsione dell'avanzamento della fase attuativa della strategia capaci di affrontare tali problematiche. Dove questi erano presenti, invece, sia a livello regionale che a livello comunale, questi problemi sono stati superati, spesso grazie a capacità personali o a una innovativa lettura del proprio ruolo all'interno della "macchina" dell'attuazione, pur nella complessità dei problemi di allineamento tecnico-amministrativo tra gli attori coinvolti.

Condizioni abilitanti

Alla luce degli esiti e delle lezioni apprese in questa prima fase di monitoraggio del sistema intercomunale e della *governance*, è possibile tracciare alcune condizioni che appaiono particolarmente abilitanti per ottenere una più efficace implementazione della fase attuativa della strategia.

La costituzione e il rafforzamento di un sistema intercomunale permanente appare una condizione *sine qua non* per costruire nuclei istituzionali e tecnici in grado di rapportarsi con i diversi soggetti sottoscrittori dell'APQ e per risolvere i *gap* di capacità e competenza che, in fase di attuazione, i sistemi intercomunali evidenziano. Una condizione che andrebbe incentivata e supportata nella sua fase di costruzione, dove assente, e sviluppata e rilanciata, dove presente, con l'essenziale coinvolgimento delle regioni in quanto titolari della cruciale funzione di riordino territoriale.

Con riferimento alla fase attuativa della strategia, appare evidente che a una capacità di "elaborazione strategica" occorre associare una capacità di "realizzazione strategica". L'ovvia complessità e mutevolezza del percorso attuativo ha portato, nel tempo, i sistemi intercomunali più maturi a sviluppare strutture di *governance* che hanno saputo coniugare gli aspetti di rappresentatività politico-istituzionale, intesa come capacità di coinvolgimento degli attori comunali nei processi decisionali e di indirizzo della strategia, e di coordinamento tecnico-operativo, sia verticale di supporto all'organo decisionale, sia orizzontale tra i soggetti attuatori e i relativi interventi. Tale organizzazione non solo ha consentito alle aree di garantire unitarietà di azione e tenuta della visione strategica, ma ha anche favorito la creazione di centri di competenza locale che affrontano le criticità, studiano soluzioni comuni e ampliano i campi di intervento, guardando oltre gli interventi individuati nell'ambito della strategia d'area. Strutture di *governance* capaci, ma anche fragili, in quanto

legate ad un contesto caratterizzato da una continua riduzione del personale e, di conseguenza, delle competenze professionali. Il rafforzamento amministrativo tramite processi associativi, nella misura in cui ottimizza e qualifica i servizi pubblici locali e crea nuove specializzazioni di supporto allo sviluppo del territorio, richiede risorse professionali stabili se non, ancor meglio, nuove risorse.

Il processo di strutturazione della *governance* si è comunque sviluppato lentamente, in quella fase di stasi fra l'approvazione della strategia e l'effettiva attuazione degli interventi finanziati, e in modo "spontaneo". In termini prospettici, sarebbe dunque opportuno effettuare una riflessione sulle modalità di conduzione della fase attuativa già in fase di progettazione, attraverso un'analisi di fattibilità tecnico-organizzativa che restituisca la reale capacità delle strutture locali di gestire processi complessi come la SNAI. Progettare dunque, unitamente agli interventi della strategia, anche la struttura di governo e gestione della stessa, individuando esigenze di rafforzamento, con ruoli e profili professionali adeguati, nonché prevedendo azioni formative mirate a tutto il personale degli enti coinvolti. La conoscenza dei meccanismi di funzionamento dello strumento negoziale e delle procedure che governano le diverse fonti di finanziamento e la formazione specialistica sui temi chiave della strategia e delle gestioni associate sono, infatti, fattori essenziali per passare rapidamente dalla fase di progettazione alla fase attuativa e accelerare il processo di apprendimento collettivo e la creazione di gruppi di lavoro multidisciplinari e multilivello.

Il limitato utilizzo degli strumenti e dei ruoli previsti nell'ambito dell'APQ, unito ad un contesto di realizzazione della strategia che non potrà che caratterizzarsi per la sua variabilità, suggerisce di associare alla sottoscrizione degli accordi momenti di confronto operativo tra gli attori tecnici coinvolti, al fine di mettere in moto l'organizzazione sottesa all'Accordo evitando di dare per scontato che, una volta conclusa la procedura formale, potrà partire l'organizzazione sostanziale. Laddove ciò è stato fatto, i diversi livelli amministrativi coinvolti non hanno avuto problemi a superare le problematiche burocratiche e ad attivare tutti gli interventi realizzabili, riuscendo anche a sviluppare una capacità di azione dinamica e flessibile per far fronte ai diversi ostacoli e rallentamenti della fase attuativa.

Ulteriore elemento abilitante, in quanto in grado di garantire maggiore stabilità al processo di realizzazione della strategia, è stato la creazione di partenariati solidi e attivamente coinvolti in tutte le fasi del processo che hanno rafforzato la capacità dei

sistemi intercomunali di portare avanti le visioni di sviluppo disegnate in fase progettuale oltre il singolo "mandato politico". Si ritiene, dunque, utile l'azione di coinvolgimento di tutti gli attori rilevanti del territorio promossa dalla SNAI, anche attraverso l'adozione nella prassi amministrativa locale di processi di co-programmazione e di co-progettazione territoriale.

Infine, si segnala che in non poche occasioni l'attività stessa di monitoraggio realizzata dal progetto di Formez PA ha rappresentato un'occasione per gli attori coinvolti nei diversi APQ di condividere lo stato dell'arte, di concertare interventi, di definire tempi di realizzazione, di riflettersi e rilanciarsi. Questo fenomeno segnala ancor di più l'opportunità di prevedere frequenti momenti di incontro operativo nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro, che consentano di rilevare con maggiore facilità eventuali criticità del percorso attuativo, e anche di fare tesoro delle esperienze di avvio del sistema intercomunale permanente e delle strutture di gestione della fase attuativa della strategia, diffondendo alle altre aree interne queste esperienze per evidenziare le possibili trappole burocratiche e attuative da affrontare, le competenze richieste, i modelli di interrelazioni da costruire, le caratteristiche organizzative e istituzionali che hanno evidenziato maggiore efficacia.

Formez PA

Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.
Viale Marx 15 - 00137 Roma
www.formez.it

aprile 2021