



ISMERI EUROPA

Servizio di valutazione unitaria dei programmi co-finanziati con Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione 2014-2020

VII Rapporto tematico di valutazione – Aree Interne

Executive Summary - italiano

MARZO 2024

Il campo di analisi

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) ha rappresentato un approccio integrato e innovativo allo sviluppo dei territori penalizzati da rilevanti handicap geografici e demografici. La SNAI si fonda sull'interazione degli effetti prodotti dai diversi interventi ricadenti nella specifica area "target", ovvero dai progetti di sviluppo locale (indirizzati a sostenere i sistemi socio-economici locali e finanziati con i POR FESR e FSE e il PSR) e azioni per l'adeguamento dei servizi essenziali finanziati con le risorse statali della Legge di stabilità 2014.

La Regione Friuli Venezia Giulia ha individuato tre Aree Interne (Alta Carnia, Dolomiti Friulane e Canal del Ferro-Val Canale). Per ciascuna Area Interna, gli Enti Locali interessati, riuniti in forma associativa, hanno poi definito una Strategia di sviluppo, da perseguire attraverso le risorse nazionali e regionali messe a disposizione.

Alla Strategia di ciascuna Area Interna, la Regione ha riservato una quota di Fondi SIE della programmazione 2014-20:

- il PO FESR ha contribuito in maniera prevalente alle Strategie attraverso dei bandi dedicati a valere sull'Azione 2.3 "Aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, e accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale", al fine di sostenere gli investimenti del sistema produttivo locale e accompagnare i processi di *upgrading* tecnologico e digitale delle imprese. Oltre a queste iniziative, il Programma ha previsto interventi dedicati nell'ambito dell'Asse III "Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori" (Azione 3.1), volti all'efficientamento energetico dei plessi scolastici;
- il PO FSE ha concorso all'attuazione delle politiche per le Aree Interne, intervenendo a favore dello sviluppo del capitale sociale e professionale locale, attraverso riserve di finanziamento sui bandi promossi nell'ambito dell'Asse I "Occupazione" (Azioni 8.5.1 "Misure di politica attiva del lavoro" e 8.5.3 "Percorsi di sostegno alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo") e dell'Asse 3 "Istruzione e Formazione" (Obiettivo Specifico 10.4 "Accrescimento delle competenze della forza lavoro e sostegno alla mobilità e all'inserimento/reinserimento lavorativo");
- il PSR FEASR ha contribuito agli obiettivi di sviluppo territoriale delle Strategie delle Aree Interne attraverso la Misura 19 "Sostegno allo sviluppo locale LEADER".

Le domande di valutazione

Alla luce dello stato di avanzamento degli interventi cofinanziati dai Fondi SIE 2014-2020 (e dalla Legge di Stabilità), che ha consentito di analizzarne solo parzialmente gli effetti sui territori, il Rapporto si è concentrato sull'analisi dell'efficacia/efficienza, coerenza, rilevanza e valore aggiunto della Strategie delle Aree Interne, con un approccio prettamente qualitativo. Scopo ultimo delle analisi condotte è fornire indicazioni per il miglioramento del sostegno alle Aree Interne regionali nell'ambito della programmazione comunitaria 2021-27. Di seguito si riportano per ciascun criterio gli obiettivi di analisi, a loro volta declinati in quesiti specifici di valutazione nell'ambito del Rapporto (cfr. paragrafo 2.1).

Efficacia/efficienza - per verificare se e in quale misura gli interventi hanno raggiunto gli obiettivi prefissati e identificare i fattori che ne hanno determinato o ne hanno ostacolato l'avanzamento e il successo.

Rilevanza - per analizzare se gli interventi hanno consentito di rispondere ai bisogni e ai problemi dei territori, anche in relazione agli

effetti inattesi delle crisi economiche degli ultimi anni (Covid-19 e conflitto Russia/Ucraina).

Coerenza – per analizzare se gli interventi delle tre Strategie sono sinergici e in linea con gli obiettivi di sviluppo considerati (coerenza interna) e se sono complementari alle altre iniziative di policy gestite a livello nazionale (SNAI).

Valore aggiunto – per approfondire quanto e come i cambiamenti osservati nei territori sono causati dall'intervento dei fondi, o se invece si sarebbero verificati comunque spontaneamente, o grazie ad altre politiche regionali/nazionali.

L'approccio valutativo

A livello metodologico sono state realizzate analisi desk dei principali documenti programmatici, della letteratura, dei dati di monitoraggio e di altre fonti secondarie. Nell'ambito di queste attività, è stata realizzata una mappatura del complesso degli interventi finanziati dai Programmi regionali FESR e FSE e dal PSR, al fine di analizzare la capacità delle Aree Interne di proporre progetti e attrarre risorse anche al di fuori delle iniziative ad esse specificamente dedicate. Ciò ha consentito di evidenziare i contributi indiretti dei Fondi SIE alla SNAI.

Le analisi desk sono state integrate da interviste semi strutturate ai Comuni capofila e ai referenti regionali degli interventi dei Fondi SIE. È stata inoltre realizzata una survey online indirizzata ai soggetti coinvolti nella definizione SNAI a livello locale (comuni, comunità montane, GAL, altri enti pubblici, partenariato economico sociale, etc.). Infine, vista la bassa partecipazione all'indagine online degli stakeholder territoriali, è stato organizzato un Focus Group finale al fine di condividere e qualificare meglio i risultati della valutazione.

I principali risultati

Di seguito si riportano le principali evidenze emerse, in relazione ai criteri di valutazione considerati.

Efficacia/efficienza - La SNAI ha costituito un approccio innovativo allo sviluppo locale basato sulla sinergia multi fondo e sull'ascolto dei territori. Gli interventi previsti della Strategie delle tre Aree Interne regionali vanno sicuramente nella direzione di migliorare il benessere e la qualità della vita dei residenti (i.e., assistenza sociosanitaria, supporto prescolare, etc.). Tuttavia, le difficoltà e i ritardi nell'attuazione dei progetti non hanno consentito ad oggi la generazione di effetti sul territorio. Per il FESR, è stato di molto inferiore alle attese il contributo dell'Azione 3.1, ovvero dei progetti volti all'efficientamento energetico dei plessi scolastici e delle strutture sociosanitarie (un solo progetto in Alta Carnia). Tale tipologia di interventi resta comunque rilevante per le Aree Interne, come dimostrato dalla progettualità espressa dagli Enti del territorio sui bandi non SNAI del POR FESR 2014-2020.

In termini di miglioramento dell'offerta formativa, gli effetti della SNAI non sono ad oggi particolarmente performanti, anche a causa dello scarso seguito avuto dalle iniziative sostenute allo scopo dal FSE, non sempre coerenti con il territorio. L'occupazione ha fatto registrare buone tendenze, sebbene sia difficile attribuire tali dinamiche alla SNAI. Sia il FEASR (es. cooperative di comunità) sia il FSE (es. formazione di specifiche competenze) hanno comunque previsto iniziative per il miglioramento dei livelli occupazionali, soprattutto giovanili. In Canal del Ferro - Val Canale, inoltre, la Strategia si è concentrata sulla creazione di servizi, che potrebbero generare futuri effetti occupazionali.

L'utilizzo, la valorizzazione e il ripristino del capitale naturale delle Aree Interne è un tema che per sua natura ha visto il principale finanziamento del FEASR. Tale Fondo, infatti, ha previsto in ciascuna

Area Interna interventi in favore dell'uso sostenibile del bosco e di riqualificazione paesaggistica. Il ritardo nell'attuazione del LEADER, tuttavia, non consente una chiara quantificazione dei risultati e degli impatti. Al di là della SNAI, il FEASR ha comunque contribuito a tale obiettivo attraverso altre azioni del PSR, e in particolare con le misure afferenti alla Priorità 4 "Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura" (18,9 milioni di Euro di contributi per progetti ricadenti nelle AI regionali).

Il fenomeno dello spopolamento delle Aree Interne fa registrare tendenze negative costanti e le risorse attribuite alla SNAI non sono sufficienti per poterlo rallentare o arrestare. Nonostante ciò, le iniziative e i servizi implementati nell'ambito delle Strategie e volti a promuovere l'attrattività dei territori sono stati diversi e indirizzati a target molteplici (es. pre-accoglienza, centri estivi, cooperative di comunità). Su queste iniziative è stato espresso un giudizio molto positivo da parte degli stakeholder intervistati.

La SNAI ha favorito la creazione di reti operative più strutturate sul territorio (es. settore turistico e settore agricolo), malgrado la frammentazione degli interventi. Tale risultato è ritenuto determinante per la buona riuscita della Strategia. In particolare, si evidenzia il ruolo e il valore del GAL quale agente di sviluppo in grado, in alcune Aree Interne, di generare un effetto leva per nuovi sistemi di cooperazione tra gli attori del territorio.

Dal punto di vista dell'efficacia/efficienza dei modelli di governance, il coordinamento da parte delle diverse AdG va rafforzato, generando una reale responsabilizzazione delle stesse sull'attuazione della SANI. Anche l'accentramento in capo al Comune Capofila di diverse funzioni (a fronte di scarse risorse umane disponibili) è stato sollevato quale elemento di attenzione. Il ruolo del Servizio Montagna è stato giudicato positivo (anche per ciò che concerne la gestione dei bandi), soprattutto in relazione alla componente delle Strategie sostenute dalla Legge di Stabilità. La componente FEASR sembra aver beneficiato delle strutture operative vicine ai territori e già rodiate nel tempo (i.e., GAL).

Se in generale la governance è apparsa agli stakeholder intervistati laboriosa e dipendente dalla storicità delle relazioni tra i diversi attori territoriali, il processo avviato con la SNAI ha stimolato la creazione di sistemi maggiormente funzionali alla realizzazione degli interventi (es. Carnia 2030). Del resto anche in altre realtà regionali (es. Emilia Romagna) si sottolinea come il rafforzamento delle capacità amministrativa sia fondamentale tanto nella fase di avvio, quanto in quella di gestione della SNAI soprattutto nel caso di amministrazioni spesso di piccole o piccolissime dimensioni. Di qui, la necessità di rafforzare la capacità amministrativa attraverso percorsi di accompagnamento. L'importanza di semplificare e predisporre modelli standard di attuazione sembra evidente anche al fine di prevedere oneri più proporzionali alla reale capacità degli attori territoriali. Da ultimo le varianti alla Strategia (frutto anche dei ritardi attuativi) sono identificate come procedure eccessivamente penalizzanti. I ritardi nell'attuazione, tuttavia, sembrano aver generato una sostanziale disaffezione nei confronti della Strategia da parte dei territori. Viene anche segnalato che in ragione delle tempistiche strette molti interventi risultano essere poco innovativi e/o poco ambiziosi.

Per quanto concerne l'efficacia, in generale ad oggi non è possibile osservare a pieno gli effetti generati dalla SNAI a causa dello stato di attuazione limitato di diversi interventi. Tuttavia, è stato spesso evidenziato come, in ragione dell'approccio innovativo proposto dalla SNAI e malgrado alcune resistenze culturali, tale politica abbia

promosso la creazione di reti di attori nuove così come la formalizzazione di reti non strutturate già esistenti.

Ad ogni modo, è utile richiamare l'importanza fondamentale che la comunicazione della SNAI e dei suoi risultati riveste nella promozione di una crescita culturale dei territori che possa generare un effetto volano anche in ragione della SNAI 2021-2027.

Coerenza - Le diverse fonti di finanziamento sul territorio non hanno operato in maniera del tutto sinergica (es. tempistica dei bandi). In tal senso è auspicabile un maggior coordinamento per aumentare la scalarità delle misure di finanziamento, anche attraverso l'integrazione tra progetti diversi, e instaurare processi di sviluppo che passino dal continuo ascolto del territorio. Integrare più strumenti di finanziamento assicurerebbe la piena multidimensionalità degli interventi, laddove supportati da procedure di selezione adeguate a promuovere innovazione, diffondere conoscenza e valorizzare la dimensione locale degli stessi. Tale miglioramento nel processo di integrazione potrebbe essere utile anche a ridurre il rischio derivante da un eccesso di offerta di finanziamento a fronte di una scarsità di operatori locali. In tal senso, sebbene la coerenza in fase di progettazione sia stata apprezzabile, l'attuazione è risultata complicata, anche in ragione della carenza di una reale strategia comune dei tre fondi.

Rilevanza - la SNAI ha garantito, attraverso il proprio percorso partecipato, non solo l'individuazione di tematiche attuali per i territori, ma anche l'emersione di nuovi fabbisogni nel corso della propria attuazione. Anche in questo caso le attività di animazione costante dei soggetti del territorio appaiono decisive al fine di aggiornare periodicamente l'analisi dei fabbisogni e allineare a questi ultimi gli interventi/strumenti.

Gli adattamenti della Strategia successivi alla sottoscrizione dell'APQ sono stati, tuttavia, limitati. Originariamente la SNAI rispondeva pienamente ai fabbisogni dei territori anche in ragione dell'intenso lavoro di raccolta e analisi svolto nelle fasi iniziali. È necessaria, tuttavia, una maggiore flessibilità al fine di fornire adeguate risposte ai territori in funzione di eventuali mutamenti di contesto. Gli attori locali intervistati hanno infatti espresso dei dubbi in merito alla capacità della SNAI di adattarsi agli effetti socio-economici delle recenti crisi socio-economiche (a seguito del Covid-19 e del conflitto Russia-Ucraina) in ragione della complessità delle procedure di modifica delle strategie.

Valore aggiunto - la SNAI ha generato sul territorio l'avvio di un processo virtuoso di pianificazione dal basso che ha visto il coinvolgimento di diversi attori pubblici e privati, ma che deve meglio adattarsi alla capacità locale oltre che nei tempi e nelle modalità operative. In tal senso, le evidenze raccolte attraverso l'indagine di campo hanno restituito un giudizio positivo da parte degli stakeholder intervistati (in particolare dei Comuni Capofila delle tre Aree). La SNAI ha dato risposta ad alcuni temi che precedentemente non erano sufficientemente affrontati (es. servizi). Da ultimo, relativamente al valore aggiunto generato dalla SNAI, gli intervistati hanno segnalato che senza il contributo della strategia interventi così rilevanti, sebbene non sempre innovativi, non sarebbero stati realizzati. Il valore aggiunto della SNAI potrà essere ulteriormente rafforzato laddove aumenterà il coordinamento tra i Fondi e la capacità amministrativa del territorio.

Raccomandazioni

Nel complesso, quindi, si può riscontrare come sia avvenuto un processo di sviluppo del territorio (e comunque l'attivazione di dinamiche di sviluppo) legato anche alle ricadute di interventi non necessariamente riconducibili alla SNAI (i.e., altri interventi dei Programmi Regionali, Grande Progetto BUL). Tale processo non sembra poter prescindere da un'attività di coordinamento tra le Autorità che gestiscono le diverse

fonti di finanziamento e un supporto costante (i.e., Assistenza Tecnica) volto a garantire un processo partecipativo più allargato ed efficace in grado di favorire il coinvolgimento degli attori in tutte le fasi della SNAI.

Di seguito si riportano le principali raccomandazioni:

- Identificare il perimetro delle Aree Interne includendo i Comuni attrattori, ma prevedendo regole di partecipazione ai progetti d'area differenti in ragione di parametri/indicatori (es. popolazione, PIL, parametri ambientali etc.) al fine di garantire eque ricadute sul territorio. L'allargamento dovrebbe considerare anche i comuni "hub" che erogano servizi di base e i loro processi di interazione con i comuni più piccoli delle Aree Interne.
- Utilizzare strumenti di pianificazione semplificati per varianti di natura tecnica e di minore impatto finanziario che possono avvicinarsi nel periodo di realizzazione degli interventi.
- Snellire la governance regionale, rafforzando il ruolo e lo staff del Servizio Montagna, e prevedere uno Steering Group regionale delle Aree Interne volto a garantire una maggiore sinergia tra le diverse politiche regionali e una maggiore tempestività del monitoraggio dei risultati;
- Sfruttare maggiormente il ruolo del GAL come agente di sviluppo del territorio al fine di promuovere un maggior uso congiunto dei Fondi, la presentazione di proposte più innovative e la riconoscibilità della Strategia Aree Interne presso gli stakeholder locali;
- Prevedere misure di accompagnamento agli EELL (anche misure di formazione), un uso sistematico degli strumenti di capacitazione amministrativa e la creazione di un nucleo di soft skill propedeutiche ad agevolare l'efficientamento dei percorsi di governance (soprattutto) locali;
- Individuare strumenti ad hoc per lo sviluppo delle aree marginali, incentivando l'associazionismo tra comuni e i partenariati pubblico-privati;
- Istituzionalizzare un processo di autovalutazione delle Aree Interne (sulla falsariga di quanto avviene per i GAL), al fine di favorire la ownership della Strategia e la capacità di programmare dei territori.
- Rafforzare la comunicazione della SNAI e degli effetti degli interventi da essa finanziati al fine di aumentarne la visibilità, nonché la consapevolezza degli attori e dei cittadini rispetto alla strategia.