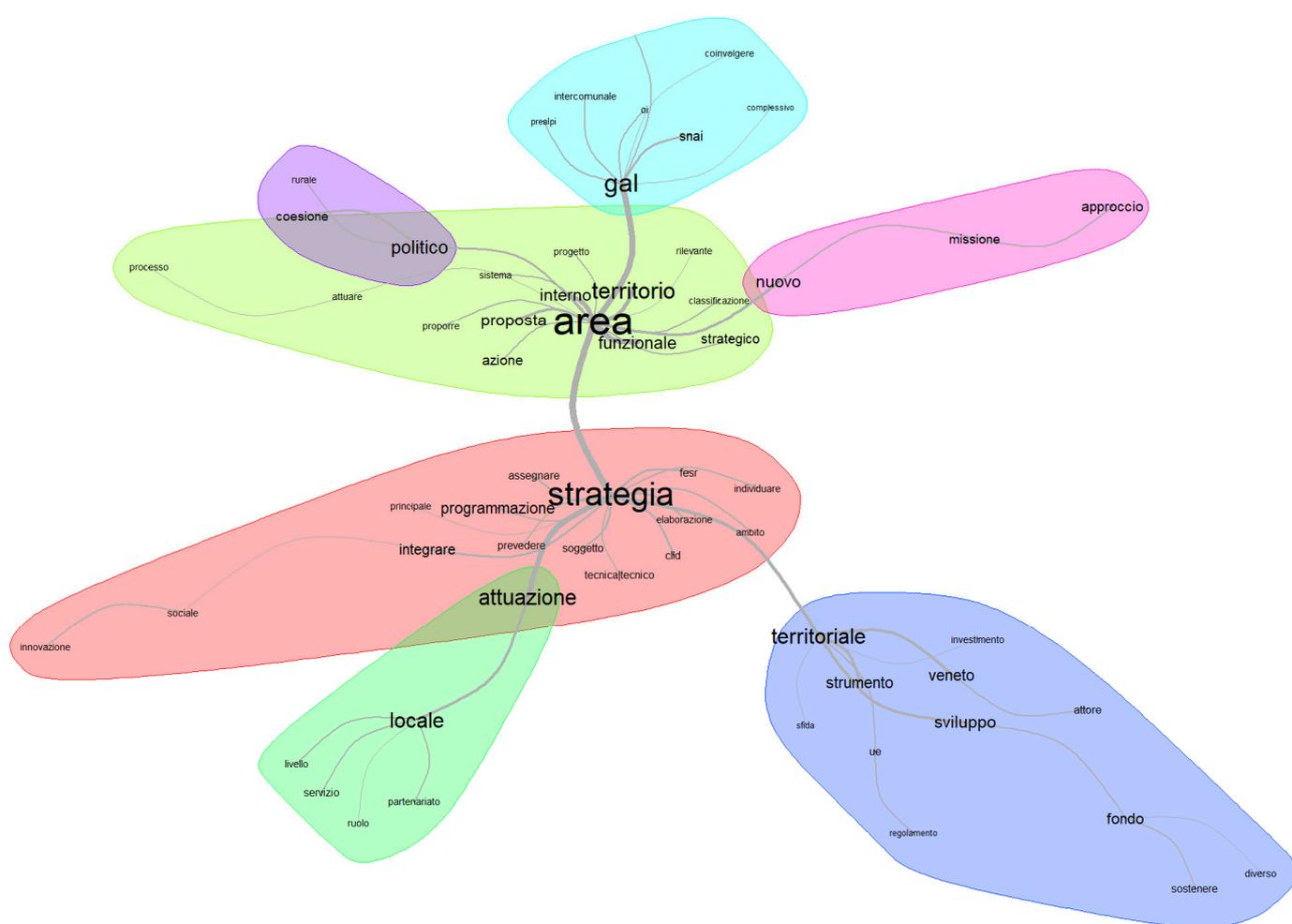


VERSO UNA NUOVA GOVERNANCE VENETA DI COESIONE RURALE 2021-2027

Contributo alle Politiche regionali di Coesione 2021-2027



A cura del Gal Prealpi e Dolomiti

Maggio 2020



Iniziativa promossa dal Gal Prealpi e Dolomiti, www.galprealpidolomiti.it



Componenti del Gruppo di lavoro:

- Matteo Aguanno, Marco Bassetto, David Rech

Immagine di copertina: *similarities analysis* del documento attraverso software IRaMuTeQ.

L'analisi delle similitudini permette di identificare le parole ricorrenti, fornendo informazioni sulle connessioni tra esse ed identificando la struttura del corpus testuale (Marchand e Ratinaud, 2012).



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.



FEASR



REGIONE DEL VENETO



PSR
VENETO
2014-2020



FONDO EUROPEO AGRICOLO PER LO SVILUPPO RURALE: L'EUROPA INVESTE NELLE ZONE RURALI

Iniziativa finanziata dal Programma di sviluppo rurale per il Veneto 2014-2020

Organismo responsabile dell'informazione: GAL Prealpi e Dolomiti

Autorità di gestione: Regione Veneto - Direzione AdG FEASR e Foreste

Sommario

INTRODUZIONE	5
1 - LE STRATEGIE TERRITORIALI DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 IN VENETO: STRUMENTI E ATTORI	7
2 - LA PROPOSTA DI ATTUAZIONE DELLE STRATEGIE DI SVILUPPO TERRITORIALE NEI TERRITORI MARGINALI VENETI	8
2.1 - LA FUNZIONE DI ASSISTENZA TECNICA NELL'ELABORAZIONE ED ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA D'AREA.....	10
3 - LE AREE FUNZIONALI NELLA COESIONE DEI TERRITORI MARGINALI VENETI.....	11
<i>BOX 1: Le AREE FUNZIONALI in ambito rurale</i>	<i>16</i>
<i>BOX 2: LE AREE FUNZIONALI in Veneto.....</i>	<i>18</i>
<i>BOX 3: LE AREE FUNZIONALI nei Programmi di Cooperazione Europei (CTE) e nella programmazione Legge 191/2009 (Fondo Comuni Confinanti).....</i>	<i>19</i>
4 - AREA FUNZIONALE: MISSION-ORIENTED	22
5 - UNA GRANDE MISSIONE: VERSO UNA POLITICA DI COESIONE RURALE APERTA	23
ALLEGATO A - AREA FUNZIONALE: il caso studio Prealpi e Dolomiti.....	25
ALLEGATO B - ARCHITETTURA DELLA STRATEGIA.....	27
ALLEGATO C - LA GRANDE MISSIONE e l'Area Funzionale	29

INTRODUZIONE

Il presente documento di lavoro intende fornire una serie di ipotesi attuative delle politiche di sviluppo territoriale in Veneto, sostenute dai fondi europei di coesione 2021-2027, con particolare riferimento alla Strategia Nazionale per le Aree Interne. L'approfondimento fa seguito alla ricerca sviluppata dal GAL Prealpi e Dolomiti *Avvicinare l'Europa ai Cittadini*¹, ponendosi come obiettivo specifico l'analisi e la proposta di alcune soluzioni tecnico-amministrative, che possano valorizzare le esperienze di programmazione locale in corso nei territori marginali veneti.

Dopo una breve elencazione degli strumenti con cui è oggi attuata la politica *place based* dell'UE nel contesto Veneto, viene proposta e argomentata **un'ipotesi attuativa dell'approccio territoriale per le aree interne** nel prossimo settennato 2021-2027, che potrà essere recepita all'interno dei redigenti documenti di programmazione regionale. Al fine di fornire un contributo operativo, nell'illustrazione dell'ipotesi attuativa sono esplicitati i contenuti abilitanti che dovrebbero trovare traduzione all'interno dei principali documenti programmatori (*es. Accordo di Partenariato-AdP, Piano Strategico Nazionale-PSN, Programma Operativo Regionale-POR*), affinché la relativa proposta tecnica possa avere concreta attuazione.

Inoltre, sulla scorta della predetta ricerca del Gal Prealpi e Dolomiti, viene proposto un aggiornato set di criteri per la perimetrazione territoriale delle Aree Interne venete, assumendo quale **caso studio l'ambito territoriale del GAL**. Nell'All. A) sono riportati in forma tabellare i principali dati statistici presi in esame per l'individuazione delle aree progetto e delle aree strategiche (rinominate "Aree Funzionali").

Da ultimo, anche grazie all'uso di un framework grafico, vengono riassunte le principali innovazioni trattate attraverso una ipotetica *Architettura di strategia* (All. B), e un approfondimento relativo al concetto di Grande Missione *Green and Social Innovation Deal* (All. C).

¹ Aguanno M., Bassetto M. Rech D. (2020), *Avvicinare l'Europa ai Cittadini – Proposta per il potenziamento delle politiche territoriali e il coordinamento tra Fondi nelle Programmazione UE 2021-2027*. Gal Prealpi e Dolomiti, gennaio 2020, Sedico (BL).

1 - LE STRATEGIE TERRITORIALI DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 IN VENETO: STRUMENTI E ATTORI

Nell'attuale settennato di programmazione UE, il tema della dimensione territoriale dello sviluppo viene affrontato in modo organico nel Regolamento recante disposizioni comuni per i Fondi del Quadro Strategico Comune (QSC), approvato dalla Commissione Europea il 17 dicembre 2013, che invita gli Stati membri a combinare tali fondi in pacchetti integrati a livello locale, regionale o nazionale, pensati specificamente per affrontare sfide territoriali specifiche, al fine di sostenere il raggiungimento degli obiettivi definiti nell'accordo di partenariato e nei programmi. Inoltre, lo stesso Regolamento specifica che gli Stati membri promuovono, conformemente al loro quadro istituzionale e giuridico, lo sviluppo di approcci locali e subregionali.

Al fine di incoraggiare azioni integrate nell'attuazione dei Fondi del QSC, il Regolamento UE n. 1303/2013 individua le seguenti tipologie di strumenti:

- l'Investimento Territoriale Integrato (ITI);
- lo Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (CLLD).

Alla luce delle predette disposizioni comunitarie, nell'attuale periodo di programmazione la Regione Veneto ha previsto l'elaborazione ed attuazione delle seguenti Strategie Territoriali (ST):

- *SISUS* (Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile), previste dall'Asse 6 del POR FESR;
- *SAI* (Strategie Aree Interne), in attuazione della SNAI;
- *SSLP-CLLD* (Strategie di Sviluppo Locale di tipo partecipativo-*Community Led Local Development*), attuate dai GAL nell'ambito della Misura 19 del PSR.

Di seguito, viene proposto un quadro di sintesi delle ST elencate in precedenza, evidenziando la loro correlazione con i relativi strumenti attuativi delineati dai Regolamenti UE, oltre che le tipologie di attori che sono state chiamati alla loro implementazione.

STRATEGIA TERRITORIALE	MODALITÀ ATTUATIVA	SOGGETTO RESPONSABILE
SISUS	Asse dedicato del POR	Comune capoluogo del polo urbano
SSLP	CLLD LEADER	Gruppo di Azione Locale (GAL)
SNAI	Strategia integrata plurifondo	Comune/Unione Montana capofila

2 - LA PROPOSTA DI ATTUAZIONE DELLE STRATEGIE DI SVILUPPO TERRITORIALE NEI TERRITORI MARGINALI VENETI

In base alla proposta di Regolamento UE n. 375/2018, per rafforzare l'approccio integrato allo sviluppo territoriale, gli investimenti sotto forma di strumenti territoriali, quali gli investimenti territoriali integrati (ITI), lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) o altri strumenti territoriali nel contesto dell'obiettivo strategico "Un'Europa più vicina ai cittadini" a sostegno di iniziative elaborate dallo Stato membro per investimenti programmati per il FESR, dovrebbero basarsi sulle strategie di sviluppo territoriale e locale.

Indipendentemente dallo strumento attuativo che sarà individuato per la loro attuazione (ITI, CLLD o altro strumento territoriale), le strategie dovranno contenere questi contenuti minimi:

- l'area geografica interessata dalla strategia;
- l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area;
- la descrizione dell'approccio integrato per dare risposta alle esigenze di sviluppo individuate e per realizzare le potenzialità;
- la descrizione del coinvolgimento dei partner in conformità all'articolo 6 alla preparazione e all'attuazione della strategia.

È evidente come tali elementi hanno contraddistinto già nel presente periodo di programmazione le Strategie d'Area elaborate nell'ambito della SNAI.

Dall'analisi delle proposte di Regolamenti UE n. 375 e 372/2018, per l'attuazione della SNAI 2021-2027 nel territorio veneto, si propone il ricorso allo strumento dell'ITI, individuando il GAL quale **Organismo Intermedio** (OI), ai sensi dell'art. 2 della proposta di Reg. (UE) n. 375/2018²; secondo la Considerazione n. 24 del predetto Regolamento, tali organismi dovrebbero essere responsabili della selezione delle operazioni da sostenere o coinvolti in tale selezione. In relazione alla perimetrazione dell'ITI "Aree Interne", si propone che ne sia attivato uno per ciascuna delle Aree Funzionali, come descritto nei paragrafi successivi. La Strategia d'Area Interna continuerà a basarsi, come avvenuto nel periodo 2014-2020, su un sistema intercomunale permanente, rappresentato da un **ente locale**, che sarà responsabile della sua attuazione, ma che potrà avere nel GAL un supporto tecnico e istituzionale per garantire una maggiore efficacia e coerenza nella programmazione degli interventi.

All'ente locale capofila spetterà l'individuazione dei soggetti attuatori degli investimenti finanziati dalla Legge di Bilancio, per il miglioramento dei servizi essenziali di cittadinanza (mobilità, istruzione, sanità); al GAL, invece, sarà assegnato il compito sia di supportare l'ente locale capofila nella fase di elaborazione ed attuazione della Strategia (si veda più nel dettaglio il paragrafo successivo), sia di gestire la programmazione ed implementazione delle risorse dei fondi FESR (e correlate azione FSE+) e FEASR 2021-27, alla luce del ruolo assegnatogli di OI e di partenariato CLLD LEADER.

Si ritiene più opportuno il ricorso allo strumento ITI nell'ambito del FESR, rispetto al CLLD, per le seguenti motivazioni:

² "Organismo intermedio": qualsiasi organismo di diritto pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o che svolge compiti o funzioni per conto di questa autorità.

- non si rende necessario ipotizzare la previsione di “*un invito congiunto a presentare proposte per la selezione di tali strategie e un comitato congiunto per tutti i fondi interessati per sorvegliare l’attuazione di tali strategie*”, anche alla luce del probabile disallineamento dell’avvio delle programmazioni della Politica di Coesione e della PAC, quest’ultima oggetto di un periodo di transizione biennale. Ciò permetterà un processo istruttorio indipendente nella selezione delle strategie afferenti alle politiche di coesione (FESR, FSE) e dello sviluppo rurale LEADER (FEASR). Tale aspetto risulta di strategica importanza sia per garantire comunque tempi rapidi e utilizzo di percorsi amministrativi ampiamente testati, sia per escludere complicazioni legate ai diversi tempi di attuazione delle due politiche;
- si valorizzano pienamente le esperienze fino ad ora maturate in termini di modalità attuative (il ruolo dell’OI nell’attuazione SUS e quello del GAL nel CLLD LEADER) e di soggetti istituzionali coinvolti nell’elaborazione e attuazione delle strategie (Enti Locali e partenariati GAL);
- si conferma la centralità del sistema intercomunale permanente, rappresentato dal soggetto pubblico capofila, nell’azione di regia complessiva della Strategia d’Area, potendosi però ora avvalere di un supporto tecnico specialistico dato dalle strutture dei GAL-OI che insiste nel medesimo territorio;
- si ritiene opportuno ipotizzare soluzioni attuative che prevedano una formalizzazione degli atti alternativa all’Accordo di Programma Quadro (APQ), strumento che non garantisce la necessaria flessibilità e celerità dei processi, preferendo altre tipologie di programmazione dello sviluppo, quale quella adottata per l’attuazione del Fondo Comuni Confinanti L. 191/2009³.

Nella Tab. 1 si elencano i compiti minimi che dovrebbero essere assegnati al GAL nella sua funzione di Organismo Intermedio nell’attuazione dei fondi FESR della Strategia d’Area Interna.

Tab. 1. Proposta di compiti minimi da assegnare al GAL in qualità di OI nell’attuazione dei fondi FESR afferenti alla politica Aree Interne 2021-2027.

Elaborazione della Strategia d’Area
- Attività di animazione: informazione, ascolto, confronto, accompagnamento e sostegno tecnico del partenariato locale nella definizione di fabbisogni/potenzialità/obiettivi/azioni
- Redazione della Strategia
Attuazione della Strategia d’Area
- Elaborazione dei Bandi
- Elaborazione criteri di selezione
- Approvazione e pubblicazione bandi
- Verifica e supporta il quadro generale e l’istruttoria delle domande*
- Verifica e valida le proposte di istruttoria in merito alla corretta applicazione criteri di selezione*
- Predisporre la graduatoria delle domande ammissibili e finanziabili*
- Animazione, informazione, rivolta ai potenziali beneficiari interessati ai Bandi
Monitoraggio e valutazione della Strategia d’Area
- Definizione e presidio di un sistema di monitoraggio**
- Revisione della SSL e dell’allocazione risorse
- Definizione e presidio di un sistema di valutazione**
- Iniziative di comunicazione al territorio su andamento della Strategia

* partecipa alla attività nell’ambito della Commissione GAL/AVEPA e grazie all’accesso al Sistema Informativo

**in accordo con AdG

³ Si veda la Deliberazione del Comitato Paritetico per la gestione della Intesa n. 9 del 30 giugno 2016 All. A) e B).

2.1 - LA FUNZIONE DI ASSISTENZA TECNICA NELL'ELABORAZIONE ED ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA D'AREA

L'ipotesi attuativa descritta al paragrafo precedente, si integra con la proposta di assegnare al GAL, in qualità di OI, il compito di **sostenere e accompagnare tecnicamente** il soggetto intercomunale nell'elaborazione ed attuazione della Strategia d'Area⁴. A tal proposito, vale la pena evidenziare come questo nuovo ruolo in capo al GAL possa concorrere indirettamente a favorire la precondizione associativa prevista dalla SNAI, grazie al potenziamento dei servizi svolti a livello intercomunale con specifico riguardo alla gestione della **programmazione strategica locale**. Sulla scorta dell'esperienza in corso nell'attuale programmazione, i soggetti intercomunali locali hanno dimostrato una certa difficoltà nell'elaborare strategie di medio-lungo periodo per l'assenza, in primo luogo, di specifiche professionalità legate a questo tipo di attività. Ma se adeguatamente accompagnato, l'esito del percorso programmatico locale può essere assai fruttuoso nel definire obiettivi e azioni che esprimono i reali fabbisogno della comunità locale. Pur non rappresentando il GAL un interlocutore istituzionale previsto dalla normativa nazionale, a cui l'ente locale possa delegare lo svolgimento di funzioni/servizi associati, esso potrebbe comunque svolgere un ruolo chiave nel concorrere al **miglioramento dell'efficacia della governance locale**, che rappresenta una delle principali sfide nell'attuazione delle politiche territoriali addizionali dell'UE. A tal proposito, è utile evidenziare che, pur in presenza di sistemi locali intercomunali impegnati in processi di condivisione di funzioni e servizi, i soggetti chiamati all'attuazione delle Strategie d'Area spesso incontrano significative criticità nel perseguire una piena e funzionale integrazione della strategia SNAI con altre strategie/piani/programmi che interessano i territori di propria competenza.

Date tali premesse, risulta evidente che sostenere la capacità amministrativa dei territori impegnati nella redazione ed implementazione delle strategie territoriali sia di fondamentale importanza, in particolare per i Comuni piccoli e piccolissimi, che non possiedono strutture organizzative e tecniche sempre in grado di fronteggiare le sfide attuative degli investimenti previsti dalla SNAI. Uno dei modi per sostenere tali capacità risiede appunto nella possibilità che i GAL, dato il loro potenziale ruolo sia di OI nell'attuazione dei fondi FESR (secondo la proposta tecnica descritta in precedenza), sia di soggetti responsabili di strategie CLLD LEADER, diventino dei **centri unici di programmazione e supporto tecnico a livello locale**, facilitando così i processi di integrazione e armonizzazione delle varie ST attuate nel medesimo territorio.

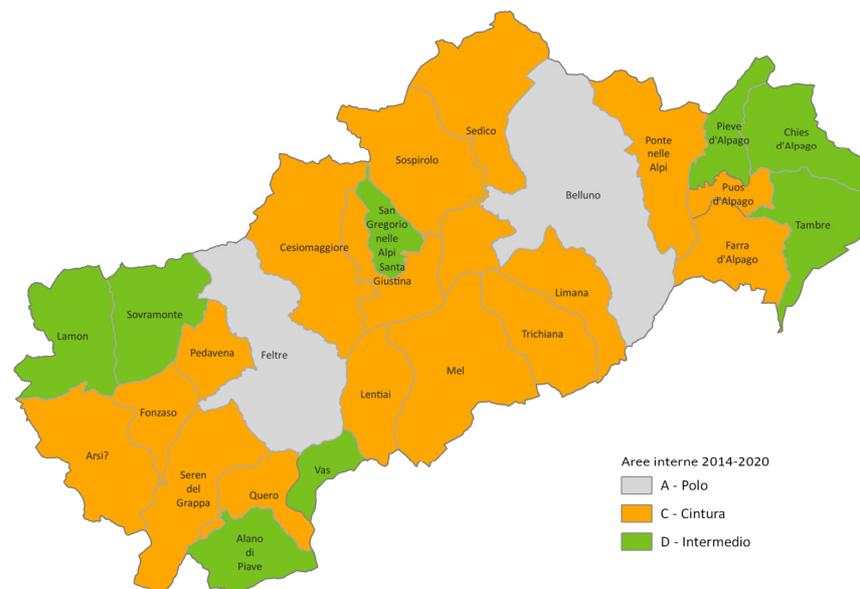
Le attività di supporto tecnico finalizzate all'elaborazione delle Strategie d'Area potranno essere sostenute in via prioritaria dalle risorse del POR FESR, ma anche attraverso il cofinanziamento della Legge di Bilancio, assegnando a tale scopo una quota forfettaria per ciascun ITI-Area Funzionale e prevedendo quale beneficiario dell'aiuto direttamente il GAL-OI. Invece, per quanto riguarda l'assistenza tecnica per l'attuazione della Strategia e dei singoli interventi, si ritiene opportuno prevedere sia un sostegno al *program management* complessivo, sia al *project management* delle singole schede intervento (per esempio riconoscendo a tale scopo una quota percentuale della spesa pubblica complessiva assegnata).

⁴ Si veda a tal proposito la ricerca eseguita dal CREA (Mantino F., 2019), *Il contributo dei piani di sviluppo rurale 2014-2020 alla strategia nazionale delle aree interne. Il ruolo dei Gal nelle aree interne*.

3 - LE AREE FUNZIONALI NELLA COESIONE DEI TERRITORI MARGINALI VENETI

Oltreché richiedere un miglioramento degli strumenti e un maggior coinvolgimento degli **attori chiave** secondo le proposte tecniche precedentemente illustrate, la nuova dimensione veneta dello sviluppo territoriale si ritiene debba essere oggetto anche di un **aggiornamento metodologico per la definizione delle aree** sottoposte a tali politiche. Sulla scorta del documento redatto dal Gal Prealpi e Dolomiti⁵, con il quale venivano individuate e proposte delle *Aree Funzionali* nelle quali adottare la nuova politica delle aree interne, si propone nel dettaglio un'ipotesi di percorso per l'individuazione delle nuove aree prendendo quale **caso studio** il territorio del Gal Prealpi e Dolomiti. Merita ricordare come questo territorio, fin dalla prima fase di definizione a livello nazionale della politica aree interne, si è sempre dimostrato attivo sul tema proponendo alla Regione Veneto già nel 2014 la prima autocandidatura⁶ locale ad area interna. Per la definizione della nuova perimetrazione è stata utilizzata la classificazione dei comuni aree interne che, diffusa nel 2014 dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS)⁷, individua i comuni con caratteristiche di *polo*, *polo intercomunale* o *cintura* (cosiddetti *Centri*) secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali, mentre i restanti comuni sono classificati con caratteristiche di *intermedio*, *periferico* ed *ultraperiferico* (cosiddetti *Aree Interne*). Dalla immagine di Fig. 2, il territorio dei comuni di Feltre e Belluno risultano *poli* mentre nella Unione Montana Feltrina (Fig. 3) risultano ben 5 comuni *intermedi*⁸ e 7 di *cintura*. Anche nell'Unione Montana Alpiago risultano 3 comuni *intermedi* e 2 di *cintura*. È da specificare come la classificazione del DpS non consideri alcune fusioni tra comuni formalizzate nell'ultimo triennio, elemento che porta a sottostimare la numerosità dei comuni aree interne. Nelle due restanti Unioni Montane, *Bellunese* e *Val Belluna*, i comuni risultano tutti di *cintura*.

Fig. 2. I comuni del Gal Prealpi e Dolomiti secondo la classificazione SNAI (2014). Elaborazioni GAL Prealpi e Dolomiti. Fonte: Allegato A, Delibera Regione Veneto n. 563/2015.



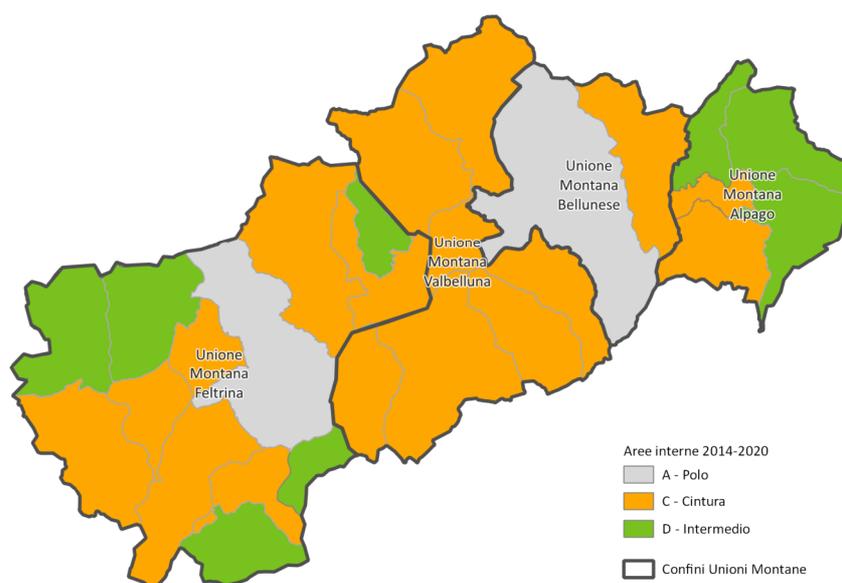
⁵ Si veda nota n. 1.

⁶ Gal Prealpi e Dolomiti, Gal Alto Bellunese (2014), *Strategia Aree Interne – Proposta di candidatura area-progetto*.

⁷ http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Nota_metodologica_Aree_interne.pdf

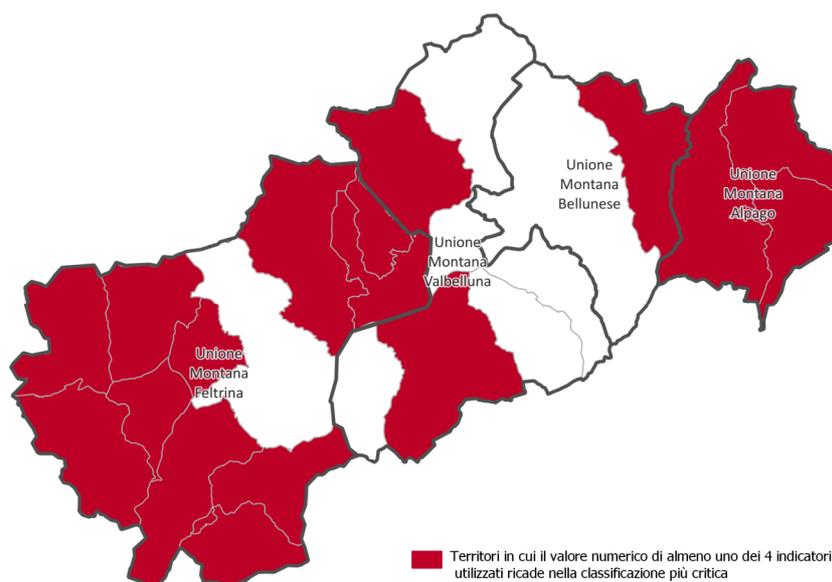
⁸ In Figura compaiono ancora i comuni di Quero/Vas, Lentiai/Trichiana/ e Pieve d'Alpago/Puos d'Alpago/Farra d'Alpago oggi fusi nei tre comuni di Quero-Vas, Borgo ValBelluna e Alpago.

Fig. 3. Ambiti intercomunali di gestione servizi associati (Unioni Montane)⁹. Elaborazioni GAL Prealpi e Dolomiti. Fonte: Allegato A, DGR n. 563/2015.



Si è quindi proceduto, sulla base degli indicatori proposti nel Documento “Avvicinare l’Europa ai cittadini”¹⁰ (indicatori proposti: *andamento demografico, indice di vecchiaia, numero di imprese registrate, numero di servizi per la prima infanzia*), evidenziando i comuni appartenenti, almeno per un indicatore, alla classe di maggiore criticità (Fig.4). Dalla Fig. 4 si riscontra che il maggior numero assoluto di comuni con elevata criticità appartiene alla Unione Montana Feltrina (n.11 su 13 complessivi)¹¹ e alla Unione Montana Alpago (n.3 su 3 complessivi), seguono l’Unione Montana Valbelluna (n. 2 su 6 complessivi)¹² e Bellunese (n. 1 su 2 complessivi).

Fig. 4. Comuni nei quali almeno un indicatore risulta nella categoria più critica (indicatori da indagine Gal). Elaborazioni GAL Prealpi e Dolomiti. Fonte ISTAT e UNIONCAMERE.



⁹ Si veda Nota n. 11.

¹⁰ Si veda Nota n. 1.

¹¹ Non è stato considerato il comune di Segusino (provincia di TV) appartenente alla Unione Montana Feltrina ma non al Gal Prealpi e Dolomiti.

¹² Non è stata considerata la fusione dei tre comuni di Lentiai, Mel e Trichiana nel nuovo comune Borgo Valbelluna.

Approfondendo ulteriormente l'analisi in Fig. 5, risulta che alcuni comuni presentano categorie di maggiore criticità per tutti gli indicatori analizzati mentre in altri la criticità compare solo per un indicatore. Un limitato numero di comuni (Fig. 6) non appartiene a nessuna classe di maggior criticità anche se è bene evidenziare come questi generalmente appartengono - almeno per un indicatore - alla categoria immediatamente precedente ovvero possiedono dei valori comunque problematici e meritevoli di attenzione¹³.

Fig. 5. Numero di indicatori appartenenti alla classificazione più critica per comune (indicatori da indagine Gal). Elaborazioni GAL Prealpi e Dolomiti. Fonte ISTAT e UNIONCAMERE.

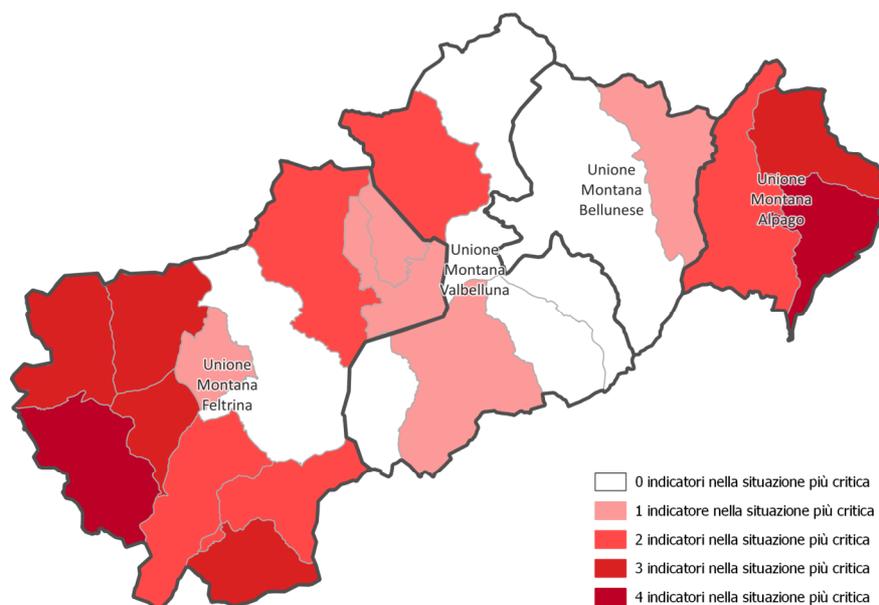
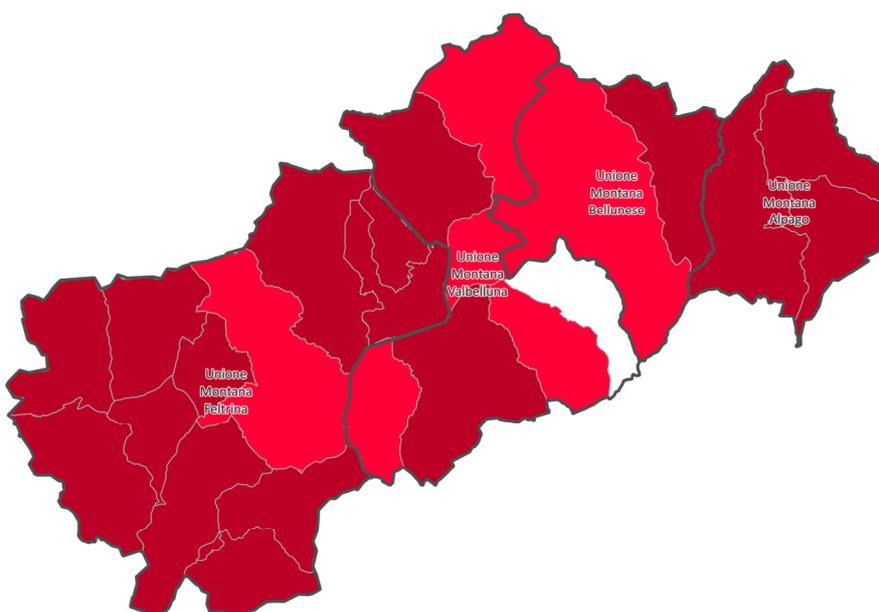


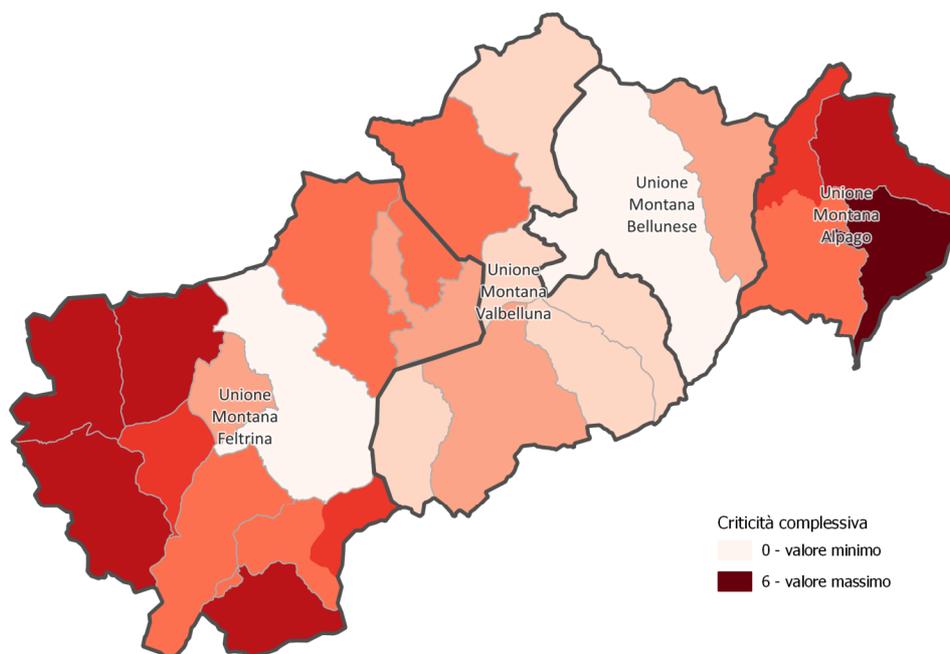
Fig. 6. Comuni nei quali almeno un indicatore (indicatori da indagine Gal) risulta nella categoria più critica (colore rosso scuro) e Comuni nei quali almeno un indicatore risulta nella categoria immediatamente inferiore alla più critica (colore rosso più chiaro). Elaborazioni GAL Prealpi e Dolomiti. Fonte ISTAT e UNIONCAMERE.



¹³ Per una valutazione più approfondita si rimanda alle Fig. 18, 21, 24, 27 All. A) del documento "Avvicinare l'Europa ai cittadini" – Gal Prealpi e Dolomiti (gennaio 2020).

Da ultimo in Fig.7, al fine di evidenziare su di un'unica scala il valore degli indici proposti dal Gal e la classificazione SNAI del DPS, viene proposta una rappresentazione grafica di sintesi nella quale le aree a colore più scuro presentano maggiore criticità¹⁴.

Fig. 7. Criticità complessiva per aree comunali (indicatori GAL e classificazione SNAI). Elaborazioni GAL Prealpi e Dolomiti. Fonte ISTAT, UNIONCAMERE, Allegato A - DGR n. 563/2015.



A conferma di quanto evidenziato nelle Figure precedenti, in All. A) viene riepilogato a livello comunale il dettaglio dei principali parametri territoriali presi in considerazione per il caso studio.

Il metodo adottato conferma chiaramente l'esistenza di **due aree a forte criticità** polarizzate all'estremo est ed ovest della Val Belluna pur non mancando delle aree critiche nella parte centrale del territorio il quale, nonostante la presenza di due comuni Polo che presentano indici con valori migliori, appare come *punto centrale ovvero cardine* attorno al quale gli estremi si rivolgono funzionalmente.

Ciò è ampiamente confermato dal punto di vista sia organizzativo che programmatico, in quanto il territorio dimostra una decisa unitarietà nelle strategie territoriali fortemente integrate e sistemiche. Tale assunto deriva principalmente dall'esistenza sull'intero territorio di una lunga tradizione ed intensa attività collaborativa tra Enti e parti economiche (vero e proprio sistema programmatico consolidato) manifesta sul territorio fin dal 1997 per il tramite di un GAL (GAL Prealpi e Dolomiti) e di un'IPA (Intesa Programmatica d'Area Prealpi Bellunesi, soggetto deputato alla programmazione decentrata riconosciuto dalla Regione Veneto) quest'ultima avente come segreteria tecnica lo stesso GAL e come Soggetto responsabile l'Unione Montana Val Belluna entrambi con sede operativa al centro dell'area caso studio. È bene evidenziare come all'IPA, sulla

¹⁴ La scala di criticità tiene conto del numero di indicatori (indicatori da indagine Gal) appartenenti alla classificazione più critica per comune (Fig. 5) e la classificazione SNAI 2014 (Fig. 1). Al numero di indicatori critici è stato assegnato un valore supplementare pari a 0 se il comune è configurato come *Polo* nella classificazione SNAI; 1 se *Cintura*; 2 se *Intermedio*. Il gradiente va quindi da 0 (in cui ricadono i 2 comuni *Polo*, Feltre e Belluno) a 6 (come il caso del comune di Tambre in cui si trovano tutti e 4 gli indicatori nella situazione più critica e il territorio è classificato *Intermedio*).

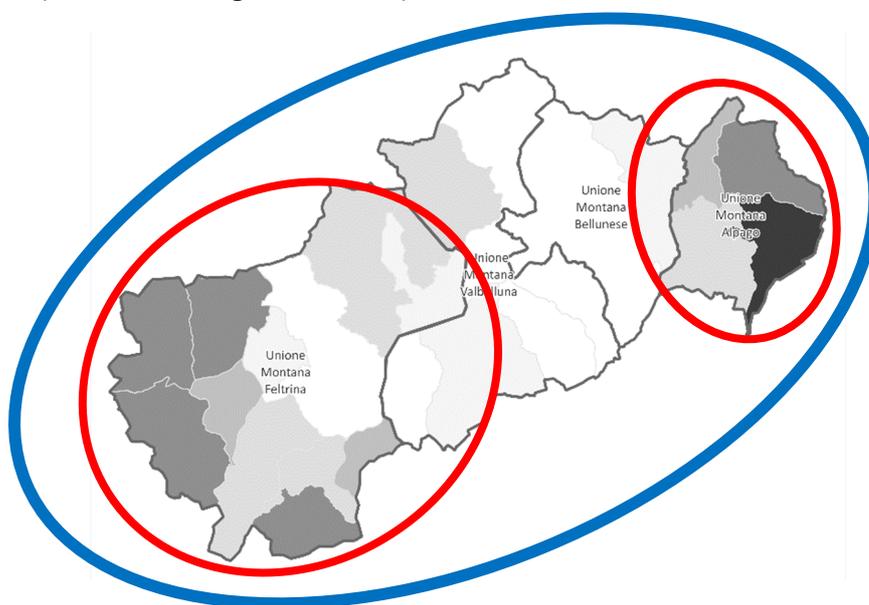
base del recente aggiornamento normativo¹⁵, è data la possibilità di costituirsi come soggetto giuridico precludendo, in taluni casi, ad una possibile convergenza funzionale con i Gal interessati per la stessa area.

Su tale base è possibile raffinare ulteriormente l'analisi individuando in tal territorio un'**Area Funzionale** e, al suo interno, delle **Aree Progetto**. Mutuando in parte il significato assegnato alle *Aree strategia* nella SNAI 2014-2020, l'**Area Funzionale** - per l'approfondimento della quale si rimanda ai *BOX 1, 2 e 3* - rappresenta un ulteriore **elemento di innovazione** che viene proposto - unitamente all'ingaggio formale di nuovi attori rilevanti - quale nuovo *design* di politica di coesione territoriale veneta.

A livello operativo e territoriale si prevedono quindi due distinti ambiti tipologici di azione ma governati dalla stessa strategia:

- **Aree progetto**, alle quali prestare la maggiore attenzione in virtù del maggior numero di indicatori critici (indicatori Gal, classificazione SNAI, presenza di servizi associati) utilizzando il combinato di fondi provenienti da Legge di Stabilità, FESR e SIE per sostenere *Progetti Locali*;
- **Area funzionale**, area contenente le *aree progetto* - al di fuori dei quali si presentano indici di criticità inferiori ma pur sempre meritevoli di intervento - con una chiara predisposizione, non ancora del tutto espressa, a generare ed accompagnare stabilmente processi di sviluppo territoriale per il tramite dei fondi FESR, FSE e FEASR, tramite *Progetti Sistema* secondo un approccio per *Missioni*¹⁶.

- Aree Progetto (si attuano Progetti Locali)¹⁷
- Area Funzionale (si attuano Progetti Sistema)



¹⁵ Le Intese Programmatiche d'Area (IPA), disciplinate dall'art. 25 della LR n. 35/2001 (come recentemente novellato dall'articolo 22, comma 1, della legge regionale del Veneto n. 2/2020), sono uno strumento di programmazione decentrata e di sviluppo del territorio, attraverso il quale la Regione offre la possibilità agli Enti pubblici locali e alle Parti economiche e sociali di partecipare alla programmazione regionale.

¹⁶ Per il concetto di Missione si veda pag.22 e All. C).

¹⁷ Si ricorda come nella presente proposta le Aree Progetto, ancorché non contigue, possono essere intese anche come un'unica area qualora situate all'interno della stessa *Area Funzionale*.

BOX 1: Le AREE FUNZIONALI in ambito rurale

In **ambito urbano**, le aree funzionali sono definite in base alla presenza di un Polo attorno al quale si catalizzano interessi socio-economici (sistemi del lavoro...) di un rilevante numero di comuni i quali inoltre possiedono caratteristiche (demografiche) proprie delle aree urbane come definite dai principali documenti di programmazione (zonizzazione SNAI e aree rurali FEASR). In questi contesti non manca certo la presenza di servizi ed infrastrutture quanto piuttosto un loro **adeguamento qualitativo e riequilibrio verso** una utenza fragile e marginalizzata. Pertanto nelle aree funzionali urbane (FUA) le principali azioni riguardano solitamente interventi legati all'housing sociale, i servizi digitali della PA, e i mezzi di trasporto/mobilità (causa l'intensificazione dell'uso di mezzi privati e il sovraffollamento dei mezzi pubblici).

Anche in **ambito rurale** è possibile individuare delle aree funzionali. In tale ambito, le aree funzionali assumono dei connotati per certi aspetti simili ma per altri diametralmente opposti. In termini di somiglianza, anche le aree funzionali rurali si caratterizzano per la presenza di un Polo (secondo la classificazione SNAI) in cui si addensano servizi di rilevante importanza ma il contesto cambia radicalmente in quanto rappresentato da aree C) e D) con problemi di sviluppo secondo il FEASR quindi con bassa densità abitativa. Al di là degli specifici e peculiari interventi previsti all'interno delle Aree Progetto (aree interne), si ipotizza che **l'adeguamento quantitativo** dei servizi coinvolga l'intera Area Funzionale - pur attraverso risorse diverse dalla Legge di Bilancio dedicate alle Aree Progetto - e, per alcuni peculiari aspetti funzionali all'Area nel suo insieme, anche i Poli come ad esempio:

- Sedi di plessi scolastici di primaria importanza (infrastrutturazione sedi scolastiche e mobilità da/verso) non presenti in Aree Progetto
- Sedi Uniche di Protezione Civile Intercomunali
- Miglioramento dei collegamenti in riferimento a:
 - o Mancanza di collegamenti da/verso i poli per mancanza numero utenti
 - o Poli sanitari strategici ma non adeguatamente connessi da/verso
 - o Presenza di importanti attività manifatturiere collegate secondo modalità inappropriate al resto del territorio
 - o Presenza di nodi ferroviari strategici per il collegamento verso poli universitari scarsamente collegati con il resto del territorio
- Potenziamento e collegamento a servizi associati di livello sovra "Aree Progetto" ma funzionali alle stesse (es. stazioni uniche appaltanti specializzate in GPP, gestione/accompagnamento programmazione strategica gestito dai Gal con tecniche di project management, monitoraggio con metodo Earned Value applicato a tutta la progettazione con sistemi integrati con DUP, monitoraggio delle strategie locali all'insegna dei target Agenda ONU 2030 e sue declinazioni Nazionali/Regionali, etc.)
- Sviluppo e potenziamento di Hub volti alla gestione ed utilizzo di dati pubblici con punti satellite sul territorio
- Potenziamento di filiere locali, iniziative di economia circolare, sistemi turistici/culturali/creativi a rete
- Azioni di Welfare territoriale (conciliazione casa/lavoro, welfare aziendale con coinvolgimento filiere aziendali, altro riconducibile ad azioni di innovazione sociale, ...) che necessitano di un bacino ampio
- Iniziative turistiche connesse alla DMO

Un'altra azione strategica rilevante ai fini della caratterizzazione dell'Area Funzionale rurale è legata all'opportunità di attuare azioni condivise (da prevedere espressamente nel POR all'interno delle sezioni Aree Interne e SUS) con i grandi agglomerati urbani regionali (strategia SUS/città) coordinandone la definizione ed attuazione (concreta risposta al conflittuale rapporto rurale-urbano). Questa azione inoltre avrebbe la possibilità di scongiurare, a fronte di un oramai condiviso impegno verso le azioni sistemiche non più settoriali, approcci localistici sostenuti da politiche territoriali mal interpretate ed attuate.

*Anche in ambito rurale, come quello urbano, esistono dei significativi squilibri interni in particolare per quanto concerne l'andamento demografico fortemente condizionato dalla mancanza di servizi. Pertanto **l'Area funzionale** intende rappresentare un'area al cui interno sia possibile fronteggiare le principali sfide del territorio attraverso da una parte la creazione di infrastrutture e opportunità di lavoro nelle aree più critiche (aree progetto) dall'altra migliorarne il ruolo e funzioni peculiari dei Poli (per aspetti non praticabili dagli altri territori) all'insegna di interventi coordinati ed in grado di garantire la qualità della vita nei territori limitrofi secondo un "collegamento funzionale" capace di riportare un equilibrato e diffuso presidio abitativo nei territori più marginali (servizi, lavoro).*

*Per una definizione più precisa dei confini delle **Aree funzionali** rurali, si propongono i seguenti parametri:*

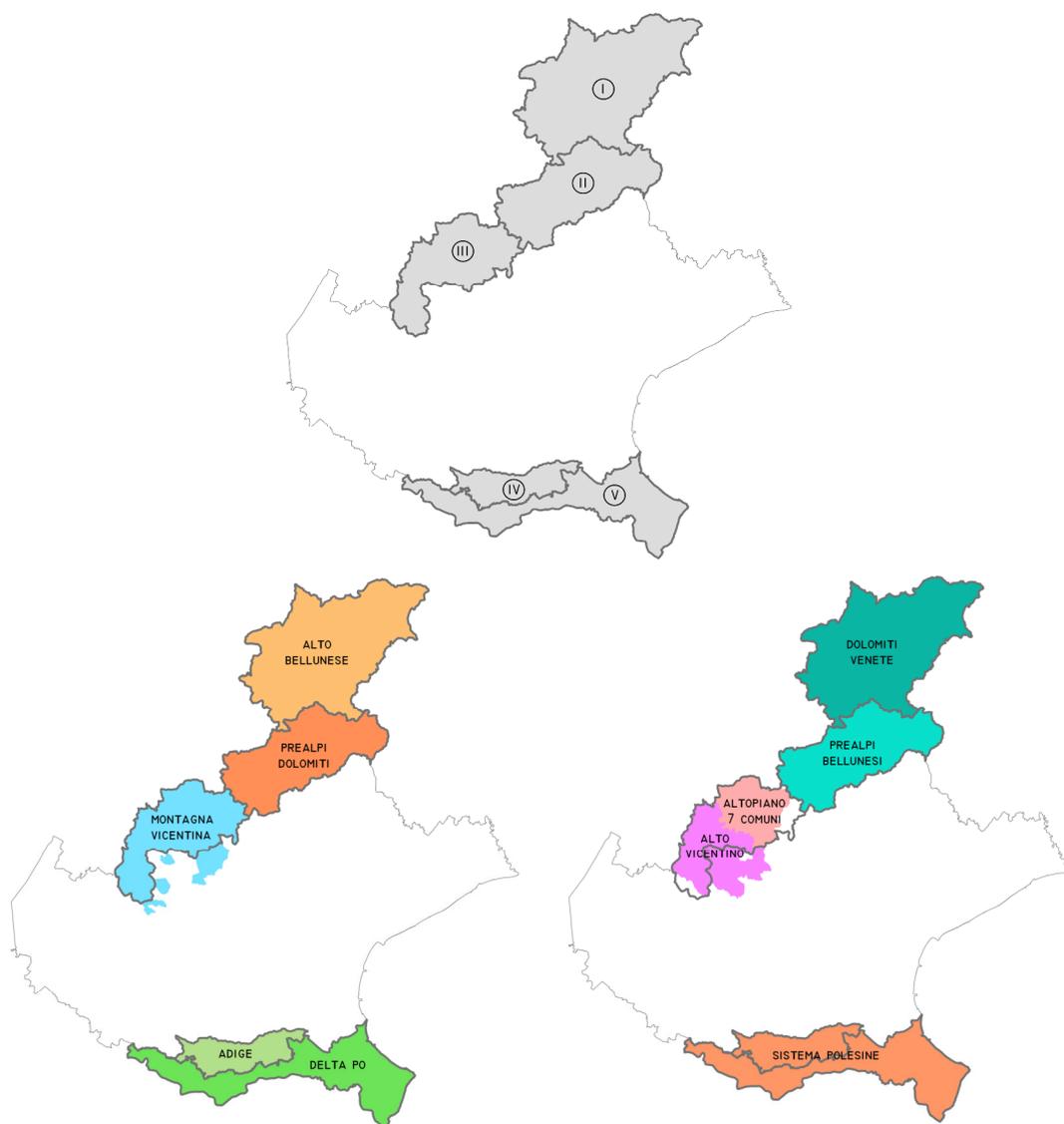
- **Presenza di comuni appartenenti alla macroclasse "Aree interne" (intermedi, periferici, ultraperiferici) secondo la SNAI**
- **Prevalenza di comuni nei quali i nuovi indicatori proposti presentano indici di massima criticità con particolare riguardo agli indici demografici e vecchiaia (indicatori: andamento demografico, indice di vecchiaia, numero di imprese registrate, numero di servizi per la prima infanzia)**
- **Territorio appartenente ad Aree C) e D) secondo la classificazione FEASR**
- **Territorio appartenente a province nelle quali è stata finanziata una strategia Aree Interne SNAI**
- **Significativa corrispondenza con aree IPA e Leader (garanzia di omogeneità economico-sociale; omogeneità delle risorse, delle infrastrutture e dei servizi riferiti all'area geografica);**
- **Territorio appartenente ad Unioni Montane/Unioni Comuni o avente in corso processi per l'avvio di gestioni associate funzioni (es. convenzioni, ...)**

*Appare chiaro come **l'Area funzionale** rappresenta non solo un contesto territoriale ottimale al cui interno condensare azioni multi livello e multi fondo, ma anche un ambito aperto all'esterno e all'interno dove le diverse capacità degli attori istituzionali, sociali ed economici vengono reciprocamente riconosciute e condivise quali **diversità coesive**, all'interno di un progetto comune di territorio. All'area funzionale spetta il compito di evitare e prevenire il rischio di contraddizioni programmatiche locali oltreché addensare le persone, le imprese, la società e le istituzioni in territori dove la desertificazione imprenditoriale, l'assenza di servizi e lo spopolamento creano desolanti vuoti: in tal senso l'area fungerà da vera e propria **unità di massa trasformativa** capace di dialogare anche all'esterno in modo unitario ed autorevole.*

BOX 2: LE AREE FUNZIONALI in Veneto

Secondo quanto descritto e proposto nel documento “Avvicinare l’Europa ai cittadini - Proposta per il potenziamento delle politiche territoriali e il coordinamento tra Fondi nella Programmazione UE 2021-2027”¹ ed in particolare all’Al. A), nell’ambito dei territori C) e D) perimetrati dal PSR Veneto è stato possibile individuare alcune aree con caratteristiche tali da candidarle quali **Aree Funzionali**. A seguito degli ulteriori approfondimenti e dettagli proposti nel presente documento (si veda in particolare il BOX 1), dall’iniziale proposta basata su tre aree funzionali (intero territorio delle province di Belluno, Rovigo e parzialmente di Vicenza) vengono proposte cinque aree funzionali: due in provincia di Belluno (di cui una viene presa quale caso studio metodologico nel presente documento), due in Provincia di Rovigo ed una in Provincia di Vicenza. Per ciascuna di queste sarà possibile utilizzare la metodologia proposta per il caso studio Prealpi e Dolomiti al fine di definirne le Aree progetto al loro interno.

Nelle Figure seguenti sono riportate in ordine: i confini delle cinque Aree Funzionali e i territori Gal e IPA coinvolti.



Elaborazioni GAL Prealpi e Dolomiti.

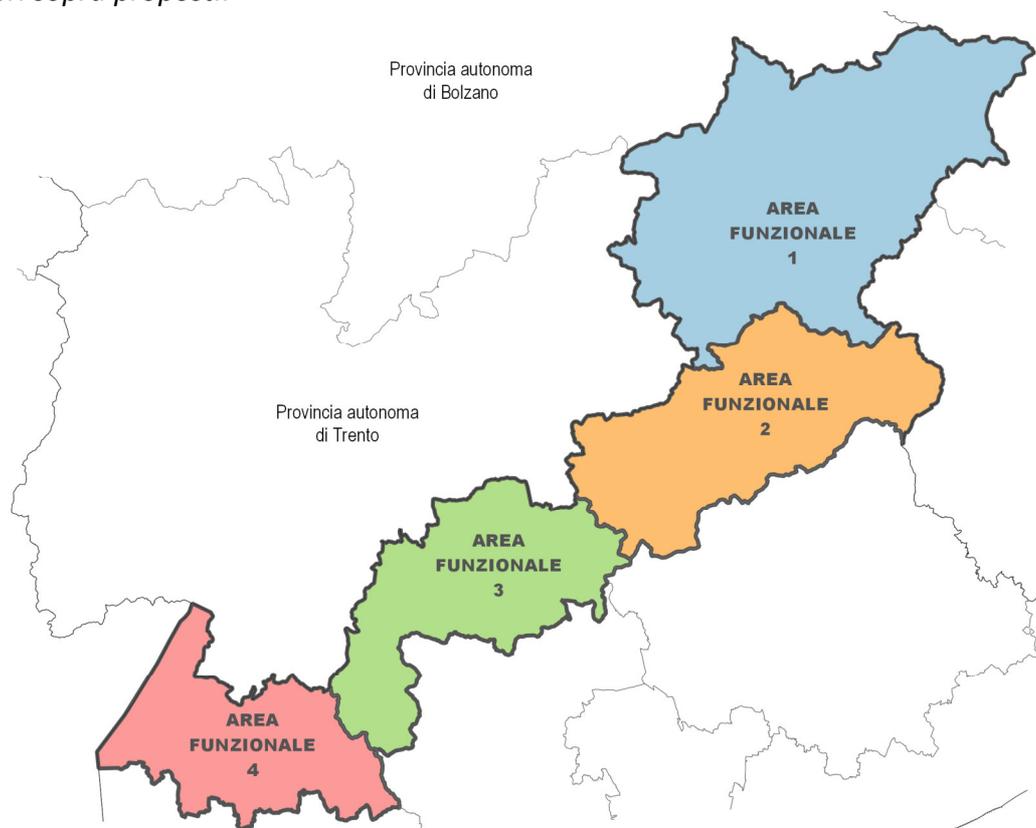
BOX 3: LE AREE FUNZIONALI nei Programmi di Cooperazione Europei (CTE) e nella programmazione Legge 191/2009 (Fondo Comuni Confinanti)

Anche nei documenti di lavoro inerenti le prossime politiche CTE (Cooperazione Territoriale Europea) il tema della Aree Funzionali è oggetto di particolare attenzione. Nei documenti Orientation Paper 2021-2027 Interreg Italia-Austria, Alpine Space e Central Europe (<http://coopterritoriale.regione.veneto.it/politica-di-coesione-2014-2020/cte/novita/post-2020-pubblicati-gli-orientation-paper-della-commissione-europea-dg-regio>) le Aree Funzionali vengono considerate come quei luoghi - non legati necessariamente a confini amministrativi – nei quali esistono densi insiemi di interrelazioni ed interdipendenze capaci di creare collegamenti tra persone in ambito lavorativo, familiare, istituzionale, imprenditoriale, etc.. favorendo azioni tra settori diversi sulla base di strategie condivise con i diversi stakeholder. Sia gli ITI che i CLLD sono alcuni dei principali strumenti per la gestione di queste aree citati dai documenti UE di orientamento alla prossima programmazione. Le Aree Funzionali (AF) proposte nel territorio rurale veneto risultano pertanto del tutto coerenti al profilo attualmente in discussione a livello di partenariato transnazionale e transfrontaliero: la loro formale approvazione all'interno di una strategia territoriale regionale riferibile al PO5 fornirebbe loro i migliori e più affidabili requisiti per una candidatura di successo alle progettualità CTE sia in merito alla esistenza di un meccanismo di governance stabile sia in merito alla garanzia di migliore impatto ed integrazione con altre progettualità locali. La Regione inoltre, qualora le AF venissero formalmente riconosciute, potrebbe valorizzarne l'utilizzo favorendone il ruolo in collaborazione con i GECT di interesse territoriale (Tirolo-Alto Adige-Trentino e Senza Confini).

Anche nell'ambito di fondi nazionali di natura perequativa, le Aree Funzionali potrebbero essere paradigma di aree omogenee per lo sviluppo di progettualità di area vasta, al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse mirato alla realizzazione di interventi integrati di più ampio spettro. Il superamento della logica dei limiti amministrativi a favore di un approccio per aree con analoghe caratteristiche come le Aree Funzionali, consentirebbe di migliorare l'efficienza programmatoria in un'ottica di reciproca sussidiarietà fra le fonti di finanziamento. Secondo tale approccio, potrebbero essere valorizzati indicatori delle criticità d'area, anche assunti in relazione ai maggiori differenziali presenti con le confinanti aree montane delle provincie di Trento e Bolzano. Di seguito si riportano dei possibili criteri per la definizione di queste aree omogenee:

- a. Prevalenza di comuni nei quali i nuovi indicatori proposti presentano indici di massima criticità con particolare riguardo agli indici demografici e vecchiaia (indicatori: andamento demografico, indice di vecchiaia, numero di imprese registrate, numero di servizi per la prima infanzia)***
- b. Territorio appartenente ad Aree C) e D) secondo la classificazione FEASR***
- c. Territorio nel quale sono rilevati differenziali rilevanti in riferimento agli indicatori relativi ai 17 SDGs (il riferimento è al documento di benchmark "Il territorio delle Prealpi e Dolomiti alla prova dell'Agenda ONU 2030" realizzato dal Gal Prealpi e Dolomiti)***
- d. Significativa corrispondenza con aree IPA e Leader (garanzia di omogeneità economico-sociale; omogeneità delle risorse, delle infrastrutture e dei servizi riferiti all'area geografica);***
- e. Territorio appartenente ad Unioni Montane/Unioni Comuni***

A seguire si riporta l'elaborazione cartografica derivante dall'applicazione degli ipotetici indicatori sopra proposti:



Elaborazioni GAL Prealpi e Dolomiti.

Adottando i criteri sopra proposti, per la provincia di Belluno vengono individuate 2 Aree Funzionali/omogenee delimitate dal contorno nero, coincidenti complessivamente con tutto il territorio provinciale; l'approccio legato alla valorizzazione delle aree omogenee mostra, pur nella suddivisione territoriale in due comparti che consente un miglior focus d'intervento per le specificità delle due aree, come il territorio provinciale di Belluno costituisca un unicum con criticità omogenee. Uguale analogia si ravvisa nei territori montani e di prossimità montana delle province di Verona e Vicenza accomunando la necessità di una politica coesa di sviluppo montano in cui le aree funzionali/omogenee potrebbero ben rappresentare la confinazione degli interventi che ne ottimizza l'efficacia.

In merito all'indicatore relativo ai valori differenziali con le province autonome (punto c. in elenco), sulla scorta dei dati forniti dal Documento di Benchmark "Il territorio delle Prealpi e Dolomiti alla prova dell'Agenda ONU 2030", risultano di particolare interesse - per quanto attiene all'area pilota analizzata nel presente documento - i seguenti indicatori:

Goal 1: *Reddito medio pro-capite, Incidenza delle famiglie in potenziale disagio di assistenza;*

Goal 2: *Variazione percentuale della SAU tra il 1982 e il 2010, Percentuale di persone obese e sovrappeso;*

Goal 3: *Costo sanitario pro-capite;*

Goal 4: *Adulti in apprendimento permanente;*

Goal 6: Acque potabili, dispersioni per Comune;

Goal 8: Incidenza giovani 15-29 anni che non studiano e non lavorano (NEET); Tasso di disoccupazione; Tasso di disoccupazione giovanile; Tasso di occupazione; Incidenza dell'occupazione in professioni ad alta-media specializzazione; Incidenza dell'occupazione in professioni a basso livello di competenza;

Goal 9: Mobilità privata (uso mezzo privato); Mobilità pubblica; Mobilità lenta;

Goal 11: Incidenza di edifici residenziali in pessimo stato di conservazione; Indice di sottoutilizzo delle abitazioni.

La conferma dell'attualità dei valori differenziali di questi indicatori, viene sancita anche dal confronto tra i valori provinciali desumibili dal portale "Veneto sostenibile – dati territoriali" (<https://venetosostenibile.regione.veneto.it/dati-territoriali>) e il documento ISTAT anno 2020 "ITALIA DATA FOR UN-SDGs Provincia autonoma di TN e BZ" (<https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/obiettivi-di-sviluppo-sostenibile/gli-indicatori-regionali>).

Anche in questo caso l'approccio per Aree Funzionali/Omogenee promette essere più attinente e congruo agli obiettivi di policy fino ad ora ancorati a formali confini amministrativi.

4 - AREA FUNZIONALE: MISSION-ORIENTED

Le sfide che i territori rurali - coesi in Aree Funzionali - si trovano oggi ad affrontare, richiedono approcci nuovi ed innovativi capaci di mettere in moto, e tenere in tensione, la ricca diversità di talenti e competenze socio-economiche-istituzionali esistenti in queste aree. L'approccio secondo **Missioni**¹⁸ appare oggi il più promettente e stimolante metodo per raggiungere questo obiettivo anche nei territori rurali veneti. È con tale approccio infatti che le Aree Funzionali trovano il vero motivo d'essere. Rimandando all'All.C) l'approfondimento dell'approccio per Missioni, si riportano a seguire i principali elementi che le caratterizzano:

- **Affrontare sfide rilevanti** coinvolgendo con suggestione ed entusiasmo i cittadini su temi che toccano da vicino la società con particolare riguardo agli SDGs e le altre agende strategiche in grado di legittimare e mantenere saldo l'approccio e le sue sfide anche nel nell'avvicinarsi dei mandati politici e amministrativi;
- Mantenere alto il contatto con la società che ha contribuito alla scelta delle sfide da affrontare anche **attraverso l'innovazione e sperimentazione sociale**; collaborare con i cittadini grazie ad adeguati e coinvolgenti strumenti (es. citizen science) è fondamentale per il successo della Missione;
- Utilizzo di **percorsi multiattore e multisettoriali** attraverso nuove forme di partnership, luoghi elettivi di co-design e co-creation attraverso una rinnovata capacity building e valorizzazione delle professionalità interne agli attori;
- Presenza di un **articolato insieme di progetti (portfolio)** tra loro saldamente correlati in una logica multifondo capace di valorizzare la specificità dei diversi fondi pubblici e di neutralizzare utilizzi sterili volti a sostenere reti di attori senza valore aggiunto restituendo impatti rilevanti ai cittadini e ai territori anche esterni all'area;
- Agire per **target precisi**, monitorati e valutati secondo approcci di medio-lungo periodo. Non solo goal ma anche milestone da monitorare con attenzione attraverso metriche dinamiche e flessibili da comunicare pubblicamente per coinvolgere i diversi attori;
- **Propendere al rischio** (calcolato) costringendo tutti ad **"uscire dalla propria area di confort"** attraverso azioni ambiziose ma realistiche (es. per i Gal¹⁹: *coinvolgere nuovi soci strategici nel partenariato del Gal, promuovere ed attuare fusioni Gal-IPA, sperimentare ed attuare concretamente azioni di innovazione sociale, avviare percorsi di standardizzazione qualitativa della propria organizzazione, etc.....*);
- Utilizzo di approcci bottom-up per sviluppare ed attuare diversi tipi di azioni in grado di **rispondere flessibilmente al possibile fallimento** di alcune tipologie di politiche.

¹⁸ MEF (settembre 2019). Nota di aggiornamento del DEF 2019 - *Le riforme e le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea* pagg. 93-94; Presidenza del Consiglio dei Ministri (febbraio 2020). *Piano Sud 2030, sviluppo e coesione per l'Italia* pagg. 12-27; Mazzucato M. (febbraio 2018). *Mission Oriented Research & Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. Directorate-General for Research and Innovation, European Commission.

¹⁹ Si veda All.C).

5 - UNA GRANDE MISSIONE: VERSO UNA POLITICA DI COESIONE RURALE APERTA

Il drammatico fenomeno pandemico in corso nel mondo, oltre alle gravissime conseguenze sulla salute e la vita delle persone, è probabile influenzi pesantemente l'intera agenda politica legata alla nuova programmazione UE 2021-2027.

In tale contesto, dove le priorità verrebbero in buona misura imposte dalla congiuntura emergenziale, si ritiene che le politiche territoriali comunitarie possano avere un ruolo rilevante per riportare fiducia nei territori sviluppando adeguati "anticorpi istituzionali" garantiti solo a patto di avviare nuovi modelli di policy più ambiziosi e di lungo periodo.

Riassumendo, le innovazioni proposte sono così sintetizzabili:

- *Promuovere, senza esitazione, le leadership condivise e riconosciute dai territori, esercitate per il tramite di attori rilevanti (partenariati ed istituzioni locali) disposti a impegnarsi ulteriormente uscendo volontariamente dalla propria area di confort attribuendo alla loro azione programmatoria e di animazione locale maggiore stabilità;*
- *Ricerca soluzioni nuove e contemporanee in grado di salvaguardare e valorizzare le capacità e le buone pratiche risolvendo la questione dell'appropriatezza dei tempi di attuazione: strategie esistenti, strumenti operativi e processi amministrativi che rappresentano un indiscusso e consolidato valore;*
- *Rafforzare il criterio dello spopolamento quale indicatore base per l'identificazione delle aree;*
- *Premiare le aree più bisognose ma anche le più capaci e promettenti, dove esiste una consolidata abitudine alla programmazione integrata ed unitaria e con un alto grado di coesione interna ad una visione a medio-lungo termine, riconoscendone una "funzionalità strategica" (aree funzionali);*
- *Riconoscere l'utilizzo simultaneo ed integrato di diversi fondi non solo in una logica di accumulazione di risorse ma quale strategica occasione per assegnare ai partenariati locali il ruolo di agenzie di sviluppo sostenibile²⁰ in grado di rendere i territori più competitivi nello sviluppo ambientale e nella innovazione sociale a livello locale²¹;*
- *A fronte di un contesto programmatorio fortemente integrato e sistemico, esaltare la "specificità di azione" dei diversi fondi utilizzati per alzare le qualità progettuali.*
- *Risolvere definitivamente la dicotomia rurale-urbano assegnando alle Aree Funzionali il ruolo di attore di una politica aperta e di interconnessione tra gli estremi attraverso filiere verticali basate su beni primari e centri di competenza metro-montani²²;*
- *Utilizzare l'approccio per Missioni non solo all'insegna di una maggiore sistematicità d'azione ma anche per condensare nelle strutture pubbliche e private nuove e forti Motivazioni su chiaro incipit politico che, fissando obiettivi verificabili, possa creare un "senso di missione";*

²⁰ La circolarità economica, e più in generale lo sviluppo sostenibile, richiedono un'azione sistemica con un maggior coordinamento tra fondi addizionali generalmente gestiti a "silos". In tal senso e per superare definitivamente l'approccio "settoriale", i Gal delle aree più marginali insieme agli enti locali e le rappresentanze imprenditoriali loro associati, rappresentano degli interlocutori in grado di attuare concretamente tale sistematicità grazie alla loro natura partenariale (sociale, economica, ambientale e istituzionale) così come ribadito nel documento *Position Paper dei Gal del Veneto per la programmazione 2021-2027* (2019) quale contributo al dibattito per la prossima programmazione FEASR.

²¹ Art. 2 lett.e) com. ii) Reg. COM(2018) 372 final.

²² Nel POR FESR 2021-2027, potrebbe essere prevista la presenza (premiata) di una serie di azioni di cooperazione rurale-urbano all'interno delle politiche territoriali SUS-SNAI.

- *Agire non più per compensazione ma per investimenti intesi quali occasioni di re-infrastrutturazione non solo fisica ma anche di welfare e ambientale.*

Secondo quanto riportato in All.B), l'architettura della Strategia Territoriale dovrà partire dalla individuazione di alcune sfide rilevanti riconducibili ad agende e priorità strategiche per le aree. Pur essendo una scelta prettamente politica, considerate le caratteristiche comuni delle 5 Aree Funzionali proposte e gli indirizzi strategici europei, le principali agende/strategie a cui poter fare riferimento saranno, tra le altre, *Agenda ONU 2030, The Green Deal e l'European Pillar of social Rights*.

La Strategia Territoriale di queste aree funzionali agirà secondo approcci per **Missioni** ovvero sistemici e non settoriali superando le resistenze al cambiamento attraverso il coraggio di avviare azioni diversificate ma fortemente accomunate e integrate attraverso nuovi strumenti anche di innovazione sociale e sperimentazione sociale in grado di affrontare due priorità di estrema rilevanza per i territori ovvero **l'ambiente** e la **coesione sociale** consapevoli del fatto che *"...la conversione ecologica potrà affermarsi solo se apparirà socialmente desiderabile"*.

La Missione che l'Area Funzionale dovrà portare a termine permetterà innanzitutto di riconfigurare le pratiche sociali, creare nuove istituzioni, reti e nuovi accordi di governance coinvolgendo volontariamente la società civile per il tramite di processi di innovazione e sperimentazione sociale all'insegna di una forte competitività *environment-based* attuata per il tramite di una Grande Missione di **Green and social innovation deal**.

Come dettagliato in All.B), l'aggancio tra strategie settoriali diverse avverrà esecutivamente a livello di **Programma di Missione**. Nell'ipotesi che il confronto politico-partenariale porti ad individuare gli ambiti ambientali e sociali come rilevanti per i territori in oggetto, è proprio nel Programma di Missione che si potranno integrare strategie d'ambito quali la *Green Community* (priorità ambiente) e gli *Smart Village* (priorità sociale).

ALLEGATO A - AREA FUNZIONALE: il caso studio Prealpi e Dolomiti

Per la perimetrazione **dell'Area Funzionale Prealpi e Dolomiti** si è proceduto secondo la metodologia inizialmente proposta dalla ricerca *“Avvicinare l'Europa ai cittadini - Proposta per il potenziamento delle politiche territoriali e il coordinamento tra Fondi nella Programmazione UE 2021-2027”*²³ adottando i criteri e i principi dettagliati nel presente documento (a tal proposito si veda BOX 1).

In Tab. 1 si riportano tutti i comuni (n. 23 complessivi) appartenenti all'area caso studio con evidenziati i dati di maggior rilievo sulla cui base è stata selezionata l'area.

Tra i dati riportati vi è anche la variazione percentuale della popolazione nel periodo 2007-2017. Tale indicatore, come già detto di primaria importanza per la definizione delle aree funzionali, fa riferimento all'emendamento²⁴ alla Proposta di Reg. FESR presentato dal Parlamento Europeo secondo il quale, nelle aree in cui la diminuzione media della popolazione è maggiore dell'1%, è previsto che l'Accordo di Partenariato dedichi specifici finanziamenti.

Nel caso in esame, l'Area Funzionale nel suo insieme soffre per un tasso di spopolamento ben superiore a tale parametro con 15 comuni su 23 con una var. % pari o superiore all'1% come evidenziato nell'ultima colonna di Tab. 1).

Più in dettaglio, dalla lettura dei dati di Tab. 1, appare chiaramente come l'Area Progetto soffre in merito allo spopolamento sia in termini di variazioni percentuali sia in termini di numero di comuni soggetti al fenomeno. Per quanto riguarda la classificazione Area Interna, il numero dei comuni appartenenti alla classe “intermedia” - ovvero area interna secondo la classificazione DpS 2014 - è pari ad 8 su un numero complessivo dell'Area progetto pari a 15.

²³ Aguanno M., Bassetto M. Rech D. (2020), *Avvicinare l'Europa ai Cittadini – Proposta per il potenziamento delle politiche territoriali e il coordinamento tra Fondi nelle Programmazione UE 2021-2027*. Gal Prealpi e Dolomiti, gennaio 2020, Sedico (BL).

²⁴ A8-0094/2019- Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al FESR e al FC (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD). Emendamento n. 110, Art. 10 bis: *“...le zone di livello NUTS 3 o i cluster di unità amministrative locali..... con una diminuzione media della popolazione superiore all'1 % tra il 2007 e il 2017, sono oggetto di piani regionali e nazionali specifici volti a rafforzare l'attrattiva, ad aumentare gli investimenti delle imprese e a potenziare l'accessibilità dei servizi pubblici e digitali, compreso un fondo nell'ambito dell'accordo di cooperazione. Un finanziamento dedicato può essere stanziato nell'accordo di partenariato.”*

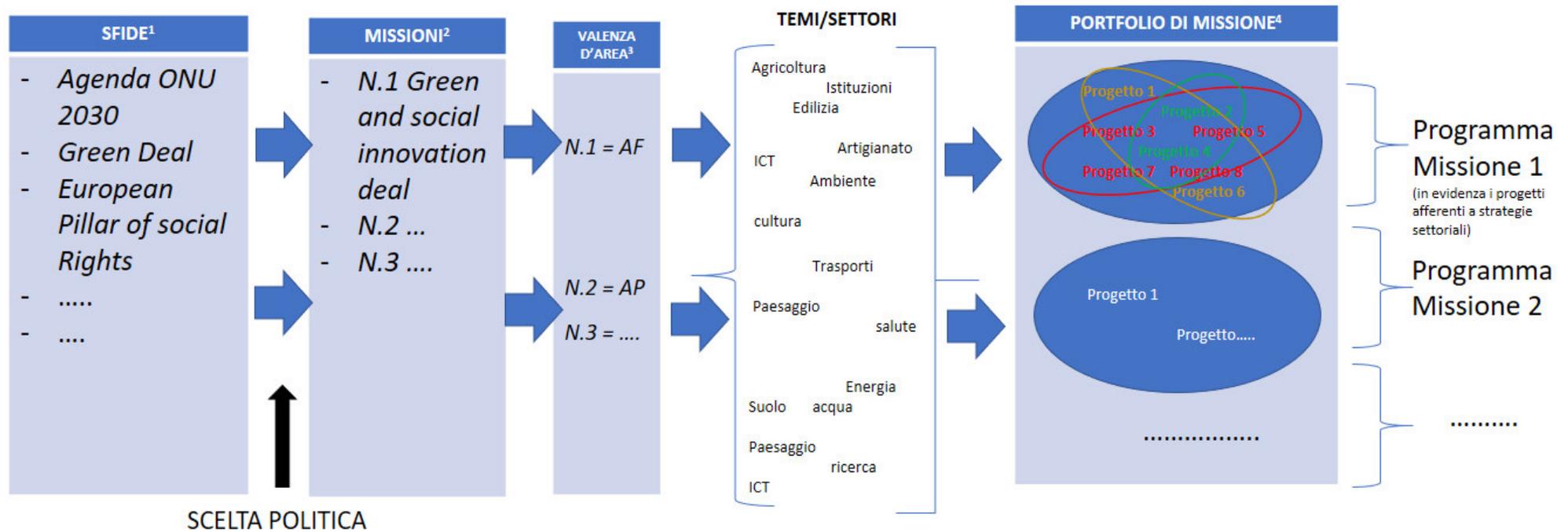
Tab. 1. Scheda riepilogativa caso studio Area Funzionale Prealpi e Dolomiti

COMUNE	Ambito Intercomunale	Appartene nza IPA Prealpi Bellunesi	Appartene nza GAL Prealpi e Dolomiti	Area Progetto/Area Funzionale	Classificazione Area Interna	Popolazion e anno 2011	Popolazione anno 2019	Popolazione var. ass. 2011-2019	Popolazione var. % 2011-2019	Popolazione anno 2007	Popolazione anno 2017	Popolazione var. ass. 2007-2017	Popolazion e var. % 2007-2017	Comuni con var < - 1% 2007-2017
Alano di Piave	UM Feltrina	SI	SI	Progetto	D - Intermedio	2982	2768	-214	-7,2%	2939	2760	-179	-6,1%	SI
Alpago*	UM Alpago	SI	SI	Progetto	D - Intermedio	7199	6852	-347	-4,8%	7094	6926	-168	-2,4%	SI
Arsiè	UM Feltrina	SI	SI	Progetto	C - Cintura	2519	2250	-269	-10,7%	2671	2328	-343	-12,8%	SI
Cesimaggiore	UM Feltrina	SI	SI	Progetto	C - Cintura	4168	3958	-210	-5,0%	4149	3988	-161	-3,9%	SI
Chies d'Alpago	UM Alpago	SI	SI	Progetto	D - Intermedio	1417	1313	-104	-7,3%	1492	1364	-128	-8,6%	SI
Fonzaso	UM Feltrina	SI	SI	Progetto	C - Cintura	3326	3163	-163	-4,9%	3416	3212	-204	-6,0%	SI
Lamon	UM Feltrina	SI	SI	Progetto	D - Intermedio	3102	2808	-294	-9,5%	3233	2842	-391	-12,1%	SI
Pedavena	UM Feltrina	SI	SI	Progetto	C - Cintura	4417	4396	-21	-0,5%	4429	4434	5	0,1%	NO
Quero Vas*	UM Feltrina	SI	SI	Progetto	D - Intermedio	3358	3143	-215	-6,4%	3437	3221	-216	-6,3%	SI
San Gregorio nelle Alpi	UM Feltrina	SI	SI	Progetto	D - Intermedio	1615	1597	-18	-1,1%	1627	1571	-56	-3,4%	SI
Santa Giustina	UM Feltrina	SI	SI	Progetto	C - Cintura	6739	6786	47	0,7%	6486	6773	287	4,4%	NO
Seren del Grappa	UM Feltrina	SI	SI	Progetto	C - Cintura	2589	2443	-146	-5,6%	2617	2453	-164	-6,3%	SI
Sospirolo	UM ValBelluna	SI	SI	Progetto	C - Cintura	3231	3135	-96	-3,0%	3214	3119	-95	-3,0%	SI
Sovramonte	UM Feltrina	SI	SI	Progetto	D - Intermedio	1539	1400	-139	-9,0%	1609	1431	-178	-11,1%	SI
Tambre	UM Alpago	SI	SI	Progetto	D - Intermedio	1439	1326	-113	-7,9%	1472	1358	-114	-7,7%	SI
Belluno	UM Bellunese	SI	SI	Funzionale	A - Polo	35681	35833	152	0,4%	35390	35876	486	1,4%	NO
Feltre	UM Feltrina	SI	SI	Funzionale	A - Polo	20485	20560	75	0,4%	20044	20646	602	3,0%	NO
Lentiai	UM ValBelluna	SI	SI	Funzionale	C - Cintura	2978	2937	-41	-1,4%	2998	2969	-29	-1,0%	SI
Limana	UM ValBelluna	SI	SI	Funzionale	C - Cintura	5022	5308	286	5,7%	4751	5228	477	10,0%	NO
Mel	UM ValBelluna	SI	SI	Funzionale	C - Cintura	6205	5932	-273	-4,4%	6122	5968	-154	-2,5%	SI
Ponte nelle Alpi	UM Bellunese	SI	SI	Funzionale	C - Cintura	8400	8232	-168	-2,0%	8368	8340	-28	-0,3%	NO
Sedico	UM ValBelluna	SI	SI	Funzionale	C - Cintura	9862	10198	336	3,4%	9322	10063	741	7,9%	NO
Trichiana	UM ValBelluna	SI	SI	Funzionale	C - Cintura	4767	4830	63	1,3%	4679	4847	168	3,6%	NO

Fonte dati popolazione: ISTAT, popolazione al 1 gennaio

* Per la classificazione Aree Interna dei nuovi comuni Alpago e Quero Vas nati da un processo di fusione, si è adottato il principio utilizzato a livello nazionale assegnando al nuovo comune la categoria del comune più svantaggiato tra quelli fusi insieme.

ALLEGATO B – ARCHITETTURA DELLA STRATEGIA



1) Le **Sfide** che i territori, su scelta politica, vorranno affrontare nella Strategia territoriale dovranno accordarsi ad Agende Strategiche.

2) Tanto più le sfide prescelte saranno rilevanti e tanto più le **Missioni*** ad esse connesse avranno valenza nel medio-lungo periodo. È a questo livello che l'approccio integrato attuerà il suo sforzo più audace, produttivo e ambizioso. Per tutte le Strategie delle 5 Aree Funzionali venete è previsto vi sia una *Grande Missione* (*Green and social innovation deal*) relativa a tutta l'AF su cui si basa e prende corpo il significato di Ambito Funzionale: rafforzare la coesione tra i cittadini, l'impres e le istituzioni facendo largo uso di sperimentazioni sociali su cui ancorare azioni per la competitività ecologica; a sostegno di questa Grande Missione ve ne saranno delle altre specifiche per le Aree Progetto (AP).

3) **Valenza d'Area**: rappresenta l'ambito d'area a cui la Missione si dedica (es. una Missione per affrontare lo spopolamento sarà verosimilmente legato all'area AP-Area Progetto).

4) **Portfolio di Missione**: l'insieme dei diversi Programmi Missione a loro volta composti da Progetti (Progetto 1, Progetto 2, ...) afferenti a strategie d'ambito (es: **Green Community** (L.221/2015), **Smart Village** (Cork 2.0), **Distretti del cibo** (DGR 1863/2019), ...) tra loro connessi.

*Fasi in cui massima è «l'integrazione tra strategie settoriali diverse».

ALLEGATO C – LA GRANDE MISSIONE e l’Area Funzionale

Come già esposto nel documento, l’Area Funzionale (AF) è in primis un contenitore di persone e di iniziative condivise e attuate collaborativamente al fine di risolvere una situazione di squilibrio attraverso una *Vision* sostenuta da una strategia territoriale.

Pur riconoscendo che all’interno dell’AF esistono situazioni localizzate di maggior squilibrio, essa rappresenta un ambito uniforme basato su di una alleanza di risorse, specialmente intellettive e umane, su cui poter fare riferimento anche per raggiungere e superare quel valore critico di “massa” al di sotto del quale qualsiasi iniziativa funzionale alla risoluzione di squilibri di interesse comune stenta a svilupparsi in quanto mancante di un contesto sufficientemente robusto.

La funzione “ecosistemica” di questa area sarà garantita da una serie di progettualità di sistema le quali, per natura e livello di integrazione, possono essere ascritte all’interno di un’unica **Grande Missione** che ambisce ad integrare - in un contesto oramai definibile di “groviglio e ingorgo strategico” - le diverse strategie di livello internazionale, europeo e nazionale afferenti alle priorità più rilevanti per i territori.

In riferimento al grafico di All.B) l’architettura di strategia territoriale proposta individua per prima cosa le **Sfide** che i territori, su scelta politica, vorranno affrontare in riferimento alle principali Strategie ed Agende. Tanto più le sfide prescelte saranno rilevanti e tanto più le **Missioni** ad esse connesse avranno valore e portata nel medio-lungo periodo. È a questo livello che l’approccio integrato attuerà il suo sforzo più audace, produttivo e ambizioso. Per tutte le Strategie delle 5 Aree Funzionali venete proposte, è prevista vi sia una **Grande Missione** comune relativa a tutta l’AF su cui si basa e prende corpo il significato di Ambito Funzionale: *rafforzare la coesione tra i cittadini, l’imprese e le istituzioni facendo largo uso di sperimentazioni sociali su cui ancorare azioni per la competitività ecologica.*

Ad ogni Missione corrisponderà un **Programma di Missione** con relativi singoli Progetti (Progetto 1, Progetto 2, ...) tra loro connessi; da ultimo, l’insieme dei Programmi corrisponderà al **Portfolio di Missione**.

La Grande Missione rappresenterà lo strumento chiave da attuare all’interno del contesto ottimale delle Aree Funzionali affiancata da altre possibili Missioni tarate sulle esigenze più specifiche dei territori Aree Progetto.

È possibile individuare un parallelismo di **pre-requisiti** che dovranno essere responsabilmente osservati dai due attori chiave, *Enti intercomunali e Gruppi di Azione Locale-OI*, a cui spetterà la gestione delle strategie di sviluppo territoriali all’interno delle Aree Funzionali. La natura del tutto sperimentale ed innovativa di questi progetti richiederà ad entrambe i soggetti di **uscire dalla propria confort-area** mettendosi in gioco e rischiando nella discontinuità d’azione.

La SNAI 2014-2020 ha sicuramente avuto il merito di prevedere come condizioni abilitanti la presenza o l’avvio di iniziative di “cittadinanza” ovvero di servizi pubblici di base senza dei quali qualsiasi progetto di sviluppo locale sarebbe destinato a fallire. Ferma restando la necessità di mantenere alta l’attenzione su questo aspetto lì dove necessario, le nuove policy di coesione 2021-2027 ci spingono ad andare oltre considerando come funzioni/servizi di fondamentale rilievo anche quelli svolti in merito alla *governance*, alla *programmazione strategica di leadership*, alle *capacità*

progettuali e valutative. La riorganizzazione delle politiche di coesione all'insegna di **Grandi Missioni** non più centrate su "approcci a silos" ma su "approcci sistemici" strutturati secondo catene di valore, inducono ad annoverare tra le funzioni "fondamentali" svolte stabilmente tra enti a livello territoriale anche quelle in grado di elaborare e presidiare, individuandole, strategie di medio-lungo periodo che i singoli enti locali non sono abitualmente chiamati a gestire, non possedendo (più) tutte le consapevolezze e capacità tecniche per questo tipo di azione.

In questa direzione e verso queste nuove funzioni dovrà evolvere il requisito associativo grazie al quale, attraverso un nuovo accordo politico, istituzionale e organizzativo di lungo periodo, sostenere una più ampia strategia territoriale di sviluppo economico e sociale attraverso azioni positive (nuovi servizi associati "complessi", di "coesione", "rifondativi", "circolari", "comunicativi") e non solo difensive (la riduzione dei costi di gestione delle funzioni fondamentali). Gli enti dovranno sempre più possedere e perseguire - direttamente o per il tramite di leadership strategiche stabili - una visione di sviluppo del proprio territorio e di conseguenza disporre di strumenti, competenze e servizi per la gestione di progetti complessi. Saranno indispensabili capacità negoziali e strategiche e di attrazione di risorse con cui non sempre si ha piena familiarità come ad esempio le risorse straordinarie della politica di coesione europea.

La *stabilità e l'infrastrutturazione* di queste nuove funzioni/servizi rappresentano al contempo una pre-condizione per il successo delle strategie ma anche il principale esito degli strumenti territoriali per una nuova politica di coesione rurale da attuare secondo Aree Funzionali.

Ai *Gruppi di Azione Locale-OI* sarà inoltre chiesto di agire al di fuori della propria *comfort-area* anche attraverso:

- *Il monitoraggio e la valutazione, con adeguati strumenti, del grado di innovazione sociale attuata nell'ambito della Missione;*
- *L'Implementare sistemi/standard di miglioramento delle performance organizzative²⁵;*
- *L'Avviare e concludere attraverso percorsi trasparenti e condivisi, un'attività di aggiornamento del proprio partenariato coerentemente alle sfide da affrontare;*
- *Assumere e svolgere il ruolo di Antenne per lo Sviluppo Sostenibile in accordo con le pertinenti strategie Regionali;*
- *Sostenere ed accompagnare tecnicamente i soggetti intercomunali migliorando l'efficacia della governance locale e l'avvio/potenziamento di nuovi servizi associati.*

²⁵ A tal proposito si veda Gal Prealpi e Dolomiti (Aguanno M., 2020) *Innovare il valore aggiunto Leader standardizzando i GAL: trade-off o sinergia?* U&C Unificazione e Normazione - La rivista della normazione tecnica (UNI) Milano n. 3/2020.

