



European Association of Local and Regional Initiatives
for Economic Development, Employment and Solidarity

Allegato V

Nota sul tema

Il contributo delle aree interne italiane alla politica di coesione territoriale 2014-2020: le potenzialità del progetto Borghi Vivi

La presente nota esprime la posizione di Euro*IDEES sul documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020" -proposto il 27 dicembre 2012 dal Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, per l'avvio del confronto pubblico sulla nuova programmazione-, con specifico riferimento alla priorità "Aree interne".

La nota è stata elaborata a seguito del seminario tenutosi il 5 febbraio 2013 a Roma, presso Unioncamere, organizzato da Euro*IDEES, in collaborazione con la rete europea COMPEU-Bruxelles e con l'Unione di Comuni Montana Lunigiana dal titolo "Il contributo delle aree interne italiane alla politica di coesione territoriale 2014-2020: le potenzialità del progetto Borghi Vivi", e tiene conto degli spunti di riflessione emersi in tale contesto.



Avenue Milcamps, 8
B -1030 Bruxelles BELGIQUE
TVA BE 0473/842/129
tel. +0032.02.743.84.96
fax +0032.02.743.84.91
e-mail euroidees@euroidees.eu
[http:// www.euroidees.eu](http://www.euroidees.eu)

Le questioni poste al centro del confronto

Il seminario di Roma, promosso presso Unioncamere da Euro★DEES, unitamente a COMPEU e all'Unione di Comuni Montana Lunigiana, ha avuto la finalità di approfondire, con specifico riferimento alle aree interne italiane, le questioni sollevate dal documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", proposto il 27 dicembre 2012 dal Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, per l'avvio del confronto pubblico sulla nuova programmazione.

In particolare sono state poste al centro del confronto le seguenti questioni:

1. Come attuare concretamente le sette innovazioni metodologiche (risultati, azioni, tempi, apertura, partenariato, valutazione, presidio nazionale), proposte dal documento per migliorare l'efficacia della programmazione rispetto ai precedenti cicli programmatici? Quali regole generali sono essenziali per il successo della strategia per le aree interne, soprattutto in relazione a esperienze di sviluppo territoriali già maturate nei precedenti tre cicli di programmazione?
2. Quali innovazioni amministrative per la *governance* locale sono ritenute fondamentali, soprattutto al fine di coordinare e integrare e, quindi, rendere più efficaci, le programmazioni settoriali e la produzione di servizi, che vengono attuate attraverso varie forme di associazionismo intercomunale che spesso si sovrappongono? Ovvero, come è possibile cogliere le opportunità della cosiddetta *spending review* per promuovere forme di associazionismo che abbraccino la progettazione dei fondi aggiuntivi e la produzione di servizi ordinari?
3. Quali interventi per l'inclusione sociale, per la tutela ambientale e la gestione del territorio, per la tutela e valorizzazione culturale, per la crescita e l'occupazione sono ritenuti prioritari?
4. Quali ambiti di collaborazione si aprono fra più territori, anche nell'ambito della cooperazione territoriale europea, per affrontare problematiche comuni?
5. Quali procedure per la valorizzazione del patrimonio immobiliare, edilizio e/o fondiario, possono alimentare la *governance* locale e la collaborazione fra più territori, anche su base europea? Ovvero, quali strumenti finanziari, ordinari e aggiuntivi, pubblici e privati, tradizionali e innovativi, possono essere messi in campo per la valorizzazione del patrimonio inutilizzato e/o sottoutilizzato e lo sviluppo delle filiere produttive?
6. In che modo e con quali strumenti è possibile realizzare processi permanenti di formazione e informazione delle risorse umane, sia nel settore pubblico che in quello privato?
7. In che modo il progetto Borghi Vivi può contribuire a delineare strategie e progetti concreti per rivitalizzare le aree interne ancora soggette a processi significativi di spopolamento demografico?
8. In che modo la programmazione 2014-2020 può contribuire a implementare il progetto Borghi Vivi?

Sei questioni rilevanti per una strategia nazionale per le aree interne

1. Particolarmente rilevante per le aree interne, ovvero per le aree con deficit di opportunità, è ritenuto il ruolo del Presidio nazionale quale fattore per garantire reali processi di *governance* multilivello, in grado di promuovere non solo proficui rapporti fra Governo nazionale e Regioni, ma anche proficui rapporti fra Regioni ed Enti Locali, con particolare attenzione agli enti più piccoli, le cui risorse e capacità non sono oggi all'altezza delle sfide poste dalla nuova programmazione 2014-2020. E' necessario che ogni Regione promuova la più ampia partecipazione degli enti locali, sin dalla fase iniziale della programmazione, soprattutto coinvolgendoli in processi di progettazione partecipata su scala sopra comunale, mettendo a loro disposizione adeguate risorse finanziarie per la progettazione degli interventi, anche attraverso appositi fondi per la progettazione, e gruppi di assistenza tecnica altamente professionalizzati per azioni di *institutional capacity building*, come pure di *capacity building* rivolta ai partenariati rilevanti interessati a specifici progetti complessi territoriali e/o settoriali che prevedano la partecipazione di privati. Il Presidio nazionale deve quindi fungere da propulsore e coordinatore dei processi di *governance* multilivello, favorendo e sostenendo l'azione delle Regioni per lo sviluppo di progetti pilota di dimensione interregionale significativi intorno a cui coinvolgere la partecipazione attiva dei vari operatori interessati, sia pubblici che privati, sia nazionali che regionali e locali.
2. Gli ultimi tre cicli di programmazione (1994-99, 2000-2006, 2007-2013) non sempre sono stati all'altezza delle aspettative nell'implementare i processi utili a favorire la partecipazione attiva dei territori, tanto del settore pubblico quanto di quello privato, nella elaborazione e attuazione della politica di coesione e sviluppo, anche in relazione all'esigenza di una più coerente integrazione fra strategie e politiche europee, che sono diventate decennali, e programmi operativi con durata settennale. Tuttavia vi sono esperienze significative su cui riflettere, in particolare quelle che hanno saputo strutturare una minima capacità di progettazione strategica territoriale che però hanno ancora bisogno di essere consolidate (per esempio, alcuni territori dove è stato applicato l'approccio LEADER, i territori dove sono stati attuati i patti territoriali europei per l'occupazione, i territori di attuazione dei progetti integrati di sviluppo locale del PO FESR 2007-2013 in Sicilia e Calabria). Piuttosto che ripartire con nuovi partenariati territoriali, nuovi tavoli di concertazione, è opportuno selezionare esperienze di sviluppo locale che, sulla base di una specifica griglia di valutazione (*governance*, progettazione, realizzazioni, impatto, ecc...), dimostrino di aver raggiunto un minimo livello di maturazione su cui vale la pena di investire per consolidare e rendere più sostenibili nel lungo periodo i processi avviati.

E' importante concentrare l'attenzione sulle aree interne dove i processi di sviluppo sono più fragili, in quanto aree ancora soggette a fenomeni di spopolamento demografico, che aggravano la tutela e salvaguardia del territorio e indeboliscono la struttura del sistema sociale e produttivo. Occorre, anche in relazione a quanto detto nel precedente punto 2, selezionare aree su cui sperimentare forme di associazionismo amministrativo, in grado di sostenere tanto le politiche ordinarie di organizzazione di funzioni e servizi pubblici, quelle che

il Documento del Ministro della Coesione Territoriale definisce per l'inclusione sociale, quanto le nuove iniziative più orientate alla crescita economica e all'occupazione. Al riguardo è necessario sperimentare, in aree specifiche, il coordinamento fra processi in atto di riorganizzazione della pubblica amministrazione a livello territoriale (dalla sanità, ai servizi sociali, ecc..) con la strumentazione operativa proposta dalla nuova programmazione dei fondi europei (sviluppo locale partecipativo, investimenti integrati territoriali, finanza innovativa). Il Presidio nazionale potrà svolgere un ruolo rilevante, d'intesa con le Regioni, nel selezionare tali aree e nell'implementare progetti pilota di riorganizzazione amministrativa e di crescita e sviluppo sostenibile territoriale. Si sottolinea, in particolare, che i fenomeni di spopolamento assumono una maggiore intensità nelle zone di montagna, alpine e appenniniche, dove si può realisticamente puntare ad una rivitalizzazione con lo sviluppo di due settori, agricoltura e turismo, e questo significa due linee di intervento: innovazione (per l'agricoltura di montagna) e formazione (per entrambi). Le nuove tecnologie possono aiutare molto l'agricoltura delle cosiddette "terre alte", che vanno riconsiderate anche alla luce di un auspicabile ripopolamento della montagna, sotto il profilo economico e soprattutto ambientale, in termini di "presidio".

3. Un ruolo particolarmente rilevante per lo sviluppo delle aree interne può essere svolto dal terzo settore con particolare riferimento, al passaggio dal *welfare state* al *welfare community*, alle esperienze dell'agricoltura sociale e delle cooperative di comunità. Detto passaggio verso il welfare comunitario si muove nella direzione di una integrazione funzionale tra stato, imprese sociali e privato convenzionato. In particolare le imprese sociali, che hanno finalità pubbliche e natura privata senza fini di lucro, rappresentano una dimensione emergente da incentivare (attualmente dette imprese sono più di 13 mila, per il 92 % operano nei servizi ed hanno oltre 400 mila dipendenti) perché mostrano la capacità di dare concrete risposte di qualità ai bisogni emergenti nelle differenti comunità.

L'agricoltura sociale assume una doppia valenza: sotto il profilo economico come fattore di crescita aziendale e sotto il profilo sociale come fattore in grado di migliorare l'organizzazione dei servizi alla persona (favorire processi di inclusione sociale di categorie svantaggiate, abbattendo i costi di gestione rispetto a forme tradizionali, promuovere la didattica, ecc...). L'agricoltura sociale può dunque contribuire alla riorganizzazione dei servizi nelle aree interne in campi quali la scuola, la sanità, la sicurezza, come pure contribuire alla tutela e salvaguardia del territorio. E' necessario passare dalla fase del volontariato a una fase in cui l'agricoltura sociale venga meglio inquadrata da un punto di vista giuridico-istituzionale e più ampiamente sostenuta dalla programmazione comunitaria.

Le cooperative di comunità rappresentano una risposta ai processi di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici locali in atto, che si propone di assicurare -in contesti caratterizzati da piccoli comuni e disagiati, con difficili collegamenti con contesti urbani più serviti, e dove diventa sempre più realistico il rischio di un deterioramento complessivo delle condizioni di vita, con il conseguente ulteriore spopolamento di parti significative del territorio nazionale- risposte a bisogni comuni, la creazione di occasioni di lavoro per i giovani, lo sfruttamento di potenzialità di sviluppo locale, attraverso il protagonismo dei cittadini. Particolarmente significativa è l'esperienza avviata su scala nazionale da Legacoop con il

progetto “Cooperative di Comunità”, che prevede attività di informazione, orientamento, assistenza e supporto tecnico e finanziario nella costituzione a livello locale di cooperative di comunità e nella strutturazione di tali cooperative in una rete nazionale. Tale esperienza rappresenta un modello da consolidare e diffondere su ampia scala. Sulla stessa linea si rileva anche l’esperienza condotta da Federsolidarietà.

4. Il tema delle aree interne non è un tema esclusivamente italiano, ma interessa anche gli altri Paesi europei, in particolare quelli della sponda mediterranea, ma anche quelli di più recente adesione. Nella prospettiva della cooperazione territoriale europea è auspicabile che si sviluppino progetti e reti di collaborazione transnazionale finalizzati a sperimentare e implementare azioni di sviluppo delle aree interne per meglio inserire le stesse nei processi di integrazione promossi dalla politica di coesione. Temi quali lo spopolamento e l’agricoltura sociale, su richiamati, sono due esempi di campi in cui poter promuovere la cooperazione territoriale europea. Le esperienze regionali e interregionali potranno costituire la base per la realizzazione di progetti transnazionali, così come già sperimentato e realizzato dalle Regioni nell’attuale programmazione.
5. Lo spopolamento demografico caratterizza gran parte delle aree interne e con esso l’abbandono del patrimonio edilizio e fondiario. Ma anche in zone in fase di ripopolamento o sviluppo demografico spesso è presente patrimonio inutilizzato o sottoutilizzato. In Italia mancano esperienze di gestione di tale patrimonio e solo recentemente sono stati avviati fondi di investimento immobiliari chiusi, quindi non speculativi, per la valorizzazione di patrimonio edilizio in ambito urbano (Milano, Torino, Venezia), assistiti dalla Cassa Depositi e Prestiti. Si tratta di progetti poco complessi e riguardanti un patrimonio più facilmente collocabile sul mercato. Per le aree interne si tratta di pensare a progetti più complessi, la cui redditività di mercato è da valutare più nel lungo periodo, tenendo conto della necessità di farsi carico di interventi a finalità sociale e ambientale, senza redditività o con scarsa redditività diretta, ma necessari a delineare un progetto di sviluppo territoriale in grado di creare le condizioni di contesto per rendere appetibile sul mercato il patrimonio con potenzialità di reddito. E’ opportuno delineare con la Cassa Depositi e Prestiti un percorso che favorisca la costituzione di fondi di investimento immobiliari chiusi orientati allo sviluppo delle aree interne. Ma è necessario pensare a tali fondi come parte di un progetto di sviluppo locale più ampio, di natura multisettoriale e di valenza strategica, basati su una ingegneria finanziaria complessa, con più strumenti finanziari rispondenti a specifiche finalità, ma nell’insieme legati da un unico progetto di *governance*.

In questa prospettiva, i fondi di investimento immobiliare chiusi e la valorizzazione del patrimonio immobiliare e fondiario abbandonato/inutilizzato/sottoutilizzato vanno considerati come una nuova e importante leva finanziaria di sviluppo locale. Altri strumenti finanziari, pubblici e privati, più tradizionali o più rispondenti ai nuovi criteri, in fase per altro di implementazione, previsti dai nuovi regolamenti europei, vanno adeguatamente considerati nella predisposizione di progetti complessi di sviluppo locale. Vanno adeguatamente coinvolte le banche presenti localmente e implementati processi di più ampia partecipazione delle comunità locali, anche attraverso la sperimentazione di forme innovative quali, per esempio, le fondazioni di partecipazione.

6. Nell'attivare i suddetti processi complessi di sviluppo locale, di riorganizzazione dei servizi alla persona e alle imprese, di tutela e salvaguardia del territorio e di valorizzazione del patrimonio abbandonato, il capitale umano rappresenta un requisito imprescindibile. Il Presidio nazionale di cui al precedente punto 1 si dovrà far carico di valutare in fase di selezione delle aree su cui promuovere progetti pilota del fabbisogno di capitale umano per il successo del progetto stesso e quindi, d'intesa con le Regioni e i territori interessati, definirà gli interventi formativi necessari.

Due questioni rilevanti per l'implementazione del progetto Borghi Vivi

1. Il progetto Borghi Vivi (vedi presentazione allegata), avviato nel 2003, ha esaurito la sua fase di progettazione nel 2005, sulla base della normativa italiana vigente al momento (la cosiddetta legge Merloni). La proposta progettuale, oggetto sia dell'analisi di fattibilità che della progettazione preliminare, si caratterizza come un insieme assai diversificato di interventi distinti che attengono al recupero di immobili, di aree dismesse, di conservazione di ambienti naturali, di iniziative turistico-ricettive-divulgative e infrastrutturali (centri museali, strutture artigianali, collegamenti viari e ferroviari, attività per il tempo libero, aree termali, ecc.). Lo studio di fattibilità -riguardante inizialmente sei comuni della Lunigiana e successivamente gli altri otto comuni-, a seguito della certificazione espressa dalla Regione Toscana con decreto del Presidente GRT 12/2003, è stato sottoposto all'attività di advising di Sviluppo Italia (oggi INVITALIA), ai sensi della Delibera CIPE 62/2002, al fine di promuovere e accelerare il processo di sviluppo progettuale previsto nello studio di fattibilità certificato. Tale azione di diagnosi è risultata utile a definire le azioni di integrazione e rafforzamento degli esiti prodotti dallo studio, approdati anche grazie a quest'azione alla fase di progettazione preliminare degli interventi. Sono stati, conseguentemente, individuati gli interventi prioritari ed è stata proposta una griglia di soluzioni organizzative per la *governance* del progetto, la realizzazione e gestione degli interventi.

L'azione di advising di Sviluppo Italia ha portato a individuare, in considerazione della forte caratterizzazione e regia pubblica del progetto, le seguenti procedure e strumenti amministrativi:

- l'accordo di programma fra tutti gli enti e organismi pubblici interessati (ex art. 15 legge 241/90) e una conferenza programmatica permanente in grado di sovrintendere a tutte le fasi dell'accordo e favorire gli impegni dei singoli soggetti coinvolti;
- la costituzione di un ufficio comune ai sensi dell'art. 30, co. 4 del T.U. 267/2000.

Per gli interventi di diverso tenore che possono essere ricompresi nell'ambito del concetto di opere di urbanizzazione (parcheggi, tracciati pedonali, sistemazioni a verde e così via) come pure l'azione di restauro, ristrutturazione e recupero funzionale delle dimore storiche (i castelli, le fornaci, ecc...) e che costituiscono il cuore delle politiche del progetto "Borghi Vivi", per le modalità di attuazione e gestione, comprese le modalità di finanziamento pubbliche e private e la diversa remunerazione degli investimenti, l'azione di advising di Sviluppo Italia ha proposto di fare riferimento a un menù di strumenti diversi quali:

- a) costituzione di una società mista pubblico-privato (o a totale capitale pubblico) cui affidare la realizzazione degli interventi su progetto urbanistico condiviso dagli enti territorialmente competenti;
- b) costituzione di un fondo immobiliare chiuso, cui conferire il patrimonio edilizio pubblico e privato da valorizzare a fini turistico-residenziali, di cui una parte, sul versante turistico, secondo il modello dell' "albergo diffuso".
- c) costituzione di un'agenzia di sviluppo con compiti esecutivi o di supporto alle decisioni autonome degli enti locali;
- d) project finance su progetto preliminare presentato dal privato che coniughi la realizzazione di diverse opere e la loro gestione e, se del caso in forma d'integrazione del prezzo, la possibilità per il promotore di realizzare opere connesse d'interesse privato o di pubblica utilità o di finanziamento parziale delle opere;
- e) concessione di costruzione e gestione su preliminare redatto dall'amministrazione competente o dalle amministrazioni competenti insieme;
- f) appalto concorso su preliminare redatto dall'amministrazione.

Ciascuna delle soluzioni indicate va valutata rispetto ai contenuti dei singoli programmi integrati per poter verificare, in rapporto anche all'equilibrio economico-finanziario, quale sia la soluzione più conveniente e soprattutto quella che garantisce nel tempo il risultato atteso più soddisfacente.

L'attività a favore del progetto Borghi Vivi ha portato alcuni risultati positivi, mentre altri sono rimasti arretrati a causa principalmente del forte turnover degli amministratori locali, anche in conseguenza dei tempi eccessivamente lunghi delle riforme che hanno investito le Comunità Montane (oggi -in Toscana- Unioni di Comuni Montane) e del calo di risorse finanziarie pubbliche da mettere a disposizione del progetto, ma anche della mancata saldatura tra pubblico e privato (che ha avviato solamente alcuni versanti, tra quelli previsti nella relazione di advising, ma non ha perfezionato l'accordo principale di PPP, al quale si sta ancora lavorando).

Sul versante pubblico: il totale degli investimenti, del sistema progettuale Borghi Vivi, inserito nel quadro di programmazione è pari a 165.000.000,00 di €, mentre gli investimenti prioritari BV Lunigiana, inseriti nel PASL della Provincia di Massa-Carrara, sono pari a 69.169.210,00 €. Gli investimenti, in priorità 1 del PASL, in fase di istruttoria per la concessione del finanziamento sono pari a 33.000.000,00 di € e gli investimenti finanziati e realizzati sono pari a 22.136.438,00 €.

Sul versante privato: numerosi sono stati gli investimenti realizzati: dalla valorizzazione dei prodotti tipici, dello sviluppo rurale, del paesaggio e dalla valorizzazione di beni culturali (materiali e immateriali), commercio e turismo; dal recupero di parti di Borghi e Castelli al rilancio di forme nuove di turismo tese a prolungare la stagione turistica.

Sul piano della governance pubblica si è sottoscritto un protocollo approvato dalla Conferenza programmatica del maggio 2009 (vedi allegato) a seguito del quale si è dato vita a bandi comunali per l'individuazione e la valutazione del patrimonio edilizio (sup. tot. 68.599 mq, sup. utile. 45.971 mq, vol. 236.723 mc, costo tot. 27.619.050,00 €, posti letto 2.211, n. unità 259) e fondiario, inutilizzato e/o sottoutilizzato, da concedere per un periodo di circa 30 anni al soggetto di gestione, che dovrà strutturarsi nelle forme individuate dall'advising e in coerenza con la normativa della nuova programmazione dei fondi comunitari 2014-2020.

Rispetto alle intese pubblico-private si stanno affrontando le soluzioni proposte da un team di esperti che prevedono l'utilizzo di strumenti quali il ricorso alla Fondazione di partecipazione e allo strumento giuridico del diritto di superficie, onde non appesantire da un punto di vista fiscale l'intero processo nel rapporto tra investimenti caldi e freddi.

2. A seguito dell'avvio della Conferenza programmatica nel maggio 2009 e del seminario di studi di luglio 2010, è stata promossa la rete europea Borghi Vivi, denominata "*Borghi Vivi*[®] European Network" 2010, e con essa sono stati promossi nuovi studi di prefattibilità del progetto Borghi Vivi in nuovi territori: in Puglia, nell'area del Salento due progetti, uno con il Parco della Costa di Otranto - Santa Maria di Leuca e Bosco di Tricase, e l'altro per iniziativa delle Unioni di Comuni di Terre di Leuca bis e di Terre di Mezzo; in Calabria tre progetti promossi dalla Provincia di Reggio Calabria d'intesa con i suoi 97 comuni, uno per l'area della Locride, un altro per l'area della Piana e il terzo per l'area dello Stretto. Altri progetti Borghi Vivi sono in fase di avvio in Basilicata, nelle aree del Vulture-Alto Bradano e del Pollino-Lagonegrese. Ulteriori contatti sono stati avviati in altre aree del Paese, in particolare in alcune aree di: Abruzzo, Campania, Liguria, Molise, Sardegna, Sicilia, Toscana, Veneto, dove il fenomeno dello spopolamento è molto rilevante.

Questa rete spontanea di territori trova nella nuova programmazione 2014-2020 e nella sua strategia per le aree interne una grande opportunità per qualificare le attività progettuali nei singoli territori come pure le attività di strutturazione e funzionamento della rete stessa, soprattutto al fine di sperimentare concretamente come coordinare le politiche ordinarie degli investimenti e dei servizi con le politiche aggiuntive per la crescita e l'occupazione, attraverso opportune azioni di co-progettazione in grado di coinvolgere sinergicamente i vari livelli di governo nazionale, regionali e locali, mutuando e rafforzando le modalità con cui ha preso avvio il progetto "*Borghi Vivi*[®] Lunigiana".