

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Studi Europei



**LA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE:
VENETO E TOSCANA A CONFRONTO**

Relatore: Prof.ssa PATRIZIA MESSINA

Laureanda: LUCIA MENOZZI

matricola N. 1062270

A.A. 2015/2016

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO 1	9
L'APPROCCIO TERRITORIALE NELLA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI EUROPEI 2014-2020	9
1 Le politiche per i territori nella programmazione europea fino al 2013	9
2 L'approccio LEADER e le politiche per le aree urbane fino al 2013	22
3 Le politiche per i territori nella programmazione europea 2014-2020	26
3.1 Approccio <i>place-based</i>	31
4 Le politiche per i territori nella programmazione italiana dei fondi europei 2014 - 2020	35
4.1 Il documento "Metodi e Obiettivi" (2012)	35
4.2 L'approccio territoriale nell'Accordo di Partenariato per l'Italia	38
CAPITOLO 2	45
LE AREE INTERNE E LA STRATEGIA NAZIONALE	45
1 Aree Interne: le origini della policy	45
2 La Strategia Nazionale per le Aree Interne	66
2.1 Strategia e identificazione delle aree	66
2.2 Precondizioni dello sviluppo locale: scuola, sanità e mobilità	73
2.3 Progettare lo sviluppo locale	77
2.4 Politica regionale: opzioni strategiche e soluzioni di governance	83
3 Percorso di attuazione della policy	89
CAPITOLO 3	103
STRATEGIA NAZIONALE – ATTUAZIONE REGIONALE: VENETO E TOSCANA A CONFRONTO	103
1 Veneto e Toscana: modi di regolazione regionale	103
2 Le strategie regionali per le aree interne	113
2.1 Prima fase: dall'adesione alla strategia all'analisi territoriale	113
2.2 Seconda fase: selezione delle aree e programmazione regionale a favore delle interne	117
2.3 Terza fase: la preparazione dei documenti programmatici d'area	123

CONCLUSIONI	129
ALLEGATI	135
BIBLIOGRAFIA	145

INTRODUZIONE

Sempre più spesso, negli ultimi anni, politici e mezzi di informazione ci hanno abituato a pensare che la quasi totalità delle politiche per lo sviluppo dipendono da Bruxelles, e che *noi cittadini non possiamo far altro che accettarle o criticarle, possiamo provare a combatterle attraverso azioni forti*, come ci insegna il recente caso della *Brexit*, ma non possiamo in alcun modo influenzarle, tutto dipende dai burocrati europei e dai leader politici degli Stati Membri *più potenti* che impongono la loro linea d'azione. D'altro canto pare che a Bruxelles ci siano milioni di euro che aspettano solo di essere spesi, e che *gli italiani non siano in grado di utilizzare i fondi che arrivano dall'Europa*. Ma cosa significa tutto questo? È vero che *noi italiani* non siamo capaci di spendere i soldi per le politiche di sviluppo? Come sempre, la verità sta nel mezzo e tutto dipende dal punto di vista che viene adottato. In questa tesi ho cercato di portare un mio piccolo contributo a questo dibattito, concentrandomi su una policy molto specifica, la Strategia Nazionale per le Aree Interne – SNAI, e su due contesti regionali italiani simili e allo stesso tempo molto diversi tra loro: il Veneto e la Toscana.

Anzitutto va detto che parlerò di una politica territoriale indirizzata a luoghi molto specifici, le aree interne. Questo termine, nell'accezione utilizzata dalla SNAI, si riferisce a quelle porzioni di territorio nazionale che, sia per la loro collocazione geografica che per le dinamiche di sviluppo che le hanno caratterizzate negli ultimi decenni, si trovano in posizione marginale rispetto ai principali servizi di cittadinanza (trasporti, sanità ed istruzione) e in situazione di sottosviluppo rispetto ai territori vicini. In queste aree si sta assistendo ad un preoccupante fenomeno di spopolamento che, a lungo andare, potrebbe portare all'abbandono di intere porzioni di territorio causandone un rapido depauperamento. Oltre alla grave perdita in tradizioni e risorse locali, il rischio maggiore è che in queste aree i costi di manutenzione, di accessibilità e di messa in sicurezza del territorio diventino talmente elevati per le finanze dello Stato da non essere sostenibili. Il presidio del territorio da parte di una comunità, infatti, abbassa sensibilmente i costi di manutenzione delle aree, le attività agricole e silvo-pastorali, in particolare, giocano un ruolo fondamentale nel mantenimento della sicurezza dei luoghi. Ma come rendere vantaggiosa la scelta degli abitanti di *restare a vivere* in questi luoghi sempre meno attrattivi? A questa domanda, l'Italia ha provato a rispondere con la Strategia Nazionale per le Aree Interne, una strategia elaborata nel contesto della

programmazione dei fondi europei e finanziata con risorse europee, nazionali e regionali.

Questa strategia parte da una precisa innovazione, non ci saranno più trasferimenti, flussi di risorse che dai territori più ricchi vanno verso quelli in difficoltà, ma la *programmazione* di una strategia per uno sviluppo locale di lungo periodo, alla quale i finanziamenti serviranno solo per sbloccare la situazione di stallo in cui questi territori sono piombati, ma che dovrà essere in grado, grazie ai risultati ottenuti, di auto-rigenerarsi nel medio/lungo periodo. L'approccio, quindi, è diverso da quello adottato, ad esempio, per le politiche per il Mezzogiorno ovvero da quello utilizzato per la programmazione negoziata, sebbene da essi tragga spunto per non commettere gli errori del passato. L'impostazione della SNAI ricalca, invece, il *place-based approach*, approccio che ha guidato l'ultima riforma delle politiche di Coesione dell'Unione Europea. La SNAI è una *policy* molto particolare: ha una *multilevel governance* sia verticale (è approvata dalla Commissione Europea, governata dallo Stato, gestita dalle Regioni e attuata dai Comuni e dalle loro aggregazioni) che orizzontale (coinvolge *stakeholders* e cittadinanza), è indirizzata a beneficio dei *luoghi* e, infine, è multifunzionale (in quanto prevede di agire su determinati servizi di cittadinanza) e intersettoriale (poiché gli interventi di sviluppo locale non hanno obiettivi settoriali ma generali).

L'interesse verso questa *policy*, così particolare e così complessa, deriva proprio dall'ambizione che sta alla sua base, dalla grande scommessa che lo Stato ha fatto con se stesso: smettere di dare da bere all'assetato e insegnargli a costruire un pozzo. Ancora più interessante è notare che lo Stato ha puntato tutto sui territori e sulle loro potenzialità latenti: la sfida, in ultima istanza, sta nella fiducia che è stata data ai protagonisti delle aree interne, ai loro abitanti, che, nella riuscita della *policy*, hanno un peso determinante. Il principio è simile a quello che ha guidato la stagione della programmazione negoziata della quale tra approccio rappresenta un'evoluzione migliorata e corretta. Le comunità locali, infatti, sono chiamate a confrontarsi e a parlare dei propri bisogni per poi decidere, in maniera condivisa, quale sviluppo desiderano per il loro territorio. Si tratta di una grande responsabilità e di un grande onore per questi territori, da sempre abituati ad essere *sussidiati* per la propria sussistenza. Proprio per sostenere questa sfida, la SNAI ha previsto una *Federazione*

nazionale dei progetti e un portale *open-gov*, con lo scopo di ottenere il massimo risultato con il minor dispendio di risorse possibile. Grazie a questi strumenti la SNAI conta di poter attuare azioni di *benchmarking* territoriale a costo zero, di aumentare la *accountability* delle istituzioni locali, attraverso un procedimento trasparente e *open*, e di promuovere un *empowerment* delle comunità locali permettendo loro di partecipare ad ogni singolo passaggio attuativo della SNAI. Da un lato, quindi, la Strategia vuole insegnare ai territori a *programmare* una strategia di sviluppo condivisa e di lungo periodo, mentre, dall'altro lato, mira a incrementare il capitale sociale territoriale posizionandolo su reti lunghe che possano accorciare la distanza tra centro e periferia. Tornando alle riflessioni iniziali, resta quindi da chiedersi se la domanda corretta sia se siamo in grado di utilizzare i fondi europei ovvero come utilizziamo i fondi europei. In altre parole: siamo tutti uguali quando si tratta di cifre? Un milione speso in Lombardia ha lo stesso impatto della medesima cifra spesa in Molise? La risposta sta nella programmazione, nel processo che sta a monte dell'utilizzo delle risorse, tutte le risorse, non solo quelle che *arrivano dall'Europa*. Da qui la scelta di analizzare l'attuazione di una policy così innovativa e ambiziosa in due contesti regionali assimilati dallo sviluppo economico, comune alla cosiddetta *Terza Italia*, e distinti da due differenti modi di regolazione. Proprio i modi di regolazione regionale e la loro influenza sull'applicazione delle *policies* sono al centro della mia analisi, e quale politica più adatta ad una comparazione per contesti di una strategia territoriale *place-based*, multi-fondo, multi-attore, multi-funzionale e inter-settoriale che lascia ampia discrezionalità regolativa alle Regioni e attuativa ai Comuni? Da qui la domanda che ha guidato la mia ricerca: *i modi di regolazione regionale di Veneto e Toscana hanno influito sull'attuazione della SNAI nei rispettivi contesti? Se sì, in che modo? Se no, per quale motivo?*

Per rispondere a questa domanda ho anzitutto cercato di inquadrare il contesto in cui nasce la SNAI ripercorrendo l'origine delle politiche per lo sviluppo e la coesione regionali e territoriali dell'UE. Nel primo capitolo, infatti, ripercorro la storia della Politica di Coesione europea, analizzando il suo percorso evolutivo a partire dalle origini della Comunità Economica Europea. Durante questo viaggio nella storia delle politiche regionali (e regionalizzate) dell'odierna UE, ho posto particolare attenzione ai

diversi contenuti che negli anni sono stati dati ai termini “regioni sviluppate” e “regioni in ritardo di sviluppo”, per sottolineare la relatività e, al tempo stesso, l’importanza di tali concetti, dalla cui definizione dipendono *policies* e accesso a finanziamenti ad hoc. Successivamente mi sono concentrata sulla nuova politica di Coesione per il periodo 2014-2020 e sull’approccio territoriale che sta alla sua base (*place-based*). In particolare ho esposto quali siano obiettivi e strumenti della nuova *Cohesion Policy* dell’UE per poi concentrarmi sulla sua declinazione italiana prendendo in considerazione prima il documento *Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020* e poi l’*Accordo di Partenariato per l’Italia*. In questa ultima parte del primo capitolo introduco anche la SNAI e ne inquadro la collocazione all’interno dei documenti italiani di programmazione dei fondi europei.

Nel secondo capitolo, invece, ho cercato di inquadrare la SNAI come *policy*, dalle sue origini, alla sua declinazione strategica fino alle sue modalità attuative. Anzitutto mi sono posta il problema di ricostruire le origini della SNAI in quanto politica indirizzata ad un ben preciso target di territori. Dapprima, per verificare esistenza di *policies* simili alla SNAI a livello pan-europeo, ho ricercato un’efficace traduzione inglese del termine *area interna*, scontrandomi con la difficoltà di comparare un concetto il cui contenuto non è definibile se non in relazione a ciascun contesto. Grazie a tale ricerca sono risalita a numerose locuzioni assimilabili tra loro che, seppur non riconducibili a un’unica definizione e nonostante la scarsa letteratura in merito, mi hanno permesso di proporre una comparazione tra diverse politiche nazionali di Stati Membri dell’UE a favore di questi territori. Successivamente mi sono concentrata sull’influenza dell’Unione Europea nella regolazione delle politiche, analizzando le somiglianze tra la SNAI e l’approccio *place-based*. Infine, ho indagato la dimensione nazionale ricercando le origini della Strategia Aree Interne nelle politiche territoriali attuate nel nostro Paese negli scorsi decenni. La seconda sezione del secondo capitolo, invece, descrive la Strategia nel suo complesso, così come formulata dal Governo Italiano. Infine, nell’ultima sezione del secondo capitolo mi concentro sul percorso attuativo della SNAI, ripercorrendo attività e procedure secondo gli *step* del cronogramma nazionale.

Nel terzo capitolo ho analizzato in chiave comparata tra i due contesti regionali veneto e toscano nella regolazione e attuazione della SNAI. Nel primo paragrafo ho richiamato l’approccio della comparazione per contesti, evidenziando come le eredità delle culture

politiche territoriali bianca e rossa incidano ancora oggi sui modi di regolazione regionali veneto e toscano. In particolare mi sono concentrata su singole caratteristiche dei due modi di regolazione, selezionate tra quelle che ho ritenuto più significative per la comparazione della *policy* in oggetto. Successivamente, nel secondo paragrafo, ho comparato le azioni poste in essere dalle Regioni Veneto e Toscana nell'attuazione della SNAI, prendendo in considerazione i diversi documenti programmatici e atti amministrati prodotti dalle due amministrazioni e arricchendo l'analisi grazie ad un *panel* di sei interviste realizzate a soggetti che ricoprono ruoli cardine nella attuazione della SNAI. Nello specifico ho intervistato i due funzionari regionali incaricati del coordinamento tecnico della SNAI per le rispettive amministrazioni di appartenenza e i coordinatori delle strategie territoriali di quattro aree interne impegnate nella realizzazione della SNAI, due in Veneto e due in Toscana.

Infine, nelle conclusioni, ho messo in luce le evidenze emerse nell'analisi dei due contesti per rispondere alla domanda di ricerca iniziale.

Desidero ringraziare la mia relatrice di tesi, Prof.ssa Patrizia Messina, per avermi trasmesso la passione per lo sviluppo locale e per avermi guidato, con le sue ricerche e i suoi consigli, nell'analisi di tematiche così complesse e stimolanti. Un ringraziamento speciale va anche a Alessandra de Renzis, Andrea Massaroli, Stefano Milano, Emanuele Munari, Daniela Nocentini e Livio Olivotto per avermi concesso delle preziose interviste che hanno dato un importante valore aggiunto alla mia tesi e a Francesca Bonesso per avermi messo in contatto con alcuni intervistati.

Un grandissimo grazie anche a Marco Bassetto e Rita Nardo per i loro utili consigli e per il supporto, e a Nicoletta Gusella, per l'amicizia e la stima. Un sentito ringraziamento ai miei colleghi e amici, in particolare a Miriam Cinà e Caterina Prizzon, per avermi supportata ogni giorno in questo lungo percorso verso la laurea e per essermi stati vicini nei momenti difficili. Infine vorrei dedicare questo lavoro ai miei genitori, in particolare a mio padre che dopo la pensione ha scoperto quanto possa essere entusiasmante lo sviluppo locale.

CAPITOLO 1

L'APPROCCIO TERRITORIALE NELLA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI EUROPEI 2014-2020

1 Le politiche per i territori nella programmazione europea fino al 2013

La Politica di Coesione dell'Unione Europea, la più antica Politica Agricola Comune (PAC) e le iniziative comunitarie in genere, hanno profondamente influenzato le politiche di investimento per lo sviluppo dei territori dei Paesi europei. Le complesse modalità di spesa dei fondi europei hanno obbligato gli stati a incentrare le proprie politiche per lo sviluppo su programmazioni ben definite, supportate da analisi e strategie. Fin dai primi decenni di vita della Comunità Economica Europea (CEE), infatti, la classe politica e burocratica europea si era resa conto dell'importanza di condizionare l'erogazione dei finanziamenti comunitari all'attuazione di interventi che, in modo più o meno diretto, sostenessero gli obiettivi della CEE stessa. La motivazione era da ricercare nel favore (soprattutto da parte degli Stati Uniti la cui opinione, grazie al ruolo tenuto nel secondo dopoguerra, erano molto influente) verso politiche che agevolassero l'integrazione economica tra i Paesi Membri e ha avuto come risvolto una progressiva armonizzazione di *policies*, tematiche e modalità di intervento a sostegno dello sviluppo regionale e territoriale. Di seguito si propongono alcuni cenni sulle tappe più rilevanti delle politiche per lo sviluppo regionale e locale a livello di CEE, Comunità Europea e infine Unione Europea (UE). Questo tema è, infatti, rilevante per comprendere a fondo le origini della politica per le aree interne, dall'importanza dei territori svantaggiati alle modalità di programmazione degli investimenti territoriali.

Tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta, grazie ai temi posti in agenda dal negoziato per l'adesione della Gran Bretagna alla CEE ¹, venne data forma a quanto auspicato nel TCEE ² ossia l'istituzione di una Comunità che assicurasse lo sviluppo armonioso dei suoi territori attraverso la riduzione delle disparità tra i livelli di

¹ La gran Bretagna entrò a far parte della Comunità Economica Europea il 1 gennaio 1973.

² Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea firmato a Roma il 25 marzo 1957 da Italia, Francia, Repubblica Federale Tedesca, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo.

sviluppo delle diverse regioni che la componevano³. La Gran Bretagna, infatti, nel negoziato con gli altri Stati membri⁴, chiedeva l'istituzione di una politica regionale. In questo modo la Gran Bretagna avrebbe in parte riequilibrato a suo favore la bilancia dei pagamenti comunitari, che l'avrebbero vista contributore netto a causa delle sue scarse possibilità di accesso alla PAC⁵, e avrebbe ottenuto risorse per i suoi numerosi territori soggetti a declino industriale che necessitavano politiche di riconversione. Nacque così la politica regionale comunitaria, con la creazione di un'apposita direzione della Commissione Europea nel 1968 e, nel 1975, di uno strumento di finanziamento, il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR)⁶.

La politica regionale introdusse nuovi paradigmi per l'analisi territoriale grazie ad un metodo di determinazione della quota di finanziamenti spettanti a ciascuno stato membro (SM) e, conseguentemente, a ciascuna regione⁷, basata sul livello di sviluppo territoriale. Sebbene già nella distribuzione dei finanziamenti all'agricoltura venisse operata una distinzione tra le tipologie di sviluppo agricolo (piccoli o grandi fondi e piccole o grandi aziende), la definizione e misurazione dello sviluppo regionale presentava maggiori difficoltà poiché determinato da un insieme di fattori (geomorfologici, storici, politici, culturali, etc.) che nulla avevano a che vedere con l'omogeneità di quelli utilizzati per la definizione dello sviluppo di uno specifico settore come nel caso dell'agricoltura. Già agli albori della politica regionale, nello studio *Note sulla politica regionale della Comunità*, presentato dalla Commissione Europea (CE) alla fine degli anni Sessanta, si individuavano quattro tipi di *regioni-problema*, quelle in ritardo di sviluppo, quelle in declino economico, quelle frontaliere e quelle affette da

³ Si fa qui riferimento al Preambolo del TCEE nella parte in cui recita "SOLLECITI di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite".

⁴ In ambito negoziale l'Italia ha sostenuto la Gran Bretagna su tali temi sia per la prospettiva di vantaggi anche per le proprie politiche sia per assumere un ruolo più rilevante nel contesto internazionale. Sul ruolo dell'Italia nel processo di integrazione europea si veda Varsori (2010).

⁵ Non solo l'agricoltura non era particolarmente importante nella formazione del PIL della Gran Bretagna, ma i suoi fitti scambi con i territori del Commonwealth, che le garantivano scambi vantaggiosi in ambito alimentare, sarebbero stati messi in pericolo dall'imposizione della Tariffa Esterna Comune. Per approfondimenti sul tema ed un'ampia bibliografia si veda Varsori (2010).

⁶ La base giuridica sulla quale fu istituito il FESR è l'art 235 del TCEE.

⁷ A livello comunitario non tutti gli Stati membri adottano lo stesso schema amministrativo di ripartizione del territorio, per tale motivo, è stata creata una classificazione per equiparare circoscrizioni di diversi Paesi tra loro. La Nomenclatura delle unità statistiche (NUTS) si compone di tre livelli a seconda della popolazione residente. Gli Stati Membri sono classificati come NUTS1, successivamente vi sono i NUTS2, che in Italia equivalgono alle regioni, e i NUTS3, che erano rappresentati dalla dimensione provinciale.

disoccupazione strutturale⁸. Da questo dossier nacque la consapevolezza che il successo del Mercato Comune avrebbe potuto essere pregiudicato dall'esistenza di squilibri regionali e che questi avrebbero persino potuto acuirsi con l'implementazione delle politiche comunitarie prevalenti (che miravano a rafforzare soltanto alcuni settori e alcune *policies*⁹).

Fu a Parigi, nel 1972, che, tra i leader europei, venne formalmente superata la visione neoclassica dello sviluppo secondo la quale il libero scambio riequilibra automaticamente le disparità regionali. Proprio in tale occasione, i Capi di Stato e di Governo dei sei Paesi Membri della Comunità, commissionarono alla CE uno studio su come funzionassero le proprie politiche nazionali dedicate allo sviluppo regionale. Il risultato dello studio venne presentato un anno dopo e prese il nome di *Rapporto Thompson*. Le indicazioni date dalla Commissione in questo documento si concretizzarono, nel 1975, nell'istituzione di uno strumento di finanziamento della politica regionale, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), cui era affidato il compito di finanziare, aggiuntivamente ai fondi stanziati da ciascuno Stato Membro, gli interventi di sviluppo regionale decisi a livello nazionale. Operativamente, il FESR finanziava, con contributi a fondo perduto, attività produttive e le serventi infrastrutture pubbliche. In questa prima fase della politica regionale, sebbene l'erogazione dei contributi fosse subordinata all'inclusione degli interventi in un Programma di Sviluppo Regionale¹⁰, il sistema risultava completamente dipendente dalle scelte di ciascuno SM, sia per quanto riguarda l'identificazione dei territori sottosviluppati che per l'individuazione degli interventi. La Commissione, infatti, decideva il contributo da assegnare in funzione "dell'intensità relativa dello squilibrio economico che [colpiva] la regione in cui [aveva] luogo l'investimento"¹¹ sulla base dei dati forniti dallo SM stesso. Inoltre, nonostante agli SM fosse richiesto, come si evince dal considerando n. 11 del preambolo del regolamento FESR¹², di non ridurre i propri sforzi finanziari in tema di sviluppo regionale e di integrare le politiche esistenti con i fondi comunitari, in parte

⁸ Per la trattazione completa dell'evoluzione della politica regionale comunitaria si veda Bruzzo, Domorenok (2009), pp. 127 – 277.

⁹ Le principali politiche a livello comunitario miravano infatti a rafforzare il settore dell'agricoltura, molto rilevante in Francia, e la politica commerciale.

¹⁰ Tale prescrizione segnava un primo passo verso la logica della programmazione degli interventi sebbene la dimensione cardine fosse ancora quella del progetto.

¹¹ Reg. CEE n. 724/75, art.5, par.1.

¹² Reg. CEE n. 724/75.

l'effetto del nuovo fondo fu proprio quello di andare a coprire spese prima sostenute dagli SM. Per questo motivo, negli anni che vanno dal 1977 al 1986, vennero messi in campo una serie di gradualisti correttivi che permisero alla Commissione Europea di incidere, seppur in minima parte, sugli obiettivi perseguiti dagli SM in attuazione della politica regionale. Il regolamento FESR n.214 del 1979, infatti, introdusse il “fuori quota”, un ammontare pari al 5% della dotazione complessiva FESR che la CE poteva utilizzare autonomamente per il finanziamento di specifiche azioni. Tale misura fu superata, nel 1984, dalla previsione di specifiche Iniziative Comunitarie¹³ e dal *sistema delle forcelle* che prevedeva “un limite minimo e massimo di finanziamenti fissato per ogni Stato per periodi di tre anni, per cui la complessiva dotazione finanziaria veniva distribuita fra i vari paesi destinatari in funzione dell'attuazione delle priorità e dei criteri stabiliti a livello comunitario”¹⁴. Successivamente, nel 1985, vennero introdotti i Programmi Integrati Mediterranei (PIM), specifiche azioni comunitarie che integravano interventi comunitari e nazionali a favore delle regioni del Mediterraneo che, in quel periodo, soffrivano le conseguenze negative in tema di concorrenza sulle produzioni agricole dovute al terzo allargamento della Comunità¹⁵. Proprio tale iniziativa permette di evidenziare il carattere di compromesso che ha caratterizzato la politica regionale comunitaria in questa prima fase, lo scopo compensativo dei finanziamenti per lo sviluppo regionale era evidente già in sede di negoziato di pre-adesione con la Gran Bretagna ed è rimasto sostanzialmente invariato fino alla metà degli anni Ottanta. L'introduzione della politica regionale come “merce di scambio” si era resa, infatti, necessaria per “acquisire il consenso dei Paesi più deboli nei confronti delle altre politiche comunitarie” (ad esempio quella commerciale o quella agricola) che avvantaggiavano i Paesi più forti, si trattava quindi di una sorta di “indennizzo per i costi che il processo di integrazione stava imponendo”¹⁶.

A metà anni Ottanta era ormai maturata, a livello europeo, la consapevolezza che le misure messe in campo a favore delle regioni meno sviluppate non avevano dato i risultati sperati e che le politiche attuate in via prioritaria della Comunità avevano effetti

¹³ Si trattava di Programmi Comunitari (PIC) e Programmi nazionali di interesse comunitario (PNIC), iniziative pluriennali finalizzate al perseguimento di obiettivi della Comunità.

¹⁴ Bruzzo, Domorenok (2009), p. 131.

¹⁵ Il 1° gennaio 1986 la Spagna e il Portogallo entrarono a far parte della CEE.

¹⁶ Bruzzo, Domorenok (2009), p. 132. Si noti che la scarso accesso ai finanziamenti comunitari da parte delle regioni meno sviluppate dipendeva anche da una minore capacità operativa delle relative Amministrazioni pubbliche (ibidem, p. 131).

nulli o addirittura negativi sulle regioni più periferiche, ossia su quelle più lontane dal “cuore” del continente. Ancora una volta, il rischio che le disparità regionali potessero compromettere la realizzazione del mercato interno portò al rafforzamento della politica regionale in un’ottica di “contro-bilanciamento”¹⁷. L’occasione per esplicitare l’importanza che la politica regionale andava assumendo si presentò con l’approvazione dell’Atto Unico Europeo (AUE)¹⁸ nel quale, a fronte di un rafforzamento del processo di integrazione economica della Comunità attraverso il completamento del mercato interno entro il 1992, venne formalizzata una nuova competenza della CEE, la *coesione economica e sociale*¹⁹. La base giuridica di tale politica divenne, quindi, un intero Titolo del TCEE (così come novellato dall’AUE) composto di cinque articoli (dal 130A al 130E). La Comunità introduceva tra i propri fini quello di promuovere uno sviluppo armonioso rafforzando la coesione economica e sociale e in particolare riducendo il divario tra le diverse regioni²⁰. Per attuare tale proposito, vennero indicati come strumenti quelli che, per la prima volta, furono accomunati e chiamati *Fondi Strutturali* (FS): il FESR²¹, il FSE e il FEOGA sezione orientamento - associati dal comune scopo di adeguare le strutture della CEE per agevolare uno sviluppo armonioso. A questo importante segnale politico seguì, nel 1988, una riforma organica dei fondi strutturali che, a partire dal periodo di programmazione 1989 – 1993, introdusse importanti novità volte a ridurre l’inefficienza della politica regionale comunitaria²². I principi sui quali si incardinò la riforma erano quattro, i) la *concentrazione degli interventi* su cinque obiettivi prioritari²³, ii) la *partnership* tra CE, SM, autorità regionali e locali e

¹⁷ Bruzzo, Domorenok (2009), p. 134.

¹⁸ L’Atto Unico Europeo, firmato dai membri della CEE il 28 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1 luglio 1987, è uno dei primi Trattati che negli anni andarono a modificare il TCEE.

¹⁹ Era questo il nome del titolo V del TCEE come novellato dall’Atto Unico Europeo.

²⁰ Atto Unico Europeo, art. 130A.

²¹ Il FESR trova fondamento nell’art. 130C dell’AUE.

²² Si rileva che, per la prima volta, i tre fondi avevano dei regolamenti comuni: il n. 2052/88 “*relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti*”, statuiva le missioni e il funzionamento base dei FS, il n. 4253/88 per il coordinamento tra Fondi che mirava a implementare un approccio integrato.

²³ Gli obiettivi erano:

Ob. 1: promuovere lo sviluppo e l’adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo;

Ob. 2: riconvertire le regioni, regioni frontaliere o parti di regioni (compresi i bacini d’occupazione e le comunità urbane) gravemente colpite dal declino industriale;

Ob. 3: lottare contro la disoccupazione di lunga durata;

Ob. 4: facilitare l’inserimento professionale dei giovani;

Ob. 5: nella prospettiva della riforma della politica agricola comune, a) accelerare l’adeguamento delle strutture agrarie, b) promuovere lo sviluppo delle zone rurali.

stakeholders locali nella scelta, attuazione e controllo delle attività da svolgere, iii) un nuovo sistema di *programmazione* degli interventi che, per la prima volta, accentua la funzione programmatica delle autorità locali e segna il passaggio dall'approccio per progetti a quello strategico²⁴, e infine iv) l'*addizionalità* delle risorse comunitarie rispetto a quelle nazionali e regionali già stanziare per la politica regionale. Dai cinque obiettivi individuati dalla riforma (si veda nota in calce) si intuisce quali fossero, a livello europeo, i fattori ritenuti causa del sottosviluppo e come, in una catena di causa-effetto, i FS fossero mirati a finanziare ciascuno obiettivi dedicati: il FESR promuoveva i primi due, il FSE il terzo e il quarto e la sezione orientamento del FEAOGA il 5a e il 5b. In questa fase la Comunità iniziava a intervenire in maniera coordinata sulle *strutture* necessarie allo sviluppo: quelle funzionali all'industria e all'infrastrutturazione, quelle a sostegno delle politiche sociali e del lavoro e quelle a favore delle aree rurali. Se da un lato il coordinamento dei FS rappresenta la più importante innovazione dal punto di vista politico e di omogeneizzazione delle *policies* per lo sviluppo degli SM, dall'altro lato i principi di partenariato e di programmazione, strettamente legati tra loro, sono la più importante riforma nell'ambito della *governance* gestionale dei Fondi. Tali principi, infatti, attraverso meccanismi "tecnici" di gestione dei finanziamenti, hanno avuto l'effetto di responsabilizzare tutti i livelli di governo (dal quello europeo a quello locale) e di coinvolgere, in decisioni politicamente rilevanti, la società civile organizzata. Dato che le forti resistenze nazionali a una maggiore integrazione politica europea portavano a mantenere istituzioni da sempre accusate di deficit democratico, la burocrazia europea *europeista* utilizzò il principio di partenariato per bypassare il problema e instaurare un dialogo diretto con i territori attraverso la concertazione di tutte le politiche "regionalizzabili". La traduzione pratica di questi principi, molto complessa per il gran numero di attori coinvolti e per la novità che rappresentava, ebbe come effetto quello di rafforzare il ruolo degli attori locali che venivano coinvolti e responsabilizzati grazie alla loro partecipazione alla filiera della programmazione²⁵. Nei dieci anni che seguirono questa riforma furono fatti progressivi aggiustamenti, venne integrato ai fondi strutturali lo Strumento Finanziario di

Reg. CEE n. 2052/88 Art. 1.

²⁴ Attuato attraverso programmi strategici dai quali discendono poi i progetti e gli interventi.

²⁵ È importante rilevare che le regioni più svantaggiate scontavano le difficoltà dovute ad una scarsa capacità amministrativa delle autorità locali.

Orientamento per la Pesca (SFOP)²⁶, furono rafforzati i principi della partnership e dell'addizionalità, venne aumentato il budget a disposizione della politica di coesione (in particolare per le regioni in ritardo di sviluppo) e, nel 1992, con il Trattato di Maastricht, venne introdotto il Fondo di Coesione²⁷. Fu un periodo di grande operosità per la Commissione Europea (sotto la guida di Jacques Delors) e di grandi sperimentazioni. Ancora una volta, il motore della politica regionale europea era il bilanciamento degli scompensi derivanti dalle altre politiche e, in particolare, la preparazione degli SM alla sempre più stretta integrazione economica. Sono questi, infatti, gli anni in cui tale processo subisce un'accelerazione importante, dal Mercato Comune istituito agli albori della Comunità, si era passati, con l'AUE, al Mercato Interno, in cui alle misure di integrazione negativa (quali, ad esempio, il divieto di imporre dazi) si sommano a quelle positive, e infine al Mercato Unico. La traiettoria tracciata era chiara, si stava preparando il terreno per la moneta unica e la convergenza delle economie territoriali doveva necessariamente essere accelerata. Proprio per raggiungere questo obiettivo, gli SM, e in particolare quelli più in ritardo di sviluppo, erano tenuti a fare numerosi sacrifici per adeguare le proprie finanze ai criteri stabiliti dal nuovo progetto, tanto che le misure intraprese obbligavano a tagliare la spesa pubblica e dunque anche i trasferimenti per le politiche di sviluppo. Fu proprio per questo motivo che la CE decise di aumentare il budget a disposizione dei FS e di aiutare i paesi più arretrati con l'istituzione del Fondo di Coesione. Inoltre, alla fine del 1992, per agevolare gli SM nell'opera di sostegno ai territori meno sviluppati, la CE variò "l'elenco delle regioni destinarie degli interventi" dando una maggior flessibilità nella "determinazione dei criteri di ammissibilità"²⁸. Un'altra importante novità fu l'aggiunta di un nuovo obiettivo (Ob.6), a favore delle aree a bassa densità abitativa²⁹, avvenuta nel 1995 in occasione dell'adesione di Svezia, Finlandia e Austria, che, per conformazione territoriale, contavano molte aree periferiche scarsamente abitate e dunque soggette a specifiche problematiche. Il tema della permanenza della popolazione in aree periferiche, lontane dai servizi e soggette a spopolamento, era già stato oggetto di

²⁶ Reg. CE 2080/93.

²⁷ Venne istituito dall'articolo 130D e, grazie ad esso, furono raddoppiati gli stanziamenti a favore degli SM il cui PIL pro capite risultava inferiore al 90% della media comunitaria. Il suo scopo era la realizzazione di infrastrutture per comunicazioni e trasporti e per la difesa dell'ambiente. Inizialmente ne beneficiarono Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo.

²⁸ Bruzzo, Domorenok (2009), p. 145.

²⁹ L'Ob.6 vantava una quota dello 0,5% delle risorse complessive.

attenzione della Comunità che, con la direttiva 75/268/CEE, aveva previsto la possibilità per gli SM di istituire un regime agevolato di aiuti a favore delle aree di montagna (o delle aree non montane ma particolarmente svantaggiate dal punto di vista geomorfologico) in cui l'agricoltura e l'attività lavorativa in generale fossero meno remunerative che nelle altre regioni della Comunità. Già allora, nel 1975, era chiaro il principio per cui i costi ambientali e sociali dell'abbandono di talune zone del territorio sarebbero stati molto più alti della somma delle sovvenzioni che avrebbero reso non svantaggiosa la permanenza della popolazione locale. Accanto a questi massicci interventi programmati e gestiti a livello nazionale e regionale, la Commissione diede vita a numerose azioni innovative attraverso Iniziative Comunitarie (cui era riservata una quota del 9% dei FS) in diversi ambiti, dalla cooperazione transfrontaliera, alle PMI, all'ambiente, alle aree urbane. Tra le più rilevanti per il tema qui trattato si ricordano LEADER, (*Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*) dedicato allo sviluppo delle aree rurali, e URBAN, che interveniva per fronteggiare alcune situazioni critiche tipiche delle aree urbanizzate. A questo periodo di forti innovazioni volte a sostenere il completamento del Mercato Unico e l'introduzione della moneta unica europea, seguì un'evoluzione delle priorità comunitarie e un incremento del livello di integrazione europea accettato dai vari SM. Per affrontare sfide sempre nuove, infatti, negli anni 2000 si concretizza quella che viene chiamata comunemente *Europa a due velocità*. Con la scelta di Regno Unito e Danimarca di esercitare il diritto di *opt out*³⁰ e di mantenere le proprie valute nazionali al posto di adottare l'Euro, fu chiaro che la scelta politica era di garantire una Comunità inclusiva senza forzare eccessivamente la delega di poteri da parte degli SM. Tale decisione fu presa anche in base alla previsione dell'ampio allargamento a est che sarebbe avvenuto nel 2004. L'introduzione dell'Euro e la quasi contestuale apertura della Comunità ai paesi dell'est Europa, lontani dalla tradizione occidentale per valori e livelli di sviluppo, avrebbero, infatti, avuto effetti economici non trascurabili³¹. In questo contesto fu realizzata la

³⁰ Questo concetto viene efficacemente spiegato nel glossario del sito <http://eur-lex.europa.eu> con questa definizione "ad alcuni paesi dell'Unione europea (UE) è concesso il cosiddetto «opting out», ovvero uno strumento atto a garantire che quando un paese non vuole associarsi agli altri con riguardo a un particolare settore della politica dell'Unione, può non partecipare, evitando una situazione di stallo generale".

³¹ Ad esempio la libera circolazione dei capitali avrebbe portato ad una più ampia scelta in tema di localizzazione degli investimenti col rischio che il beneficio andasse a favore delle sole regioni più forti. Inoltre, l'impossibilità di utilizzare la leva del cambio, e dunque di operare svalutazioni competitive,

seconda importante riforma dei Fondi Strutturali, passata alla storia col nome di “Agenda 2000”³² dal titolo della Comunicazione della CE sulle prospettive evolutive della Comunità nel periodo 2000 – 2006. La nuova riforma prevedeva un periodo di programmazione dei FS di sette anni (2000 – 2006) e aveva come obiettivi di migliorare l’efficacia degli interventi (scarsa a causa dell’eccessiva frammentazione e degli elevati costi di gestione) e di garantire un’equa redistribuzione delle risorse per lo sviluppo regionale, soprattutto in una fase storica caratterizzata da un così importante allargamento (che in quegli anni era vissuto come priorità politica che avrebbe portato a un’Europa più forte e competitiva). Tale problema fu risolto grazie al rafforzamento di appositi strumenti di pre-adesione³³ e alla quantificazione preventiva delle risorse da destinare ai paesi entranti. Diversamente, per quanto riguarda l’efficacia degli interventi, vennero rafforzati alcuni principi già presenti nella gestione dei FS, primo tra tutti la concentrazione su un numero ridotto di obiettivi, che, grazie anche a una nuova zonizzazione del territorio, portò a incanalare la maggior parte risorse verso un numero più ridotto di cittadini. Il forte divario di sviluppo, accentuato dalle dinamiche economiche descritte in precedenza, rendeva necessario che una maggior quantità di risorse intervenisse nelle zone più arretrate della Comunità. Questo fine fu tradotto in una riduzione delle aree ammissibili all’obiettivo 1 “Promuovere lo sviluppo e l’adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo” alle sole regioni (livello NUTS2) in cui il PIL pro capite era inferiore al 75% della media europea e a quelle che nel periodo 1994 – 1999 rientravano nell’obiettivo 6 (aree a bassa densità di popolazione). L’Obiettivo 1, che da solo convogliava circa il 70% dei FS, era finanziato da tutti i quattro Fondi (FESR, FSE, FEOGA sezione orientamento e SFOP), programmato attraverso lo strumento del *Quadro Comunitario di Sostegno* (documento concertato tra SM e Commissione Europea che conteneva strategie, priorità d’azione, obiettivi specifici e risorse finanziarie) e, successivamente, attuato attraverso *Programmi Operativi* approvati dalla CE. La motivazione di uno sforzo

avrebbe minato la possibilità degli Stati di intervenire con misure anticicliche e ciò avrebbe definitivamente cambiato i rapporti economici tra i paesi a moneta forte e quelli a moneta debole. Per approfondimenti Bruzzo, Domorenok (2009), pp.152 – 153.

³² Fu approvata dal Consiglio Europeo di Berlino nel marzo del 1999.

³³ Si tratta di ISPA (strumento strutturale di pre-adesione) a tema infrastrutture di trasporto e ambiente, SPARAD (programma speciale di accesso per l’agricoltura e lo sviluppo rurale) e PHARE, strumento di assistenza per Polonia e Ungheria finalizzato alla ristrutturazione delle loro economie, strumento esteso poi a molti altri paesi di nuova adesione.

programmatorio e attuativo di tali dimensioni, diversamente da quanto previsto per gli obiettivi 2 e 3, era l'ingente quantità di risorse che venivano destinate all'obiettivo 1. La scelta di finanziarie prioritariamente le regioni in situazione di grave sottosviluppo risulta evidente anche dal mantenimento (contestato dall'Italia che non vi poteva accedere) del Fondo di Coesione, di cui continuavano a beneficiare gli SM con PIL pro capite inferiore al 90% della media della Comunità (Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo)³⁴. L'obiettivo 1 finanziava interventi volti a dotare le regioni sottosviluppate delle infrastrutture necessarie per rendere vantaggioso investirvi e, di conseguenza, instaurarvi delle attività economiche che innescassero il volano dello sviluppo. Il Fondo di Coesione era, invece, dedicato agli Stati e finanziava interventi di interesse comune in tema di ambiente e di trasporti "individuati dagli SM nell'ambito degli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete trans-europea dei trasporti"³⁵. L'obiettivo 2 era finanziabile da FESR e FSE, ricomprendeva i precedenti Ob. 2 e 5b (e dunque le aree con difficoltà strutturali in ambito di riconversione industriale e di diversificazione economica non ammissibili all'obiettivo 1) ed era il secondo obiettivo *territoriale* della programmazione 2000 - 2006. La zonizzazione elaborata in questo campo risulta interessante per il criterio adottato: il filo conduttore, infatti, non è più (soltanto) il PIL, ma la condizione di vita di una comunità di persone che, se non sostenuta e incentivata, avrebbe potuto scegliere di abbandonare il territorio. Le zone comprendevano, nello specifico, aree soggette a mutamenti socio economici nei settori dell'industria e dei servizi (per le quali veniva utilizzato un panel di indicatori inerenti alla variazione della disoccupazione), zone rurali (individuate in base alla densità di popolazione e al tasso medio di disoccupazione), zone dipendenti dalla pesca e zone urbane (per le quali, oltre al tasso di disoccupazione, venivano usati indicatori di povertà, degrado ambientale, criminalità e livello di istruzione). L'obiettivo 3, che finanziava, con il solo FSE, l'ammodernamento e l'adeguamento dei sistemi di istruzione, raccoglieva circa il 12% dei FS ed era attuato con *criterio settoriale*, permetteva cioè a tutte le regioni della Comunità, purché non beneficiarie dell'Ob. 1, di essere potenzialmente eleggibili al finanziamento. In conclusione, quindi, i fondi assegnati ai due obiettivi regionali

³⁴ Va tuttavia rilevato che, per porre dei limiti alla possibilità di cumulo e come garanzia di equità nei confronti dei Paesi che non ne beneficiavano, l'intensità dell'aiuto comunitario complessivo ricevuto da un singolo Paese non poteva superare il 4% del PIL nazionale.

³⁵ Bruzzo, Domorenok (2009), p. 170.

venivano ripartiti tra SM in base alla popolazione ammissibile, alla prosperità regionale e nazionale e alla “gravità relativa di alcuni problemi strutturali quali il tasso di disoccupazione”³⁶, mentre i finanziamenti per l’obiettivo 3 si basavano, oltre che sulla popolazione ammissibile, su indicatori inerenti all’occupazione e all’istruzione. È importante citare, inoltre, l’esistenza di un supporto transitorio per le regioni “situate nelle zone ammissibili agli obiettivi regionalizzati nel periodo 1994-1999, ma non più ammissibili nel 2000-2006 all’obiettivo n. 1”³⁷ chiamato “*phasing-out*”. Vengono infine mantenute le più importanti iniziative a gestione direttamente dalla CE le cui nuove versioni vengono chiamate INTERREG III, URBAN II, LEADER+ ed EQUAL. L’impianto strutturale di base della programmazione 2000 – 2006 venne trasportato nel seguente periodo senza grossi stravolgimenti anche perché l’attenzione degli SM era puntata più sulla dotazione finanziaria e su altri grandi temi dettati dall’agenda politica che non su procedure tecniche. La programmazione 2007 – 2013 discese, infatti, da due nuove importanti strategie, quella di Lisbona del 2000 e quella di Göteborg del 2001, riguardanti rispettivamente le politiche economiche e sociali e le politiche ambientali e di promozione dello sviluppo sostenibile. Accanto a questi grandi temi, che avrebbero caratterizzato gli ambiti di investimento dei FS, si svolse il negoziato, non di minor importanza, sulle risorse finanziarie da destinare alla politica regionale. All’inedito aumento dei Paesi componenti la Comunità corrisposero, come era prevedibile, le pressanti richieste degli Stati Membri che ne avrebbero pagato le conseguenze in termini di finanziamenti ricevuti. Inoltre, in tale situazione, il bilanciamento tra la convergenza, da un lato, e la competitività e le liberalizzazioni, dall’altro lato, si fece sempre più difficile e delicato. Sull’ipotetico *trade-off* tra politiche della concorrenza e della competitività e finanziamenti per la coesione si è dibattuto molto a livello internazionale, il tema è troppo vasto per essere affrontato in questa sede quindi ci si limiterà a constatare che le azioni della CE lasciano intuire una continua ricerca dell’equilibrio tra le due *policies*. La CE, infatti, aveva stabilito che, per il periodo di programmazione 2007-2013, i FS sarebbero andati a sostegno della strategia di Lisbona, riconducibile alle politiche di competitività, e che l’unità territoriale di riferimento sarebbe stata la regione (NUTS2), azione riconducibile alle politiche di convergenza che avrebbe dovuto avere l’effetto di spostare l’eventuale *trade-off* al livello locale, sub-

³⁶ Bruzzo, Domorenok (2009), p. 161.

³⁷ CE (2007), p. 13.

regionale. Sul tema, sempre attuale, le opinioni di critici e studiosi sono molteplici e qui ci limiteremo a notare come le diverse *policies* interagiscano tra loro a livello comunitario. Per coniugare, infatti, coesione e competitività, nel periodo 2007 – 2013, fu creato un unico regolamento generale per i FS che comprendeva le norme comuni a FESR, FSE e Fondo di Coesione. In tale regolamento, in particolare, viene fornito un approccio strategico alla programmazione dei Fondi e un'impostazione semplificata e condivisa della gestione³⁸. Inoltre, per il periodo 2007-2013, vengono ulteriormente concentrati gli investimenti attraverso la creazione di tre obiettivi all'interno dei quali venivano ricompresi tutti gli aiuti: Obiettivo *Convergenza* (che comprende le regioni del precedente Ob.1), finanziato da FESR, FSE e Fondo di Coesione, *Competitività Regionale e Occupazione* (che comprende i vecchi Ob. 2 e 3), finanziato da FESR E FSE, e *Cooperazione Territoriale Europea* (che riprende e amplia l'iniziativa Interreg), finanziato dal FESR. In questo periodo, i programmi Urban e Equal vengono integrati nei primi due obiettivi, LEADER viene incluso nel nuovo fondo per lo sviluppo rurale, il FEASR³⁹, che da questo periodo sostituirà il FEAOG, e infine lo Strumento per la Pesca verrà trasformato nel Fondo Europeo per la Pesca (FEP)⁴⁰. La grande novità di questa programmazione è la scomparsa delle cosiddette *zonizzazioni*, dalle quali era caratterizzato il precedente Ob. 2, a favore di un ampliamento delle aree potenzialmente beneficiarie dei FS: se, infatti, le regioni "convergenza" continuavano a essere quelle con PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria, le regioni "Competitività Regionale e Occupazione" erano potenzialmente tutte quelle non rientranti nell'Ob. Convergenza. Vengono inoltre mantenuti regimi transitori speciali "per le regioni di livello NUTS 2 precedentemente coperte dall'obiettivo n. 1 ma con un PIL superiore al 75 % del PIL medio dell'EU-15 (il cosiddetto «phasing-in») e per le regioni che sarebbero state ammissibili all'obiettivo «Convergenza» se la soglia fosse stata mantenuta al 75 % del PIL medio dell'EU-15 invece di quello dell'EU-25"⁴¹ (phasing-out). Sebbene in questo periodo sia stata attuata un'ulteriore concentrazione delle risorse sulle regioni più in ritardo di sviluppo (più dell'ottanta per cento è andato all'Ob.

³⁸ Agli SM viene data maggiore autonomia nella gestione, nella definizione delle spese ammissibili e nei controlli (CE (2007), p. 7).

³⁹ Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale.

⁴⁰ Si fa notare che FEASR e FEP poggiano su basi giuridiche proprie e non vengono ricompresi tra i FS (CE (2007), p. 11).

⁴¹ CE (2007), pp. 13, 18.

Convergenza) i nuovi paesi entranti hanno beneficiato “soltanto” del 51% del totale dei finanziamenti grazie a nuovi criteri sui tetti massimi di finanziamenti ricevibili.

Infine, anche sul lato della programmazione la parola d'ordine è *semplificare*, come viene efficacemente mostrato dalla Figura 1.

Figura 1 – Approccio strategico e programmazione nei periodi 2000-2006 e 2007-2013

Approccio strategico e programmazione		
2000-2006 (fasi per l'obiettivo n. 1 a titolo d'esempio)		2007-2013
1. Piano di sviluppo presentato dallo Stato membro		1. Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione proposti dalla Commissione, adottati dal Consiglio, previo parere conforme del Parlamento europeo
2. Quadro comunitario di sostegno definito e adottato dalla Commissione in base al piano di sviluppo		2. Quadro di riferimento strategico nazionale (QRSN) proposto dallo Stato membro nel rispetto del principio di partenariato e rispecchiando le priorità dell'Unione; decisione della Commissione in merito ad una parte del QRSN
3. Programmi operativi proposti dallo Stato membro o dalla regione; decisione della Commissione		3. Programmi operativi (PO) proposti dallo Stato membro o dalla regione; decisione della Commissione
4. Documento unico di programmazione adottato dalla Commissione, riprende il quadro comunitario di sostegno e i programmi operativi		
5. Complemento di programmazione elaborato dagli Stati membri ad integrazione dei punti 3 e 4		

Fonte: CE (2007), p. 29.

Per quanto riguarda il processo di programmazione, per entrambi i periodi sopra rappresentati, viene previsto che i P.O. siano articolati in assi prioritari i quali, a loro volta, presentano obiettivi specifici che determinano gli ambiti di investimento del programma⁴². Tale struttura si affianca a un ulteriore rafforzamento del partenariato al fine di coinvolgere il maggior numero possibile di *stakeholders* locali (tra cui, ad esempio, le organizzazioni di rappresentanza della società civile e degli interessi

⁴² Per il periodo 2007-2013 gli assi prioritari sono: ricerca e sviluppo tecnologico, innovazione e imprenditorialità, società dell'informazione, trasporti, energia, protezione dell'ambiente, investimenti nel capitale umano, politica del mercato del lavoro e un maggiore adeguamento dei lavoratori e delle imprese (CE (2007), p. 6).

ambientali) in tutte le fasi: dalla programmazione, dall'attuazione, alla sorveglianza alla valutazione.

2 L'approccio LEADER e le politiche per le aree urbane fino al 2013

Nel novero della storia delle politiche regionali e regionalizzate della Comunità Europea non si possono tralasciare due importanti filoni di policy che, negli anni, hanno assunto sempre più importanza sia per temi affrontati e territori coinvolti che, soprattutto, per l'approccio e i metodi attuativi utilizzati. Si tratta delle politiche per le aree rurali e per le aree urbane che hanno ispirato, fin dagli anni Settanta, due tra le più importanti Iniziative Comunitarie, LEADER e URBAN. Ciò che rileva ai fini dell'argomento qui trattato non sono tanto le tematiche affrontate dalle suddette Iniziative, alle quali si faranno solamente alcuni cenni, e i numerosi strumenti di *soft law* che hanno contribuito a costruire, quanto i criteri di identificazione delle aree interessate (e dunque l'accoppiamento di determinate tipologie di territori a specifiche problematiche) e il metodo attuativo.

Le politiche comunitarie a favore delle città assumono rilievo dalla fine degli anni Ottanta quando, nel periodo di programmazione 1989-1993, viene avviata la prima Iniziativa Comunitaria a loro favore, i Progetti Pilota Urbani (PPU). I PPU erano finanziati dalla Commissione Europea con fondi FESR, sotto forma di azioni pilota e con lo scopo sostenere le autorità locali nella ricerca di soluzioni innovative per riequilibrare situazioni di disagio e di svantaggio (dovute soprattutto alla repentina crescita delle città). Una delle caratteristiche dei PPU era la creazione di un partenariato pubblico-privato “come condizione essenziale per l'attuazione dei progetti”⁴³. Gli esiti di questa iniziativa furono differenti da città a città e videro, quali fattori determinanti per il proprio successo, la presenza di determinate caratteristiche del partenariato e degli attori locali coinvolti. Se da un lato, ad esempio, il successo dell'iniziativa era accompagnato dalla preesistenza di una strategia di sviluppo o da una forte determinazione degli attori locali, dall'altro le criticità erano legate al metodo di interazione tra *stakeholders* locali come pure alla scarsa considerazione dei differenti tempi di attivazione necessari a organizzazioni di diversa natura per garantire una reale partecipazione al partenariato. Delle lezioni imparate dai PPU, dopo aver considerato gli

⁴³ Bruzzo, Domorenok (2009), p. 199.

aspetti sia positivi che negativi, la CE diede vita all'iniziativa URBAN, che, dopo il successo delle sue due edizioni, portò le *policies* per le città ad essere integrate agli obiettivi *mainstream* della programmazione⁴⁴. Il percorso di URBAN, iniziato nel 1994 e finito nel 2006, ha visto sedimentarsi tre diversi trend. Anzitutto l'attenzione sempre maggiore data alle città, anche in fase di attuazione delle altre politiche comunitarie, ha portato a declinare degli interventi finanziati dalla politica di coesione a favore dei centri urbani e del riequilibrio tra città europee. In secondo luogo, la difficoltà di dipanare la matassa causa-effetto dell'approccio settoriale alle problematiche urbane ha condotto ad un metodo di integrazione che permetteva di affrontare i problemi attraverso politiche, azioni e progettualità intersettoriali, intervenendo così contemporaneamente sui diversi fattori-causa, e di costruire un partenariato più inclusivo possibile attraverso il coinvolgimento trasversale degli attori interessati (sia i diversi livelli di governo, sia le diverse organizzazioni locali). Il partenariato, infatti, assieme alla visione integrata dei problemi, è uno dei fattori che hanno portato ad affrontare in maniera sempre più compiuta e complessa le diverse dimensioni dello sviluppo urbano (quella economica, ambientale, pianificatoria, sociale, etc.) portando al successo questa iniziativa. Il terzo trend è l'introduzione di analisi di *benchmarking* (confronto e diffusione di buone pratiche) scaturito dalla combinazione di i) coinvolgimento a livello gestionale e conseguente responsabilizzazione delle autorità cittadine e ii) creazione di reti transnazionali di città partecipanti al programma. L'attività di *benchmarking* tra città ha assunto sempre maggior importanza tanto che, a partire dal 2002 a tutt'ora in essere, è stata sostenuta attraverso URBACT, un programma creato ad hoc per alimentare ed implementare il network delle città che avevano partecipato ad URBAN, giunto alla sua ultima edizione nel periodo 2000-2006. Ad oggi le politiche per le città sono pienamente integrate e valorizzate nella programmazione dei fondi SIE e l'approccio partenariale e intersettoriale continua ad essere cardine di tale policy, come si vedrà a proposito della Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile 2014-2020 descritta nelle sezioni successive.

La cultura dell'approccio territoriale e integrato alle politiche locali è derivata sia dalle esperienze in ambito urbano che da quelle in ambito rurale. Queste aree, infatti, fin dal

⁴⁴ L'integrazione negli obiettivi generali della programmazione avvenne a partire dal periodo 2007-2013.

1991, sono state interessate dall'Iniziativa Comunitaria LEADER che, a complemento delle azioni settoriali a favore dell'agricoltura, aveva il compito di promuovere uno sviluppo che valorizzasse le altre risorse endogene del territorio, dall'ambiente al turismo all'artigianato, in modo integrato e sostenibile. La finalità di LEADER era dunque sostenere, in aree a prevalenza agricola, la diversificazione delle attività economiche e la valorizzazione e la tutela dell'ambiente rurale attraverso il coinvolgimento diretto, e quindi con l'attivazione di un processo di responsabilizzazione, degli attori locali. Le caratteristiche principali di tale iniziativa erano la complementarietà rispetto alle azioni della politica di coesione e della PAC e il metodo concertato e partenariale. Il partenariato, a differenza di quanto accadeva con URBAN, si doveva avvalere di un'apposita struttura gestionale, il Gruppo di Azione Locale (GAL), sia per la programmazione che per l'attuazione degli interventi. La combinazione di queste due caratteristiche ha contribuito a sviluppare la cultura dell'approccio intersettoriale, innovativo e concertativo "dal basso". Nella prima edizione (1991-1993), LEADER riguardava tre tipologie di aree: i) le regioni rurali adiacenti a grandi aree urbane, caratterizzate da un'agricoltura moderna e poco attenta all'ambiente e da pressioni in ambito immobiliare e fondiario; ii) le regioni in declino rurale caratterizzate da invecchiamento della popolazione, spopolamento e conseguente degrado dei servizi; iii) infine, le aree estremamente marginali, dove declino e spopolamento presentavano trend molto negativi e dove, a causa delle caratteristiche geo-morfologiche, la diversificazione delle attività economiche e l'infrastrutturazione risultavano particolarmente difficili. Dato l'impatto positivo dell'Iniziativa sullo sviluppo locale, il programma LEADER fu rinnovato per i due successivi periodi di programmazione, coinvolse le aree afferenti agli Ob. 1 e 5b della politica di coesione, comprese alcune zone limitrofe nel limite massimo del 10%, e vide come beneficiari dei contributi i GAL o gli OC (operatori collettivi come, ad esempio, Camere di Commercio o associazioni di altra natura purché in grado formulare i Piani di Azione Locale – PAL-, anche solo tematici). Al pari di quanto accadeva con URBACT, anche lo sviluppo rurale ha sviluppato una rete transnazionale, sia attraverso un osservatorio europeo, sia attraverso progetti di cooperazione tra GAL. L'Iniziativa era finanziata innanzitutto dal FEAOG-O ma, con geometrie diverse a seconda del periodo di programmazione, coinvolgeva anche FESR, FES e lo Strumento per la Pesca. Come è

stato per URBAN con il FESR, dal 2007 il LEADER è entrato strutturalmente a far parte della programmazione del FEASR con la prescrizione comunitaria di destinare il 5% delle risorse complessive assegnate a ciascun Programma di Sviluppo Rurale (PSR)⁴⁵ all'attuazione con metodo LEADER. Ai fini della presente tesi, due sono le caratteristiche interessanti di questa iniziativa: la zonizzazione del territorio regionale per individuare le aree eleggibili alla candidatura e la composizione e il funzionamento del partenariato locale.

Nel corrente periodo di programmazione (2014-2020), la definizione e classificazione delle zone rurali avviene in conformità all'art. 50 del Reg. UE n. 1305/2013, che stabilisce che "l'Autorità di Gestione definisce la "zona rurale" a livello di programma" e "se debitamente giustificato, gli Stati membri possono stabilire tale definizione per una misura o un tipo di intervento". L'Italia ha scelto di definire i criteri di ruralità all'interno dell'Accordo di Partenariato⁴⁶, utilizzando criteri simili a quelli della programmazione 2007-2013, e giungendo alla seguente classificazione:

A. Aree urbane e periurbane: includono i capoluoghi di provincia che sono urbani in senso stretto e i gruppi di comuni con una popolazione rurale inferiore al 15% della popolazione totale;

B. Aree rurali ad agricoltura intensiva: includono i comuni rurali collocati in prevalenza nelle aree di pianura del Paese, dove, sebbene in alcuni casi la densità media sia elevata, la superficie rurale appare sempre avere un peso rilevante (superiore ai 2/3 del totale);

C. Aree rurali intermedie: includono i comuni rurali di collina e di montagna a più alta densità di popolazione;

D. Aree rurali con problemi di sviluppo: includono i comuni rurali di collina meridionale e di montagna a più bassa densità di popolazione.

Tale classificazione risulta rilevante ai fini del tema qui trattato in quanto, come si vedrà in seguito, ha contribuito all'ideazione della zonizzazione utilizzata nell'ambito della Strategia Aree Interne.

L'altra caratteristica rilevante dell'iniziativa LEADER è l'approccio partenariale *bottom-up* che caratterizza l'intero complesso della programmazione e della gestione degli interventi. Per ciascuna area eleggibile è previsto che venga formato un

⁴⁵ È il documento programmatico di livello regionale per il FEASR.

⁴⁶ Sezione 1.1.4, pp. 124-126.

partenariato pubblico-privato che rappresenti in maniera equilibrata gli attori istituzionali e socio-economici del territorio. Il partenariato così costituito deve dotarsi di una struttura gestionale, il GAL, il quale a sua volta si avvale di una struttura tecnica per espletare le pratiche di propria competenza. Il GAL, che può avere o meno personalità giuridica, è responsabile dell'attuazione del programma e, a livello decisionale, deve garantire un'adeguata rappresentanza del partenariato, l'equilibrio dei meccanismi decisionali (gli enti pubblici, ad esempio, non possono avere più del 49% dei voti) e capacità gestionali. Il metodo LEADER dunque, pur all'interno di binari prestabiliti, permette a un *milieu* auto-organizzato di candidarsi a gestire dei finanziamenti pubblici sulla base della propria idea di sviluppo del territorio e dell'esperienza di chi, quotidianamente, si trova ad affrontare problemi e difficoltà. Di seguito uno schema esplicativo sulle principali caratteristiche di tale approccio.

Figura 2 – Le caratteristiche fondamentali dell'approccio LEADER.



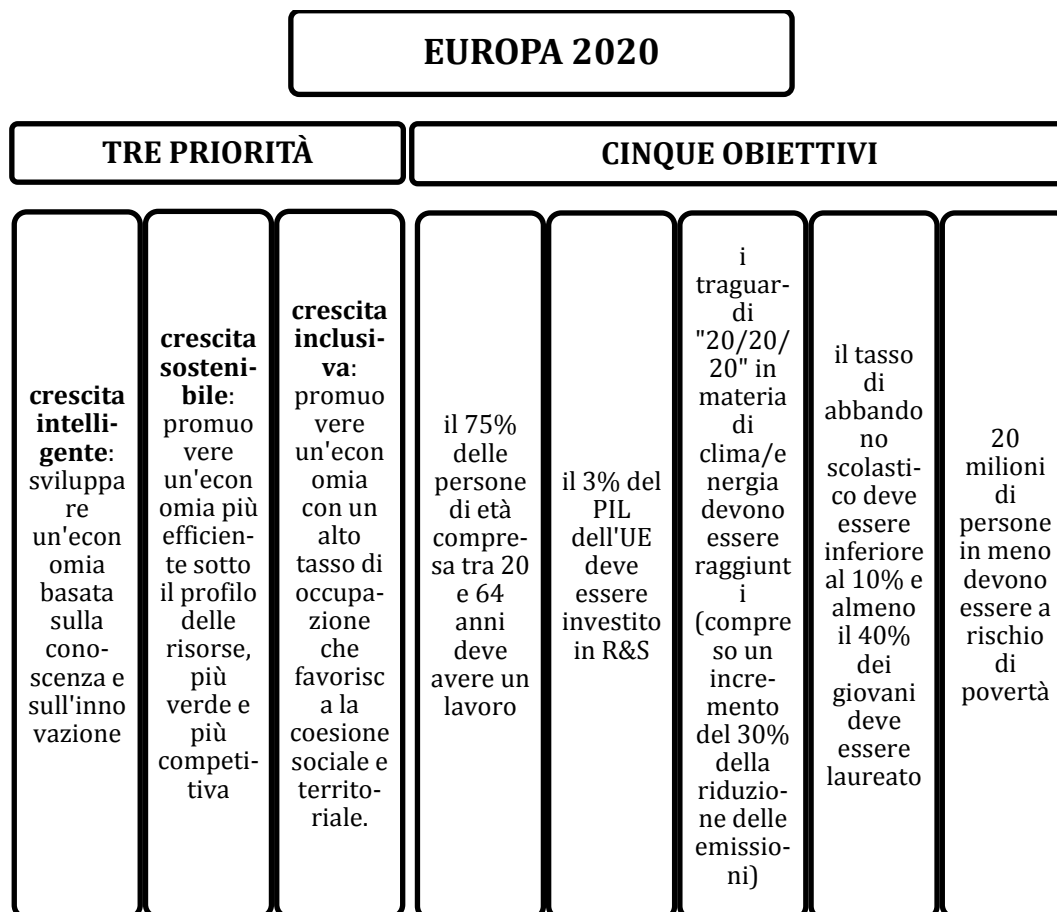
Fonte: Commissione Europea in Bruzzo, Domorenok (2009), p. 218.

3 Le politiche per i territori nella programmazione europea 2014-2020

Nel 2010 l'Unione Europea si è dotata di una nuova e importante strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Tale documento prende il nome di *Europa 2020* e si struttura in obiettivi, target e ambiti d'azione ("Iniziative Faro"). La necessità di una nuova strategia è stata dettata sia dalla consapevolezza che alcuni obiettivi della strategia di Lisbona non sarebbero stati raggiunti sia dalla crisi finanziaria globale che nel 2008 ha colpito le economie di tutto il mondo. Europa 2020 si muove nella

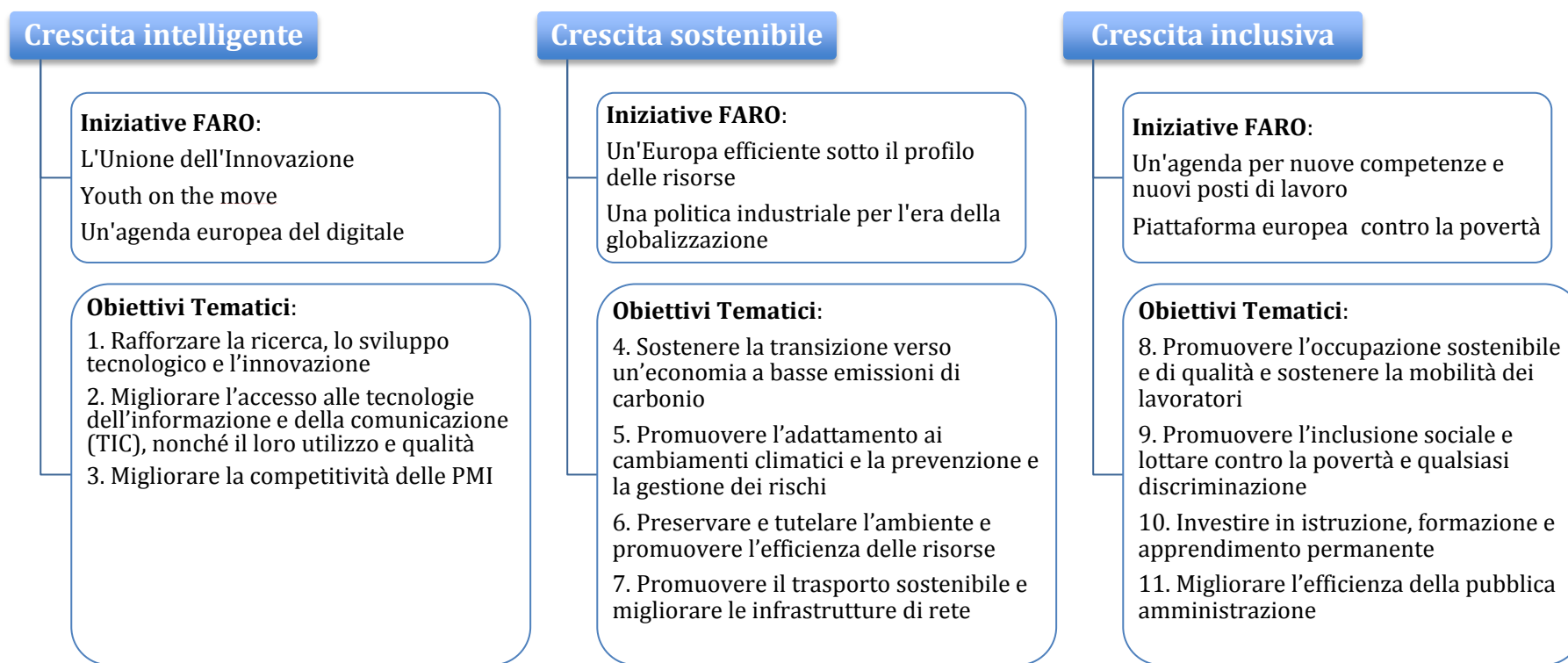
direzione di un maggior coordinamento tra le politiche di sviluppo degli SM attraverso la previsione di una strategia intersettoriale, organizzata per problemi e obiettivi. Nelle Figure 3 e 4 si riporta in modalità schematica il contenuto della Strategia.

Figura 3: Strategia Europa 2020: Obiettivi e Priorità



Fonte: Commissione Europea (2010)

Figura 4: Strategia Europa 2020 e Quadro Strategico Comune⁴⁷: Iniziative Faro e Obiettivi Tematici



Fonte: Commissione Europea (2010); Reg. UE n. 1303/2013.

⁴⁷ Allegato I al reg. UE n. 1303/2013. Si tratta del documento strategico di programmazione di rango più elevato al quale si devono attenere i corrispondenti documenti a livello nazionale e regionale.

Questo documento ha assunto un'importanza strategica anche grazie al meccanismo del *Semestre Europeo* strumento che, dal 2010, prevede un ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche degli Stati Membri. In questo lasso di tempo gli SM “allineano le rispettive politiche economiche e di bilancio agli obiettivi e alle norme convenuti a livello di UE”⁴⁸. Il funzionamento prevede che la Commissione Europea, dopo aver analizzato i programmi di riforma dei singoli Stati, elabori delle raccomandazioni che i governi nazionali sono tenuti a seguire e che hanno, tra gli altri, anche lo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi stabiliti da Europa 2020. Alla realizzazione di tale strategia concorre anche il bilancio dell'Unione Europea: nel 2013, infatti, dopo due anni di negoziato⁴⁹, è stato approvato il *Multiannual Financial Framework* (MFF)⁵⁰ che ha destinato una quota consistente di risorse, pari a 933.597 milioni di euro⁵¹, alla crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Sebbene il budget totale risulti ridotto rispetto al precedente periodo di programmazione, la politica di coesione assume sempre maggior rilievo nel bilancio complessivo dell'UE, raggiungendo il 34% del suo totale e costituendo di fatto il principale strumento della politica di investimenti dell'UE nonché una delle modalità per perseguire la realizzazione gli obiettivi di Europa 2020⁵². Nel Quadro Strategico Comune (QSC) stilato dalla Commissione, infatti, obiettivi, target e azioni fanno parte della strategia EU2020 vengono tradotti in undici *Obiettivi Tematici (OT)*⁵³, che rappresentano gli indirizzi prioritari della spesa di tutti i *Fondi Strutturali e di Investimento 2014- 2020 (SIE)* dell'Unione Europea. Sotto tale nome vengono ricompresi, per la prima volta, tutti i Fondi della politica di coesione (FESR e FSE, denominati Fondi Strutturali, e il FC), il FEASR (secondo *pillar* della PAC) e il FEAMP. L'obiettivo di una trattazione comune dei cinque fondi è garantirne il coordinamento e incentivarne l'integrazione attraverso la concentrazione tematica di obiettivi e azioni. I Fondi SIE vengono accomunati nella loro gestione da un comune regolamento generale (Reg. UE n. 1303/2013 - RDC)⁵⁴ e

⁴⁸ <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-semester/>

⁴⁹ Il negoziato si è concentrato in particolare su meccanismi di flessibilità e di possibilità di revisione intermedia delle allocazioni. D'Alfonso (2013)

⁵⁰ Per un approfondimento sulla variazione del MFF tra il 2007-2013 e il 2014-2020 si veda http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/139831.pdf

⁵¹ http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm

⁵² EuropeDirect Roma (2014), p. 12.

⁵³ Per l'elenco degli OT si rimanda alla Figura 4.

⁵⁴ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul

distinti da singoli regolamenti specifici, uno per ciascun fondo. Anche la loro programmazione è coordinata in quanto viene regolamentata da un unico Accordo di Partenariato a livello nazionale, un vero e proprio *contratto*, elaborato di concerto tra CE e Stato Membro, che declina gli OT in obiettivi specifici, risultati attesi e azioni calibrati sulla situazione nazionale. All'Accordo di Partenariato si devono conformare, infine, i Programmi Operativi, sia nazionali che regionali, che, dopo una serie di osservazioni intercorse con la CE nell'ottica di co-elaborazione del programma, sono formalmente approvati dalla stessa CE. Accanto ai Fondi a gestione indiretta, sempre più importanza assumono i complementari Fondi gestiti direttamente dalla CE per finanziare singoli programmi tematici quali, per citare alcuni dei più rilevanti in termini di budget, Horizon2020, Erasmus+, Cosme. In questo settennio, dunque, la parola *Obiettivi* assume un significato diverso da quello delle precedenti programmazioni, nelle quali indicava l'obiettivo a cui dovevano tendere una serie di regioni accomunate dallo stesso livello di sviluppo. Oggi *Obiettivo Tematico* indica una delle undici finalità a cui gli interventi di tutte le categorie di regioni devono tendere, mentre l'articolazione di quest'ultime in base al proprio livello di sviluppo prende i seguenti nomi: *regioni meno sviluppate* (con un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria), *regioni in transizione* (con un PIL pro capite compreso tra il 75% e il 90% della media comunitaria), *regioni più sviluppate* (con un PIL pro capite superiore al 90% della media comunitaria). L'impostazione di fondo viene quindi mantenuta e affinata, ad esempio, attraverso l'importanza crescente, diffusa e istituzionalizzata che viene data al partenariato. La Commissione Europea, infatti, nel 2013, ha deciso di disciplinare costituzione e funzionamento del partenariato, strumento non più solo concertativo ma, ormai, anche decisionale, attraverso il Codice europeo di condotta sul partenariato⁵⁵.

Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

⁵⁵ Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.

3.1 Approccio *place-based*⁵⁶

L'approccio territoriale adottato in questo periodo di programmazione deriva da un'approfondita e complessa riflessione sulle politiche regionali e regionalizzate dei precedenti cicli di programmazione. Verso la fine del proprio mandato, infatti, il Commissario Europeo per la Politica Regionale in carica dal 2004 al 2009, Danuta Hübner, ha commissionato al dott. Fabrizio Barca⁵⁷ un rapporto di analisi e di valutazione dell'efficacia delle politiche per lo sviluppo regionale dell'Unione Europea (UE) al fine di aprire il dibattito sul futuro della Politica di Coesione. Il risultato finale è stato il documento *An agenda for a reformed Cohesion Policy*⁵⁸, comunemente chiamato *Rapporto Barca*. A partire dagli esiti di questo studio è iniziata una ricca riflessione a livello comunitario⁵⁹ che ha portato alla declinazione operativa dell'approccio *place-based*⁶⁰ nei regolamenti attuativi dei fondi SIE. Nei documenti preparatori del QSC, documento di cui si è parlato in precedenza, infatti, veniva descritto in modo complessivo l'approccio territoriale 2014-2020 e, in particolare, veniva precisato come nel Regolamento comune ai cinque fondi SIE avrebbero dovuto essere contenuti “un certo numero di meccanismi volti a incoraggiare approcci di programmazione integrati, in un'ottica di coordinamento e di sinergie nel corso del processo di attuazione (...), destinati a facilitare lo sviluppo degli approcci a livello locale e sub regionale”⁶¹. I meccanismi auspicati in sede di stesura del QSC sono stati operativamente tradotti, nel RDC, in due strumenti: lo Sviluppo Locale Partecipativo (o Community-Led Local Development – CLLD) e gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI). Entrambi sono tarati per territori delimitati, possono essere *multi-fondo*, ossia integrare in un'unica strategia i finanziamenti di due o più fondi SIE, e devono coinvolgere il territorio attraverso la partecipazione di una molteplicità di attori. La

⁵⁶ Nell'elaborazione di questo paragrafo sono contenuti riferimenti ad un documento interno della Regione Veneto ripreso, quasi integralmente, e pubblicato dalla regione Toscana al link http://www.regione.toscana.it/documents/10180/278752/presentazione_regione+veneto_12_12_2012_documento+definitivo.pdf/c799c4fc-2c8b-4421-a07f-3b4b1485a59a.

⁵⁷ Economista ed esperto di politiche per lo sviluppo territoriale, ha ricoperto numerosi ruoli di prestigio. Nel 2009, anno di pubblicazione del rapporto ricopriva il ruolo di dirigente generale presso il ministero italiano dell'Economia e delle Finanze; ha avuto successivamente un ruolo di primo piano nell'ideazione ed attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne.

⁵⁸ Barca (2009). Di parte dei contenuti del rapporto si parlerà nel prossimo capitolo.

⁵⁹ Verrà utilizzato tale termine in mancanza di una valida alternativa nonostante dal 2009 le Comunità siano formalmente scomparse a favore dell'Unione Europea.

⁶⁰ Il tema, qui non sviluppato, verrà ripreso nel secondo capitolo.

⁶¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Elementi di un quadro strategico comune 2014-2020, del 14/03/2012, p. 9.

differenza tra i due strumenti risiede nell'approccio adottato: il CLLD rappresenta l'ampliamento a tutti i Fondi interessati dell'approccio LEADER, nel quale il coinvolgimento del partenariato avviene con modalità *bottom-up*, l'ITI, invece, coniuga la logica dal basso con quella dall'alto (*top-down*).

3.2.1 Il Community-Led Local Development

Il CLLD è stato pensato per costruire strategie territoriali integrate, che mettano a sistema le analisi del territorio in ottica multi-settoriale permettendo di pianificare interventi sistemici e di sfruttare tutte le opportunità di finanziamento (anche al di fuori dei fondi europei). Questo strumento è l'espressione della sperimentazione in nuove aree tematiche di esperienze passate, in particolare dell'approccio LEADER (sebbene alcuni tratti richiamino anche URBAN ed EQUAL. L'utilizzo del metodo CLLD per la programmazione e la spesa dei fondi SIE, ai sensi del Regolamento generale, è obbligatorio per parte dei fondi FEASR e facoltativo per FESR, FSE e FEAMP (di seguito "Fondi SIE interessati"). Il RDC regola tale strumento agli articoli dal 32 al 35 nei quali definisce caratteri generali (art. 32), articolazione delle strategie di sviluppo locale (art. 33), organo di gestione (Gruppo di Azione Locale – GAL, art. 34) e spese finanziabili (art. 35).

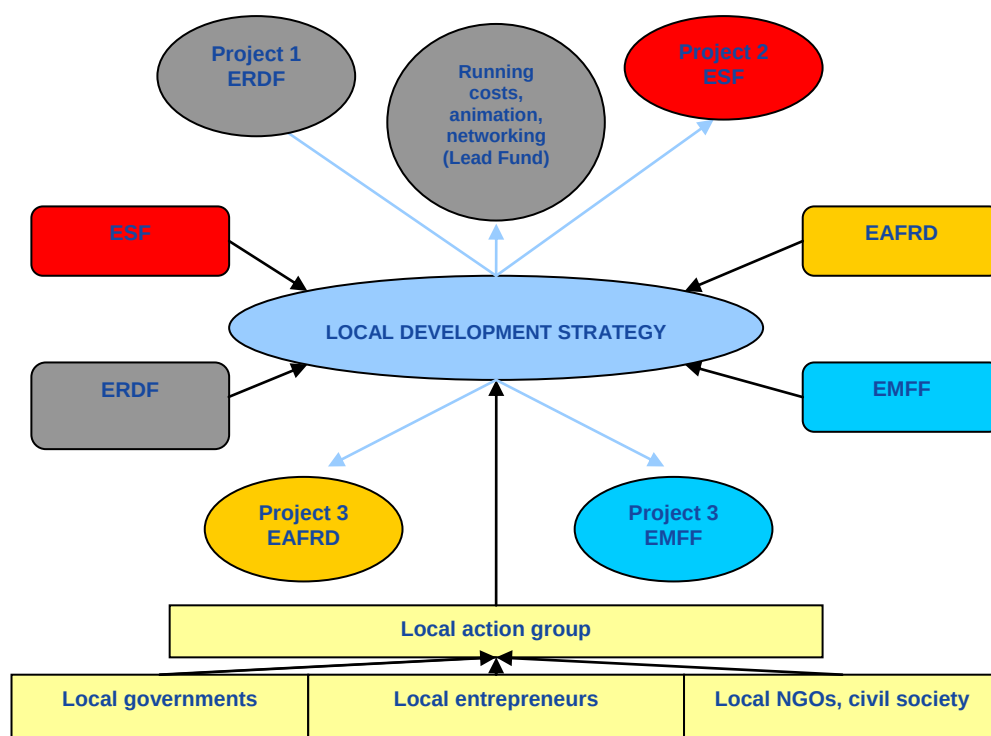
All'articolo 32 vengono definiti i seguenti caratteri fondamentali del CLLD:

- la concentrazione su territori sub-regionali specifici (urbano, rurale, costiero, montano, aree di pesca, transfrontaliero od una loro combinazione);
- la gestione da parte di gruppi d'azione locali composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati, nei quali, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49% degli aventi diritto al voto;
- l'attuazione attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali;
- la considerazione dei bisogni e delle potenzialità locali, degli elementi innovativi nel contesto locale, dell'attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione;
- il coordinamento tra fondi SIE che intendano utilizzare tale metodo.

Per quanto riguarda le strategie di sviluppo locale partecipativo il legislatore europeo, all'art. 33 del RDC, impone che siano presenti i seguenti contenuti minimi:

- la definizione del territorio e della popolazione interessati dalla strategia (che deve essere compresa tra 10.000 e 150.000 abitanti salvo specifiche deroghe adottate dalla Commissione Europea);
- un'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio, compresa un'analisi dei punti di forza, di debolezza, delle opportunità e delle minacce (SWOT);

Figura 5.: Esempio di strategia di sviluppo locale multi fondo



Fonte: Commissione Europea (2011)

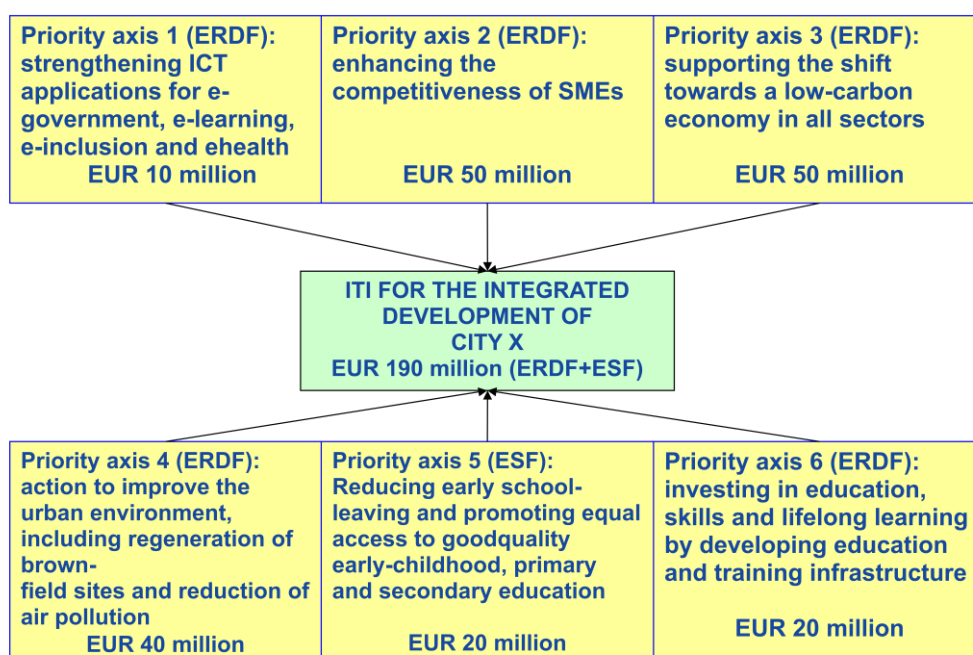
- una descrizione della strategia e dei suoi obiettivi, un'illustrazione delle caratteristiche integrate e innovative della strategia e una gerarchia di obiettivi, con indicazione di target (sia qualitativi che quantitativi) per le realizzazioni e i risultati;
- una descrizione del processo di associazione della comunità locale all'elaborazione della strategia;
- un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete;
- una descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza della strategia, che dimostri la capacità del gruppo di azione locale di attuarla, e una descrizione delle

modalità specifiche di valutazione.

3.2.2 Gli Investimenti Territoriali Integrati

Gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) sono uno strumento di integrazione di diverse fonti di finanziamento a favore di un dato territorio o settore. Nel caso in cui le autorità competenti decidano di investire in una strategia territoriale che preveda interventi finanziabili da più fondi SIE o da più assi di uno stesso fondo, esse possono decidere di utilizzare un ITI per sistematizzarne l'attuazione.

Figura 6: Esempio di Investimento Territoriale Integrato



Fonte: Commissione Europea (2011)

L'approccio è contemporaneamente top-down, in quanto lo strumento deve essere previsto, a monte, nei Programmi Operativi ove deve essere specificata la quota di finanziamenti assegnati, e bottom-up nella misura in cui la strategia è frutto del coinvolgimento delle istituzioni e degli attori del territorio.

Gli ITI sono stati pensati principalmente per FESR, FSE e FC ma possono essere finanziati, ove pertinente, anche da FEASR e FEAMP. Il legislatore europeo ha pensato a tale strumento soprattutto in funzione delle strategie di sviluppo urbano e lo ha normato all'art. 36 del RDC. Questo particolare metodo di attuazione mira ad unire i vantaggi dello sviluppo endogeno e dello sviluppo esogeno e, data la complessità,

dovuta soprattutto alla frammentazione delle competenze e alla possibilità di istituire organismi intermedi per la sua gestione, non si addice a ogni contesto territoriale.

4 Le politiche per i territori nella programmazione italiana dei fondi europei 2014 - 2020

4.1 Il documento “Metodi e Obiettivi” (2012)

L'Italia, Paese caratterizzato dalla presenza di numerose regioni in ritardo di sviluppo, negli ultimi periodi di programmazione ha fatto registrare percentuali di spesa dei fondi europei piuttosto scarse soprattutto a causa dei deficit di efficienza amministrativa. A fronte, infatti, delle ingenti quantità di risorse a disposizione, le articolate procedure burocratiche comunitarie hanno messo più volte in difficoltà le amministrazioni nazionali e locali incaricate della gestione e della spesa dei fondi⁶². Per scongiurare il pericolo di vedersi ridotte le risorse a disposizione per il periodo di programmazione attuale, il governo Monti⁶³ nella figura del Ministro della Coesione Territoriale, dott. Fabrizio Barca, ha elaborato il *Patto di Azione e Coesione*, uno strumento per aiutare le Regioni, in particolare quelle del sud, e i Ministeri a spendere le risorse messe a disposizione dall'UE. Per cercare di ridurre le inefficienze nella capacità di spesa e per dare corso al confronto sia pubblico che inter-istituzionale sul futuro Accordo di Partenariato tra CE e Italia, il Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, ha presentato il documento *Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020*. L'importanza di tale elaborato è dovuta sia alle *innovazioni di metodo* che propone sia alle *tre opzioni strategiche* di intervento riguardanti Mezzogiorno, Città e Aree Interne. L'idea di fondo espressa in tale documento è che spesso l'inefficacia delle scelte operate dalla classe dirigente in tema di sviluppo sia dovuta più alla volontà di mantenere lo status quo che all'incapacità di leggere le dinamiche. Per tale motivo viene proposto un nuovo *metodo*, attraverso cui sia possibile

⁶² Per una panoramica completa su importi e percentuali di spesa dei fondi europei si veda <http://www.opencoesione.gov.it/>. Per un efficace riassunto della situazione si riporta la nota n. 7 (p. 6) del documento *Metodi e Obiettivi* (2012) “si noti che alla fine del quinto anno di programmazione 2007-2013, l'Italia ha ricevuto rimborsi comunitari per una quota pari al 21,7% delle risorse programmate (6,1 miliardi di euro) rispetto al 36,1% (9,7 miliardi di euro) del corrispondente periodo del precedente ciclo di programmazione 2000-2006. Pertanto, il rallentamento della programmazione attuale ha comportato un minor volume di rimborsi alla fine del 2011 pari a 3,9 miliardi di euro”. (Ministro per la Coesione Territoriale, (2012), p. 6).

⁶³ Governo in carica dal 16/11/2011 al 21/12/2013.

condizionare le azioni (investimenti, interventi, progetti) a risultati e obbiettivi stabiliti in precedenza. Il metodo proposto si basa *su sette innovazioni*, elaborate a partire sia dalle esperienze di successo a livello italiano sia dalle novità introdotte a livello europeo. Si tratta di: i) risultati attesi (ossia la specificazione degli obiettivi sotto forma di cambiamenti desiderati nella qualità della vita di cittadini e imprese misurabili attraverso specifici indicatori), ii) azioni (conseguenti ai risultati attesi e caratterizzate da concretezza e specificità, devono essere corredate da indicazioni su procedure e tempistiche sin dalla loro individuazione), iii) tempi previsti e sorvegliati, iv) apertura (e trasparenza dei dati al fine di consentire la mobilitazione di soggetti interessati e del partenariato), v) Partenariato Mobilitato⁶⁴ (piena attuazione del principio di partenariato “sia estendendolo alla fase discendente della programmazione -al disegno dei bandi in primo luogo-, sia coinvolgendo nella “valutazione pubblica aperta”, oltre alle parti economiche e sociali, tutti i soggetti che dalle azioni sono potenzialmente influenzati o che alle azioni possano dare un contributo di conoscenza”⁶⁵, vi) valutazione di impatto, vii) forte presidio nazionale. Infine, nel documento, vengono proposte per ciascun *Obiettivo Tematico* indirizzi (di tipo strategico), risultati attesi (con relative proposte di indicatori), azioni e composizione del partenariato.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) ha mosso i suoi primi passi nel dibattito tecnico e politico sulla programmazione dello sviluppo locale, proprio quando, nel 2012, venne inserita tra le tre opzioni strategiche presentate nel documento Metodi e Obiettivi. Le aree interne vengono definite come “quella parte del territorio nazionale [...] distante da centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma al tempo stesso dotata di risorse che mancano alle aree centrali, “rugosa”, con problemi demografici ma al tempo stesso fortemente policentrica e con elevato potenziale di attrazione”⁶⁶. Secondo le elaborazioni statistiche effettuate dal ministero per condurre l’analisi su queste aree, le aree così definite coinvolgono “circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione”⁶⁷. La Strategia mira a rilanciare lo sviluppo di questi luoghi mettendo a sistema, ove ve ne siano, iniziative già esistenti, creando una strategia per le aree più marginali e diffondendo la

⁶⁴ Della correlazione tra tale innovazione, il Rapporto Barca e la visione di sviluppo promossa si parlerà nel prossimo capitolo.

⁶⁵ Ministro per la Coesione Territoriale, (2012), p. 7.

⁶⁶ Ministro per la Coesione Territoriale, (2012), p. 32-33.

⁶⁷ Idem, p. 33.

consapevolezza del peso che le politiche ordinarie fondamentali (come quelle relative alla sanità, all'istruzione e ai trasporti) hanno sull'attrattività o meno di tali aree. Gli obiettivi perseguiti dalla strategia possono essere così sintetizzati:

- tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti affidandogliene la cura;
- promuovere la diversità naturale, culturale, del paesaggio e il policentrismo aprendo all'esterno;
- rilanciare lo sviluppo e il lavoro attraverso l'uso di risorse potenziali male utilizzate.

Il documento individua poi due *step* fondamentali per costruire la strategia: anzitutto la costruzione di una mappatura di massima del territorio dal punto di vista morfologico e socio-economico, partendo da quanto già prodotto in passato (a livello istituzionale o nell'ambito di altre iniziative) e integrandolo con la considerazione della distanza dai servizi essenziali e, successivamente, l'“aver chiaro chi è “contro” e chi è a “favore” del progetto”⁶⁸. Già in questa prima versione, l'opzione strategica Aree Interne delineava gli ampi contorni di una strategia nazionale multisettoriale e multifondo, in cui *policies* e finanziamenti, sia ordinari nazionali che europei, vengono programmati in ottica integrata a favore di un percorso di sviluppo globale. Da un lato, infatti, vengono chiamate in causa le “politiche settoriali ordinarie, nazionali e regionali” negli ambiti più vari, dai servizi essenziali alle politiche energetiche alle attività agricole, dall'altro vengono interpellati i fondi SIE per le ulteriori azioni pubbliche che possano divenire fattore propulsivo della Strategia. Infine, vengono proposte delle misure agevolative nazionali di carattere fiscale, assicurativo o di altra natura. A conclusione della descrizione di questa opzione strategica viene fatto cenno ad una sua possibile *governance* incentrata sul metodo della co-progettazione, in cui gli attori interni ad un territorio, in sinergia tra loro ed in collaborazione con soggetti esterni esperti, collaborano per definire il miglior percorso possibile per la crescita del proprio territorio. In tale scenario, quindi, viene previsto che gli attori istituzionali principali (Governo, Regioni e Comuni dell'area interessata) operino in modo unitario, chiarendo ex ante responsabilità, ruoli e metodi di coordinamento.

⁶⁸ Idem, p. 34.

4.2 L'approccio territoriale nell'Accordo di Partenariato per l'Italia⁶⁹

L'Accordo di Partenariato per l'Italia (AdP) è il principale strumento di programmazione nazionale per la spesa delle risorse messe a disposizione dall'UE nel periodo 2014-2020, in cui quanto previsto dal QSC è tradotto in disposizioni adatte al contesto del Paese e al quale si devono conformare tutti i Programmi Operativi per l'utilizzo dei fondi SIE a livello nazionale e territoriale. Per il tema qui trattato rileva particolarmente la sezione n. 3 *Approccio Integrato allo Sviluppo Territoriale*⁷⁰ nella quale viene descritta la declinazione italiana dell'approccio territoriale previsto dal QSC e normato sia dal Regolamento Generale (RDC) che dai regolamenti dei singoli fondi. L'impostazione data dall'Italia si pone in un percorso di “naturale prosecuzione”⁷¹ delle politiche per i territori attuate a partire dagli anni Novanta, sia quelle di derivazione europea (come l'iniziativa LEADER), sia quelle di matrice nazionale (ad esempio i Patti Territoriali) che quelle di ispirazione regionale⁷² e locale. Grazie anche a queste esperienze è stato possibile far precedere l'elaborazione dell'approccio territoriale da una serie di considerazioni e indicazioni operative derivate dalla valutazione delle iniziative attuate negli ultimi vent'anni. Gli insegnamenti individuati possono essere riassunti in i) un approccio tematico non olistico e realizzabilità degli interventi, ii) un rafforzamento gli enti locali dando loro ruoli operativi e di sintesi delle istanze provenienti dal territorio, iii) un ruolo chiaro del partenariato privato “in un quadro di trasformazioni territoriali governato compiutamente dall'ente pubblico”, iv) un sostegno agli “elementi immateriali dell'intervento territoriale”⁷³. Nei prossimi paragrafi verrà brevemente presentato quanto disposto dall'AdP circa le due *modalità di intervento* (ITI e CLLD) e le due *direttrici strategiche territoriali* (Aree Urbane – AU- e Aree Interne – AI-).

4.2.1 ITI e CLLD

Gli Investimenti Territoriali Integrati e il Community-Led Local Development sono due modalità di intervento per lo sviluppo territoriale previste dal RDC a cui gli attori

⁶⁹ Per la stesura di questa sezione verranno spesso richiamate ed utilizzate parti del testo originale dell'Accordo di Partenariato per l'Italia, approvato con decisione di esecuzione della Commissione Europea n. 8021 del 29/10/2014.

⁷⁰ Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia, (2014), pp. dalla 661 alla 699.

⁷¹ Idem, p. 661.

⁷² Si pensi ad esempio ai PSA in Emilia Romagna, ai PaSL in Toscana, ai PISL in Lombardia, eccetera.

⁷³ Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia, (2014), p. 661.

protagonisti nella definizione delle politiche locali possono ricorrere per la formulazione ed attuazione di diverse tipologie di strategie. Ad integrazione di quanto detto nelle pagine precedenti in merito all'approccio territoriale dell'UE nella programmazione 2014-2020, l'AdP delinea caratteri ed applicazione di questi due strumenti. Essi, infatti, sono accomunati dalla possibilità di integrare a livello locale tipologie di fondi e di interventi differenti e dall'adattabilità a contesti territoriali molto diversi: si tratta di strumenti di intervento *place based*, ossia calibrati per intervenire su porzioni di territorio che condividono caratteri, problemi, dinamiche, flussi, strategie, eccetera. Le due modalità di intervento si distinguono, tuttavia, per le tipologie di interventi realizzabili e per il diverso ruolo assunto da attori privati ed enti locali. Le amministrazioni, infatti, possono utilizzare il CLLD quando intendano ricercare con la collaborazione del privato economico e sociale, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, le soluzioni a determinati problemi, oppure possono usare gli ITI, nel caso in cui siano necessarie competenze (sia istituzionali che professionali) che solo l'ente pubblico possiede, per coinvolgere gli *stakeholders* in un'ottica collaborativa.

Nel primo caso, quindi, gli attori locali vengono coinvolti nel processo di gestione dello strumento e di *empowerment* delle comunità locali al pari degli enti pubblici, viceversa, nel caso degli ITI, gli attori privati saranno comunque presenti ma con ruoli di proposta e sorveglianza.

Il CLLD persegue “finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale con il contributo prioritario delle forze locali”⁷⁴ e si occupa di ciascuna fase delle strategie di sviluppo, dalla programmazione alla gestione degli interventi. Il partenariato è di tipo misto pubblico-privato e coinvolge, oltre alle istituzioni pubbliche locali, *stakeholders* rilevanti del territorio, associazioni di categoria, associazioni di rappresentanza degli interessi, terzo settore, associazioni culturali ed altri tipi di organizzazioni come ad esempio quelle di volontariato. Tale partenariato affida la gestione operativa ad un Gruppo di Azione Locale (GAL) che ha il compito di elaborare un Piano di Azione Locale (PAL) e che si dota, a sua volta, di una struttura tecnica atta a seguire i vari processi amministrativi e le pratiche burocratiche. I PAL comprendono un'analisi dell'area e la declinazione della strategia chiave di sviluppo e possono contenere azioni riferibili al massimo a tre obiettivi tematici (nell'ottica di garantire concentrazione

⁷⁴ Idem, p. 664.

tematica, maggior impatto degli interventi e minor dispersione di risorse). Questa modalità di intervento è, come detto in precedenza, obbligatoria per il FEASR mentre è facoltativa per FESR, FSE e FEAMP e permette, ove opportuno e con adeguati meccanismi di coordinamento, di integrare più fondi SIE (CLLD multifondo). Il territorio eleggibile all'uso del CLLD viene individuato in base alle disposizioni dei Programmi Operativi dei diversi fondi promossi dalle singole regioni che, onde evitare sovrapposizioni, devono garantire un coordinamento rispetto ai criteri applicati per individuare le aree interessate da tale strumento.

Gli ITI sono “uno strumento di programmazione cui le Amministrazioni titolari di programmi [possono] ricorrere ogni volta che intendono affrontare esplicitamente le esigenze di uno specifico territorio, facendo leva sull'integrazione di interventi di tipo differente e utilizzando combinazioni di assi prioritari di uno o più Programmi”⁷⁵. Questo strumento è stato pensato per intervenire su territori dal perimetro definito e con il fine di raggiungere specifici obiettivi. L'ITI permette di integrare priorità di obiettivi specifici diversi, assi diversi dello stesso programma oppure assi di P.O. differenti e, in alternativa alla gestione a regia regionale, può prevedere l'affidamento di una serie di operazioni ad organismi intermedi che dimostrino di averne le capacità. Nel testo dell'AdP, (pag. 671), l'ITI viene esplicitamente indicato per l'applicazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) con le motivazioni riportate qui sotto. La SNAI, infatti:

- *si concentra su aree con caratteristiche specifiche (lontane dai servizi di base e con perdita demografica acuta), persegue un approccio integrato con obiettivi strategici specifici legati alle esigenze e le opportunità di tali territori;*
- *ha come controparte vicina al territorio Associazioni di Comuni che abbracciano un percorso strategico e progettuale di medio termine, affiancato da un impegno a mettere in comune la gestione di determinati servizi;*
- *prevede la partecipazione dei diversi Fondi strutturali al finanziamento del Progetto d'Area attuativo della corrispondente strategia individuata;*
- *combina caratteristiche top down (pianificazione partecipata) a caratteristiche bottom up (progetti locali partecipati attuati sulle aree individuate).⁷⁶*

⁷⁵ Idem, p. 670.

⁷⁶ Idem, p. 671.

4.2.2 Agenda Urbana e Strategia Nazionale Aree Interne

Dopo aver descritto le due modalità attuative di cui sopra, l'AdP delinea le due direttrici strategiche *Agenda Urbana* e *Strategia Nazionale Aree Interne*. Di seguito si presenteranno i soli caratteri salienti della prima, per operare confronti e richiami durante lo svolgimento dell'elaborato, mentre si rimanda al capitolo successivo la descrizione estesa della seconda, oggetto dell'analisi proposta in questa tesi.

La sezione Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) dell'Accordo di Partenariato delinea le strategie per lo sviluppo delle città e delle aree urbanizzate. Questa policy, come ricordato nei paragrafi precedenti a proposito di URBAN, ha assunto negli anni sempre maggior rilevanza e trova oggi un posto di ampio rilievo nell'agenda politica europea anche grazie ai numerosi ambiti di intervento che contribuiscono all'attuazione della strategia Europa 2020. Lo sviluppo urbano sostenibile coinvolge i temi più vari, dall'inquinamento, al risparmio energetico, alla coesione sociale, all'innovazione tecnologica e molto altro. L'esigenza di un intervento coordinato a livello europeo ha dunque portato a stabilire una riserva di almeno il 5% della dotazione FESR assegnata a ciascuno Stato Membro alle politiche per le città. Per quanto riguarda l'Italia, in particolare, gli ambienti urbani sono caratterizzati dalla convivenza di “risorse e criticità, asset rilevanti e nodi irrisolti per lo sviluppo regionale”⁷⁷, tanto da aver portato, negli ultimi anni, ad una serie di scelte in tema di (ri)organizzazione dell'assetto istituzionale⁷⁸ e delle politiche per le aree urbane. La costante evoluzione dell'approccio italiano a questo tema risulta evidente proprio nell'ambito della programmazione dei fondi SIE. Già nell'AdP, nella descrizione del SUS, si trovano considerazioni in merito all'incompiutezza della riforma costituzionale e amministrativa la quale, ad esempio, ha istituito le Città Metropolitane e delegato loro le funzioni senza però adeguare gli strumenti di finanza locale ai maggiori oneri a carico degli enti territoriali. Il governo, nell'AdP, dichiara, infatti, che “i vincoli di finanza pubblica e la riduzione dei trasferimenti - in un contesto di riforme incompiute su fiscalità locale, decentramento e riorganizzazione degli enti locali- impediscono non solo di dare piena valorizzazione agli investimenti avviati nel recente passato ma anche, in prospettiva, di mantenere gli attuali livelli nei servizi erogati (sociali, culturali, e ambientali, peraltro sempre più a

⁷⁷ Idem, p. 672.

⁷⁸ Legge 7 aprile 2014 n.56, “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni”.

carico del terzo settore) e nella manutenzione ordinaria del patrimonio di infrastrutture esistente”⁷⁹. Questa riflessione, seppur inserita di rimando all’interno della strategia per lo sviluppo urbano, assume grande importanza per tutte le politiche di sviluppo ed in particolare verrà ripresa nella trattazione della strategia Aree Interne. Inoltre, la selezione delle aree urbane oggetto di intervento è stata correlata, per la metodologia utilizzata, alla SNAI prevedendo una caratterizzazione dei poli urbani quali centri di offerta di servizi di rango elevato.

La traduzione operativa del SUS è la *strategia comune dell’Agenda Urbana per i fondi comunitari 2014-2020*, una strategia specifica per le città articolata in quattro *driver* di sviluppo di cui tre stabiliti a livello nazionale ed il quarto, a scelta delle regioni. I quattro *driver* di sviluppo sono declinati nell’AdP come segue.

- *Il primo driver si intitola “ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città” e fa particolare riferimento ad azioni a favore di mobilità, logistica sostenibile, risparmio energetico e fonti rinnovabili (dando priorità al risparmio energetico nell’edilizia pubblica e negli impianti di illuminazione), servizi collettivi (ricorrendo al paradigma smart city) e start-up di nuovi servizi.*
- *Il secondo driver riguarda “pratiche e progettazione per l’inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati” e si concentra sul sostegno alle politiche sociali e sul contrasto alla povertà e al disagio. Per questo driver le strategie di intervento e gli indicatori di risultato possono essere declinati secondo due diversi target: quello del territorio (a scala sub-comunale) per le zone ad elevata concentrazione di marginalità e illegalità e quello della popolazione per gruppi di persone in situazione di particolare disagio. Per l’attuazione di questo secondo driver può fatto ricorso al CLLD.*
- *Il terzo driver è inerente al “rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali” e riguarda le imprese sociali, creative, quelle che erogano servizi per i cittadini e servizi avanzati per le imprese industriali, agricole e ittiche.*
- *Quarto driver: viene definito da ciascuna Regione in base alle proprie necessità.*

⁷⁹Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia, (2014), p. 673.

Nell'AdP viene proposto, come “matrice sintetica e non esclusiva”, l'utilizzo degli OT 2, 4, 9 e 3 per i primi drivers e, a titolo esemplificativo, gli OT 5 e 6 a tema, rispettivamente, *Clima e rischi ambientali* e *Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali*, per il quarto driver.

La traduzione operativa dell'Agenda Urbana nazionale prevede due tipologie di territori:

- le 10 città metropolitane individuate dalla L. n. 42 del 5 maggio 2009 e altre 4 città individuate dalle Regioni a statuto speciale che beneficeranno di un *Programma Operativo Nazionale* apposito;
- “le città medie e i poli urbani regionali, ovvero le aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di erogazione di servizi – essenziali e di rango elevato – per aree vaste significative (in primo luogo i Comuni capoluogo di Regione e Provincia)”⁸⁰ che, invece, beneficeranno di appositi interventi all'interno dei Programmi Operativi Regionali. Le Regioni devono prevedere, già in fase di programmazione, un numero limitato di aree specificando le aree stesse o i criteri che intendono utilizzare.

All'interno dei POR, le Regioni potranno scegliere se intervenire attraverso un asse dedicato che coinvolga diversi obiettivi tematici oppure attraverso uno o più ITI. L'AdP promuove in particolare la scelta della prima opzione per semplificare la gestione della strategia, facilitare l'integrazione tra FESR e FSE, in caso venga scelto un approccio multi fondo, e per avere la possibilità di inserire nella dotazione finanziaria dell'asse anche OT non presenti nel resto del programma. L'ITI viene sconsigliato a causa della complessità amministrativa che lo caratterizza e dello scarso successo ottenuto con strumenti simili in passato, per tali motivazioni la sua adozione viene ritenuta opportuna soltanto nel caso in cui la Regione abbia individuato poche aree target e a condizione sia da essa svolto un efficace percorso di co-progettazione. In entrambi i casi vanno indicate, per ciascun OT utilizzato, le risorse finanziarie dedicate all'AU.

Viene infine lasciata alle Autorità di Gestione (AdG) la scelta del livello di responsabilità da lasciare alle autorità urbane, che dovranno in ogni caso svolgere “almeno i compiti di selezione delle operazioni”, in base al livello di adeguatezza delle strutture individuate ed in ogni caso in un'ottica di co-progettazione.

⁸⁰Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia, (2014), p. 678.

CAPITOLO 2

LE AREE INTERNE E LA STRATEGIA NAZIONALE

1 Aree Interne: le origini della policy

La locuzione “area interna” ha un significato variabile nel tempo e nello spazio ed è stata utilizzata da studiosi e *policy makers* per definire luoghi differenti tra loro. In questa sezione si cercherà di fornire una breve panoramica sull’evoluzione di tale concetto partendo dal livello pan-europeo, passando per il livello comunitario, con il *Rapporto Barca*, e terminando con il livello italiano.

È necessario premettere che la mancanza di letteratura e di studi sulle politiche a favore delle aree interne e la diversa terminologia utilizzata per indicarle hanno reso difficile l’inquadramento della *policy*. Inoltre, la comparazione a livello europeo è resa ulteriormente ostica dalla profonda differenza nella conformazione geomorfologica degli Stati nonché dai diversi livelli istituzionali incaricati di definire ed attuare le politiche territoriali. La presentazione che segue sarà dunque, necessariamente, parziale. Si ritiene tuttavia utile fornire una panoramica della *policy* a livello europeo, prima, e italiano poi. Si anticipa infine che, all’interno dei materiali reperiti, sono stati utilizzati diversi termini (quali *Inner/Internal* ⁸¹ *Peripheries*, *Fragile Area*, *Marginal/Marginalised Area*, *Peripheral(ized) Rural Area*, *low dynamic areas*) per nominare le Aree Interne e i verbi *peripheralization* e *marginalization* per indicare le dinamiche che le hanno portate ad essere tali. Le locuzioni scelte dai vari studiosi e *policy makers* svelano, in parte, i contenuti che essi hanno voluto dare a tali concetti, soggetti a mutevolezza sia nel tempo che, soprattutto, nello spazio. Infatti, considerando le diverse conformazioni territoriali degli Stati europei, un’area interna o marginale in Paesi estesi e scarsamente popolati (come ad esempio negli Stati del nord Europa) sarà sicuramente molto diversa da un’altra area, parimenti definita, in nazioni popolate e di ridotte dimensioni (quali ad esempio gli Stati del Benelux).

⁸¹ Gli aggettivi *inner* ed *internal*, sinonimi, verranno qui utilizzati in maniera interscambiabile.

Inizialmente, nel contesto comunitario, il concetto di perifericità veniva utilizzato per indicare le aree ai confini esterni della Comunità, lontane dal centro industrializzato, la cosiddetta *banana blu*. Questo termine fu coniato dal geografo Roger Brunet, nel 1989, per definire la dorsale economico-demografica dell'Europa Occidentale, una fascia di territorio che si estende da Milano a Londra passando lungo l'asse del Reno, nella quale si erano concentrati i poli industriali e si erano rilevati maggiori livelli di sviluppo e crescita demografica. Il termine perifericità indicava dunque una serie di costi e di svantaggi che le aree lontane dal *core* dell'Europa, dalle ricche regioni centrali, si trovavano a dover fronteggiare⁸². Il tema divenne ancora più attuale negli anni del repentino sviluppo della politica regionale comunitaria e in occasione dei numerosi allargamenti susseguitisi tra gli anni Ottanta e i primi Duemila. Tra gli anni Ottanta e Novanta furono condotti diversi studi⁸³ sulla misurazione della perifericità e su come essa incidesse sulle attività economiche e sui fenomeni di carattere sociale. Tali studi, intenti a correlare il livello di perifericità spaziale al potenziale economico, si sono concentrati, in quegli anni, soprattutto sulle regioni scarsamente popolate dell'Europa del Nord e dell'Europa Occidentale (questo soprattutto grazie agli impulsi che l'allargamento della Comunità a Spagna e Portogallo nel 1986 e Svezia e Finlandia nel 1995 forniva). È in questo contesto, infatti, che viene creato uno specifico obiettivo della politica regionale europea a favore delle aree scarsamente spopolate⁸⁴. Il modello di analisi ideato fu, inoltre, utilizzato e riadattato (variando i valori limite dei target quali, ad esempio, i tempi di percorrenza per accedere a determinati servizi) per analizzare l'intero territorio comunitario ed evidenziare alcune piccole *enclave* di aree interne a livello locale, fenomeno particolarmente interessante per gli studiosi in quanto coinvolgeva aree molto vicine al *core* industrializzato. Dal periodo in cui sono stati svolti i suddetti studi ad oggi sono intervenuti alcuni cambiamenti che rendono necessario esplicitare tre considerazioni: i) anzitutto l'allargamento ad Est della Comunità ha portato a considerare una nuova tipologia di territori, in cui i confini nazionali sono recenti e slegati nella maggior parte dei casi da elementi geomorfologici; ii) in secondo luogo la distanza fisica è divenuta meno determinante nelle dinamiche di sviluppo del benessere, tanto da portare alcuni studiosi a sostenere che “la prossimità

⁸² Copus A., Noguera J., (2016), p.10.

⁸³ Per approfondimenti si veda Copus A., Noguera J., (2016), p.10.

⁸⁴ Cfr. Cap. 1.

spaziale è solo una delle possibili forme di prossimità, tra cui le tipologie non spaziali o quelle che coinvolgono, ad esempio, interazione sociale e fiducia, condivisione della conoscenza e informazione, strutture istituzionali e di governance”⁸⁵; iii) infine, l'utilizzo del concetto di perifericità per descrivere non solo una misura spaziale, ma anche una dimensione socio-economica, ha creato confusione in merito al contenuto del concetto stesso tanto che l'aggettivo *periferico* viene utilizzato per descrivere sia un territorio fisicamente distante da un centro, sia un'area che presenta *performance* economiche deludenti, indipendentemente dal suo posizionamento geografico. Perifericità e marginalità, l'una nel senso spaziale e l'altra nel senso socio-economico, non rispecchiano quindi esattamente il concetto di area interna così come definito dalla SNAI e proprio per questo motivo è utile ripercorrere il recente sviluppo del termine *Inner Peripheries -IP* (la locuzione internazionale che più si avvicina all'italiana *aree interne*) a livello europeo.

La prima volta che il termine IP compare in un documento di *policy* europeo è nel 2011, all'interno del documento *Territorial Perspectives of the EU – 2011 update* (TSP2011), base della nuova *Agenda Territoriale 2020* (TA2020), preparato per il meeting tenutosi il 19 di maggio a Godollo, in Ungheria. L'occasione era la revisione del documento *Territorial Agenda of the European Union* (TA2007) adottato nel 2007 alla base del quale, a sua volta, vi era il documento preparatorio *Territorial Perspectives of the EU* anch'esso elaborato nel 2007 (TSP 2007). Il documento TSP2011, che aggiorna solo in alcune parti il documento del 2007, fa una ricognizione dei principali cambiamenti in corso a livello territoriale nei diversi SM e descrive brevemente le dinamiche che influiscono sullo sviluppo. In particolare esso considera ed analizzava le numerose diversità territoriali, foriere di un *potenziale sottostimato*, la dicotomia centro-periferia, caratterizzata da uno schema stabile e mutazioni molto lente, gli effetti della crisi economica quali il rallentamento dello sviluppo nei paesi dell'est e l'ampliamento del divario di potenzialità tra paesi del nord e del sud Europa ed infine le numerose sfaccettature delle relazioni tra territori urbani e rurali⁸⁶. In particolare, su quest'ultimo tema, nel documento viene delineata una serie di caratteristiche dei territori rurali che, a geometria variabile, li descrive e li differenzia. Il tema è di particolare interesse per

⁸⁵ Il riferimento è a Torre e Rallet citati in Copus A., Noguera J., (2016), p.11.

⁸⁶ Ministry of National Development and Văti Nonprofit Ltd., (2011), p. 52, traduzione di chi scrive.

l'argomento qui trattato in quanto, tra le diverse tipologie di territori rurali, vengono inserite anche le *internal rural peripheries*, aree le cui caratteristiche presentano numerose somiglianze con le aree interne della SNAI. Nel documento in esame, la diversità delle aree rurali europee viene descritta ponendo l'accento sulla diversità del capitale di partenza, della collocazione geografica e delle dinamiche che le caratterizzano: di seguito si riporteranno alcune considerazioni che traggono spunto da tale descrizione. Il primo fattore determinante per lo sviluppo dei territori rurali è il potenziale latente ed inutilizzato di molte aree rurali svantaggiate o distanti dai centri, in cui manca -o è insufficiente- una proficua relazione tra capitale fisico e risorse intangibili (quali ad esempio il capitale sociale e relazionale e la capacità istituzionale). Il secondo fattore considerato è la distanza dalle città, la dimensione di quest'ultime e il tipo di relazione che si viene a creare. Le città sono, infatti, per i territori limitrofi, poli di erogazione di quei servizi che necessitano di economie di scala per essere sostenibili. Questo tema è centrale nell'analisi su cui si basa SNAI e vi sarà modo di approfondirlo. Le relazioni funzionali urbano-rurale risentono anche della dimensione delle città: l'impatto di una grande metropoli in termini di qualità e quantità dei servizi offerti e di spinte centripete sarà necessariamente diverso da quello di una *rural city* ed influirà differentemente sulla performance economica della regione. A tal proposito è importante ribadire la diversità in termini di disposizione e sviluppo delle conglomerazioni urbane in Europa, se in alcuni Paesi prevale un modello basato su città di dimensioni medio - grandi, circondate da una vasta periferia e contornate da ampi spazi rurali, sulla base di un modello accentrato e concentrico in cui i flussi si sviluppano a raggiera, in altri Paesi, come l'Italia, il territorio è caratterizzato da poche metropoli, definibili più come aree metropolitane che come megalopoli, e da una miriade di centri medio - piccoli nei quali i flussi sono di tipo reticolare. In questo secondo caso vi sono diversi *poli* di erogazione di servizi distribuiti sul territorio, le funzioni istituzionali sono generalmente frammentate e le grandi città hanno principalmente un ruolo di catalizzazione delle attività economiche. Un altro fattore che differenzia le aree rurali tra loro è la dinamica demografica, la quale a sua volta è influenzata dal posizionamento geografico, dalla conformazione dello sviluppo regionale e dalle sue dinamiche e dalla tipologia di poli urbani che lo caratterizzano. Le dinamiche demografiche nelle aree rurali possono essere di tipo negativo, soprattutto a

causa della mancanza di opportunità di lavoro – qualificato e non- e di servizi di cittadinanza, o di tipo positivo, grazie alla *fuga dalle città* dovuta soprattutto a fattori ambientali (quali la cementificazione eccessiva e l'inquinamento), economici (il minor costo della vita) e socio-culturali (il ritorno valori antichi, a ritmi e a relazioni che in città è difficile coltivare). Come si dirà in seguito, la dinamica demografica che caratterizza e perfino definisce le aree interne della SNAI è di tipo negativo. In presenza di tali tendenze la preoccupazione dei *policy makers* è che si crei un circolo vizioso che, dall'emigrazione della popolazione locale, porti ad un'ulteriore riduzione dei servizi ed infine all'abbandono dei territori causandone la depauperazione. Infine, il documento in esame descrive così le *Internal Rural Peripheries*:

In Europa, le periferie interne rappresentano tipologie uniche di periferie rurali. La maggior parte di queste aree sono localizzate nell'Europa centro-orientale e in quella meridionale, e molte di esse fronteggiano gravi problemi. La loro perifericità deriva principalmente dalla scarsa accessibilità e da una povertà di veri e propri centri urbani, ove si concentrano le funzioni centrali. Questi problemi derivano, in prospettiva storica, dal ritardo di sviluppo di questi territori e si mescolano spesso con specifiche caratteristiche delle reti di insediamento o dalle condizioni sociali. I problemi principali di queste aree sono un'economia regionale debole e vulnerabile e la mancanza di appropriate opportunità di lavoro. In tali circostanze, processi demografici negativi, in particolare l'emigrazione e l'invecchiamento della popolazione, si stanno rafforzando sempre più. Questi trend creano le condizioni per l'esclusione sociale, ma anche per una loro esclusione territoriale dai principali processi socio-economici. Mentre i "ghetti rurali" sono principalmente il risultato di fattori sociali, la segregazione etnica può rendere la situazione anche peggiore. Questo è il caso, ad esempio, della periferia rurale di Slovacchia, Ungheria e Romania, dove si concentrano aree con elevate quote di popolazione Rom.⁸⁷

Questa descrizione delle *Internal Rural Peripheries* è stata confezionata per potersi adattare alle diverse situazioni europee (nel caso della SNAI la tipologia sarà molto più precisa e ristretta) e, seppur piuttosto generale, rappresenta un primo passo per portare il tema all'attenzione dei *policy makers* europei. Il TSP2011, infine, propone delle osservazioni per le considerazioni in merito alla *policy* da attuare, in particolare, di

⁸⁷Ministry of National Development and Vati Nonprofit Ltd., (2011), p. 57 – traduzione in Copus A., Noguera J., (2016), p.13.

interesse per il tema aree interne, sono: i) la necessità di far emergere il potenziale latente delle aree, ii) il rafforzamento della cooperazione tra aree urbane e aree interne attraverso nuove formule di *governance* multilivello e di pianificazione, iii) la lotta al calo demografico (attraverso l'accesso ai servizi di interesse generale), all'esclusione sociale e alla mancanza di opportunità lavorative, iv) una miglior accessibilità ai poli urbani per garantire eque opportunità, v) il miglioramento delle competenze istituzionali e la creazione di nuovi network, vi) il reperimento di soluzioni specifiche e differenziate per ciascun territorio (in controtendenza con la politica del *one size fits all*).

Il tema delle *Internal Rural Peripheries* non fu poi ripreso nel documento AT2020 ma, come auspicato nel TSP2011, fu oggetto di una *applied research* (finanziata dal progetto GEOSPECS - *Geographic Specificities and Development Potentials in Europe* - all'interno del Programma di cooperazione ESPON), della quale si esporranno brevemente i punti più interessanti⁸⁸. La ricerca *Inner Peripheres: a socio-economic territorial specificity* rientra in una serie di studi, realizzati nell'ambito di GEOSPECS, sulle *specificità territoriali*, ossia particolari ambiti geografici che presentano caratteristiche comuni (quali, ad esempio, isole, aree di confine, zone montane, eccetera). Le *Inner Peripheres* (IP), tuttavia, sono un concetto territoriale (e non un ambito geografico) molto particolare e difficile da definire. A livello europeo, infatti, non esiste una formula geografico - spaziale in grado di dare una definizione univoca a tale neo-categoria soprattutto perché, nell'utilizzo che ne è stato fatto, è la dimensione socio-economica a prevalere su quella geografica. Come sostenuto da Copus e Noguera, infatti, le IP sono “un concetto scivoloso; un termine che chiunque usa finché non è costretto a definirlo e a misurarlo”⁸⁹. La ricerca condotta da GEOSPECS inizia proprio riportando la difficoltà trovata nel delineare tale concetto, nel trovare letteratura (scarsa o quasi nulla) e nel comparare aree di diversi paesi europei. L'analisi è stata, conseguentemente, impostata sullo studio di documenti di *policy*, di programmazione e di pianificazione, prodotti a livello nazionale, e su interviste ad esperti e *policy makers*. In premessa, infatti, gli autori specificano che esistono diversi documenti di *policy* che si rivolgono a questi *luoghi* caratterizzati da declino socio-economico e stagnazione, in cui le *distanze*, tirate in causa quali responsabili situazione delle IP, non sono puramente

⁸⁸Espon, (2013).

⁸⁹Copus A., Noguera J., (2016), p.11.

fisiche ma soprattutto psicologiche, sociali, economiche, istituzionali e culturali, e, sebbene esse stesse possano essere influenzate dalla struttura agglomerativa o da specificità bio-fisiche e trend socio-economici, non vi è alcuna caratteristica geografica che porti necessariamente un'area a diventare un'IP. La ricerca, incentrata sulla specifica situazione di due casi studio in Olanda e in Germania⁹⁰, si è aperta con la comparazione dei diversi concetti di IP e delle relative definizioni (si veda la tabella 1), e, successivamente, ha estrapolato dai casi studio le principali caratteristiche delle IP a livello europeo (riportate, in ordine di importanza, nella tabella 2).

Come si vedrà in seguito, solo alcuni di questi caratteri saranno ripresi nel caso italiano della SNAI. Per quanto riguarda invece la ricerca in oggetto, le principali risultanze possono essere così riassunte: i) le IP sono principalmente definite attraverso caratteristiche socio-economiche e, solo in un secondo momento, attraverso connotati politici e geofisici, tanto che possono essere situate in zone territoriali centrali e vicine a grandi poli, ii) le distanze delle IP da un ipotetico centro non sono quelle di stampo euclideo ma quelle legate a network fisici, sociali, economici, istituzionali e culturali, iii) le IP sono identificate con un concetto di sviluppo slegato dalla tipologia di territorio e dunque si possono trovare in aree sia urbane che rurali, iv) le IP non sono permanenti, si tratta di una condizione mutevole nel tempo e nello spazio, v) le IP sono inizialmente riconoscibili grazie al calo demografico dovuto alla scomparsa delle attività economiche, vi) le IP sono generalmente localizzate nelle vicinanze di centri altamente sviluppati che forniscono servizi di interesse generale (SIG).

⁹⁰ Comparando, in alcune sezioni, anche il caso belga.

Tabella 1: Il concetto di Inner Peripheries in Belgio, Germania e Olanda

Country	Concept of Inner Periphery	Definition
Belgium (only Wallonia)	The concept is linked to areas that have lost their identity as urban or rural, i.e. they are neither rural nor urban, but “in between”.	There is no definition, however, they could be defined as areas where the traditional rural economy has lost importance, so that it is no longer appropriate to talk about a rural area; and where the population is not dense enough to be called an urban area.
Germany	The origin of the concept is the settlement structure in Germany, which is polycentric and not centralised. IP are identified with a development concept that is a question not of urban or rural, but of being a centre or a periphery. The IP concept is about 30 years old. There is a classic typology in Germany dealing with population density and centrality. Centrality is based on important urban centres (high-order and middle-order) for the functions of infrastructure and services (defined by population, jobs, universities, hospitals, administrative centres, etc.). These urban centres are defined by the Länder. There are approx. 120 high-order and 900 middle-order centres. These typologies have an analytical purpose and make the types comparable to each other. The function of other typologies is to divide Germany into zones that should cooperate, giving direction for planning; they are not based on political divisions. There is a relevant map to identify IP that shows commuting patterns, based on the working and living locations that are registered by the German social security ((BBR, 2006, p 26).	IP are described by several indicators based on the accessibility model, i.e. population density, accessibility of daily population, potential population or potential jobs. Another criterion is that IP do not have – high-order or middle-order urban centres.
The Netherlands	Does not exist as a policy category but has been defined in different ways depending on the philosophies of successive governments.	The Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL) uses the concepts of high dynamic and low dynamic areas. The latter could be considered as IP.

Fonte: Espon, (2013), pp. 10 - 12.

Tabella 2: Main socio-economic, political and geophysical characteristics of Inner Peripheries

Category	Characteristics
Socio-economic	○ Demographic decline (due to e.g. lower birth rates, migration) ○ Ageing ○ Decline in Services of General Interest (e.g. hospitals, schools) ○ Relatively close to hubs of large economic development, but too far away to profit from them directly (accessibility in time) ○ Lack of economic diversity ○ Loss of local identity
Political	○ Political border between countries ○ Political borders within countries ○ Restricted development areas/zoning ○ Closing down of main economic activities ○ Closing down of Services of General Interest
Geophysical	○ Close to natural barriers

Fonte: Espon (2013), p, 13.

Sulla base di queste risultanze, la ricerca individua un panel di indicatori per l'individuazione delle IP riguardanti vari temi tra cui i trend demografici (composizione anagrafica e migrazioni da e per l'area), il pendolarismo, le dimensioni del mercato del lavoro e l'accesso ai servizi di interesse generale. Va rilevato che nell'opera di comparazione pan-europea il problema più rilevante si presenta nella scelta delle soglie statistiche. Le dimensioni dello stato di sviluppo delle IP sono state analizzate seguendo otto temi trasversali: fragilità o vulnerabilità economica, trends demografici, accessibilità e accesso ai servizi di interesse generale, attrattività residenziale, ruolo delle ICT, sfruttamento delle risorse naturali e ruolo di aree protette ed ecosistemi della biodiversità come fattori di sviluppo. Da tale analisi sono stati derivati una serie di fattori tipici delle IP riassumibili in punti di forza e punti di debolezza, come sintetizzato nella tabella 3.

Per mostrare le connessioni tra le caratteristiche dell'area e le relative sfide ed opportunità, negli studi di GEOSPECS sulle specificità territoriali, è stato sviluppato *Nexus*, un modello che, attraverso la descrizione dei processi di intermediazione, esamina possibili dinamiche di sviluppo. Nella figura 7 si riporta il diagramma Nexus per le IP.

Tabella 3: Punti di Forza e Debolezza delle IP

Punti di Forza	Punti di Debolezza
○ Presenza di aree naturali utili alla conservazione dell'ecosistema e attrattive per la residenzialità e le attività ricreative ○ Spazi inutilizzati di decompressione tra città e campagna utilizzabili per: zone industriali attrezzate, aree residenziali, spazi verdi, produzione di energia, produzioni alimentari e di legname e valorizzare gli assets storico-culturali, eccetera ○ Costo della vita inferiore, più tranquillità e più sicurezza rispetto alle circoscrizioni vicine	○ Invecchiamento della popolazione e abbandono dell'area da parte dei giovani in cerca di lavoro ○ Mancanza di opportunità di impiego, alti tassi di disoccupazione e attività economiche fragili ○ Mancanza di alcuni servizi di interesse generale (Scuole, presidi sanitari, centri culturali, commercio) ○ Mancanza o inadeguatezza dei servizi di connessione internet ○ Mancanza o scarsità dei servizi necessari all'impianto di nuove imprese

Fonte: Espon, (2013), p. IV.

Infine, il rapporto di ricerca propone una serie di *policy options* a favore delle aree interne. Alcuni Paesi europei, ad esempio, hanno cercato di fronteggiare la sfida dello spopolamento delle IP facendo fondere più municipalità ed incrementando così la massa critica dell'area, altri invece hanno puntato sul sostegno economico a imprese e settori rilevanti a livello locale, in ogni caso viene sottolineata l'importanza dei SIG e di una governance degli interventi attuata al giusto livello (Stato, Regione, Comune). A livello pan-europeo, tuttavia, risulta importante sapere dove si trovino le IP e quale contributo possano dare alle macroregioni all'interno delle quali sono inserite: una IP situata nel cuore economico e industriale dell'Europa avrà sicuramente necessità, prospettive e

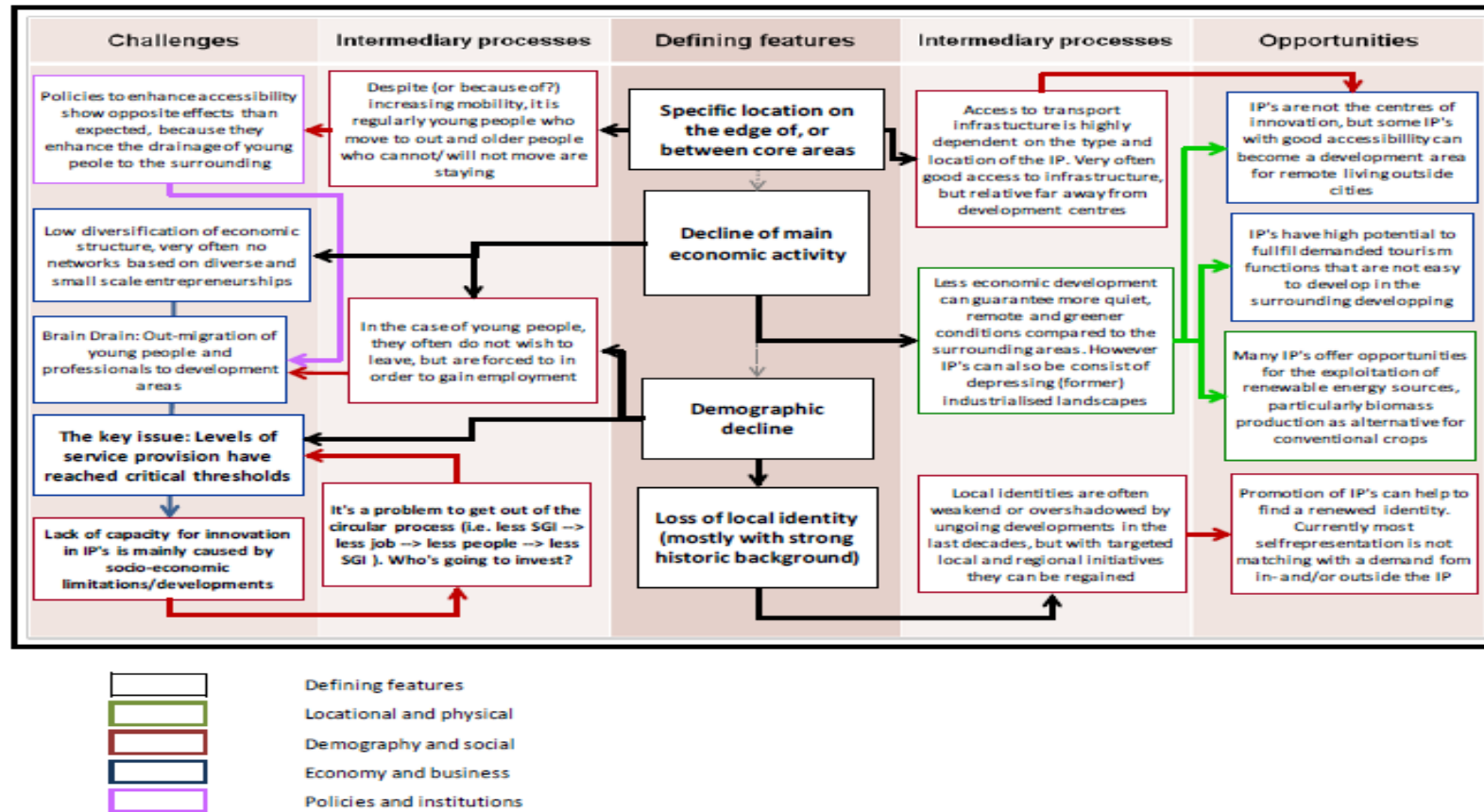
potenzialità diverse da quelle poste ai confini dell'Unione. A livello comunitario, le *policy* più rilevanti per lo sviluppo delle aree interne sono molteplici, dalla politica di coesione, che può aiutare ad identificare aree simili e promuovere operazioni di *benchmarking*, alla politica dei trasporti, che potrebbe ridurre l'isolamento in cui versano tali territori, ai Fondi SIE e alla Strategia Europa2020, che tocca molti temi nevralgici per le IP. A tal proposito è necessario che i *policy maker* ragionino con obiettivi di lungo periodo ed in termini di macroregioni, per favorire uno sviluppo equilibrato ed integrato delle regioni nel loro complesso e secondo le proprie specificità. Inoltre, lo sviluppo delle IP potrebbe essere promosso da strumenti, quali ad esempio il CLLD, che coinvolgono le *partnership* locali, e potrebbe fungere da propulsore di innovazioni rilevanti in campo agricolo (sul tema ad esempio delle destinazioni d'uso delle terre).

Dopo aver affrontato il tema delle IP a livello pan-europeo, è importante prendere in considerazione un tema assai rilevante nello sviluppo delle politiche territoriali a livello comunitario e nell'impostazione della SNAI a livello nazionale: la riforma della politica di coesione dell'Unione Europea, processo iniziato nei secondi anni Duemila e culminato con attuazione della nuova politica di coesione 2014-2020. Il nuovo modello di *policy* scaturito dalla riforma prende il nome di *place-based* (orientato a luoghi, basato sui territori) ed ha avuto un'influenza talmente diffusa nel ripensamento della politica di coesione, che sarebbe riduttivo attribuirlo solamente alle politiche per i territori organizzati, così come sarebbe scorretto individuare nel solo Rapporto Barca⁹¹ del 2009 la sostanza di questo approccio. Il Rapporto Barca ha, infatti, avuto il merito di lanciare il confronto sul futuro della politica di coesione ma, come sostenuto dall'autore stesso in occasione di una conferenza presso l'Università di Padova⁹², non è stato che l'inizio del grande dibattito europeo che ha portato all'attuazione dell'approccio *place-based* così come oggi lo conosciamo.

⁹¹ Cfr. Cap. 1.

⁹² Si veda Menozzi (2012), pp. 22 – 36.

Figura 7: Modello Nexus applicato alle Inner Peripheries



Fonte: Espon, (2013), p. 33.

L'approccio, di particolare interesse per il tema qui affrontato, richiederebbe un ampio approfondimento che in questa sede non è possibile, tuttavia si ritiene importante fare dei cenni sul legame che tale metodo ha con la SNAI, anche perché lo stesso autore del rapporto, Fabrizio Barca, è stato anche referente scientifico e promotore della SNAI.

Il Rapporto definisce una politica *place based* come “una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una governance multilivello”⁹³. Tale politica mira ad adeguare i beni e i servizi forniti al territorio di riferimento sulla base di una conoscenza del contesto che non sia calata dall'alto ma che sia frutto dell'ascolto dei luoghi. Il cambiamento auspicato dai fautori di tale approccio è il passaggio da un metodo di lettura e di programmazione dello sviluppo basato su logiche settoriali a un altro, nuovo e diverso, basato sulle interdipendenze tra i diversi settori e le relative *policies* attuate in uno stesso contesto. Un efficace riassunto dei punti nodali del cambiamento di paradigma auspicato con l'approccio *place-based* viene proposto da Slupinska (2013)⁹⁴ (si veda tabella 4). L'approccio *place-based* pone al centro il potenziale endogeno e inespresso dei territori (composto non solo da risorse materiali ma anche immateriali come ad esempio il capitale sociale e relazionale) che può essere fatto emergere solo attraverso interventi su misura – *tailored-*, individuati grazie alla stretta collaborazione tra le autorità locali e i livelli di governo superiori sull'individuazione delle opportunità di sviluppo. Nell'ambito della riforma della politica di coesione, dunque, tale approccio mira a valorizzare e a rendere irrinunciabile l'apporto delle autorità regionali e locali in qualità di custodi del potenziale territoriale inutilizzato, chiave di volta per una *Cohesion Policy* efficiente ed efficace, dall'impatto reale e misurabile. In questo modo, superando cioè l'approccio settoriale in cui le priorità di intervento sono date dal centro in ottica *top-down*, viene superato il problema della scarsa democraticità di cui sono accusate le istituzioni europee, viene mantenuto il ruolo chiave degli Stati Membri nella scelta dei modelli di sviluppo socio-economico e si evita il rischio della politica “one-size-fits-all”⁹⁵.

⁹³ Barca (2009), versione tradotta in italiano, p. VII.

⁹⁴ Slupinska M., (2013).

⁹⁵ Barca (2010).

Tabella 4: Old and new paradigms of regional policy

	OLD PARADIGM	NEW PARADIGM
STRATEGIES	Sector-based approach	Integrated development projects-undertakings
	COMPETITIVENESS	
GOALS	Many elements of social and economic structure identified as competitiveness factors resulting in the overlap of variety of uncoordinated activities	Strategic direction of regional policy (growth dissemination) implemented in all regions, also in the most competitive centres. Precisely specified competitiveness factors and strategically selected directions of their improvement. Multisectoral place-based approach
	EQUALISATION	
	Big emphasis on equalisation measures bringing, however, counterproductive effects of deepened disparities and dissipation of resources	Increasing cohesion as a result of increased absorption capacity (greater flow of capital, people, knowledge and innovation). Special “equalising” measures adapted to the potential of individual regions, important for all the country, focused in selected areas to unleash and exploit their potentials, which allow to achieve “critical mass” necessary for further development
TOOLS	Subsidies and State aid	Integrated “soft” and “hard” tools, business environment, social capital, networking, better coordination

TERRITORIAL DIMENSION	Regions treated homogenously, irrespective of their internal and external diversity. Territorial dimension little taken into account, primacy of sector-based approach, the so called “poverty algorithm”	Territorial approach in all development activities (acknowledging diversity, strong coordination, multilevel management). Integrated programmes dedicated to areas of strategic intervention, while maintaining spatial integration within the framework of regional policy
TERRITORIAL UNITS	Administrative units. Failure to take account of rural – urban relations in policy instruments, rural areas perceived equally across the country	Functional units. Different approaches to different types of territories. Policy adjusted to places; place-based policy approach taking account of dependencies of growth generating areas, functionally linked areas and peripheral areas
ACTORS	Regional government and regional local authorities	All levels of public administration, social actors and business representatives

Fonte: Slupinska M., (2013), pp. 214 – 215.

In questo approccio, la parola *place* non indica un territorio racchiuso in confini amministrativi né un’area funzionale predeterminata da criteri specifici (come ad esempio la densità di popolazione o la presenza di bacini idrici), ma identifica piuttosto un luogo interno al processo di *policy*, i cui confini sono determinati dal fatto che alcune condizioni che portano allo sviluppo si confanno più a quel territorio che a quelli contigui, i confini sono quindi determinati da condizionalità del possibile sviluppo. Questo sviluppo, secondo l’approccio considerato, si basa su una strategia di lungo termine che riduce il sottoutilizzo delle risorse e l’esclusione sociale attraverso un pacchetto integrato beni pubblici e servizi (creati grazie a incentivi e infrastrutture sia materiali che non), sull’extrapolazione e l’aggregazione delle preferenze e delle conoscenze dei cittadini e su una promozione dello sviluppo operata dall’esterno, esogena. Questo ultimo punto è molto rilevante in quanto innovativo e messo in pratica in maniera sperimentale grazie proprio alla Strategia Aree Interne. Per *intervento*

esogeno si intende l'intervento di soggetti esterni all'area, che non impongono la loro visione, il loro pacchetto di valori e le loro priorità (come nell'approccio *top-down* puro) né lasciano le dinamiche di sviluppo alla sola autodeterminazione del territorio (secondo l'approccio *bottom-up* puro), ma introducono nel *place* alcuni input che destabilizzino gli equilibri socio-economici sedimentati e creano una serie di conflitti che, gestiti, portano sulla strada dello sviluppo. Lo sviluppo, infatti, per innescarsi ha bisogno di innovazione, di nuova conoscenza, che si può generare solo se i luoghi sono aperti e apprendono dall'esterno mettendosi in gioco e mettendo in discussione assunti ed equilibri stratificatesi negli anni. Partire dalla strategia e dalle priorità del territorio e non dai fondi già a disposizione è molto importante in quanto l'approccio strategico obbliga gli attori a superare il metodo distributivo dell'assegnazione delle risorse, spesso collegato alla sola condizione di svantaggio dell'area e non anche ad una visione di lungo periodo. In questo modo è possibile superare le resistenze delle *élites* locali (che sono avvantaggiate da posizioni di rendita conquistate negli anni) e delle istituzioni (formali e informali) che tendono ad autoriprodursi e a procedere per inerzia. Non si tratta dunque di un sostegno sotto forma di *sussidio*, quanto piuttosto di un innesco che rende lo sviluppo dell'area auto-sostenibile grazie al potenziale liberato. Queste brevi considerazioni sono rilevanti per comprendere quali siano i principi alla base della SNAI, come sostenuto da Filippo Barbera con le seguenti parole:

la distribuzione territoriale delle aree interne è del tutto congruente con soluzioni place-based, ovvero azioni di policy che tengano conto delle specificità territoriali. Solo includendo ab initio l'eterogeneità territoriale nell'individuazione dei bisogni e delle potenzialità locali sarà possibile proporre una "ricetta" per la valorizzazione e la riqualificazione dell'area come condizione – necessaria ma non sufficiente – per innescare dinamiche di sviluppo economico e coesione sociale⁹⁶.

Dopo aver descritto il contesto sovra nazionale in cui nasce la SNAI, è utile ripercorrere la storia italiana delle politiche a favore di quelle aree che oggi definiamo *interne*. Per quanto riguarda l'evoluzione del concetto di area interna in Italia si farà riferimento alla sintesi proposta da Mantino F. nel volume *Aree interne e progetti d'area*⁹⁷. L'origine

⁹⁶ Barbera (2015), p. 38.

⁹⁷ Mantino (2015).

della nozione di Area Interna viene imputata a Manlio Rossi-Doria⁹⁸ che, nel 1982, notava come vaste aree agricole (soprattutto del Mezzogiorno) fossero state soggette, nei primi trent'anni del Secondo Dopoguerra, a un importante fenomeno di emigrazione, registrando un abbassamento del loro peso nella formazione del reddito di più di tredici punti percentuali. Si trattava di aree della montagna appenninica, di zone ad agricoltura estensiva e di aree collinari ad agricoltura promiscua e povera. Rossi-Doria, quindi, aveva cucito attorno alla locuzione *area interna* l'immagine di aree impoveritesi a causa del proprio isolamento e dello scarso sviluppo, coniando il termine "Osso e polpa" per dipingere la dicotomia che caratterizzava quei territori rispetto a quelli più sviluppati. Negli anni, tuttavia, il significato di tale locuzione si evolse e fino ad indicare, genericamente, le aree svantaggiate e la montagna. Questa generalizzazione portò ad allargare eccessivamente il concetto che venne esteso alla montagna *amministrativa*, identificata dalla legge sulle Comunità Montane, e alle zone svantaggiate come definite dalla direttiva CEE n. 264/1972, rendendo di fatto molto disomogeneo l'insieme di territori presi in causa. L'evoluzione del concetto aree interne, modificatosi di pari passo alle nuove dinamiche di sviluppo di quei territori, può essere semplificata ricorrendo a uno schema composto di tre fasi temporalmente intrecciate: i) politica nazionale per la montagna, ii) politica per le aree interne, iii) progettazione integrata dello sviluppo locale.

La *prima fase*, che va dagli anni Sessanta agli anni Novanta, vide le politiche per le aree interne coincidere, sostanzialmente, con quelle a favore della montagna. La prima disciplina a favore delle aree montane si ebbe con una serie di leggi, la n. 991 del 1952, la n. 1102 del 1971 e la n. 97 del 1994. Inizialmente vennero date delle sovvenzioni a pioggia e a fondo perduto per "casa, investimenti aziendali e piccola difesa del suolo" alla piccola proprietà coltivatrice⁹⁹. Tali agevolazioni, tuttavia, si rivelarono presto superate e dunque poco incisive a causa del repentino sviluppo economico che nel secondo dopoguerra interessò soprattutto le aree di pianura. Le aree montane stesse furono interessate da processi di sviluppo che le portarono a differenziarsi tra loro in maniera significativa. In questo contesto, nel 1972, furono create le Comunità Montane,

⁹⁸ Economista, docente e politico del primo dopoguerra, sono rinomati i suoi contributi sul tema di economia e politica agraria per il Mezzogiorno. Ha avuto il merito di affrontare il tema dello sviluppo del Mezzogiorno con un approccio interdisciplinare.

⁹⁹ Mantino (2015), p. 267.

istituzioni locali con “compiti programmazione sub-regionale per dare uno sfogo alla forte richiesta di autogoverno che [proveniva] dalle realtà locali, soprattutto alpine”¹⁰⁰; ad esse era affidato il compito di attuare un proprio programma di sviluppo ed a loro favore venne istituito un Fondo Nazionale che coprisse le spese per attività sia correnti che di sviluppo locale. Tuttavia, la scarsità di risorse e di competenze locali nonché la mancata volontà da parte delle Regioni di delegare a tali enti funzioni rilevanti hanno reso poco incisiva questa *policy*. Oggi, a seguito dell’abolizione di fatto di tali enti da parte di alcune Regioni (con la loro sostituzione con Unioni di Comuni –UdC– incaricate di funzioni gestionali) e a causa della scarsità di risorse loro dedicate in periodo di crisi finanziaria, Mantino sostiene che “che il disegno originario di una politica organica per la montagna, basata sull’esistenza di un’istituzione intermedia tra Regioni e singoli Comuni, sia praticamente fallito”¹⁰¹. A tale considerazione negativa, si contrappone un sostanziale favore dell’autore per la legge n. 97 del 1994 *Nuove disposizioni per le zone montane* che intendeva promuovere azioni di stampo territoriale, economico-sociale, culturale e a favore delle tradizioni locali. A causa, tuttavia, delle prospettive finanziarie di tale *policy*, foraggiata solo in minima parte da un nuovo Fondo Nazionale per la montagna e per la restante quota dalle Regioni che potevano scegliere se finanziarla e, in tal caso, se farlo con fondi propri o comunitari, tale legge rappresentò più una “strumentazione nuova” che una vera e propria politica. Da questo breve excursus si può concludere che, nonostante la prospettiva multidisciplinare adottata del legislatore italiano¹⁰² a favore delle aree montane, i risultati sono piuttosto limitati, “sia sulla promozione di processi socio-economici, che su un’evoluzione positiva della governance locale”¹⁰³.

La *seconda fase*, sviluppatasi tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta, prende in considerazione l’intervento straordinario per le aree depresse del Mezzogiorno. Tale intervento aveva a fondamento degli assunti metodologici, che Mantino riprende da Cafiero (1973)¹⁰⁴, così riassumibili: i) per il successo di una politica per le aree interne serve una corresponsabilità di autorità nazionali e regionali, ii) è necessario un di

¹⁰⁰ Idem, p. 268.

¹⁰¹ Idem, p. 268.

¹⁰² L’Italia, in uno studio condotto per la CE, è annoverata tra i pochi Paesi Europei (assieme a Francia e Svizzera) ad aver adottato tale approccio (Mantino, (2015), p. 269).

¹⁰³ Mantino (2015), p. 269.

¹⁰⁴ Mantino si riferisce a Cafiero S., (1972), *Le zone particolarmente depresse nella politica per il Mezzogiorno*, Svimez, Roma.

approccio per sistemi progettuali che indichi obiettivi settoriali e territoriali nonché le azioni da realizzare, iii) la suddivisione degli interventi tra Stato e Regioni deve avvenire in base alla scala di grandezza e all'oggetto degli stessi, iv) si deve operare a favore di un'integrazione tra le aree metropolitane e quelle depresse. Su tali premesse fu realizzato, tra il 1976 e il 1980, il programma quinquennale per il Mezzogiorno che comprendeva anche il Progetto Speciale n. 33 per il Mezzogiorno Interno grazie al quale vennero create 22 aree industriali attrezzate e numerosi collegamenti infrastrutturali al fine di eliminare la condizione di isolamento di quei territori. Questo programma continuò, seppur con modalità diverse, fino al 1993 quando il testimone passò alle Regioni e si tornò ad interventi di stampo settoriale.

La *terza fase* si sviluppa a partire dalla seconda metà degli anni Novanta e prende avvio con la progressiva regionalizzazione degli interventi per lo sviluppo locale. In questo periodo l'accento viene posto sul territorio, gli interventi vengono calibrati su di esso pur venendo meno quella visione d'insieme che agevolava i legami con le diverse politiche settoriali, e prende avvio quella che viene chiamata la stagione della programmazione negoziata. Esistono diversi esempi progetti integrati, in campo sia ambientale che dello sviluppo locale e rurale, nel primo caso si ricordano ad esempio i primi Accordi di Programma per sistemi territoriali nelle aree parco, nel secondo caso gli esempi sono innumerevoli, da quelli di derivazione comunitaria, come PIT, LEADER e LIFE, a quelli nazionali come i Patti territoriali e le loro evoluzioni regionali. Queste *policies* non erano esplicitamente rivolte alle aree interne ma in esse hanno avuto particolare diffusione arrivando talvolta a risultati degni di nota per innovazioni di metodo e miglioramento delle capacità progettuali degli attori locali. Il successo della progettazione e della programmazione integrata è dipeso in particolar modo dal contesto locale, dagli attori che si sono messi in gioco, dalla loro sensibilità e capacità progettuale, dalla presenza e dall'adeguatezza della strategia seguita, dalle istituzioni sovralocali (Regioni e Stato)¹⁰⁵ e dalla *governance* multilivello ideata. L'efficacia di tali politiche dipese inoltre dalla presenza di alcune condizioni di contesto senza le quali qualsiasi strategia o progetto, per quanto ben fatto, non potrà avere alcuna ricaduta duratura: si tratta dei servizi di base. A causa della crisi economica, infatti,

¹⁰⁵ In particolare nel saper realizzare strumenti e procedure non eccessivamente complessi e adatti al territorio al quale erano destinati e nel saper selezionare le progettualità sulla base della loro qualità. Per approfondimenti si veda Mantino, (2015), p. 272.

negli ultimi anni sono stati tagliati molti dei finanziamenti a servizi essenziali come scuola, sanità e trasporti e questo è avvenuto in proporzioni maggiori proprio nelle aree interne, aree spesso caratterizzate da condizioni economiche di fallimento di mercato in cui la presenza di questi *servizi di cittadinanza* è condizionata alle sovvenzioni pubbliche.

L'esperienza italiana riguardo alle politiche per le aree interne può essere quindi riassunta nello schema riportato alla tabella 5. Da quanto descritto in precedenza appare chiaro che non vi è una definizione unanime di area interna ma che tale concetto varia nel tempo e nello spazio in maniera servente a studi e *policies*. Tuttavia, per analizzare la SNAI e compararne l'attuazione in due contesti diversi è essenziale partire dalla definizione di area interna che essa assume. Nel prossimo paragrafo verranno presentati il significato del termine *aree interne* adottato in Italia nel presente periodo storico e la Strategia Nazionale loro dedicata per il settennio 2014 – 2020.

Tabella 5: Elementi centrali dell'impostazione di policy nei diversi periodi.

Aspetti chiave di politica territoriale	Politica nazionale per la montagna	Intervento straordinario nel Mezzogiorno	Programmazione negoziata e progettazione integrata locale	Strategia per le aree interne 2014 - 2020
Governance	Stato – Regione –Comunità Montana	Agenzia Sud – Regione	Stato – Partenariato locale oppure Regione – Partenariato locale	Stato – Regione – Unione di Comuni
Area di intervento	Aggregazione di comuni montani basata su altimetria e condizioni di svantaggio socio-economico. Definizione istituzionale ampia scala	Aree depresse Sud. Definizione istituzionale ampia scala	Aggregazioni variabili basate su coalizioni locali. Definizioni dal basso, scala medio-piccola	Aggregazioni basate su parametri di distanza dai servizi essenziali. Definizione co-decisa tra Stato e Regione, piccola scala
Focus tematico	Manutenzione capitale territoriale, servizi per la popolazione	Infrastrutture essenziali Creazione di impresa	Inizialmente come intervento straordinario Infrastrutture leggere o immateriali Nuove imprese/ mantenimento tessuto esistente	Servizi essenziali per la qualità della vita Temi centrali per lo sviluppo locale

Fonte: Mantino (2015), p. 275.

2 La Strategia Nazionale per le Aree Interne¹⁰⁶

2.1 Strategia e identificazione delle aree

Una parte maggioritaria del territorio italiano è caratterizzata dall'aggregazione di cittadini in centri minori, anche molto piccoli, spesso con scarsa accessibilità ai servizi essenziali ma con ingenti dotazioni di risorse ambientali e culturali. Questi territori, molto diversificati tra loro, vengono definiti *aree interne* in contrapposizione alle aree, per lo più pianeggianti, dei medi e grandi centri urbani.

Una parte rilevante delle aree interne ha subito dagli anni Cinquanta un *forte processo di marginalizzazione* segnato da fenomeni di de-antropizzazione che hanno portato alla riduzione sotto la soglia critica e invecchiamento della popolazione e alla riduzione dell'occupazione e del grado di utilizzo del capitale territoriale. Secondariamente si è osservata una progressiva riduzione quali – quantitativa dei servizi pubblici locali che determinano la qualità della cittadinanza. Ad aggravare tale trend i “nemici delle aree interne” che hanno sfruttato le risorse locali senza innovare contando sulla debolezza di alcune amministrazioni locali impoverite dalla scarsità dei finanziamenti. Vi sono tuttavia esempi di aree interne in cui tali trend non sono stati registrati e in cui, al contrario, le risorse locali sono state valorizzate, la popolazione è rimasta stabile o cresciuta e sono stati realizzati servizi locali in favore di una pluralità di comuni. Negli anni del decollo industriale in Italia si sono verificati fenomeni di convergenze/divergenza dello sviluppo economico su due scale: tra macro-regioni e all'interno delle stesse regioni e macro-regioni. La divergenza tra macro-regioni è stata al centro del dibattito nazionale mentre quella inter-regionale (tra aree centrali e periferiche) è rimasta una questione locale o regionale e come tale è stata poco affrontata. Oggi deve tornare ad essere considerata una *questione nazionale* cogliendo l'opportunità di affrontare su base sistemica tre principali problemi:

- la sottoutilizzazione delle risorse locali;
- i costi sociali determinati dalla tipologia e dalla scala di realizzazione di alcuni processi produttivi;
- il basso grado di accessibilità ai beni di base (sanità, istruzione e mobilità) che riduce il benessere della popolazione.

¹⁰⁶ Riassunto con parole del testo originale della SNAI (UVAL 2014).

Nel secondo dopoguerra l'Italia ha visto una traiettoria di *crescita economica molto intesa, diffusa e polarizzata* allo stesso tempo: diffusa perché si è manifestata in molti sistemi locali del territorio nazionale, polarizzata perché è avvenuta solo in una parte di tali sistemi locali e con sostanziali differenze di intensità della crescita. In tutte le regioni italiane, anche quelle più industrializzate, sono avvenuti intensi processi di polarizzazione delle attività economiche, secondo quello definibile come modello territoriale della “diffusione polarizzata”. L'interpretazione macro-regionale delle dinamiche di sviluppo ha fatto passare in secondo piano il tema delle aree interne: soltanto attraverso il concetto di sistema locale si è iniziato a considerare il livello locale oltre a quello regionale.

Un'altra causa dello scarso interesse rivolto alle aree interne è stata la sostenibilità sociale della decrescita riassumibile in tre fattori:

- la riduzione della popolazione attraverso l'emigrazione ha condotto a una riduzione della disoccupazione nascosta e all'abbandono dei terreni a bassa produttività aumentando il reddito di chi rimaneva;
- il sistema pensionistico nazionale di stampo redistributivo ha permesso flussi di reddito significativi che crescevano all'invecchiare della popolazione;
- la prevalenza imitativa del modello città-centrico e l'idea che solo le città potessero essere poli potenziali di crescita è stato fuorviante per un modello policentrico come quello italiano.

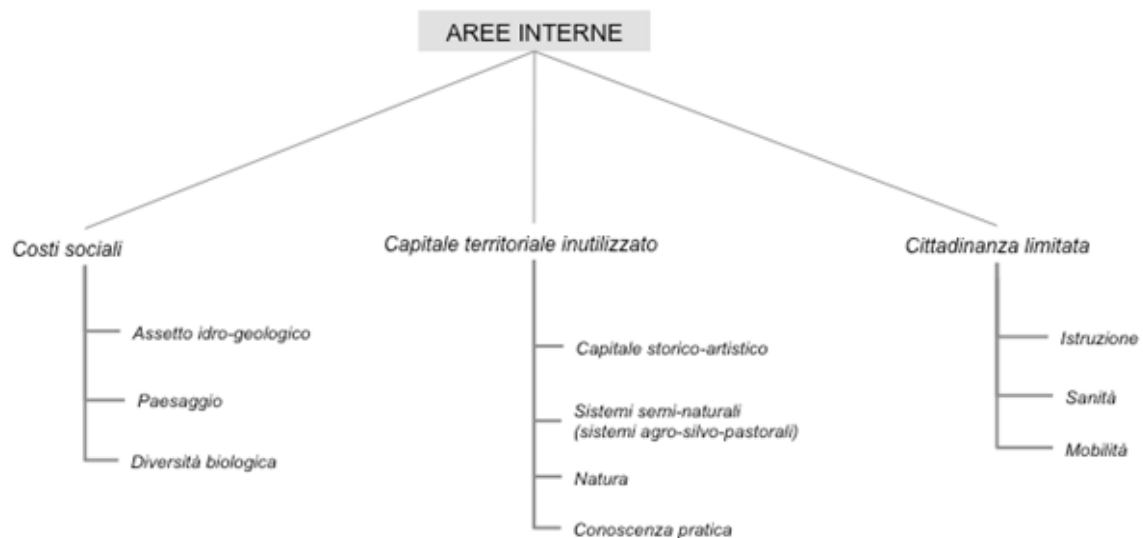
Inoltre la persistenza di forme di agricoltura in zone marginali (grazie alle politiche comunitarie) e la nascita di poli industriali anche nelle aree interne hanno reso più lenta e sopportabile la decrescita.

I costi sociali del collasso socio-economico di queste aree sarebbero molto elevati ed appare inoltre irrazionale il non utilizzo del capitale territoriale delle aree interne (soprattutto in un periodo di elevata e persistente disoccupazione su tutto il territorio nazionale).

Le aree interne possono essere lette a tre livelli secondo lo schema riportato alla figura 8. A tale analisi del potenziale economico delle aree interne devono seguire politiche pubbliche, misurabili, valutabili e attuabili in tempi predefiniti, che mirino a

raggiungere i seguenti obiettivi: a) riduzione dei costi sociali, b) aumento dell'occupazione e del reddito, c) aumento della cittadinanza.

Figura 8: Descrizione dello stato delle Aree interne



Fonte: UVAL (2014).

Le aree interne, essendo profondamente integrate in termini spaziali, relazionali e economici con il resto del territorio italiano, sono soggette alle dinamiche nazionali, europee e globali. È necessario dunque operare un'analisi delle tendenze in atto partendo dall'assunto che questi territori sono un insieme di sistemi locali diversificati tra loro.

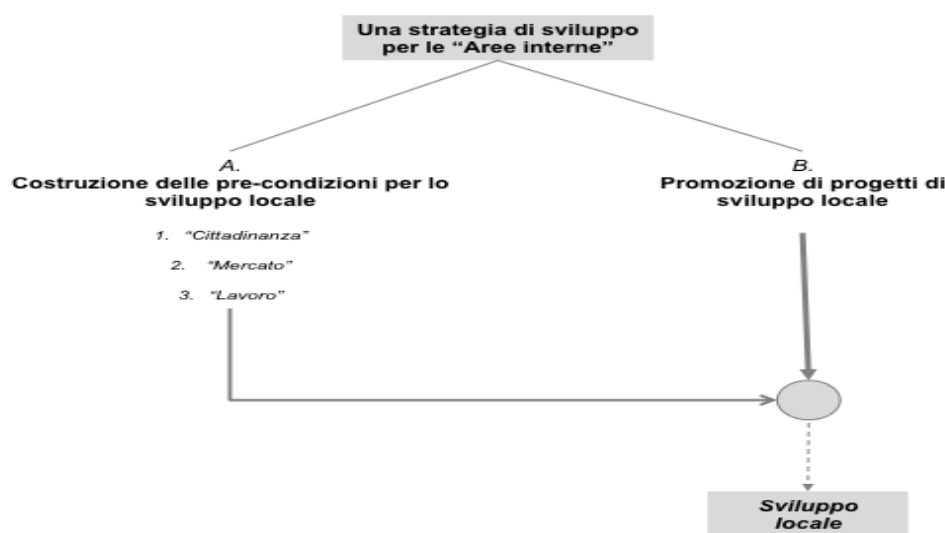
A livello generale si possono definire alcune dimensioni di un'attività di previsione esplorativa:

- demografica: il grado di invecchiamento non assicura un sufficiente ricambio generazionale;
- servizi di base: negli ultimi dieci anni vi è stata una riduzione quali-quantitativa dei servizi erogati;
- base manifatturiera: riduzione della base industriale tradizionale
- base economica turistica: la modifica delle condizioni di competitività, il cambiamento delle preferenze e i cambiamenti climatici sono un elemento di instabilità per alcuni sistemi locali

- dissesto idro-geologico: in assenza di intervento i costi sono destinati ad aggravarsi con manifestazioni crescenti e impatto.

Per realizzare un'adeguata strategia di sviluppo per le aree interne è necessario integrare lo sguardo nazionale (livello al quale si possono eliminare quegli elementi che formano il contesto istituzionale ed economico e che ostacolano lo sviluppo locale) e lo sguardo locale (livello al quale è possibile declinare e trasformare la complessità in progettualità).

Figura 9: Le precondizioni dello sviluppo locale



Fonte: UVAL (2014).

La strategia nazionale aree interne si caratterizza per l'attenzione alle *precondizioni dello sviluppo* locale come livello di intervento distinto dalle progettualità: i territori si devono predisporre -e devono essere aiutati a predisporre - ad accogliere i progetti di sviluppo. L'intervento sulle precondizioni, rispetto alla fase progettuale, chiama in gioco attori istituzionali e sistemi di *governance* diversi e poggia su risorse cognitive e finanziarie di diverso tipo.

Le precondizioni sono di 3 tipi:

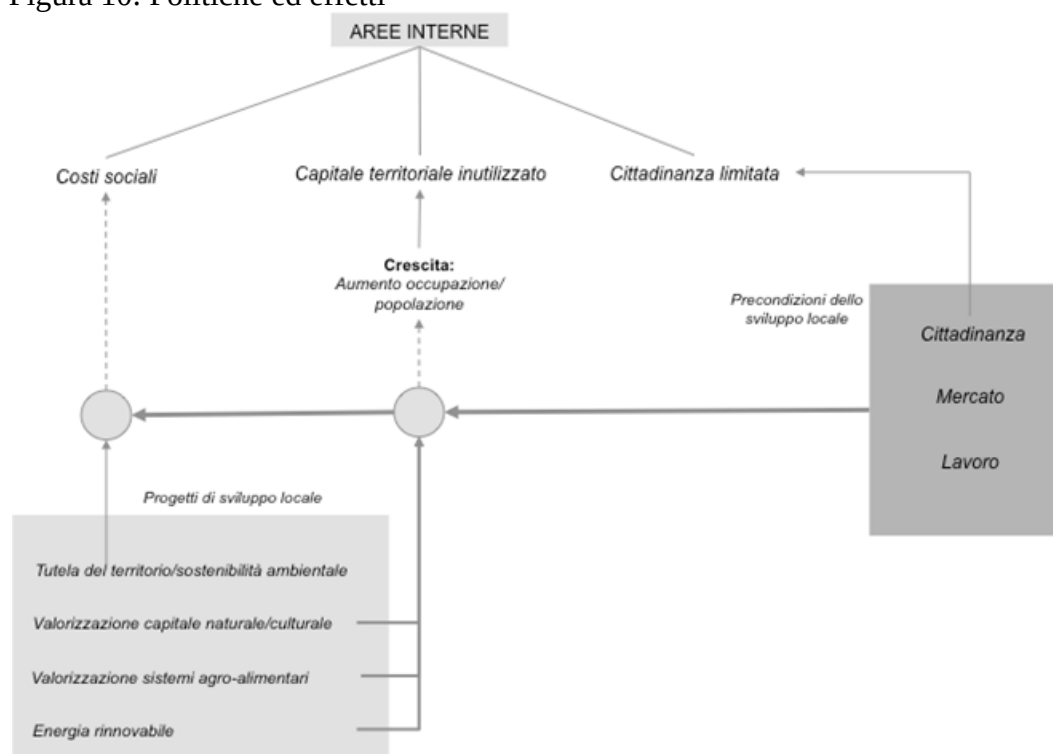
- la disponibilità dei servizi di base che identificano la cittadinanza (istruzione, sanità, mobilità) fondamentali per garantire il permanere della residenza;

- la domanda e le preferenze dei consumatori e degli investitori nello spazio nazionale, europeo e globale (mercato);
- il lavoro, attraverso l'immigrazione e la ricostruzione di una solida fascia di popolazione in età lavorativa e l'aumento della conoscenza astratta e pratica incorporata nel lavoro che negli anni si è progressivamente ridotta.

I progetti di sviluppo locale sono invece lo strumento fondamentale di promozione dello sviluppo e devono ricadere nei seguenti ambiti:

- Tutela del territorio/sostenibilità ambientale
- Valorizzazione del capitale naturale/culturale
- Valorizzazione dei sistemi agro-alimentari
- Filiere delle energie rinnovabili
- “Saper fare” e artigianato

Figura 10: Politiche ed effetti



Fonte: UVAL (2014).

La definizione generale di Aree interne quali “quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla aggregazione di cittadini in centri minori, anche assai

piccoli, spesso con limitata accessibilità a servizi essenziali” non si presta a un’identificazione univoca e centrale dei confini territoriali ma è comunque utile per comprendere le dimensioni delle tendenze demografiche e ambientali di queste aree e le forti differenze registrate all’interno del Paese. Al fine di definire (senza limitare l’azione della strategia) tali territori è utile stabilire dei criteri. Una serie di analisi statistiche hanno dimostrato come il criterio tradizionale della distanza dai centri “maggiori” farebbe perdere il riferimento ai servizi essenziali e si è dunque reso necessario partire da una lettura policentrica del territorio italiano, caratterizzato da una rete di Comuni che fungono da centri di offerta di servizi.

Vi sono tre presupposti teorici da cui prede le mosse la mappatura:

- l’Italia è caratterizzata da una fitta rete di centri urbani che offrono una rosa estesa di servizi essenziali capaci di generare importanti bacini d’utenza;
- il livello di perifericità dei territori influenza la qualità della vita dei cittadini e il loro livello di inclusione sociale;
- le relazioni funzionali tra poli e territori possono essere assai diverse.

Criteri per definire i centri di offerta di servizi:

- presenza dell’offerta scolastica secondaria completa e simultanea (almeno una scuola per tipologia);
- presenza di un ospedale sede di DEA di 1° livello ;
- presenza di una stazione ferroviaria di categoria Silver.

La classificazione dei restanti Comuni si articola in quattro fasce (aree di cintura, aree intermedie, aree periferiche, aree ultra periferiche) calcolate sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo¹⁰⁷.

L’area individuata attraverso tali indicatori, definita periferica, non necessariamente è un’area debole, solo attraverso l’esame delle caratteristiche e della dinamica della struttura demografica e socio-economica delle aree individuate si può avere una lettura completa. La tabella 6 indica la composizione del territorio italiano secondo i criteri utilizzati.

¹⁰⁷ Le fasce sono calcolate usando i terzili della distribuzione della distanza in minuti dal polo prossimo, pari a circa 20 e 40 minuti. È stata poi inserita una terza fascia, oltre 75 minuti, pari al 95-esimo percentile, per individuare i territori ultra periferici.

Tabella 6: Principali caratteristiche dei comuni classificati secondo la metodologia proposta

Classificazione Comuni	Numero	%	Altitudine	Popolazione	%	Variazione		
						%	Superficie	%
						1971-2011		
Polo	219	2,7	145	21.223.562	35,7	-6,8	29.519	9,8
Polo intercomunale	104	1,3	166	2.466.455	4,1	22,7	6.251	2,1
Cintura	3508	43,4	215	22.202.203	37,4	35,8	81.815	27,1
Intermedio	2377	29,4	395	8.953.282	15,1	11,6	89.448	29,6
Periferico	1526	18,9	607	3.671.372	6,2	-8,1	73.256	24,3
Ultra-periferico	358	4,4	627	916.870	1,5	-5,3	21.784	7,2
TOTALE	8092	100,0	358	59.433.744	100,0	9,8	302.073	100,0

Fonte: UVAL (2014).

Da un punto di vista demografico, l'Italia ha sperimentato negli ultimi decenni rapidi e profondi cambiamenti che hanno prodotto una trasformazione non solo quantitativa ma anche di tipo “qualitativo” nella popolazione, modificandone la struttura per età e dunque il rapporto tra generazioni (con un immaginabile impatto sul mercato del lavoro).

Negli ultimi quarant'anni la popolazione Italiana è aumentata di circa il 10%; nei Centri tale variazione è stata leggermente superiore al valore nazionale, mentre è stata decisamente più contenuta nelle Aree Interne: mentre i poli intercomunali, i comuni di cintura e i comuni intermedi hanno fatto registrare un aumento della popolazione anche doppio o triplo rispetto al valore medio nazionale, la popolazione è diminuita nei Poli, nei comuni periferici ed ultra-periferici¹⁰⁸. È da rilevare che si è registrato un costante aumento sul totale della popolazione della quota della popolazione anziana (over 65) che ha interessato in particolar le aree periferiche ed ultra-periferiche, soprattutto del Centro Nord. Tali tendenze è stata solo in parte mitigata dall'aumento della popolazione straniera (passata negli ultimi 10 anni dal 2% al 7% e solo leggermente inferiore nelle aree interne).

Le trasformazioni demografiche hanno determinato un allentamento del presidio della popolazione sul territorio e un cambiamento nell'uso del suolo e della sua destinazione, in particolare nelle aree interne, con conseguente aumento di fenomeni quali la perdita di

¹⁰⁸ Variazione considerata 1971 – 2011.

una tutela attiva del territorio e l'aumento del livello del rischio idrogeologico (si notano da un lato una diminuzione della superficie agricola utilizzata – soprattutto nelle aree interne e periferiche- mentre dall'altro lato una buona tenuta delle aree ad agricoltura intensiva dei Centri e sistemi e dei sistemi agricoli di qualità). Alla riduzione del territorio destinato ad uso agricolo è corrisposto un aumento della superficie boschiva che rappresenta, ad oggi, un terzo della superficie nazionale (di cui il 70% situata nelle aree interne con importanti zone di interesse naturalistico e faunistico). Coerentemente con le caratteristiche fisiche delle aree interne il settore primario è il più rilevante all'interno della struttura economica territoriale (circa il 73%), tuttavia permangono grosse differenze tra le diverse regioni.

Dalle rilevazioni effettuate circa la dimensione media delle unità locali¹⁰⁹ e la differenza tra dimensione media dei Centri e delle Aree Interne si può evidenziare una maggiore fragilità del sistema produttivo delle aree interne delle regioni del sud Italia rispetto alle altre. Tra le Aree interne vanno segnalate quelle della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige e del Veneto per le quote di addetti sulla popolazione più prossime a quelle dei Centri e in qualche caso superiori. Anche per quanto riguarda il rapporto tra reddito imponibile medio per abitante nelle aree interne rispetto a quello dei Centri, si registrano differenze regionali con un aumento della forbice spostandosi da Nord verso Sud.

Da notare che solo in alcuni casi le aree interne sono anche aree fragili, tra i comuni individuati infatti vi sono eccellenze nel campo turistico, sedi di strutture aeroportuali di tipo civile e Comuni con un reddito imponibile medio per contribuente superiore rispetto alla media nazionale.

2.2 Precondizioni dello sviluppo locale: scuola, sanità e mobilità

Se nelle aree interne non sono soddisfatti i servizi “essenziali” di cittadinanza, in queste aree non si può vivere: se un'ampia fetta di popolazione non vi ha accesso si pone una questione di costituzionalità e di diritto alla cittadinanza piena e si entra in un circolo vizioso di marginalità per cui all'emorragia demografica, segue un processo di continua rarefazione dei servizi stessi, precludendo l'utilità di un qualsiasi intervento di sviluppo.

¹⁰⁹ Elaborazioni su dati ASIA 2009, Istat.

Si pongono quindi due necessità, da un lato quella di monitorare la rete di servizi e l'efficacia delle soluzioni individuate per garantirne l'offerta, dall'altro quella di individuare eventuali soluzioni di ribilanciamento e di incentivo ad operare in tali aree.

Il prevalere nelle Aree Interne di Comuni di piccole dimensioni – che nelle aree periferiche costituiscono fino all'86% del totale – implica che un'organizzazione in forma associata (sia questa più o meno formalizzata) e/o consorziale dei Comuni sia importante per l'organizzazione dei servizi sul territorio. La programmazione comunitaria in materia di aree interne rappresenta un'occasione unica per coniugare azioni di sviluppo locale e una gestione associata dei servizi.

L'intervento della politica ordinaria in linea con quanto descritto sarà improcrastinabile e dovrà essere collegato a ciascuno delle iniziative progettuali e strategiche in favore delle Aree Interne: ripensare i servizi offerti ai cittadini in un'ottica di ribilanciamento territoriale implica quindi la necessità di ricorrere a nuove soluzioni di governance, capaci di coinvolgere i diversi attori, presidi territoriali e Enti locali.

La salute

La ristrutturazione dei servizi sanitari pubblici è guidata da ragioni di efficienza e riguarda soprattutto la rete territoriale degli ospedali, a cui viene dedicata circa la metà della spesa pubblica sanitaria: da un lato, infatti, è mutato il quadro epidemiologico (con il prevalere delle malattie croniche è diminuita la capacità produttiva degli ospedali suggerendo uno spostamento delle risorse dai servizi ospedalieri alle cure territoriali), dall'altro lato, come dimostrato dalla letteratura economica e medica, esistono ampie economie di scala nella produzione dei servizi sanitari alle quali si accompagna l'esistenza di vantaggi clinici (in termini di qualità delle cure) all'aumentare dei volumi. Il riequilibrio tra servizi offerti dagli ospedali, e dai presidi territoriali quali specialistica, ambulatori, laboratori e medici di medicina generale sta avvenendo – però - secondo modelli “regionali” alquanto differenti.

Tutti questi elementi spingono verso un possibile peggioramento sul versante dell'equità proprio in aree dove i processi più accentuati di invecchiamento della popolazione, dovrebbero assicurare il perseguimento di efficaci soluzioni di policy.

È necessario pertanto accompagnare questo processo attraverso:

- il monitoraggio delle conseguenze sull'equità sociale in termini di accessibilità al servizio, e di esiti sulla salute dei cittadini;

- la valutazione delle conseguenze dell'allontanamento del servizio sanitario su *couches* specifiche della popolazione;
- l'importanza di distinguere differenti tipologie di servizi (la gestione delle emergenze ha esigenze diverse dalla diagnostica);
- l'individuazione di soluzioni specifiche per le aree interne.
- l'individuazione di soluzioni di policy innovative che tengano conto dell'importanza delle farmacie e del medico di medicina generale nei piccoli comuni;
- la necessità di puntare su strutture e modelli innovativi, quali ad esempio “la casa della salute”, i servizi sanitari mobili, l'assistenza domiciliare integrata e la telemedicina.
- la presa in considerazione delle esigenze specifiche di queste aree nella stesura dei piani sanitari di rientro e nella normativa applicativa che ne consegue.

L'istruzione

La scuola è presidio civile, sociale e culturale e luogo di elezione per la creazione di capitale umano. Perdendo la scuola il territorio è quasi naturalmente destinato all'abbandono e alla compromissione delle proprie capacità di sviluppo. La scuola dovrebbe assolvere a tre funzioni: garantire una formazione adeguata e gli strumenti per poter scegliere se andare via o restare nei luoghi di nascita, fornire gli strumenti per dare un senso, anche produttivo, al rimanere nel luogo di nascita (si tratta di una formazione mirata alle particolari attitudini e competenze che sono necessarie ai lavori a forte identità locale) e fungere da centro civico. Nelle aree interne questo triplice ruolo della scuola è ancora più importante di quanto non lo sia nelle grandi città, in particolare per gli aspetti che concorrono ad intensificare i rapporti tra individui e territorio, tra comunità e luoghi di appartenenza e che possono creare un circolo virtuoso e produttivo tra potenzialità umane e ambientali. Tuttavia è proprio nelle aree interne che questo rapporto è più rarefatto, anche a causa del precariato del corpo docente, che a sua volta è frutto delle condizioni di marginalità in cui il territorio versa.

Le prestazioni degli studenti delle aree interne sottoposti ai test Invalsi, sia in italiano che in matematica, sono inferiori alla media nazionale praticamente a tutti i livelli scolastici e sul fronte della dispersione scolastica si registra una forte polarizzazione in

tali zone. È necessario dunque costruire un progetto di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e di programmazione dell'offerta formativa che sappia bilanciare l'importanza che la presenza di una scuola riveste per una Comunità e il diritto dei ragazzi ad avere Istituti capaci di mantenere standard elevati.

Concretamente, sono auspicabili le seguenti azioni:

- la qualità dell'insegnamento è fondamentale e a tal fine è necessario garantire la stabilità del corpo docente, anche attraverso accordi che garantiscano condizioni di stabilità di sede per un certo numero di anni in cambio di un vincolo a permanere per lo stesso numero di anni nelle aree interne o disagiate;
- garantire servizi di trasporto pubblico locale efficienti e funzionali alla frequenza scolastica e la cooperazione tra Comuni per la pianificazione di un'offerta formativa ai livelli di quella erogata nei Centri;
- occorre rilanciare un Patto tra Stato e Regioni (e studenti) delle aree interne e realizzare una leale collaborazione tra l'amministrazione scolastica (Ufficio scolastico regionale) e la Regione (livello politico e amministrativo);
- per sviluppare il senso civico nelle nuove generazioni e più in generale per ricostruire il capitale sociale di un territorio, è necessario che la scuola si apra alle realtà sociali, economiche e culturali e riprenda un rapporto anche con gli adulti.

La mobilità

La perifericità delle Aree Interne discende dalla loro minore accessibilità ai servizi di cittadinanza: elaborazioni condotte dal Dipartimento mostrano che per raggiungere una struttura sanitaria dotata di un dipartimento di emergenza ed accettazione (cd. DEA) un cittadino residente in un'area interna impiega mediamente il triplo rispetto a un abitante di un polo centrale. Divari lievemente meno pronunciati caratterizzano la maggiore distanza relativa delle aree interne dai plessi scolastici, dove si osserva una più pronunciata variabilità regionale.

Affinché la perifericità non si tramuti in marginalità si possono adottare due diverse modalità di azione: a) rafforzare e ripensare l'offerta di servizi in tali aree; b) migliorare la mobilità dalle aree e nelle aree, riducendo i tempi di spostamento per accedere ai servizi presso i poli. Il bilanciamento tra tali opzioni va operato attraverso un'analisi costi (soprattutto in termini di impatto ambientale, rilevante in ecosistemi fragili quali

quelli delle aree interne) e benefici. Vi sono inoltre altri due elementi da tenere presente, da un lato la necessità di mobilità riguarda anche le merci e non solo le persone, dall'altro bisogna tenere distinte la mobilità infra aree interne e da/per le aree intere, verso cioè i Centri. Sulla base di tali premesse è possibile enunciare 4 principi utili ad orientare la strategia per la mobilità:

- sostenibilità ambientale degli interventi: è preferibile optare per il miglioramento e l'utilizzo efficiente di strutture già esistenti e puntare su interventi flessibili (ad es. tariffazione integrata, servizi on demand, infomobilità ed altre applicazioni ITS);
- Forte coordinamento fra programmazione territoriale e pianificazione trasportistica (deve riguardare sia i contenuti programmatici, sia la loro sincronia temporale, per evitare che la seconda sia costretta ad inseguire la prima);
- analisi della domanda di spostamenti e valutazione del fabbisogno;
- consolidamenti delle esperienze operative che abbiano dato buoni risultati in termini di shift modale verso il trasporto collettivo, la creazione di domanda aggiuntiva, la riduzione del contributo pubblico, l'innovazione tecnologica.

2.3 Progettare lo sviluppo locale

2.3.1 Premessa

Ciascuna Area Interna offre una diversità di qualche tipo: di stile vita, di aria, di alimentazione, di relazioni umane, di natura. Siamo in una fase nella quale c'è una forte domanda di specificità secondo la vecchia teoria dei consumi di Lancaster secondo la quale con l'aumentare della prosperità, gli individui chiedono sempre più non 'il' pomodoro ma "quel tipo di pomodoro". Un certo numero di ragioni sta facendo sì che le preferenze stiano tornando a essere molto diversificate, anche se non viviamo in una fase di prosperità.

L'intervento per innescare processi di sviluppo nelle Aree Interne va focalizzato dunque su tali "specificità" in modo da ottenere risultati visibili e misurabili, in tempi non eccessivamente lunghi, grazie ad uno sforzo congiunto di risorse umane disponibili e di fondi.

La Strategia Aree interne punta a coniugare sviluppo e sostenibilità, a tal fine i punti focali sono:

- Tutela del Territorio e Comunità Locali;
- Valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile;
- Sistemi Agro-Alimentari e Sviluppo Locale;
- Risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile;
- Saper fare e artigianato.

2.3.2 Tutela attiva del territorio

La tutela del territorio delle Aree Interne è oggi inadeguata. Il termine di tutela è stato usato diffusamente in senso vincolistico, piuttosto che declinato nel senso di “cura delle risorse territoriali”. Inoltre spesso si dimentica che attraverso la tutela passa la “sicurezza del territorio”, anch’essa preconditione per contrastare i fenomeni di abbandono e di declino demografico e rilanciare processi di sviluppo. La messa in sicurezza diventa efficiente e possibile solo quando viene effettuata o promossa o supportata da una popolazione residente nel territorio, per restituire la tutela del territorio alle comunità locali occorre ridefinire questo concetto individuando alcune parole-chiave:

- *Manutenzione* del capitale naturale, ossia delle risorse naturali presenti sul territorio e dei processi che le generano (anche dovuti all’azione dell’uomo);
- *Prevenzione*: prevenire il danno (idrogeologico, incendi, perdita di biodiversità);
- *Resilienza*: incrementare la funzione di resilienza delle Aree Interne, soprattutto in considerazione del rapporto con le aree “non interne”;
- *Adattamento*: rispetto al mutamento globale e al rischio che ne consegue;
- *Servizi*: è necessario considerare anche i processi e le funzioni collegati al capitale naturale, e quindi i servizi (ecosistemici) resi;

Al fine di creare un legame tra tutela del territorio, sviluppo e lavoro è necessario:

- *fare un investimento a lungo termine sulle Comunità locali: le risorse comuni deperiscono se sono scarsamente valorizzate e se sono separate dalle energie e dai saperi delle persone;*
- *investire su nuove filiere nei settori dell’energia, della foresta, del cibo e dei sistemi eco-sistemici;*
- *restituire a queste comunità gestione e accesso alle risorse locali;*

- *favorire la co-produzione di servizi innovativi e connettere nuovamente aree di tipo differente, aree che consumano e aree che producono (eco-servizi).*

Bisogna inoltre ricorrere a nuove forme di *governance* per:

- *trasformare le esternalità positive (in gran parte involontarie) in servizi (attività volontarie);*
- *ricercare nuove forme di attribuzione a soggetti presenti sul territorio (in particolare aziende agricole) di funzioni pubbliche di natura ambientale e paesaggistica;*
- *organizzare nuove forme di co-governance pubblico-privata per assicurare la complementarietà tra produzione contestuale di beni pubblici (salute, ambiente, conoscenza) e privati (creazione di valore, scelte di consumo);*
- *affermare nuovi modelli di gestione associata delle attività comunali (incluse quelle in campo ambientale): unioni e convenzioni dei Comuni.*

2.3.3 Valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile

Le Aree Interne del Paese presentano una ricca biodiversità climatica e naturale che ha a sua volta favorito la diffusione e la sopravvivenza di prodotti agricoli straordinariamente diversi; questa duplice diversità si è mescolata nei singoli luoghi con la diversità di lingue, culture e tradizioni, favorita dalla separazione fra i luoghi. In presenza di una nuova ondata di globalizzazione, la diversità dei luoghi e il policentrismo assumono un ruolo crescente come opportunità di sviluppo: all'Italia, ricca di tali specificità, spetta il compito di mantenere il policentrismo.

Una delle chiavi più interessanti di valorizzazione è stata quella del turismo naturalistico che, nei casi di successo, ha creato occupazione giovanile, permesso il recupero del patrimonio artistico e abitativo e favorito il mantenimento di un tessuto sociale nei borghi e nei piccoli paesi. Una seconda chiave è invece la valorizzazione dell'identità culturale.

Per avere vitalità sociale, culturale ed economica, è necessario che nei territori la popolazione presente si mantenga su livelli di numerosità che ne impediscano l'*implosione*. Non meno importante è la struttura per età e la struttura delle famiglie. Nelle Aree Interne, la popolazione è generalmente molto anziana, il che comporta varie e pesanti conseguenze:

- se la quota di popolazione anziana supera il 30%, la popolazione si trova oltre un punto di “non ritorno demografico”, nel senso che non ha la capacità endogena di sopravvivere; soltanto una fortissima immigrazione dall'esterno dell'area può riavviare il processo;
- la necessità di un sistema di cura diffuso e appropriato;
- le abitazioni invecchiano con i loro abitanti, per cui si viene a creare uno stock di abitazioni, spesso sovradimensionato rispetto alle esigenze, al quale non è assicurata la necessaria manutenzione, con un imponente degrado del patrimonio abitativo;

Con una popolazione invecchiata e sparsa (e il conseguente degrado del patrimonio), le sole possibilità di rivitalizzazione demografica ed economica sono quelle di:

- trattenere in loco la popolazione giovane;
- attirare popolazione straniera (con la conseguente necessità di processi di integrazione);
- favorire la costituzione di joint-venture degli immigrati di successo con parenti o amici rimasti nella madre-patria;
- favorire la costituzione di cooperative per la produzione e il commercio e per l'assistenza e la cura

2.3.4 Sistemi agro-alimentari e sviluppo locale

Le Aree Interne sono ricche di produzioni agricole di pregio, caratterizzate da elevata tipicità e apprezzamento dal mercato. La tipicità di queste produzioni proveniente dal legame tra vocazioni del territorio e tecniche produttive, viene spesso accresciuta dalla localizzazione nelle aree di produzione delle fasi di trasformazione del prodotto agricolo. Ne consegue che il prodotto alimentare di queste aree diviene patrimonio culturale ed elemento di identità locale.

Questo è stato alla base dello sviluppo di mercati locali e di altre attività economiche che hanno favorito il collegamento con mercati extra locali ed ha favorito una maggiore responsabilizzazione degli attori economici e sociali locali nella gestione delle risorse naturali ed ambientali. Nel corso degli ultimi anni si è assistito ad alcune forme innovative di progettazione locale capaci di coniugare il crescente orientamento al mercato, la creazione di nuove forme di occupazione e il mantenimento di un patrimonio di biodiversità locale che è la fonte principale di tali produzioni. La

possibilità di creare rapporti diretti tra produttore e consumatore attraverso nuovi canali e strumenti di commercializzazione hanno consentito al produttore di recuperare una parte della riduzione del reddito derivante dal calo dei prezzi e dai nuovi orientamenti di consumo dovuti alla crisi. Il consolidamento di queste filiere sul mercato può rappresentare, se ben sfruttato, una prospettiva migliore delle diverse forme di sostegno tout-court che la politica comunitaria ha erogato nel corso degli anni passati. Una chiave di volta va ricercata nelle forme organizzative di stampo partenariale in grado di creare una stretta collaborazione tra produzione primaria, trasformazione e commercializzazione e di introdurre innovazioni di processo, volte in particolare a garantire la sicurezza alimentare, la riduzione dell'inquinamento e il benessere animale (possibili fattori determinanti per il vantaggio competitivo delle aree interne).

2.3.5 Filiere locali di energia rinnovabile

La valorizzazione delle risorse energetiche nelle Aree Interne costituisce per quei territori un fattore di sviluppo promettente ma controverso, l'ampio fabbisogno energetico si rapporta infatti con il fragile patrimonio edilizio. I fattori di contesto più rilevanti sono tre:

- il ruolo delle politiche ordinarie, preponderanti nel settore;
- le opportunità di sfruttamento del potenziale dei territori offerte dalle moderne tecnologie di conversione energetica;
- le tendenze di fondo del settore energetico con maggiore impatto sulle Aree Interne.

Guida fondamentale per le politiche ordinarie in questo ambito è la Strategia Energetica Nazionale (SEN). La leva dell'efficienza energetica andrà declinata con principale riferimento a progetti di riqualificazione del patrimonio edilizio, sia pubblico che privato, volti a ottimizzarne le prestazioni energetiche; un ruolo rilevante potrà essere esercitato da interventi sui sistemi di trasporto e sul ciclo dei rifiuti, nella direzione del loro riuso e valorizzazione, in coerenza con gli indirizzi contenuti nella nuova direttiva europea sull'efficienza energetica. Le forme di conversione energetica più idonee a valorizzare le vocazioni specifiche dei territori interni riguardano le biomasse di origine agricola e forestale. I progetti di valorizzazione energetica destinati alle Aree Interne, per dare prova di lungimiranza, innovatività e credibilità, dovranno infine interpretare le tendenze tecnologiche di fondo dei sistemi energetici, sempre più caratterizzati da

architetture decentrate gestite con reti “intelligenti”. Nel contesto dello sviluppo delle cd. *smart grids*, fra le soluzioni più promettenti per le Aree Interne rientrano i sistemi di immagazzinaggio decentrato di energia elettrica (*decentralized energy storages*), in particolare quelli di piccola dimensione e quelli detti di “breve periodo”.

Una considerazione finale sulla *governance* del processo. La natura sistemica dell’energia comporta l’esigenza di coinvolgere nella definizione operativa della strategia per le Aree Interne e nella validazione dei progetti i soggetti portatori di interessi rilevanti in campo energetico e ambientale. Tale indicazione vale ovviamente per i soggetti locali, ma riguarda in primo luogo gli attori responsabili delle politiche di settore a livello nazionale: i competenti dicasteri (MATT, MIPAF e MiSE/DG-ENRE), il regolatore settoriale e i centri di competenza nazionale, come l’ENEA.

2.3.6 *Saper fare e artigianato*

Tra quelle risorse nascoste dei territori da mettere a valore, rivestono un ruolo di particolare importanza i cosiddetti *saperi locali*, tanto nelle loro declinazioni istituzionali e organizzative quanto nelle specificità produttive locali. Stiamo parlando, nello specifico, di quelle *capacità artigianali locali* che per anni sono state al centro della riflessione istituzionale come uno dei fattori latenti dello sviluppo dei territori. Infatti, *sono proprio le forme che assume il “saper fare” istituzionale, organizzativo e produttivo che concorrono a definire se un territorio appartenga o meno al novero delle Aree Interne “fortunate”*, ossia a quelle aree che pur lontane dai poli dello sviluppo, sono state in grado di costruirsi nel corso degli anni delle *chances*. L’intervento pubblico ha spesso privilegiato solo alcune dimensioni della tutela e promozione dei saperi locali, trascurandone le altre, creando nuovi ed ulteriori squilibri nei sistemi produttivi e finendo per favorire quei fenomeni di dipendenza strutturale che ci si proponeva di combattere (ad esempio gli interventi volti alla conservazione di specifiche capacità artigianali che, in assenza di attività di sostegno all’innovazione, hanno trascurato completamente l’organizzazione delle stesse in direzione del mercato). Il rapporto stretto che lega la produzione alla cultura localizzata sta a significare che la cultura produttiva (o materiale) incorporata nei beni, è radicata in un territorio circoscritto da cui essa trae identità e capacità creativa e diviene non riproducibile altrove: è dunque necessario lavorare contemporaneamente sui temi dell’integrazione,

della conservazione, e dell'innovazione dei saperi locali per rompere quella trappola del sottosviluppo della quale molti territori sono prigionieri.

Inoltre i casi di successo, tra le Aree Interne, mostrano che fare sviluppo a partire da fattori endogeni significa affiancare alla conservazione di una tradizionale attività artigianale, degli elementi fortemente innovativi, spesso esogeni, derivanti dalla capacità di costruire un capitale relazionale.

2.4 Politica regionale: opzioni strategiche e soluzioni di governance

Le aree interne sono “una questione nazionale” e non solo locale:

- Perché l'andamento demografico e il mancato sviluppo dipendono anche dall'insufficiente offerta di servizi/beni di base dovuta in buona misura da scelte nazionali che non hanno considerato la questione delle aree interne;
- perché la degenerazione del capitale naturale e storico-architettonico, l'alterazione degli equilibri eco-sistemici e l'instabilità dei suoli in queste aree mettono a repentaglio la sicurezza dei cittadini e generano cambiamenti difficilmente reversibili, capaci di modificare i caratteri identitari del Paese intero;
- perché il capitale territoriale non utilizzato in queste aree è ingente e il potenziale produttivo non sfruttato ha, pertanto, rilievo su scala nazionale.

Complessivamente, quindi, la situazione attuale non comporta solo perdite di opportunità, ma anche costi monetari da fronteggiare a livello sistemico: c'è bisogno di uno sguardo “nazionale” che serva a dare visione, obiettivi, coerenza, stimoli e scosse, allo sforzo progettuale richiesto alle coalizioni locali. La strategia nazionale è ampia e chiama in causa molti soggetti a molti livelli di governo, primi fra tutti proprio tutti quei soggetti responsabili del disegno e della gestione dell'offerta dei servizi di istruzione, della salute e della mobilità in favore di tutta quella parte della popolazione che risiede in queste aree. L'ottica è quella della convenienza reciproca di attori locali e nazionali a ridurre le asimmetrie informative e a riconquistare la capacità di esprimere i bisogni di servizi delle popolazioni delle aree interne.

È utile, pertanto, distinguere concettualmente il complesso dell'azione pubblica necessaria al salto in tre blocchi:

- Le azioni pubbliche specifiche e aggiuntive da finanziare innanzitutto con le disponibilità più certe, quelle dei fondi comunitari 2014-2020 (ma anche per

quanto si mostrerà praticabile con il FSC) in base a un “Quadro strategico comune da esplicitare nell’Accordo di Partenariato” – interventi propulsivi ma parziali;

- Rinnovare l’orientamento di alcune politiche settoriali ordinarie cruciali verso l’assunzione di responsabilità nei confronti delle comunità che vivono nelle aree interne e a cui si chiede uno sforzo assai pregnante di partecipazione e di rinnovamento – requisito essenziale per il successo della Strategia;
- Alcune ulteriori misure nazionali, di tipo fiscale, assicurativo o di altra natura su cui da più parti sono pervenute sollecitazioni fondate e che vanno rese attuali quali strumenti operativi complementari, e forse essenziali, al successo della strategia¹¹⁰.

In questo ambito, quello delle politiche aggiuntive di sviluppo territoriale, si chiama in causa lo sforzo di molteplici attori, di rango nazionale, regionale e territoriale. In quel che segue si denomina Centro l’insieme di responsabilità centrali che collaboreranno in maniera congiunta per fornire alla strategia la garanzia e lo sforzo di un’attenzione di ‘sguardo nazionale’ a beneficio delle comunità territoriali interessate e per l’interlocuzione stabile e costruttiva con le responsabilità regionali e con quelle territoriali intermedie. Il Centro propone e garantisce la sorveglianza sull’applicazione della Strategia Nazionale e porta avanti un’”azione di Metodo” attraverso una specifica attività progettuale (anche attraverso una *Federazione dei progetti* per le aree interne).

L’Accordo di Partenariato stabilisce gli Obiettivi per le Aree Interne e le condizionalità e requisiti di accesso per le iniziative da finanziare; su questi obiettivi il Centro

¹¹⁰ Per quanto riguarda le altre misure nazionali, se ne segnalano alcuni possibili da valutare:

- a) Strumenti (fiscali o di altra natura) che scoraggino gli utilizzi del suolo con maggiore rischio idrogeologico, compensando così il fatto che fattori quali la termoregolazione, la stabilità del terreno o l’alimentazione delle acque di falda non assumono valore di mercato (perché non internalizzabili);
- b) Promozione con strumenti fiscali differenziati della manutenzione straordinaria, del restauro, dell’adeguamento anti-sismico, dell’efficientamento energetico degli edifici mediante l’applicazione di criteri di bio-architettura.
- c) Più in generale, l’introduzione di una normativa fiscale coerente;
- d) Copertura assicurativa obbligatoria contro le calamità naturali. L’introduzione di tale strumento, che pure va subordinata ad una robusta ricognizione informativa, fornirebbe attraverso segnali di prezzo orientamenti chiari per la localizzazione degli edifici e per i criteri di costruzione;
- e) Un nuovo disegno istituzionale che preveda regole diverse per le città metropolitane e per le aree interne e, con riferimento a queste ultime, si riconosca maggiore autonomia e flessibilità all’istituto delle unioni dei Comuni;
- f) Riflessione attente per una modifica utile della normativa sugli usi civici, sull’uso dei boschi, sulle aree demaniali e sui parchi;
- g) Ripensamento del Patto di stabilità interno.

promuove (e monitora) iniziative di integrazione tra la politica di sviluppo rurale, politiche nel campo dei servizi alla popolazione, e politiche di coesione; promuove un'azione di apprendimento metodologico basata su un consistente sforzo progettuale.

Le Regioni gestiscono i programmi operativi regionali e i programmi di sviluppo rurale e, pertanto, per questa via sono i primi finanziatori delle iniziative della Strategia. In particolare le Regioni saranno coinvolte anche nell'azione di metodo progettuale e potranno loro stesse partecipare – con progetti da loro gestiti – alla Federazione di progetti.

I Comuni sono ancora l'unità di base del processo di decisione politica ma non sono più il livello territoriale all'interno del quale avvengono i processi di auto-organizzazione sociale: i nuovi livelli territoriali di auto-organizzazione sono, oggi, aggregazioni di comuni che presentano un elevato livello di integrazione funzionale e che sono le unità alle quali si devono definire le strategie di sviluppo. Per alcuni servizi, che richiedono una “visione di area vasta” e che sono di loro competenza, anche le Province costituiranno un interlocutore rilevante nell'ottica della *governance* multilivello.

Tre sono i blocchi di organizzazione dell'iniziativa che si profilano, si elencano tutte e tre perché vanno considerati come “matriosche”, solo il terzo però ha quella portata innovativa necessaria per innescare effettivamente il cambiamento:

Il primo è un'ipotesi minimalista. La strategia per le aree interne viene attuata innanzitutto dalle Regioni attraverso i POR e i PSR, destinando una quota di risorse per le aree interne e definendo gli strumenti. Tra gli strumenti utilizzabili dalle Regioni si segnalano il *Community-led Local Development (CLLD)* e l'Accordo di Programma. Nell'Accordo di Partenariato vengono stabilite tre condizioni essenziali da rispettare:

- i Ministeri della Salute, dell'Istruzione e delle Infrastrutture, le Regioni e le Province si impegnano per l'intero periodo a tenere conto, nel disegno normativo e nell'azione amministrativa ordinaria, dell'impatto delle proprie decisioni sulle aree interne e assicurano alcuni specifici impegni (non è una condizione strettamente operativa ma un impegno collettivo delle responsabilità);
- i Comuni, che partecipano, in gruppi, alla strategia operativa, devono gestire in forma associata i servizi essenziali di funzionalità per la strategia;

- i fondi vengono impiegati minimizzando il ricorso a bandi per la selezione delle aree specifiche di intervento e dei soggetti da coinvolgere e utilizzando il più possibile strumenti di pianificazione.

Il secondo blocco di iniziativa che include il primo fa riferimento a un'ipotesi che può essere definita "riformista": comprende quella minimalista e ha il senso di contaminare la prima attraverso un forte sforzo cognitivo e un rinnovato impegno del Centro (attraverso il lancio di alcuni progetti che operano secondo una metodologia comune impostata e con il coinvolgimento diretto del livello nazionale). Nell'applicazione pratica la metodologia è però anche gestita e partecipata a livello locale dai presidi territoriali (Comuni, Province, distretti sanitari, scuole, eccetera) a geometria variabile. I progetti saranno definiti attraverso *strumenti negoziali* quali, ad esempio, gli APQ o i CLLD che, tema per tema, vedranno fortemente coinvolte le Amministrazioni più rilevanti e interessate (Ministeri, Regioni, Province, eccetera), con l'intento esplicito di assicurare attorno a questi progetti *anche la pratica del legame strategico con le politiche ordinarie* che costituiscono prerequisiti rilevanti.

La terza ipotesi di blocco di azioni è definibile come "di attacco". Essa contiene la prima e la seconda e ha ragion d'essere solo se entrambe sono messe in atto, perché si propone nell'oggi e si proietta nel futuro. L'idea sottostante è quella di costruire un solido e duraturo collante tra azioni più variegata definite dai programmi, esperienze metodologiche innovative e complesso degli attori coinvolti attraverso la costituzione di una "*federazione di progetti*" (viene data a tutti progetti che rispettano un set di criteri di efficacia ricercata, l'opzione di "federarsi"). Questa scelta implica, da un lato, l'adozione di requisiti più stringenti sul piano del metodo ma, dall'altro lato, la possibilità di costruire e quindi di disporre di una *piattaforma di conoscenze e competenze*. In questo caso non sarà rilevante il fondo di finanziamento per i progetti che partecipano: si tratta quindi di progetti che potranno essere finanziati dalla politica regionale (POR), agricola, di sviluppo rurale (PSR), con il fondo sviluppo e coesione (FSC), ma *anche da finanziamenti ordinari* attinenti ad altre politiche settoriali. Non si tratta del vecchio concetto di assistenza tecnica ma piuttosto di una piattaforma di confronto. Il maggior portato dello scenario d'attacco è far uscire i singoli progetti dalle esperienze isolate al fine di far progredire nel tempo la capacità dei protagonisti di attuare e innovare "insieme con e nella Federazione" la strategia.

La strategia operativa per le Aree interne non si configura come un Programma nazionale chiuso e confinato a risorse date. Né come un insieme assai disomogeneo di progetti diversi. Intende configurarsi come una collettività di attori interessati a esperienze progettuali, ispirati da una Strategia condivisa e per la costruzione di un comune senso del metodo d'azione per affrontare e interpretare in modo collettivo il tema Aree interne, pur nella diversità delle soluzioni concrete. I programmi regionali dovranno pertanto contenere indicazioni delle Aree in cui si intende intervenire in maniera coerente con la strategia, degli obiettivi strategici che intendono perseguire e un chiaro riferimento alla tempistica dei progetti stessi, che verranno comunque concentrati solo su alcune filiere tematiche (tutela e gestione del territorio, valorizzazione di risorse naturali e culturali, energia rinnovabile, sistemi agricoli e agro-alimentari).

Il Centro procederà, come detto nel secondo blocco, con un investimento di “Metodo” su pochi “progetti”, tre saranno le tipologie: Progetti pilota veri e propri, Progetti di ricerca azione, Associazione ad un progetto in costruzione.

Progetti pilota veri e propri: si tratta di veri e propri progetti concreti che perseguono fini di trasformazione sperimentando, però, soluzioni nuove. I progetti Pilota si tradurrebbero in un certo numero di Accordi di Programma che possono avere ad oggetto uno o al massimo due dei segmenti tematici identificati e che dovranno coinvolgere i referenti e i presìdi che a livello locale, regionale e Centrale gestiscono i temi oggetto dell'intervento e quelli che costituiscono i prerequisiti di riferimento (Scuola, Sanità e Mobilità). Questi progetti saranno costruiti attraverso *strumenti negoziali* quali, ad esempio, gli APQ che vedranno fortemente coinvolte le Amministrazioni più rilevanti e interessate, con l'intento esplicito di assicurare attorno a questi progetti il legame con le politiche ordinarie che costituiscono “prerequisiti rilevanti”. I Progetti Pilota verranno selezionati in collaborazione con le Regioni e ANCI e le diverse parti interessate e competenti.

L'APQ si costituisce di:

- un Comitato di Coordinamento (composto dai soggetti che decidono il riparto);
- una Segreteria Tecnica (con Soggetti delle Amministrazioni locali);

- un Team di Campo (specialisti del tema oggetto dell'intervento che lavorano anche sul campo).

Progetti di Ricerca Azione: sono progetti imperniati attorno a un quesito conoscitivo, ma che *realizzano la ricerca in contatto con gli attori reali e interessati* e che insieme a questi *elaborano soluzioni operative* su determinati temi. Verranno impostati dei progetti di ricerca attiva caratterizzati da: intenti cognitivi pilota, gruppi di ricerca snelli e impegnati sul campo e una forte iterazione coi differenti presidi territoriali.

3 Percorso di attuazione della policy

In questo capitolo saranno brevemente esposte le fasi di attuazione della Strategia focalizzando l'attenzione sui requisiti, sul metodo e sulla programmazione. Per rendere più chiaro il percorso, l'esposizione sarà articolata in tre fasi: la prima riguarda l'*analisi desk* del territorio nazionale e regionale effettuata dal Comitato Nazionale e rielaborata dalle Regioni; la seconda fase concerne l'inserimento della Strategia nei programmi operativi regionali (e nel PSR) e il percorso di selezione delle aree; infine, la terza fase riguarda l'avvio della programmazione strategica da parte dei territori selezionati e i passaggi previsti per la definizione dell'APQ.

Come incipit a questa sezione ritengo tuttavia utile riportare alcune riflessioni che Barca, *padre* della SNAI, fa a proposito del metodo applicativo utilizzato e delle *regole del gioco*. Egli afferma che, per la prima volta, alla consapevolezza della “nostra ignoranza nel fare politica economica”¹¹¹ è conseguito un percorso che non ha visto fissare subito delle regole, ma soltanto dei principi forti. In passato, infatti, le stringenti regole fissate *ex ante* si sono rivelate, in fase attuativa, una sorta di gabbia che il *policy maker* si era costruito con le proprie mani. In questo caso, invece, l'operazione è stata lasciata “molto lasca”¹¹², le regole sono state fissate lungo il percorso e sono rimaste in ogni caso aperte, come nel caso della *governance* complessiva della SNAI e del rapporto con le Regioni. Per questo motivo alcuni passaggi descritti nelle prossime pagine potrebbero essere declinati sulla base delle esperienze e degli studi di chi scrive e, nonostante lo sforzo di generalizzazione, il percorso potrebbe essere leggermente diverso da Regione a Regione. Una parziale esposizione sulla diversità dei percorsi in due diverse Regioni verrà proposta nel terzo capitolo, nel quale saranno comparate le esperienze del Veneto e della Toscana.

Dopo aver descritto, nei capitoli precedenti, la nascita della SNAI, si ritiene ora importante specificare la composizione del comitato Nazionale e la costituzione dei gruppi di lavoro regionali. Fanno parte del Comitato Tecnico Aree Interne i rappresentanti dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, del Ministero di Economia e Finanza, del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, del Ministero della Salute, del Ministero del

¹¹¹ Barca (2015), p. 31.

¹¹² Idem.

lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e, per temi specifici, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'Interno e del Dipartimento Affari regionali. Il Comitato tecnico è stato inoltre supportato da Enti quali Crea, Ismea, Isfol, Istat, Banca d'Italia, Isfort, Invalsi, Infratel e con la collaborazione attiva di Anci-Ifel, Upi e Uncem ed è coordinato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri¹¹³. La fase iniziale della SNAI ha visto prevalere un lavoro di analisi statistica finalizzato a comprendere su quali e quanti luoghi tale *policy* dovesse concentrarsi. Sono anzitutto stati individuati i cosiddetti *Poli* che, come descritto nella sezione precedente, sono quei comuni all'interno dei quali si ha la presenza dei tre prerequisiti nei servizi di cittadinanza istruzione, sanità e trasporti. La scelta dei requisiti per etichettare un comune come polo è stata frutto del seguente percorso:

- I. anzitutto è stato considerato il puro criterio demografico – presenza di comuni con popolazione superiore ai 35.000 abitanti e che con una determinata densità di popolazione (metodologia molto utilizzata a livello internazionale per descrivere la dicotomia urbano-rurale)-;
- II. in seconda battuta si è utilizzato un criterio che prendeva in considerazione dimensioni sociali e di cittadinanza (attraverso tali dati potevano essere individuati come poli anche agglomerati di più comuni cooperanti nell'offerta di servizi). In questo secondo passaggio sono state considerate diverse tipologie di dati, dagli indicatori di struttura (Struttura abitativa e Popolazione over 65), agli indicatori di offerta di servizi (tra cui anche servizi finanziari e culturali), agli indicatori di domanda di servizi fino agli indicatori di contesto (come ad esempio la quota di incidenti automobilistici ogni 1000 veicoli);
- III. infine, è stato scelto un criterio che comprende un sottoinsieme di indicatori del secondo selezionati per la loro significatività¹¹⁴. Un confronto tra il primo e il terzo criterio, in termini numerici, è fornito dalla tabella 7. Si evidenzia che tra i confronti più interessanti che sono stati fatti dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (DPS) in fase di analisi vi è quello tra l'indice di rugosità (posizionamento altimetrico del comune) e l'appartenenza a Aree Interne come classificate con il secondo e terzo criterio.

¹¹³ Si veda Lucatelli (2016), p. 9.

¹¹⁴ Per approfondimenti si veda DPS (2015).

Tabella 7: Aree Urbane, Intermedie e Periferiche dell'Italia nei due approcci presentati

Classificazione Comuni	Numerosità dei comuni per fascia		% Popolazione residente al censimento 2011 (Dato provvisorio)*		% Superficie territoriale*	
	"Soglia popolazione 35.000"	"Offerta servizi"	"Soglia popolazione 35.000"	"Offerta servizi"	"Soglia popolazione 35.000"	"Offerta servizi"
TOTALE	8.092	8.092	100,0	100,0	100,0	100,0
Polo	246	219	41,0	35,8	11,1	9,8
Polo intercomunale		104	-	4,1	-	2,1
Cintura	2.831	3.507	32,8	37,3	21,5	27,1
Intermedio	2.580	2.376	17,1	15,0	30,6	29,6
Periferico	1.891	1.528	7,2	6,2	27,5	24,3
Ultra-periferico	544	358	1,9	1,5	9,3	7,2

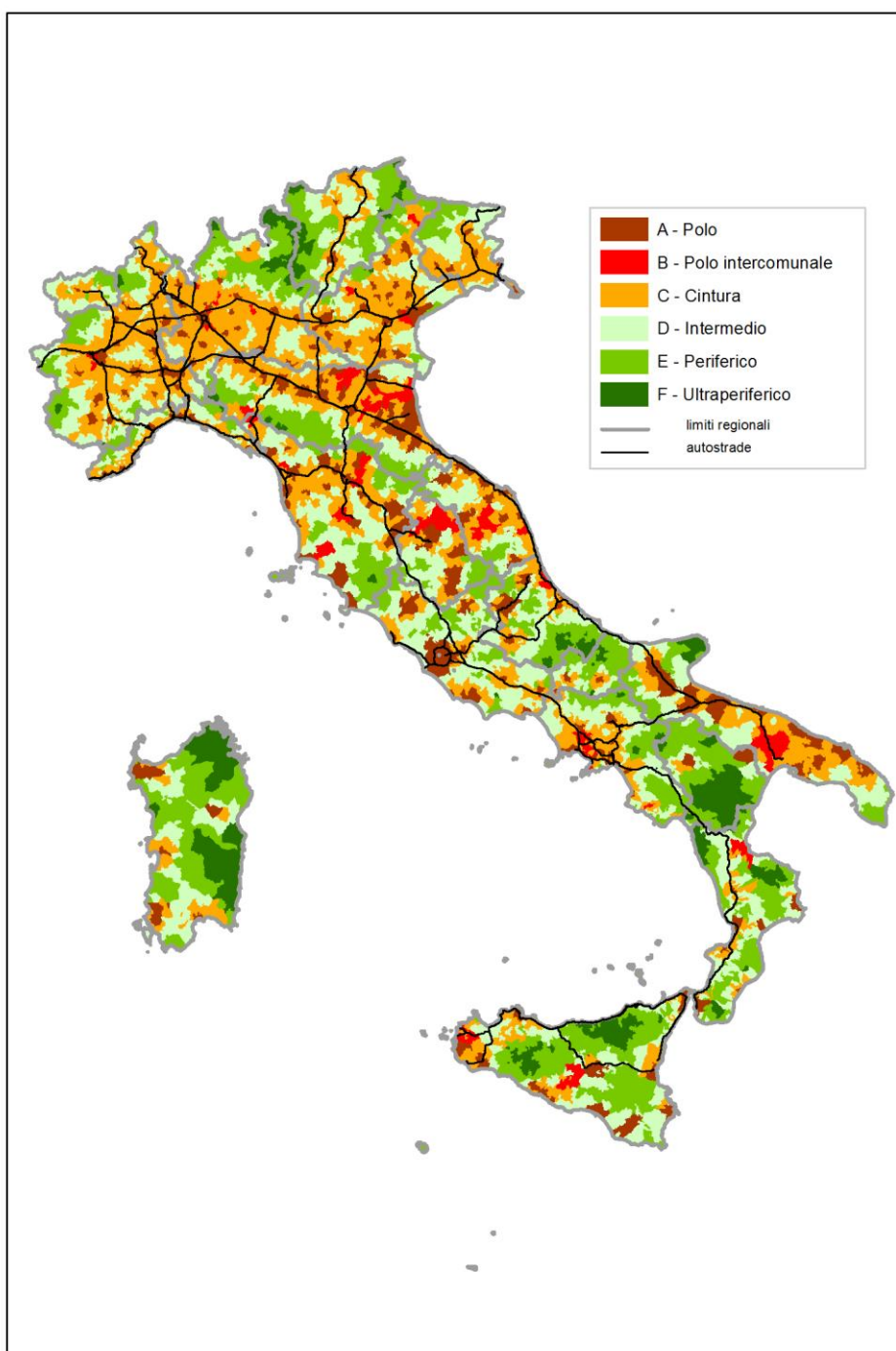
* La popolazione totale è pari a 59.570.581, la superficie territoriale pari a 301.336 km quadrati

Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat

Fonte: DPS (2015), p. 7

Individuati i criteri che definivano i comuni polo, sono state misurate (in termini di tempi di percorrenza) le distanze di ciascun comune da tali centri e ne sono stati specificati i diversi gradienti di lontananza, determinando così una graduatoria dell'accessibilità territoriale ai servizi essenziali (aree peri-urbane/Cintura, aree intermedie, aree periferiche ed aree ultra periferiche). Da questa prima rilevazione è risultata una mappatura di massima delle aree interne del Paese (identificate con quelle periferiche e, soprattutto, ultra-periferiche), come mostra la figura 11. Da questo punto del percorso in poi il Centro ha iniziato una fitta collaborazione con le Regioni per un'individuazione più puntuale delle aree interne, anche in base alla conoscenza del territorio delle istituzioni territoriali e alla disponibilità di dati aggiuntivi forniti dalle amministrazioni regionali e da altri enti. Per quanto riguarda gli interlocutori regionali, ogni amministrazione ha fatto le proprie scelte; negli esempi che riporterò nel prossimo capitolo, ad esempio, il coordinamento è stato affidato alle Autorità di Gestione del POR FESR 2014 – 2020, ma a riguardo non vi sono state indicazioni dirimenti da parte del Centro. Va specificato, inoltre, che essendo la SNAI una politica multi fondo ed intersettoriale, sono numerose le strutture amministrative regionali interessate dalla sua attuazione: oltre alle autorità di gestione di FESR, FSE e FEASR sono coinvolti, ad esempio, gli uffici che si occupano di mobilità, sanità ed istruzione.

Figura 11: Mappatura nazionale Aree Interne



Fonte: <http://www.agenziacoessione.gov.it>, ultima consultazione ottobre 2016.

Trattandosi poi di una strategia territoriale, gli attori amministrativi e tecnici potenzialmente e discrezionalmente coinvolgibili sono numerosi e la loro inclusione dipende dalle diverse scelte fatte a livello regionale e locale (l'importanza data a data a determinati *stakeholders* o istituzioni locali, infatti, varia da contesto a contesto, dinamiche che verrà approfondita nel terzo capitolo). L'analisi del territorio è proseguita quindi con l'incrocio delle classificazioni emerse con altri indici, come ad esempio il tasso di spopolamento e di invecchiamento dell'area, e con la conoscenza del territorio detenuta dalle amministrazioni locali e dai territori stessi. In questa fase del percorso, infine, sono state raccolte le candidature delle aree potenzialmente eleggibili sulla base dei dati e della mappatura precedentemente descritti. Le candidature sono state spontanee in alcuni casi, mentre in altri casi sono pervenute manifestazioni di interesse promosse dalle Regioni.

Nella seconda fase del percorso, le Regioni, dopo aver compreso la strategia e averne condiviso l'impostazione, hanno valutato se e con quali modalità parteciparvi. Riferimenti alla SNAI, quindi, sono stati inseriti dalle Regioni nei POR FESR e FSE e nei PSR al fine di poter destinare parte della disponibilità finanziaria alle aree selezionate. Le modalità di finanziamento e, nei limiti di quanto consentito dal quadro nazionale, la declinazione attuativa della strategia, sono state differenti per ciascuna Regione, configurando una serie di approcci che variano dalla riserva di spazi finanziari nei singoli Programmi, all'integrazione della SNAI con altre politiche di sviluppo locale (come ad esempio il LEADER). Per quanto riguarda i PSR, interessati da interventi territorializzati – come accade con la SNAI- e dunque di significativo interesse, è stata presentata una ricognizione sulle modalità di intervento a favore delle aree interne. Mantino, infatti, in occasione della conferenza della Rete Rurale Nazionale del 2016, ha presentato un interessante schema illustrativo delle scelte fatte dalle diverse Regioni in tema di integrazione della SNAI nei PSR. Come si evince dalla Tabella 8, la maggior parte delle regioni ha scelto di utilizzare un *approccio per misure* sebbene anche l'*approccio integrato Misure + Leader* abbia avuto larga adesione. All'interno di queste tre opzioni, inoltre, le scelte attuative si sono ulteriormente divise, ad esempio alcune Regioni hanno scelto di pubblicare badi ad hoc per le aree interne, mentre altre hanno previsto di dare un punteggio di premialità ai soggetti potenzialmente beneficiari

operanti in un'area interna. Tale situazione può essere efficacemente visualizzata con la Tabella 9.

Tabella 8: I principali approcci del FEASR nelle aree interne per regione

Approccio Leader	Approccio Leader + combinazione di misure	Solo misure
○ Friuli Venezia Giulia ○ Trento ○ Molise ○ Calabria ○ Sicilia	○ Valle d'Aosta ○ Liguria ○ Lazio ○ Umbria ○ Marche ○ Basilicata ○ Puglia	○ Lombardia ○ Piemonte ○ Veneto ○ Emilia Romagna ○ Toscana ○ Campania ○ Abruzzo ○ Sardegna

Fonte: Mantino (2016), p.4.

Fig. 9: Combinazione di strumenti e modalità di utilizzazione per le aree interne

Modalità di allocazione per misura nelle aree interne	Modalità di allocazione finanziaria nel leader nelle aree interne		
	No leader	Dotazioni ordinarie	Dotazioni aggiuntive
Nessuna misura		Calabria, Sicilia	Trento, Friuli Venezia Giulia, Molise
Punteggio premiare	Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Abruzzo, Sardegna	Valle d'Aosta	Puglia
Riserva su bandi o bandi ad hoc	Campania, Toscana	Marche, Lazio	Liguria, Umbria, Basilicata

Fonte: Mantino (2016), p.10.

Contemporaneamente all'approvazione dei programmi operativi, con tempistiche diverse da Regione a Regione, è stato dato il via al processo di selezione delle aree: le Regioni, una volta analizzate le candidature pervenute e avendo eventualmente integrato le proprie analisi territoriali grazie ad ulteriori dati statistici o a più puntuali

metodologie di zonizzazione, hanno fatto pervenire al Comitato Aree Interne una propria proposta in merito alle aree da coinvolgere. Quindi sono state organizzate delle *missioni di campo*, vere e proprie visite in loco in cui una Commissione, formata dal Comitato Nazionale e dal gruppo tecnico Regionale di riferimento, ha ascoltato e interrogato il territorio rappresentato dai suoi principali portavoce. Queste missioni di campo hanno richiesto un intenso periodo di preparazione, sia da parte dei territori che da parte delle Regioni e del Centro. In tale occasione è stato chiesto ai territori di preparare un documento di presentazione dell'area e delle sue criticità (circa quattro cartelle) e di organizzare degli interventi per fornire una fotografia del territorio sia rispetto ai prerequisiti di cittadinanza (sui tre servizi indagati a livello nazionale), sia sulle dinamiche di sviluppo del contesto. I lavori in loco sono stati coordinati dalla Commissione che ha stabilito un ritmo molto serrato per gli interventi dei rappresentanti dei territori e per le repliche degli esperti ministeriali. La missione è stata aperta dal coordinatore del CNAI che, dopo sulla scorta di una valutazione effettuata su dati descrittivi dell'area forniti dai vari ministeri¹¹⁵, ha introdotto i lavori riportando le risultanze delle analisi *desk* e la descrizione del territorio che ne derivava, chiedendo poi ai relatori di confermare o smentire determinate tendenze individuate. La scelta su quali soggetti coinvolgere nella presentazione dell'area è stata delegata ai territori ma *guidata* da indirizzi forniti dal Centro, che ha chiesto modifiche e integrazioni per raccogliere testimonianze utili a comprendere le varie dimensioni dell'area. Il criterio seguito è stato quello di interpellare non solo attori *in rappresentanza* di istituzioni pubbliche, di parti economiche e sociali o della società civile, ma anche di singoli attori rilevanti (come può essere una grande azienda, piuttosto che il presidente dell'azienda dei trasporti locali) e di soggetti rappresentativi di determinati target (come uno studente, un pendolare, un giovane imprenditore o agricoltore) e che avessero una riflessione o un'esperienza da portare. Il CNAI ha voluto così ricostruire una “filiera cognitiva”, termine usato per descrivere quell'insieme di soggetti rilevanti che, con il loro ruolo e la loro attività, siano in grado di dirigere lo sviluppo dell'area. Non si tratta obbligatoriamente di dirigenti o amministratori, possono essere semplici cittadini, singoli albergatori, maestre della scuola primaria, infermieri, volontari, eccetera, che per le loro qualità e le loro competenze possano dare una spinta propulsiva all'attivazione

¹¹⁵ Dati organizzati in un grande database e in molteplici report settoriali reperibili al sito <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/OpenAreeInterne/>

del potenziale inespresso. Quindi, tornando all'organizzazione della missione di campo, dopo ogni singolo focus tematico sono intervenuti gli esperti ministeriali, portando le loro riflessioni su quanto emerso e su quali approfondimenti fossero ancora necessari. Alla fine dell'intero iter è stato poi previsto un commento conclusivo di Fabrizio Barca che, riprendendo i vari interventi e portando la sua analisi, ha fornito delle linee guida su possibili sviluppi futuri del lavoro da fare nell'area.

Successivamente alle missioni di campo, è iniziata la fase di istruttoria finalizzata ad individuare quali aree fossero realmente candidabili a sperimentare la Strategia Aree Interne, secondo quali perimetrazioni e, tra quelle ritenute idonee, quali fossero le più pronte per affrontare il complesso iter di realizzazione della SNAI. Ai territori è stato concesso di inviare contributi aggiuntivi successivi alla missione per specificare determinati aspetti che, nel breve tempo a disposizione durante gli incontri con il CNAI, non era stato possibile approfondire e, contemporaneamente, Centro e Regioni hanno iniziato, in maniera autonoma, ad analizzare le situazioni rilevate durante la visita in loco per determinare una graduatoria delle aree interne più idonee ad avviare per prime la strategia. L'istruttoria svolta dal comitato tecnico nazionale ha sì è articolata tenendo conto dei seguenti aspetti: la tenuta dell'area (dal punto di vista degli indicatori di sviluppo), la capacità di associazione dei comuni (per valutare il prerequisito associativo), la presenza o assenza di una visione di sviluppo, la maturità progettuale, la consapevolezza delle necessità in termini di sviluppo dei servizi e la volontà/capacità di tentare soluzioni innovative e, infine, l'esistenza di una leadership locale. Le Regioni, dal canto loro, hanno proceduto a fare valutazioni autonome e complementari a quelle del Centro, avendo, tra l'altro, l'onere e l'onore di dire l'ultima parola sulla scelta dell'area pilota, ovvero il territorio più *maturo* rispetto alle dimensioni dell'istruttoria e chiamato a partire per primo. È importante constatare che alcune aree sono state scelte direttamente dal comitato nazionale, sulla base di interessanti peculiarità territoriali, come aree sperimentali che sono state finanziate con una riserva nazionale e seguite direttamente dal Centro. Per le altre aree, invece, si è adottato il principio di individuare un'area pilota per ciascuna regione, che potesse beneficiare di fondi messi a disposizione dalla legge di Stabilità del 2014¹¹⁶. Le aree pilota, inoltre, sono state

¹¹⁶ In seguito sono stati aumentati i fondi con le leggi di Stabilità del 2015 e del 2016 per un totale complessivo di 190 milioni di euro. Per un'agevole consultazione degli estratti normativa si rinvia ai link presenti alla sezione "Presentazione" del portale <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/index.html>

caricate di un'importante responsabilità ossia rappresentare il banco di prova sul quale lo Stato avrebbe deciso se continuare a finanziare la Strategia anche per le altre aree oppure no, rendendo la scelta regionale ancora più rilevante. Il processo di istruttoria si è concluso con una deliberazione delle giunte regionali interessate che individuavano la o le aree interne di propria competenza e stabilivano tra di esse una graduatoria o, quantomeno, una priorità a favore di una singola area che avrebbe avuto il ruolo di area pilota.

Per quanto concerne il prerequisito associativo è importante fare un approfondimento¹¹⁷. La SNAI, infatti, come previsto nell'Accordo di Partenariato per l'Italia¹¹⁸, prevede che i comuni toccati dalla Strategia, trattandosi prevalentemente di piccoli comuni, debbano dimostrare di avere una visione di insieme e di saper collaborare nella gestione dei servizi ai cittadini; per tale motivo viene richiesto che siano associate almeno una parte delle funzioni fondamentali e dei servizi così come individuati dalla legislazione vigente (L. 78/2010 e ss.mm.). Tale condizione è un prerequisito di ammissione alla strategia e deve essere soddisfatto prima della sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ) il documento con il quale si crea un "contratto", comprensivo di stanziamento di risorse e regole di *governance*, tra amministrazioni centrali, regionali e locali per l'attuazione della strategia. L'attenzione messa dal Centro nel controllo di tale prerequisito è sostanziale, viene infatti verificata la veridicità di quanto dichiarato nelle convenzioni di gestione associata, l'effettivo svolgimento delle attività previste e l'applicazione del principio di integrità delle funzioni trasferite.

Una volta terminato il lavoro di selezione delle aree, ha inizio il vero e proprio percorso verso la programmazione della strategia e la sottoscrizione dell'APQ. Parliamo quindi della terza fase, che può essere suddivisa in 3 *step*:

- I. la preparazione della Bozza di Idee per la discussione,
- II. la redazione del Preliminare di Strategia
- III. scrittura della strategia vera e propria.

¹¹⁷ Per ulteriori approfondimenti si consulti il documento di lavoro del 24 luglio 2014 "Il pre-requisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne" disponibile all'indirizzo http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Documenti_di_lavoro/Il_pre-requisito_generale_della_gestione_di_servizi_comunali_nella_Strategia_Nazionale_per_le_Aree_Interne.pdf (ultima consultazione ottobre 2016)

¹¹⁸ Pagine 327 e 328.

Le aree arrivate ad un livello più avanzato, ad ottobre 2016, si sono appena viste approvare la Strategia d'Area e dunque si procederà alla descrizione del processo solo fino a tale stato di avanzamento. Per quanto riguarda i passi successivi, dalla preparazione e sottoscrizione dell'APQ alla realizzazione degli interventi, trattandosi di una strategia che va chiarificandosi e determinandosi attraverso la sua attuazione, non è disponibile sufficiente materiale ufficiale e ciò ne impedisce l'approfondimento. È invece possibile descrivere il processo di programmazione, ossia quella serie di attività che i soggetti in campo, dal Centro alle Regioni fino alle aree selezionate, devono compiere per arrivare alla Strategia d'Area. Il percorso è molto articolato e assume valore anche in se stesso in quanto la serie di relazioni, riflessioni e attività previste costituiscono un valore aggiunto nella formazione di professionalità e consapevolezza dei soggetti partecipanti, tanto da rappresentare un'innovazione metodologica nella programmazione delle politiche locali che non tutti i territori oggi coinvolti hanno avuto modo di sperimentare in passato.

Il primo passo affrontato dalle aree è stata la preparazione della Bozza di Idee per la discussione¹¹⁹. Questo passaggio è stato pensato per permettere alle aree di fare un percorso di ascolto e coinvolgimento del territorio mirato ad approfondire i problemi che interessano l'area, i cambiamenti desiderati in termini di qualità della vita (risultati attesi), le azioni necessarie per raggiungere tali risultati e l'idea guida di sviluppo che si ritiene opportuno perseguire. Sebbene nelle linee guida per la compilazione si precisi che la Bozza di Idee è un documento pensato per selezionare pochi item (di una lunghezza massima di 5/6 cartelle), il percorso e l'approfondimento richiesti per arrivarvi sono molto elaborati. Per ciascun tema (le tre tipologie di servizi e lo sviluppo locale) è richiesto il coinvolgimento di stakeholder, centri di competenza (ASL, distretti scolastici, eccetera) e cittadinanza, generalmente realizzato attraverso gruppi di lavoro e/o workshop e/o focus group e, in taluni casi, questionari. La logica da seguire è la medesima che si ritrova nelle innovazioni della programmazione europea 2014-2020 ed è importante specificare che il Comitato nazionale richiede un documento che non vada oltre quanto detto. Il percorso, infatti, è stato pensato per approfondire ogni singolo

¹¹⁹ Per approfondimenti si veda la nota tecnica all'indirizzo http://www.montvaldiano.it/documenti/areeinterne/Format%20bozza%20di%20strategia_26%205%202015.pdf (ultima consultazione ottobre 2016)

passaggio, per permettere ai soggetti coinvolti di riflettere sulle proprie idee, tenendosi il tempo per discuterne e cambiare opinione. Questo è uno degli *step* in cui è chiaramente evidente il valore aggiunto del percorso previsto dalla SNAI, nel quale la discussione su problemi e priorità porta necessariamente a conflitti e discussioni tra gli interessi in gioco ma, per il proseguimento della Strategia, non può prescindere da una loro ricomposizione e sintesi, in cui ciascun soggetto è portato a mettersi in gioco e venire a compromessi per il bene generale. Gli interessi possono essere di settore, ma sono soprattutto di carattere territoriale, come ad esempio la scelta di accorpate istituti scolastici o di puntare su tipologie di turismo che andranno ad avvantaggiare un comune piuttosto che un altro. È in questa fase che si deve rendere conto della filiera cognitiva attivata e delle sue caratteristiche peculiari. Una volta elaborata la Bozza di Idee, il rispettivo documento viene trasmesso alla Regione e al Centro che, richieste modifiche e integrazioni -se necessarie-, approvano il documento e danno il via libera per procedere con lo *step* successivo, il preliminare di strategia.

Il preliminare di strategia richiede un avanzamento nell'elaborazione strategica e prevede una scrematura degli ambiti in cui l'area intende intervenire nonché l'inserimento di alcune proposte progettuali. In questa fase i territori vengono supportati, oltre che dalla Regione, dai progettisti ministeriali incaricati dal Centro i quali, oltre a aiutare i territori per quanto riguarda l'impostazione del lavoro, conducono un'azione di *scuoting*, facendo emergere le idee e gli attori più motivati dell'area. Il preliminare¹²⁰ deve contenere una descrizione dell'idea guida, della filiera cognitiva che si occuperà di realizzare tale idea e dei principali interventi da porre in essere, sia per quanto riguarda le precondizioni di cittadinanza (i servizi) sia per quanto riguarda lo sviluppo locale. Il documento deve contenere anche una descrizione del *Sistema Intercomunale Permanente* (con la spiegazione dei fattori di coesione dell'area), la motivazione della condivisione di funzioni e servizi, i risultati attesi con relativi interventi e tempistiche, i requisiti necessari affinché la strategia sia efficace (si tratta di fattori che dipendono dall'intervento regionale e statale) e, infine, il quadro delle risorse necessarie all'attuazione della strategia.

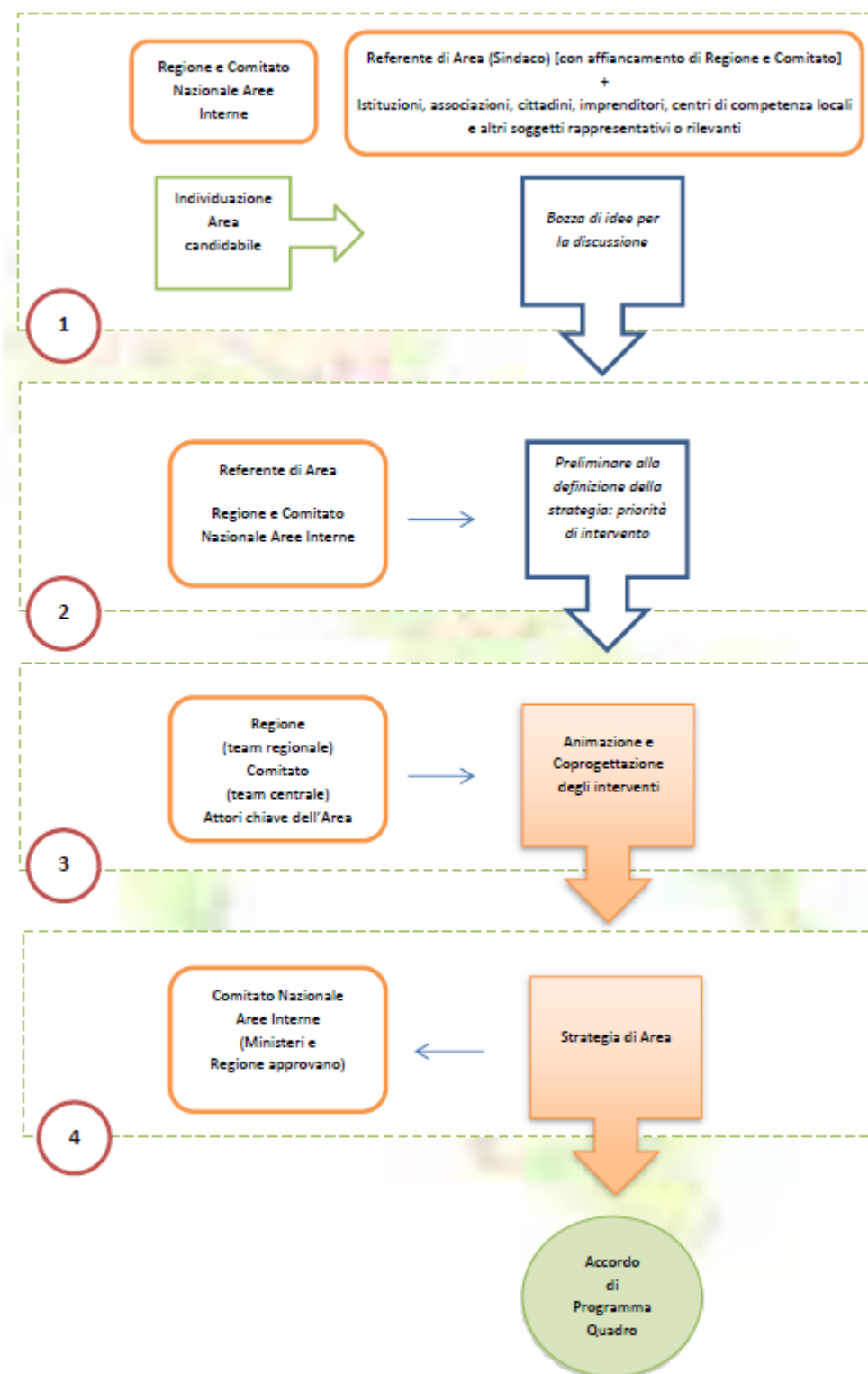
¹²⁰ Per approfondimenti si veda il documento "Format di preliminare di strategia" all'indirizzo http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/index.html (ultima consultazione ottobre 2016)

A questo punto, l'ultimo livello di programmazione è la stesura della Strategia d'Area, un documento assieme divulgativo e programmatico, in cui sono inseriti gli interventi puntali, corredati di cronoprogramma e risorse dedicate. L'importanza di tale documento si evince anche dal fatto che verrà allegato APQ, al contratto vero e proprio stilato tra tutte le amministrazioni coinvolte. Questa caratteristica è emblematica del messaggio di cambiamento che la SNAI vuole portare con le sue innovazioni di metodo: non più strategie costruite a partire dagli interventi desiderati, ma progetti ideati e dettagliati sulla base di un'idea forte e condivisa. Lo scopo viene prima delle risorse a disposizione che diventano un semplice mezzo e le valutazioni finali sull'efficacia andranno fatte sul raggiungimento dello scopo della strategia. Nello specifico, il documento¹²¹ prevede una descrizione puntuale del contesto con relativa analisi territoriale e motivazione della perimetrazione dell'area scelta, lo scenario desiderato e i risultati attesi, ossia il cambiamento che si vuole innescare, la descrizione e la motivazione delle scelte associative su funzioni e servizi comunali, la declinazione della visione di sviluppo in 7/8 azioni (da dettagliare inserendo motivazioni, collegamenti causali, attori coinvolti e schede progetto complete di specifiche attuative), il quadro completo delle risorse finanziarie con i rimandi ai relativi programmi di finanziamento, eventuali interventi funzionali al raggiungimento dei risultati (per qualsiasi livello amministrativo), il percorso svolto, l'architettura attuativa e un breve riassunto con funzioni comunicative.

Infine, una delle caratteristiche della SNAI, utile a cittadini e studiosi, è il portale Open Aree Interne, nel quale si possono trovare, oltre ai dati utilizzati delle fasi di mappatura e ai documenti metodologici, gli avanzamenti dei lavori regione per regione (con la pubblicazione dei documenti strategici delle aree) e le news dai territori. Alla figura 12 si propone un'efficace schema riassuntivo del percorso appena descritto.

¹²¹ Per approfondimenti si veda il documento "Format di strategia d'area" all'indirizzo http://www.agenziacoessione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/index.html (ultima consultazione ottobre 2016)

Figura 12: Percorso per la costruzione di una strategia d'area



Fonte: Comitato Nazionale Aree Interne (2014), p 5.

CAPITOLO 3

STRATEGIA NAZIONALE – ATTUAZIONE REGIONALE: VENETO E TOSCANA A CONFRONTO

1 Veneto e Toscana: modi di regolazione regionale

In questo capitolo porrò le basi per rispondere alla domanda di tesi “Se e in che modo i diversi modi di regolazione regionale abbiano influito sull’attuazione della SNAI in Veneto e in Toscana”. Per tale operazione ho adottato l’approccio della comparazione per contesti regionali utilizzato in numerosi studi sullo sviluppo locale. Nello specifico ho utilizzato gli studi realizzati dalla Prof.ssa Messina nel campo dell’analisi comparate per contesti regionali nella Terza Italia, che hanno dimostrato l’influenza che le diverse culture politiche territoriali, rossa e bianca, hanno avuto sul modo di regolazione regionale. Le due diverse subculture, infatti, hanno portato territori ritenuti assimilabili dal punto di vista dello sviluppo economico, caratterizzato da una diffusa presenza di piccole e medie imprese spesso organizzate per distretti, a modi di regolazione molto diversi tra loro. Occorre anzitutto premettere, soprattutto a beneficio dei soggetti che si sono prestati a rendermi delle preziose interviste e di chi approccia tali tematiche per la prima volta, che lo scopo del presente elaborato non è dare un giudizio sulla bontà o meno di un approccio regionale/locale rispetto ad un altro, ma confermare o smentire la continuità in termini di modo di regolazione che negli anni ha caratterizzato le due regioni considerate in questa ricerca. Il Veneto e la Toscana, infatti, si distinguono per essere un ottimo campo di analisi in quanto le peculiarità politiche e di sviluppo socio-economico che hanno caratterizzato la loro storia permettono di ottenere evidenze non riscontrabili in contesti più eterogenei. Va precisato, inoltre, che i contesti regionali non possono essere definiti come sistemi locali omogenei né per quanto riguarda gli aspetti economico-produttivi né per quanto riguarda la cultura politica locale. Tuttavia, questa *entità artificiale*, la Regione, sta acquistando sempre maggior rilevanza grazie al ruolo affidato alle istituzioni intermedie¹²² a livello nazionale (con il sempre maggior decentramento amministrativo a favore di Regioni e Enti Locali) e a livello europeo (principio di sussidiarietà). Un’ulteriore premessa va fatta sulla scelta di prendere in

¹²² Messina (2012b), pp. 82-83.

esame la Regione Toscana come esempio di modo di regolazione regionale a sub-cultura politica territoriale rossa, e non la Regione Emilia Romagna, come è invece stato fatto nella letteratura che citerò in questo capitolo (in particolare *Modi di regolazione dello sviluppo locale*, Messina 2012b). A tal proposito, data la somiglianza dei modi di regolazione regionale dei due contesti, è stata operata una valutazione ex ante dello stato di avanzamento della SNAI nelle due Regioni e si è deciso di procedere scegliere l'amministrazione che presentava un livello più avanzato (e dunque una maggiore disponibilità di documentazione). In futuro, quindi, sarebbe interessante proporre un'analisi simile prendendo in considerazione la Regione Emilia Romagna. Infine, ritengo sia utile sottolineare come la scelta di considerare una *policy* territoriale così articolata e innovativa, affrontando un'analisi multivariata di particolare complessità, sia stata fatta in relazione alla maggior probabilità di ottenere evidenze più significative rispetto alle politiche di settore o alle politiche territorializzate di competenza quasi esclusivamente regionale, nelle quali lo Stato e l'UE hanno un ruolo marginale. Ritengo infatti che la SNAI sia uno dei più interessanti esempi di *policy* multilivello intersettoriali dal periodo della regionalizzazione dei patti territoriali avvenuta nei primi anni Duemila. Di seguito esporrò brevemente gli aspetti, a mio avviso, più rilevanti della teoria dei modi di regolazione regionale dello sviluppo locale, con lo scopo di precisare quali strumenti di analisi siano stati utilizzati nella comparazione proposta in questa tesi. Saranno in particolare ripresi gli aspetti che sono stati utilizzati nell'analisi comparativa sull'attuazione della SNAI, tralasciando quelli che, seppur rilevanti nel determinare il modo di regolazione, sulla base degli aspetti peculiari della *policy* in oggetto, non sono stati indagati.

In primis è importante specificare cosa si intenda per *contesto locale*, in modo tale da esplicitare quali siano le dimensioni considerate. Per contesto locale si intende una “costruzione sociale complessa, storicamente sedimentata in un dato luogo, costituita da istituzioni, risorse locali, identità e sistema di valori, storia locale e reti di relazioni, in costante interazione”¹²³. Messina, riprendendo i numerosi contributi che la letteratura offre sul tema, puntualizza che la comparazione per contesti, che fa propria la suddetta definizione che identifica il contesto come un sistema complesso, ha il merito di permettere di ricostruire il *sistema concreto d'azione* all'interno del quale si muovono i

¹²³ Messina (2012b), p. 22.

diversi attori. La metodologia utilizzata permette di analizzare in maniera congiunta le variabili istituzionali e quelle culturali, coniugando in un “approccio ecologico” la teoria neo-istituzionalista e quella delle culture politiche locali. L’innovazione di tale punto di vista sta nel ritenere che il rendimento istituzionale delle istituzioni di governo locale e le variabili culturali del contesto non hanno tra loro una relazione lineare di causa-effetto, bensì circolare, con un rapporto di influenza reciproca¹²⁴. Chiarito il concetto di contesto, è utile riportare la definizione di *territorio* proposta da Lanzalacco:

“Il territorio destinatario e soggetto delle politiche [...] è un costrutto istituzionale i cui confini e il cui funzionamento sono delineati attraverso processi decisionali di natura politica, organizzativa e amministrativa. [...] i “territori” coincidono con queste istituzioni ed è per questo che la dimensione istituzionale è costitutiva del territorio stesso. Sono queste istituzioni [intermedie] che creano un legame idiosincratico tra i cittadini, le imprese, le famiglie e i patrimoni [...] che insistono su una specifica area”¹²⁵.

Questo concetto sarà utile nel momento in cui si andranno ad analizzare determinate dinamiche locali nel processo di coinvolgimento degli *stakeholders* in fase di programmazione delle Strategie d’Area. Fatta la dovuta contestualizzazione, va precisato che per *modo di regolazione* si intende una combinazione di regolazione economica, politica e sociale-comunitaria che caratterizza qualsiasi sistema istituzionale a qualsiasi livello. La differenza tra sistemi istituzionali sta, infatti, nel diverso peso che viene dato a ciascuna delle tre forme ideal-tipiche di regolazione¹²⁶. Emerge quindi che, nell’analizzare i modi di regolazione locali, le istituzioni (in particolare quelle di livello intermedio) assumono un ruolo di primo piano, come accade anche nell’impostazione generale della SNAI descritta nei capitoli precedenti. Risulta dunque essenziale iniziare il ragionamento dalle istituzioni e dalle variabili che descrivono la loro azione, al fine di verificare se i modi di regolazione adottati dalle due Regioni in oggetto corrispondano a quelli individuati nell’analisi condotte finora e rispecchino i tratti caratteristici dei sistemi istituzionali derivanti dai contesti a subcultura rossa e bianca.

¹²⁴ Per approfondimenti in merito si rimanda a Messina (2012) capitoli 1 e 3.

¹²⁵ Cit. Lanzalacco in Messina (2012b), p. 28.

¹²⁶ Messina (2012a), p. 7.

Tabella 10: Prospetto comparato delle due subculture politiche territoriali bianca e rossa

Elementi caratteristici Radici Subculturali	Fonti dell'identità culturale che egemonizzano la frattura centro/periferia e base sociale di riferimento	Dimensione fondante l'identità e orientamento ideologico	Rapporto con il partito di riferimento (fino al 1992)	Riproduzione della delega a livello locale mediante:	Componenti antagonistiche e del sistema di valori subculturale e modalità di protesta prevalente	Componenti di integrazione subculturale e tipo di partecipazione alla comunità
Subcultura politica bianca	Chiesa Cattolica (rete associativa) Mondo contadino (piccola proprietà) Insediamento prevalentemente rurale (frattura città campagna)	Frattura Chiesa/Stato L'identità è fondata sul sociale (privato) Si propone la difesa della tradizione locale Orientamento conservatore	Delega strumentale alla DC Appartenenza politica indiretta Collateralismo bianco	Politiche non interventiste La DC riconosce l'egemonia del mondo cattolico in cambio del consenso elettorale Localismo antistatalista Istituzioni politiche di tipo aggregativo	Anticomunismo o Antistatalismo Astensionismo (exit)	Integrazione sociale attorno ai valori della piccola proprietà Il sociale (privato) predomina sul politico (pubblico) Mancanza di una religione civica Alta partecipazione sociale e sviluppo del volontariato
Subcultura politica rossa	PCI e sindacato Mondo contadino (mezzadri e braccianti) Insediamento urbano e rurale (saldatura tra città e campagna)	Frattura capitale/lavoro L'identità è fondata sulla dimensione politica (pubblica) Si propone il mutamento sociale Orientamento riformista	Identificazione con il PCI e con la sinistra Appartenenza politica diretta Collateralismo rosso	Politiche interventiste Il PCI utilizza risorse pubbliche per garantire la riproduzione del consenso subculturale Socialismo municipale Istituzioni politiche di tipo integrativo	Anticlericalismo o Antifascismo Scheda bianca (voice)	Integrazione politica attorno ai valori civici cooperativi e di solidarietà Il politico (pubblico) predomina sul sociale (privato) Forte religione civica Forte partecipazione politica

Fonte: Messina (2012b) p. 57.

Dalla comparazione delle due subculture, di cui si propone un riassunto schematico nella tabella 10, considerando la dimensione regionale quale perimetro d'analisi, emerge una relazione *di path dependency* tra l'originaria matrice subculturale e le caratteristiche delle istituzioni evolutesi nel tempo (per l'approfondimento del percorso di analisi che ha portato a tale teoria si rimanda al capitolo *Alle origini di due diversi modi di regolazione: le subculture politiche territoriali* in Messina 2012b). Le prime variabili da considerare sono lo *stile amministrativo*, che può essere interventista o non interventista, che rispecchia le modalità d'azione degli attori istituzionali, e il *modello istituzionale*, aggregativo o integrativo, che permette, tra l'altro, di comprendere il processo di mediazione degli interessi (nel primo caso prevalgono interessi particolaristici mentre nel secondo prevale l'interesse dell'intera comunità). A quest'ultima variabile è collegata, inoltre, *la tipologia di politiche* prevalentemente attuate dall'istituzione: distributive, ossia caratterizzate da un sostegno specifico e dall'attenzione a interessi particolari, oppure redistributive, *policies* in cui prevalgono sostegno diffuso e valori condivisi. Un'ulteriore variabile è, infine, il *livello di fiducia dei cittadini verso le istituzioni*, basso per le istituzioni aggregative e alto per quelle integrative (anch'esso riconducibile alle dimensioni precedenti secondo lo schema riportato nella tabella 11).

A partire quindi dal modello istituzionale prevalente, aggregativo o integrativo, si possono derivare le tipologie di *policies* prevalenti (rispettivamente distributive o redistributive), l'*idea di politica* come scambio di interessi oppure come perseguimento dell'interesse generale e, infine, la principale *pratica di governance*, la negoziazione nel primo caso e la concertazione nel secondo. Approfondire quest'ultima caratteristica è interessante in questo contesto poiché, nella SNAI, il percorso partecipativo locale è particolarmente fitto e complesso e rappresenta un terreno fertile per indagare la scelta verso l'una o l'altra pratica. Nel caso della negoziazione tipica delle istituzioni aggregative, infatti, le opinioni e le preferenze dei partecipanti vengono semplicemente sommate, senza la necessità di giustificare la propensione verso un'opzione piuttosto che un'altra. Nel caso della concertazione, invece, gli attori sono tenuti a spiegare le proprie preferenze, motivare le proprie opinioni e confrontarsi con gli altri partecipanti, sono, inoltre, messi nella condizione di poter cambiare idea durante percorso decisionale. Su questa peculiarità del processo partecipativo, nel corso delle interviste ai

responsabili territoriali delle Strategie d'Area, è stata riservata una domanda di ricerca specifica.

Tabella 11: Modelli istituzionali, modi di regolazione politica delle subculture bianca e rossa, politiche pubbliche e pratiche di *governance*

Istituzione Cultura politica	Subcultura bianca	Subcultura rossa
Modello Istituzionale	Aggregativo	Integrativo
Stile decisionale – amministrativo (<i>policy style</i>)	Non interventista	Interventista
Dimensione simbolica trasmessa	Politica come scambio o mediazione	Politica come perseguimento dell'interesse generale
Livello di fiducia verso l'attore pubblico	Basso	Alto
Tipo di sistema politico regionale	Debole	Forte
Prevalenza di <i>policies</i> che favoriscono	Sostegno specifico e interessi particolari (politiche distributive)	Sostegno diffuso e valori condivisi (politiche regolative e redistributive)
Idea di politica	Scambio di interessi	Perseguimento dell'interesse generale
Pratica di <i>governance</i>	Negoziazione	Concertazione

Fonte: Messina (2012b), pp. 79-80.

Vi sono poi altre dimensioni interessanti da analizzare, come la diversa *integrazione dell'ente regione nella comunità locale*, bassa nel contesto a matrice bianca e molto

alta in quello a matrice rossa, il *soddisfacimento della domanda politica locale*, rivolta in primis a soggetti della società civile (e dunque accolta in maniera frammentaria e mediata) nel primo caso oppure accolta in maniera sistematica nel secondo caso, la *cultura della programmazione*, scarsa nel primo caso (ove prevale una regolazione minima da parte della Regione che tende a fotografare e sostenere quanto già c'è) e molto radicata nel secondo caso (dove vi è un intervento regolativo molto esteso) ed infine la *mediazione degli interessi* che, a partire dagli anni Novanta, è stata caratterizzata, nel primo caso, da un rafforzamento delle associazioni di categoria (le quali, a causa della crisi politica post Tangentopoli, hanno coperto il vuoto politico facendosi carico anche del ruolo di rappresentanza politica) e un forte mantenimento del privato sociale. Al contrario, nel secondo caso, la mediazione degli interessi è stata segnata da un forte ruolo dell'ente pubblico che ha optato per un ampio coinvolgimento di tutte le associazioni di rappresentanza (causandone una progressiva e parziale emancipazione del rispettivo riferimento partitico). Per quanto concerne la cultura della programmazione e la mediazione degli interessi, data l'importanza di queste due dimensioni nel percorso attuativo della SNAI, si ritiene utile approfondire ora le dinamiche che caratterizzano i due contesti. Nelle aree bianche, in particolare, la mediazione degli interessi veniva fatta direttamente dal mondo cattolico attraverso le sue innumerevoli ramificazioni sociali, era grazie al privato sociale, al mondo del volontariato e alle numerose associazioni collaterali che i bisogni e gli interessi venivano raccolti e successivamente mediati. La Democrazia Cristiana, partito egemone in Veneto fino alla crisi degli anni Novanta, aveva ben chiara la situazione economico sociale del territorio che governava grazie proprio a questa delega da parte del mondo cattolico, che esprimeva i suoi rappresentanti dentro il partito stesso. Dato tale fenomeno, l'amministratore non doveva fare altro che recepire quanto già richiesto ed elaborato in seno alla comunità cattolica, prestando attenzione a non interferire per non rischiare di perdere la delega e la fiducia di quel mondo che gli garantiva la riproduzione del consenso. I politici erano quindi dei semplici rappresentanti e si limitavano a far approvare le *policies* ritenute necessarie dal mondo di cui erano espressione. In questo contesto appare quindi evidente come la programmazione ed un'ulteriore mediazione degli interessi fossero superflue se non rischiose. Al contrario, invece, nelle zone rosse, caratterizzate dall'egemonia del Partito Comunista Italiano,

l'ente pubblico viene riconosciuto come IL luogo deputato alla regolazione della società creando così le basi per lo sviluppo del socialismo municipale, nel quale i migliori esponenti del partito venivano mandati ad occuparsi della *cosa pubblica*. La sfida tra chi fosse il miglior regolatore dell'interesse della comunità si giocava tutta tra le diverse amministrazioni, nelle quali venivano mediati gli interessi di tutti al fine di produrre una politica nuova, redistributiva, che tenesse conto dei bisogni dell'intera società. Questo avveniva proprio attraverso il sistema della programmazione¹²⁷. Ciò permette di proporre un'altra interessante dimensione di indagine, il rapporto delle due istituzioni regionali con il tema delle politiche per *programmazione negoziata* dello sviluppo¹²⁸. Queste *policies*, nate anche grazie alla spinta di programmi europei quali, ad esempio LEADER, ha visto il suo sviluppo, in Italia, tra gli anni Novanta e il primo decennio del Duemila ed è stata caratterizzata da una progressiva regionalizzazione degli strumenti ad essa deputati. Oggi si può dire che la programmazione negoziata sia diventata più un *metodo*, essendo espressamente richiesto per buona parte delle sempre più numerose attività di programmazione, piuttosto che uno strumento. Questi strumenti, a partire dai primi anni Duemila, sono dati normati e gestiti dalle Regioni stesse, che hanno riversato in essi i tratti tipici del loro modo di regolazione. In particolare, nelle *regioni rosse*, i partenariati per la programmazione negoziata sono valorizzati, governati e inseriti nel già ampio sistema di programmazione regionale mentre, nelle *regioni bianche*, sono stati lasciati all'autodeterminazione e autogestione comunitaria e sono stati considerati uno strumento per ottenere risorse da destinare a ulteriori politiche distributive. Questo carattere è molto rilevante nell'analisi sull'attuazione della SNAI poiché la programmazione concertata tra amministratori e *stakeholders* inseriti in partenariati locali è uno dei cardini della Strategia. Un ultimo aspetto che mi preme riportare è il diverso *rapporto tra città e campagna*. L'evoluzione amministrativa delle due Regioni è stato profondamente diverso, basti pensare che la Toscana conta 280 comuni, con una media di 17.600 abitanti per comune, e 9 province, mentre il Veneto è articolato in 579 comuni, con una media di 6.500 abitanti per comune, e 7 province. Questi dati rendono rivelano la diversa conformazione amministrativa (e di conseguenza gestionale) delle

¹²⁷ Ovviamente esistono svariati motivi alla base della diffusione delle due diverse subculture in contesti anche geograficamente vicini, ma non è questo il luogo per approfondirli. Si rimanda a Messina (2012b) per un'ampia ricognizione in proposito.

¹²⁸ Sul tema, oltre a Messina (2012b), si vedano, tra gli altri, per una ricognizione, anche Bassetto (2011) e Menozzi (2012).

due regioni: da un lato troviamo una regione di matrice rossa (caratterizzata dal socialismo municipale) che ha puntato su più enti di area vasta e su sub-aggregazioni (i comuni) piuttosto estese, dall'altro lato, invece, troviamo una regione a matrice bianca con enti di area vasta più estesi che si articolano in una serie di sub-realtà molto piccole. Data tale conformazione, è facile comprendere come i rapporti tra città e campagna, tra mondo rurale e mondo urbano, si siano sviluppati, nei due contesti, in direzioni opposte. nelle zone bianche, infatti, si rileva una forte frattura tra città e campagna (con presenza di comunità rurali autarchiche) mentre, al contrario, nei contesti rossi, si registra una continuità, una saldatura, tra città e campagna. Di conseguenza, nelle due Regioni, troviamo una *governance* diversa delle campagne: da un lato (aree bianche) la regolazione avviene attraverso la rete comunitaria locale (nell'ottica del localismo antistatalista) mentre, dall'altro lato (aree rosse), è l'ente locale che assume il ruolo di regolatore (socialismo municipale).

In conclusione si propone uno schema che riassume i due diversi modi di sviluppo che derivano dai caratteri dei modi di regolazione regionale descritti finora: il modo di sviluppo guidato e quello non guidato (Tabella 12).

Tabella 12: Effetti dei modi di sviluppo guidato e non guidato sui network presenti sul territorio

Modo di sviluppo Dimensioni analitiche ed effetti sulle reti locali	Modo di sviluppo non guidato	Modo di sviluppo guidato
Ruolo dell'attore politico locale-regionale	Marginale	Strategico
Capacità di guidare i processi di sviluppo locale	Debole e occasionale	Programmatico
Modello decisionale	Incrementale e reattivo	Proattivo Più strutturato
Rapporti verticali	Continui ma con grandi variazioni	Programmati Contrattuali
Forme di potere	Orientato a favore del committente	Negoziato attorno a un'idea-guida
Progettualità della rete	Bassa o nulla	Funzionale
Modalità di influenza	Accesso al mercato	Controllo del mercato
Vantaggi competitivi	Breve periodo	Medio-lungo periodo
Lunghezza delle reti	Rete corta informale	Rete media-lunga
Relazioni tra attori della rete	Aggregazione di tipo spontaneo	Integrazione pattuita
Risultati potenziali	Flessibilità produttiva e qualitativa	Efficienza organizzativa e potere negoziale

Fonte: Messina (2012b), p. 336.

2 Le strategie regionali per le aree interne

In questa sezione esporrò i percorsi seguiti da Veneto e Toscana per attuare la Strategia Nazionale per le Aree Interne al fine di valutare se le azioni poste in essere dalle due Regioni rispecchino i caratteri dei modi di regolazione loro affini. La descrizione si basa su atti, analisi, dati ministeriali e regionali, documenti di programmazione nonché su interviste qualitative fatte agli attori strategici del processo: i funzionari regionali di riferimento per l'attuazione della SNAI presso la Regione Veneto, dott. Andrea Massarolli, e la Regione Toscana, ing. Alessandra de Renzis, e i responsabili del coordinamento di quattro aree interne, due venete e due toscane. Questi ultimi sono Emanuele Munari, presidente dell'Unione Montana (UM) Spettabile Reggenza dei Sette Comuni, per l'area interna dell'Altopiano di Asiago, Livio Olivotto, direttore dell'UM Comelico e Sappada, per l'omonima area interna, Daniela Nocentini, funzionaria dell'UM del Casentino, per l'area interna Casentino Val Tiberina e Stefano Milano, funzionario dell'UM della Lunigiana per l'area interna Garfagnana Lunigiana. Nel cogliere l'occasione per ringraziare tutti gli intervistati per la disponibilità e la cortesia (alcune interviste sono durate più di un'ora), vorrei ribadire che l'analisi comparativa qui proposta non vuole essere in alcun modo un giudizio sull'attività svolta dalle organizzazioni di appartenenza, ma piuttosto un'esplorazione delle dinamiche che le stesse si sono trovate a gestire partendo da contesti, tradizioni e risorse molto diversi tra loro. Questa sezione sarà articolata in tre sottosezioni, corrispondenti alle tre fasi temporali in cui è suddivisa la descrizione del processo di attuazione della SNAI (Cfr. capitolo 2.3), all'interno delle quali saranno descritte le azioni e le procedure seguite dalle due Regioni. Nella sezione "Allegati" ho ritenuto utile allegare le tracce di domande che ho seguito per svolgere le interviste e le mappe delle aree interne delle due regioni.

2.1 Prima fase: dall'adesione alla strategia all'analisi territoriale

Prima fase in Veneto

La Regione Veneto è stata coinvolta dal Dipartimento per lo Sviluppo Economico (DPS) sul tema delle aree interne, al pari delle altre Regioni, in occasione dei numerosi incontri tra Governo Italiano e Regioni che si sono tenuti nel periodo di confronto che

ha preceduto la stipula dell'Accordo di Partenariato per l'Italia. In un primo momento le riunioni concernenti la SNAI erano seguite dalla Direzione Programmazione, che raccoglieva in sé i settori Piani e Programmi, AdG FESR e AdG FSC. Nel 2013, a seguito di una riorganizzazione dei servizi della giunta, che ha comportato la separazione dei tre settori di cui sopra, la SNAI è stata presa in carico dalla Direzione AdG FESR che ha istituito un apposito ufficio dedicato ai temi delle politiche territoriali per il POR FESR 2014-2020, ancora oggi responsabile della Segreteria Tecnica di Coordinamento della SNAI in qualità di *primus inter pares* all'interno di un Gruppo di Lavoro – GdL, appositamente costituito dalla Giunta regionale. Il GdL vede coinvolte l'AdG FESR, l'AdG FSE, l'AdG FEASR, l'organismo di gestione del FEAMP e l'AdG FSC, oltre alle strutture competenti per i tre servizi che la strategia individua come precondizioni dello sviluppo e le direzioni le cui materie di competenza sono interessate a vario titolo dalla strategia, come ad esempio il turismo. Come emerge dalle interviste, il ruolo di coordinamento è stato affidato fin da subito, implicitamente prima ed esplicitamente poi, all'AdG FESR. A mio avviso¹²⁹ tale processo è stato spontaneo sia per interesse alla tematica, sia per affinità con altri temi affrontati nella stesura del POR (quali ad esempio l'Agenda Urbana), che per interesse delle persone stesse coinvolte nel processo. Oggi, nell'ufficio che si occupa della segreteria tecnica della SNAI sono occupate quattro persone, di cui due a tempo determinato, e, sebbene per scelta del responsabile tutto il personale impiegato si occupi di tutte le materie di competenza dell'ufficio, è stata individuata, in base a competenza ed esperienza, una figura di riferimento che si occupa, quasi a tempo pieno, della SNAI. Dopo aver seguito le evoluzioni della Strategia, la Regione Veneto ha analizzato i dati forniti dal Comitato Nazionale e ha coinvolto la Sezione Statistica per l'affinamento dell'analisi territoriale. Tale lavoro ha dato vita ad un approfondimento che, salvo poche eccezioni, confermava i dati dei ministeri e ne aggiungeva di nuovi. La Sezione Statistica ha inoltre collaborato con il Comitato Nazionale fornendo i dati necessari alle analisi in preparazione della missione di campo. Parallelamente all'implementazione delle analisi condotte dalla Regione, alcune delle aree potenzialmente coinvolgibili nella strategia hanno contattato l'amministrazione regionale per candidarsi ad area interna. Inizialmente quindi le aree

¹²⁹ Al tempo ero impiegata presso la Direzione Programmazione della Regione Veneto. Per questo motivo premetto che potrebbe risultare più approfondita la descrizione del caso veneto non per diverso approfondimento delle interviste ma per esperienza personale e diretta sul campo.

non sono state contattate dalla struttura tecnica della Regione, ma si sono proposte grazie alle informazioni che ricevute da altri soggetti, quali ad esempio esponenti degli organi politici della Regione ovvero esperti e tecnici nazionali incontrati durante convegni e conferenze. I primi colloqui sono avvenuti in maniera informale, ciò è stato dovuto da un lato all'*incrementalità* della procedura adottata dal Centro nella definizione della Strategia, che ha portato a comprendere poco per volta gli *steps* che Regioni e aree avrebbero dovuto affrontare, e dall'altro lato alla libertà lasciata alle amministrazioni regionali nel definire propri percorsi di selezione e regolazione della Strategia. A valle dell'analisi la Regione, di concerto con il CNAI, ha individuato quattro aree rispondenti ai criteri stabiliti dalla Strategia (come emerge dalle mappe riportate alle sezioni allegati, i territori candidabili risultavano piuttosto definiti già ad un primo colpo d'occhio). Dall'intervista è emerso che il rapporto con il Centro è di continua collaborazione e condivisione dell'avanzamento dei lavori e che non è stata sentita l'esigenza di essere affiancati da alcuna agenzia pubblica o privata ovvero da consulenti esterni alla Regione. La scelta del Veneto di aderire alla Strategia è avvenuta informalmente, senza consultare il partenariato attivato in fase di costruzione dei Programmi Operativi Regionali ¹³⁰, sulla base della convinzione da parte dell'amministrazione regionale che tali aree avessero bisogno di essere sostenute.

Prima fase in Toscana

Dalle interviste emerge che la Regione Toscana è stata partecipe e protagonista della SNAI fin dalla sua ideazione: il coinvolgimento della Regione è avvenuto, infatti, già nella fase di costruzione e definizione della Strategia grazie all'attivismo del dirigente regionale al quale era stata affidata la competenza su di essa. I rapporti tra Regione e Centro sono stati, fin da subito, informali e frequenti tanto che, durante la fase di sviluppo della SNAI, il Comitato Nazionale ha coinvolto le persone incaricate di seguire la Strategia in Toscana per la loro esperienza passata sul tema della programmazione negoziata¹³¹. Ciò spiega come mai, dalle interviste sia emerso come la Regione non si sia domandata se aderire o meno alla SNAI: la Strategia, infatti, essendo prevista

¹³⁰ Bisogna rilevare che, nel periodo in cui sono avvenute le consultazioni per la scrittura dei Programmi Operativi, la SNAI era ancora in fase di sviluppo.

¹³¹ A mio avviso anche per l'esperienza sul tema partecipazione, item sul quale la Toscana ha varato una specifica legge, così come avvenuto anche in Emilia Romagna.

dall'AdP, era percepita come obbligatoria ed era considerata perfettamente aderente alla tradizione di *policies* bottom-up della Regione Toscana, aderirvi è risultato quindi, a detta dell'intervistata, naturale. Di particolare interesse è anche l'importanza che l'amministrazione regionale ha dato alla Strategia affidando la competenza su di essa direttamente al Presidente della Regione. L'affidamento del coordinamento tecnico della strategia, inoltre, è stato determinato in base alle competenze e all'attitudine del personale, la funzionaria intervistata, infatti, ha seguito la SNAI fin dall'inizio ma da una struttura diversa rispetto a quella attuale. L'architettura regionale attivata per l'attuazione della strategia risulta, inoltre, molto articolata: vi è un coordinamento tecnico affidato all'AdG FESR (scelto tra le tre autorità di gestione regionali dei fondi SIE), una presenza costante delle AdG FEASR e FSE, le direzioni interessate dalle tematiche della strategia (ad esempio i trasporti e la salute), l'autorità di gestione del FSC, l'organismo intermedio del FEAMP, Sviluppo Toscana (società in house della Regione incaricata di supportare l'attuazione del POR FESR), la struttura che si occupa del Piano Regionale di Sviluppo (che affianca direttamente il Presidente regionale) e, in casi specifici, ove serva un apporto specialistico, alcune agenzie regionali. Il personale impiegato, in questa fase, è di tre persone (quasi a tempo pieno) per le tre AdG dei fondi SIE e una persona di riferimento per ciascuna delle altre strutture. Queste ultime, generalmente, fanno parte dello staff del dirigente della struttura e sono incaricate di recepire le richieste da parte del gruppo di lavoro e reindirizzarle ai referenti della specifica tematica (se, ad esempio, in una delle Strategie d'Area si voglio inserire i temi della mobilità dolce e dell'intermodalità dei trasporti pubblici locali, verranno coinvolti sia gli uffici incaricati delle piste ciclabili che quelli di riferimento per la logistica integrata). Per la fase di *start-up* della Strategia, la Regione non si è avvalsa di agenzie di consulenza esterne, scegliendo invece di coinvolgere in maniera strutturata il proprio ente di ricerca, l'Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana - IRPET. Il ruolo affidato all'IRPET è stato cruciale perché la Regione, non pienamente d'accordo con la zonizzazione che risultava dai dati nazionali, ha commissionato proprio a questo istituto di ricerca un'analisi territoriale aggiuntiva in cui venissero prese in considerazione più variabili, al fine di determinare una nuova classificazione dei comuni in "aree interne"¹³². Sulla base di questa nuova classificazione, la Regione

¹³² "Nell'accezione di IRPET per AREE FRAGILI si intendono quelle che hanno subito lunghi processi

Toscana ha quindi stilato una propria lista di comuni eleggibili ad “area progetto” e di comuni eleggibili a “area strategica”, due concetti che verranno ripresi nelle sezioni successive. Per quanto riguarda, infine, la diffusione delle informazioni sulla SNAI sul territorio regionale, dalle interviste emerge che la notizia dell’attivazione della Strategia era già nota agli interessati, anche grazie all’interessamento sia dei mezzi di informazione che della popolazione locali. Inoltre, per coinvolgere tutti i Comuni potenzialmente interessati dalla SNAI, la Regione ha realizzato una grande assemblea rivolta agli enti locali e alle loro aggregazioni (in questa occasione sono state spiegate anche le modalità attuative previste dall’amministrazione regionale). A tal proposito, dalle interviste alle due aree interne toscane, risulta che le prime informazioni (come detto in precedenza, diffuse in fase ancora embrionale della SNAI) sono arrivate agli enti locali o attraverso la Regione (e l’incontro di Siena) o attraverso l’Unione Nazionale Comuni, Comunità, Enti Montani (UNCCEM).

2.2 Seconda fase: selezione delle aree e programmazione regionale a favore delle interne

Seconda fase in Veneto

La SNAI, essendo inserita nell’AdP e dunque facendo parte anche della programmazione nazionale dei fondi SIE, va richiamata all’interno dei programmi regionali che governano tali fondi. La Regione Veneto ha inserito riferimenti alla SNAI in tutti e tre i programmi dei fondi SIE, sebbene con elaborazioni e stanziamenti di risorse differenti. Il POR FESR contiene, ad esempio, riferimenti alla SNAI nella parte dedicata allo sviluppo territoriale, alla sezione 6, dove sono descritte motivazioni, *governance* e ambiti di intervento della SNAI. In particolare il FESR ha dedicato una riserva finanziaria per determinate priorità su specifici assi (si tratta del 3% sugli assi 2, 3 e 4). Per quanto riguarda le modalità attuative, in base a quanto emerso nelle

di spopolamento, per cui ad oggi risultano poco popolate, caratterizzate soprattutto dalla presenza di persone anziane, da un patrimonio immobiliare in larga parte inutilizzato e di basso valore, da basse presenze turistiche, bassa presenza di addetti alle attività produttive e basso reddito. Per individuare le “aree con potenzialità di sviluppo”, invece, IRPET fa riferimento ai territori che presentano una base produttiva di un certo rilievo, misurata dal rapporto addetti/abitanti superiore alla media regionale”. (DGR Toscana n. 289/2014 p. 5). Per un approfondimento si rimanda inoltre al documento “Aree Interne della Toscana: individuazione e caratterizzazione” all’indirizzo www.sviluppo.toscana.it.

interviste, dovrebbero concernere bandi con una riserva per beneficiari operanti in aree interne per FESR e FEASR, mentre per il FSE la situazione è ancora in evoluzione. Altre modalità attuative che potrebbero essere usate sono la previsione di un punteggio premiale per i beneficiari localizzati in aree interne e un intervento a regia regionale. Va specificato che la scelta dipende anche dalla tipologia di progetti proposti e che, in questo periodo, sono in corso le riunioni che andranno a definire costi ammissibili e modalità di finanziamento per la prima area. A tal proposito, il funzionario responsabile SNAI della Regione sottolinea che sarebbe utile, date alcune lezioni imparate dal lavoro svolto con la prima area, specificare prima e più nel dettaglio quali interventi siano finanziabili con i contributi dei diversi fondi, in modo tale che il territorio possa proporre progettualità effettivamente realizzabili. Va sottolineato, infatti, che i fondi SIE, a differenza del contributo che viene fornito ad ogni Strategia d'Area dai fondi stanziati dalle leggi di Stabilità, hanno programmazioni molto stringenti che non permettono grossi margini di manovra. Ad oggi, inoltre, non è stato previsto alcuno stanziamento di fondi regionali (termine col quale si intendono indicare le risorse regionali che non rientrano nella programmazione dei fondi SIE o di altri fondi europei o nazionali). La selezione delle aree interne venete è iniziata, come accennato in precedenza, con le analisi condotte da Centro e Regione e si è conclusa con due diverse e complementari istruttorie che hanno fatto seguito alle missioni di campo. Come per ogni Regione, il Centro ha stilato il proprio Report di Istruttoria in ha valutato, oltre ai dati già in suo possesso, le caratteristiche sociali e di leadership territoriale emerse durante le visite in loco. La Regione Veneto ha condotto una propria istruttoria, parallela a quella nazionale ma sulla base dei medesimi criteri, ed ha approfondito il tema dell'associazionismo comunale. Tuttavia, come per la maggior parte delle Regioni, il Comitato Nazionale non ha dato una precisa indicazione su quale area, tra quelle individuate come aree interne, dovesse partire per prima, ma si è limitato ad approfondire e sottolineare punti di forza e di debolezza dei territori visitati. La decisione finale è stata presa dalla Regione che ha scelto di partire con l'area considerata più pronta, la Spettabile Reggenza dei Sette Comuni (Altopiano di Asiago), e di indicare come seconda area il Comelico Sappada.

Seconda fase in Toscana

La Regione Toscana, come altre Regioni, nella fase di scrittura dei Programmi dei fondi SIE non aveva ancora portato a termine la selezione delle aree interne regionali e per tale motivo ha inserito nei programmi stessi solamente i passaggi previsti per l'attuazione della strategia. Le modalità attuative, come riferito nelle interviste, concernono riserve sui bandi mentre la modalità a regia regionale è stata esclusa. Anche in Toscana, come in Veneto, non sono stati previsti stanziamenti di fondi regionali non compresi nella programmazione dei fondi SIE, tuttavia, dalle interviste emerge che un loro futuro utilizzo non è escluso e che tale eventualità dipende in gran parte dalle progettualità delle aree. A complemento di ciò, va evidenziato che in Toscana è stato previsto un fondo regionale per le attività di assistenza tecnica successive all'approvazione della Strategia d'Area, fino ad un massimale di 40.000 euro per area¹³³. Questo dato è rilevante in quanto denota un'attenzione ad una fase cruciale del processo attuativo, durante la quale le aree potrebbero trovarsi in difficoltà se non supportate da professionisti dedicati. A questo punto va dedicata una particolare attenzione alle modalità di selezione delle aree adottate dalla Regione Toscana. Oltre a quanto descritto in precedenza (l'utilizzo di analisi territoriali aggiuntive condotte da IPRPET) e alle attività previste per tutte le aree a livello nazionale (missioni di campo e report di istruttoria), va evidenziato che la Regione ha scelto di fare una "Manifestazione di interesse per la Strategia nazionale aree interne"¹³⁴, un avviso pubblico rivolto al sottoinsieme di comuni candidabili e finalizzato a raccogliere la volontà di partecipazione dei territori stessi. L'espletazione di tale procedura è stata affidata all'AdG FESR con una deliberazione della Giunta regionale (DGR n. 289 del 2014). La manifestazione di interesse, molto articolata e complessa, prevedeva che le aree si candidassero con un proprio partenariato (completo di enti territoriali (comuni e loro Unioni), enti pubblici, rappresentanze economiche e sociali e soggetti privati in forma organizzata. Per quanto riguarda i comuni proponenti, si deve specificare che la riclassificazione dei comuni ha portato ad una suddivisione dei comuni in fragili (secondo la definizione IPRPET) periferici oppure ultra periferici. Tra questi la Regione ha individuato quelli facenti parti di unioni di comuni e ha assegnato loro il requisito di comuni proponenti, proprio per veder soddisfatto già in partenza il prerequisito

¹³³ Si veda la Deliberazione della Giunta Regionale Toscana n. 574 del 2015.

¹³⁴ Decreto dirigenziale n. 2203 del 30/05/2014

associativo. Le regione tuttavia non ha messo in pratica tale operazione per ridurre l'estensione territoriale, ma ha premiato le aree anche in base alla capacità di coinvolgimento dei comuni aree interne non facenti parti dei comuni proponenti. È stato dunque fornito un elenco di comuni candidabili ad essere *proponenti* e un altro elenco di tutti gli altri comuni in aree interne che avrebbero potuto candidarsi ed essere coinvolti in qualità di *aderenti*.

La manifestazione di interesse si componeva, quindi, di una proposta di partenariato e di due proposte progettuali secondo i criteri elencati all'art. 2 dell'all. I del decreto 2203 del 30/05/2014:

La manifestazione di interesse deve essere accompagnata da proposte progettuali di massima, da parte dei soggetti di cui al successivo art. 3,

I "progetti di territorio" devono:

- essere finalizzati primariamente al riequilibrio dei servizi di base (condizioni di cittadinanza) e secondariamente, allo sviluppo delle potenzialità di sviluppo socio-economico (condizioni di mercato).*
- concorrere all'attuazione della strategia dei Programmi operativi dei Fondi SIE e nazionali coinvolti.*
- essere caratterizzati, nel conseguimento degli obiettivi, da una logica di integrazione progettuale e di concentrazione delle risorse.*

È importante sottolineare che è stata assegnata una priorità alle progettualità inerenti ai servizi di base, che la Regione ha chiamato *prerequisiti di cittadinanza*, perché proprio la non aderenza delle proposte a tale priorità, ha determinato l'esclusione di alcune aree candidate. La candidatura andava quindi compilata in tre parti: il progetto di territorio, le proposte progettuali inerenti la cittadinanza e quelle a favore dello sviluppo socio-economico (mercato).

Per il progetto di territorio, oltre alla composizione del partenariato, andavano indicate molte altre dimensioni. Si ritiene utile riportare qui un estratto della manifestazione di interesse per permettere ai lettori di comprendere l'articolazione della candidatura.

3. "Progetto di territorio": bisogni, priorità, strategia e risultati attesi

3.1 Descrizione del "Progetto di territorio"

- a. *descrizione dei bisogni individuati (cittadinanza/mercato) e criteri di prioritarizzazione motivate anche da una componente di analisi descrittiva e statistica.*
- b. *strategia che si intende porre in essere per dare risposta ai bisogni individuati.*
- c. *abstract delle azioni che si vogliono attivare [riferimento paragrafo 4] descrivendo nello specifico i livelli di integrazione e interdipendenza all'interno del Progetto di territorio, le sinergie, la complementarietà ed il raccordo con altri programmi/strumenti di intervento che si realizzano nell'ambito dell'area territoriale di riferimento.*

- d. *descrizione dei risultati che ci si propone di raggiungere attraverso le azioni proposte con riferimento ai bisogni individuati (cittadinanza/mercato). I risultati in generale riguardano i cambiamenti richiesti (nella situazione rilevata nell'area territoriale di riferimento) al fine di soddisfare i bisogni individuati.*

4. Progetto di territorio: Azioni

4.1 Azioni proposte

Descrizione delle azioni proposte

4.2 Integrazione funzionale del "Progetto di territorio"

Per favorire e accrescere l'impatto che la strategia potrà avere sul territorio per rallentare i processi di marginalizzazione e per invertire e migliorare le tendenze demografiche in atto, occorre che le singole azioni che si intende proporre operino in una ottica di integrazione funzionale. Nel caso di ambiti territoriali con livelli istituzionali e/o di organizzazione dei servizi differenziati devono essere individuati ambiti di convergenza strategica e/o soluzioni progettuali comparabili.

5. Processo partecipativo attivato

5.1 Soggetti coinvolti

Con riferimento alle attività di informazione e comunicazione pubblica istituzionale e non, avviate al fine di giungere alla definizione della proposta di candidatura di area sperimentale per la realizzazione di un Progetto di territorio, occorre indicare nella tabella che segue i riferimenti temporali, il numero e la tipologia di soggetti coinvolti/da coinvolgersi in corso d'opera nell'elaborazione e nell'attuazione della strategia.

Mediante la compilazione delle informazioni [...], si potrà dare conto dell'avvenuto coinvolgimento di tutti i soggetti presenti sul territorio potenzialmente interessati, direttamente ed indirettamente, dalle azioni di Progetto di territorio e l'identificazione dei centri di competenza.

Sebbene i portatori d'interesse non siano classificabili in categorie rigide, essi sono genericamente raggruppati in tre macro-categorie:

- *istituzioni pubbliche: enti locali territoriali (comuni, province, regioni, comunità montane, ecc.), agenzie funzionali (consorzi, camere di commercio, aziende sanitarie, agenzie ambientali, università, scuole ecc.), aziende controllate e partecipate;*
- *gruppi organizzati: gruppi di pressione (sindacati, associazioni di categoria, partiti e movimenti politici, mass media), associazioni del territorio (associazioni culturali, ambientali, di consumatori, sociali, gruppi sportivi o ricreativi, ecc.);*
- *gruppi non organizzati: cittadini e collettività (l'insieme dei cittadini componenti la comunità locale).*
- *Altri soggetti*

5.2 Modalità di coinvolgimento

Specificare riferimenti temporali, numero e tipologia di strumenti di partecipazione utilizzati/da utilizzarsi in corso d'opera nell'elaborazione e nell'attuazione della strategia.

Occorre che emerga non solo la condivisione della strategia da attuare, quanto piuttosto il potenziale grado di soddisfacimento dei soggetti coinvolti nel processo di analisi dei fabbisogni e nella identificazione dei risultati attesi

E' necessario delineare brevemente le modalità con le quali i portatori di interesse e i centri di competenza sono stati/saranno coinvolti durante le fasi di progetto.

A tal fine si richiamano i seguenti strumenti di partecipazione:

- Strumenti di partecipazione volontari con tecniche non codificate:

- *Forum settoriali e multistakeholder*
- *Gruppi di lavoro/workshop/laboratori tematici*

- *Brainstorming*
 - *Focus Group*
 - *Simulazioni e giochi di ruolo*
 - *Visite sul campo*
 - *Analisi SWOT partecipata*
 - *Monithon/Hackathon*
- *Strumenti di partecipazione volontari con tecniche codificate:*
- *Open Space Technology*
 - *European Awareness Scenario Workshop-EASW*
 - *Electronic Town Meeting*
 - *Planning for Real*
 - *Giuria di Cittadini (Citizens Jury)*
 - *GOPP (Logical Framework)*
 - *The World Cafè*
 - *Bar Camp*
- *Partecipazione e nuove tecnologie telematiche*
- *E-Government*
 - *E-Democracy*

Dello stesso tenore sono anche le schede per la compilazione dei progetti di cittadinanza e di mercato, di cui non si riporteranno le specifiche per brevità¹³⁵.

La selezione¹³⁶ si è conclusa con l'individuazione di tre aree (una delle quali è il risultato dello scorporamento di un'area candidata promosso dal Comitato Nazionale e dalla Regione in seguito alle missioni di campo) immediatamente ammissibili, una parzialmente ammissibile ed una esclusa¹³⁷. Con la deliberazione di selezione delle aree, DGR n. 314 del 2015, viene inoltre specificata la dualità del territorio interessato attraverso la metafora del *cerchio piccolo*: per “area progetto” si intende il “beneficiario diretto degli interventi (cosiddetto *cerchio piccolo*)” mentre per “area di strategia” si intende il territorio che comprende “oltre ai comuni beneficiari, tutti i comuni che intendono cogliere l'opportunità per associarsi in un'alleanza strategica con i precedenti, ma che non saranno beneficiari diretti e non parteciperanno alla definizione degli indicatori di risultato”.

¹³⁵ Per approfondimenti si vedano il decreto dirigenziale 2203 del 30/05/2014 e i relativi allegati.

¹³⁶ Di cui si riportano i criteri di valutazione all'Allegato C.

¹³⁷ Deliberazione della Giunta regionale n. 314 del 23/03/2015.

2.3 Terza fase: la preparazione dei documenti programmatici d'area

Terza fase in Veneto

Successivamente alla deliberazione della giunta regionale n. 563 del 21/04/2015 che individuava le aree interne del Veneto e che stabiliva quali sarebbero state le prime due aree a partire, la Regione Veneto ha iniziato il lavoro di accompagnamento alla scrittura della Bozza di Idee per la discussione per la prima area progetto, la Spettabile Reggenza dei Sette Comuni. Il percorso, che ha visto l'elaborazione prima della bozza, poi del Preliminare di Strategia e, ad oggi, della Strategia d'area, ha coinvolto sia dei progettisti individuati dal Comitato Nazionale, incaricati di accompagnare le aree passo dopo passo nelle attività di animazione e programmazione, sia i funzionari regionali membri della segreteria tecnica, che hanno affiancato e supportato l'area nei diversi passaggi procedurali e organizzativi. La prima area, così come anche la seconda, si è avvalsa anche del supporto di consulenti esterni per tutto il percorso SNAI a partire dalla preparazione della bozza idee per la discussione. La seconda area selezionata, il territorio del Comelico Sappada, ha invece iniziato il percorso a gennaio del 2016, ed ha prodotto la Bozza di Idee senza il supporto dei progettisti del Centro, ma coadiuvata dai propri consulenti, più volte citati da direttore dell'UM durante l'intervista, si è coordinata con la Regione per i principali passaggi. Ad oggi, la seconda area sta preparando il Preliminare di Strategia. Le altre due aree individuate dalla Regione, seppur senza alcuna certezza di un finanziamento futuro, si stanno comunque muovendo, autonomamente o col supporto di consulenti esterni, sui binari tracciati dalla SNAI. In questa fase, che richiede un approccio sempre più specialistico e una mole di lavoro piuttosto cospicua da parte della Regione, uno degli auspici del funzionario regionale intervistato è che vi sia una ampia collaborazione tra le molteplici strutture coinvolte nell'attuazione.

Ai fini dell'analisi che seguirà è importante rilevare alcune riflessioni emerse dalle interviste alle due aree già partite. Premesso che ho lasciato libertà alle aree di fornirmi il referente che credessero più adatto per l'intervista, per la Spettabile Reggenza dei Sette Comuni ho intervistato il referente politico della SNAI mentre per il Comelico Sappada il referente tecnico. Nel primo caso, inoltre, va detto che è da poco cambiata la *governance* interna dell'area per ciò che riguarda la SNAI, per questo motivo le informazioni raccolte coprono un arco temporale differente. Per quanto riguarda la

prima area è emersa, in termini positivi, una forte vicinanza e stima verso la Regione con puntuali riferimenti sia a soggetti politici (si ribadisce che l'intervistato è il referente politico dell'area, presidente dell'UM e sindaco di uno dei comuni partecipanti, ed è comprensibile, quindi, un'interpretazione di alcune domande dal punto di vista politico piuttosto che tecnico) che ai funzionari della struttura tecnica, descritti come punto di riferimento per il lavoro svolto. A conferma di ciò, il funzionario della Regione Veneto intervistato ha riportato come il percorso con la prima area sia stato guidato dalla Regione, grazie alla presenza costante, accanto ai progettisti nazionali, del referente per la SNAI all'interno dell'ufficio di segreteria tecnica. La presenza della Regione è stata inoltre percepita come rilevante anche nel ruolo di interfaccia con il Centro. Per quanto riguarda il percorso partecipativo, dalle parole dell'intervistato della Spettabile Reggenza dei Sette Comuni è emerso anche come il confronto partenariale abbia portato ad alcune criticità (dovute principalmente all'emergenza di personalismi), che sono tuttavia state progressivamente risolte per arrivare a cogliere l'opportunità che la SNAI stava fornendo. Il percorso ha portato a delle modificazioni nell'architettura dei rapporti interni all'area, culminate con una riassegnazione delle competenze inerenti alla SNAI, affidate ora all'Unione di Comuni Montani Spettabile Reggenza dei Sette Comuni e al suo presidente. Un dato che, come quello appena riportato, potrebbe essere letto come apprendimento istituzionale, è il cambio del *modus operandi*, anche rispetto ad altri soggetti di area vasta (quali, ad esempio, IPA e GAL) realizzatosi, secondo l'opinione dell'intervistato, proprio grazie al *metodo SNAI*, che favorisce crescita personale e professionale.

Per quanto riguarda invece la seconda area interna veneta, il Comelico Sappada, il racconto del direttore dell'UM, che ha accompagnato il percorso fin dalle sue origini, ha fatto trapelare una certa intensità nelle relazioni locali, soprattutto di quelle interne all'area stessa, una buona collaborazione tra i sindaci e una numerosa e attiva partecipazione da parte dei cittadini e degli *stakeholders* locali. Si rileva anche un buon rapporto di collaborazione sia con la Regione che con il Centro, con il quale sono però entrati in contatto diretto solo da poco (va ricordato che quest'area ha visto da poco approvata la Bozza di Idee per la discussione e che non ha sperimentato la presenza in loco dei progettisti nazionali). Il lavoro di animazione territoriale, oltre agli incontri sui temi dei servizi e dello sviluppo locale attraverso focus group, svolti da tutte le aree, ha

potuto contare su una pagina web, una pagina facebook, un'ampia mailing-list (più di 100 contatti) e numerosi questionari on-line raccolti in preparazione dei focus group. Emerge in maniera evidente, nel racconto dell'intervistato, la varietà della composizione interna della platea dei partecipanti (sia singoli che associazioni di rappresentanza), il ruolo giocato dalla cittadinanza e la carica emotiva che questa ha riposto nella speranza che la SNAI possa cambiare il futuro del proprio territorio, tanto che un fallimento della SNAI e la conseguente disillusione avrebbero un impatto peggiore dello *status quo* ante strategia. Dal punto di vista della gestione associata dei servizi comunali, la SNAI stimolato il territorio ad accelerare le tempistiche.

Terza fase in Toscana

Dalle interviste fatte agli attori della Toscana, alla Regione e alle aree interne avviate, emerge che il rapporto Regione-aree interne è molto stretto e che i passaggi affrontati dai territori sono stati sostenuti e guidati dalla Regione, sia formalmente che informalmente. L'organizzazione regionale toscana a beneficio delle aree interne, risulta essere molto articolata e coinvolgere tutte le strutture potenzialmente interessate dalla Strategia. Le risultanze della manifestazione di interesse, infatti, anche nei casi in cui la selezione non sia andata a buon fine, sono state utilizzate per guidare la programmazione generale delle direzioni responsabili delle aree tematiche coinvolte, così se un'area aveva riportato una carenza forte e strategica nel proprio territorio, la struttura regionale di riferimento si è impegnata a tenere conto della problematicità nella pianificazione ordinaria della propria attività. Un altro dato interessante è che le aree stesse hanno potuto avvalersi del supporto delle agenzie regionali, contattandole loro stesse ove ne avessero avuto necessità per programmare la Strategia, e della società regionale Toscana Sviluppo, che le ha accompagnate nel percorso di elaborazione strategica. Per quanto riguarda le aree ritenute "non pronte", inoltre, la Regione si è impegnata a portare avanti tutte le azioni necessarie per poter realizzare la Strategia anche in quei contesti. L'attività di accompagnamento per permettere a tali aree di raggiungere il livello necessario è iniziato, sebbene sia reso complicato dalla mancanza certezza sulle risorse disponibili per nuove aree. In Toscana, infatti, sono partite le prime due aree selezionate, il Casentino Valtiberina e la Garfagnana Lunigiana. Il

percorso con la terza area “pronta” è partito al fine di arrivare preparati nel momento in cui dovessero essere finanziate nuove aree.

Per quanto riguarda l’area del Casentino Valtiberina, dall’intervista è emersa una forte partecipazione della cittadinanza e degli *stakeholders* locali, un buon rapporto sia con la Regione che con il Centro, una cospicua attività di animazione ed un’abitudine radicata a collaborare tra Comuni e tra diverse Unioni di Comuni. È stata altresì riportata una certa familiarità con le politiche *bottom-up* (tanto che il coinvolgimento della cittadinanza è avvenuta attraverso assemblee pubbliche organizzate dai singoli Comuni nel proprio territorio). Un fatto interessante è rappresentato dalla decisione di alcuni comuni non appartenenti a nessuna delle due UdC dell’area, abbiano deciso di delegare all’Unione alcune proprie funzioni per farle gestire dalla stessa in maniera associata. Ciò denota una interessante propensione all’associazionismo comunale anche tra quei Comuni non obbligati dalla normativa ad associare le funzioni. In seguito ad una specifica domanda è stato affermato che non siano stati riportati episodi di particolare conflitto tra gli interessi coinvolti.

Per quanto riguarda l’area della Garfagnana-Lunigiana, anch’essa composta da più UdC, si rileva un partenariato locale molto ampio e articolato, che coinvolge *stakeholders* del territorio e esterni al territorio (tra cui anche un Università). Nell’elencare i passaggi che sono stati fatti per le attività inerenti alla SNAI, il referente d’area ha riportato quasi 50 *step* di attività, a testimonianza del peso dato al lavoro che affrontato. La cittadinanza ha dimostrato interesse per l’iniziativa tuttavia, nel lavoro svolto finora (hanno avuto l’approvazione della Bozza di Idee per la discussione), i cittadini sono stati coinvolti solo in qualità di cittadinanza organizzata, già attiva con propri gruppi di rappresentanza. Il rapporto con la Regione è stato definito come fondamentale, esprimendo così un’indicazione chiara sul riferimento che tale soggetto rappresenta per le attività dell’area. Dall’intervista è emersa anche una forte propensione a collaborare con le aree interne contigue liguri e, recentemente, emiliane. Questa propensione è data dal peculiare posizionamento geografico che caratterizza l’area e da una storia di rapporti di collaborazione consolidati. Per ciò che riguarda, infine, i conflitti emersi sulle priorità inserite nei documenti di programmazione, è emerso che i dibattiti sono stati anche molto accesi, ma che le posizioni sono state tutte argomentate e che alla fine si è arrivati ad una sintesi.

Descritti i differenti percorsi che hanno caratterizzato l'attuazione della SNAI nelle due regioni, è ora possibile verificare se le azioni rilevate trovino o meno corrispondenza nei modi di regolazione sedimentati nei contesti a matrice rossa e a matrice bianca. Per questo, nel prossimo capitolo, si metteranno a confronto le due esperienze e si risponderà alla domanda di ricerca che ha guidato questa tesi.

CONCLUSIONI

La scelta di approfondire la politica per le aree interne quale campo di indagine per la comparazione per contesti deriva dalla consapevolezza che sempre più, ormai, le politiche nazionali per lo sviluppo economico e sociale sono determinate dal contesto europeo e dall'*aquis communautaire* che vincola e indirizza le policy dei singoli Stati Membri. Inoltre, gli effetti della crisi economica sommati alle numerose emergenze che l'Italia ha dovuto affrontare negli ultimi anni (dall'emergenza migranti agli effetti del dissesto idrogeologico fino al risanamento dei conti) e alla politica di austerità promossa a livello di UE per scongiurare il peggioramento della situazione finanziaria dovuto alla crisi globale, hanno ridotto drasticamente le risorse a disposizione di governi ed enti territoriali. Perciò l'Unione Europea risulta determinante non soltanto per i vincoli posti alle politiche nazionali, ma anche per le risorse (non irrisorie) che ogni sette anni vengono stanziati a favore delle politiche di sviluppo e coesione nazionali. Nel primo capitolo ho cercato di dar conto del ruolo e dell'influenza che l'UE ha avuto, in misura crescente, nelle politiche nazionali e regionali per lo sviluppo, tanto da determinarne, più o meno direttamente, contenuti e modalità attuative. D'altro canto, le politiche a favore dei territori, considerati nella loro dimensione di contesto locale, derivano da una lunga tradizione e, negli ultimi decenni, hanno subito notevoli evoluzioni (a partire dalle per il Mezzogiorno, passando dalla programmazione negoziata fino ad arrivare oggi alle politiche *place-based*). Proprio nell'attuazione di questo tipo di *policies*, rispetto a quelle settoriali e regolate totalmente a livello nazionale, è più immediato notare le differenze, anche importanti, degli approcci regionali. La sfida di scegliere una *policy* ancora agli albori (la politica per le aree interne nasce nel 2012 ed è ancora lontana dal vedere un'applicazione completa) è stata accolta in questo elaborato per una sua interessante peculiarità: coinvolge tutti i livelli di governo (dall'UE ai piccoli Comuni) e ammette una regolazione e un *governo della governance* a livello sia regionale che locale pur restando saldamente incardinata in un quadro nazionale vincolante ed elaborato in maniera incrementale. Una volta riportate quindi le dimensioni di indagine che ho ritenuto importante considerare nella comparazione, sono passata ad un'approfondita ricerca basata su atti formali, sulle interviste e sulla mia esperienza

personale¹³⁸. Ora cercherò di dare un'interpretazione, ancora parziale e *in fieri* data l'attualità della *policy*, alle risultanze della mia indagine partendo dalle dimensioni esposte all'inizio del terzo capitolo.

Partiamo anzitutto dal *modello istituzionale* e dalla *mediazione degli interessi*: da quanto esposto nel primo paragrafo del terzo capitolo risulta che le Regioni a matrice rossa presentano un modello istituzionale integrativo dove la mediazione degli interessi avviene in seno all'amministrazione pubblica. Nel caso studio esposto risulta che la Regione Toscana ha richiesto fin da subito alle aree candidabili di presentare una strategia che comprendesse non una semplice ricognizione di bisogni ma una scrematura degli stessi territoriali a favore di una visione complessiva che tenesse conto dell'intero contesto di azione. L'amministrazione toscana, decidendo di fare una preselezione pubblica estremamente dettagliata, si è quindi posta verso il territorio come centro regolatore degli interessi ed ha chiesto alle istituzioni locali di fare altrettanto sul proprio territorio assumendo il ruolo di guida del processo partecipativo previsto nella manifestazione di interessi. La Regione Veneto, invece, ha ricevuto le richieste spontanee dei territori e, successivamente, li ha stimolati a presentare le proprie elaborazioni in vista della selezione congiunta Regione-Centro. In particolare ha fornito le indicazioni su come costruire il documento di presentazione, ma ha lasciato, allo stesso tempo, ampia discrezionalità ai territori nella definizione dei suoi contenuti. La Regione Veneto ha quindi scelto di non incanalare le candidature in precisi schemi di programmazione ma di lasciare che le comunità, dal basso, si proponessero anche per la propria capacità di auto-organizzarsi (ne da evidenza la differenza, anche in termini di lunghezza, elaborazione e processo partecipativo tra i documenti preparati dalle aree venete in vista delle missioni di campo). Si può quindi affermare che la Toscana ha optato per un forte indirizzo e un'elaborata regolazione dall'alto della fase di candidatura, mentre la Regione Veneto, in ottica più aggregativa, ha raccolto quanto emerso dalle comunità locali. Altro fattore rilevante per valutare la corrispondenza dei modelli istituzionali è la differenza in termini di *rielaborazione delle analisi territoriali proposte dal Centro*, la Toscana ha scelto di incidere in maniera sostanziale sui metodi

¹³⁸ Dal 2013 lavoro presso la Regione Veneto dove ho avuto l'opportunità di partecipare ad alcuni incontri per l'attuazione della SNAI.

di zonizzazione e sui contenuti del concetto stesso di area interna, dando un taglio identitario al peso degli indicatori di indagine e determinando così una propria concezione dello sviluppo territoriale. Si può dire quindi che siano confermate le caratteristiche tradizionali dei diversi modelli istituzionali e di mediazione degli interessi a livello regionale.

Anche per lo *stile amministrativo*, a mio avviso, si può dare la medesima lettura: appare, infatti, evidente dal processo di preselezione e dalla quantità di strutture regionali mobilitate per l'attuazione della SNAI, che la Toscana ha assunto uno stile interventista (modello decisionale proattivo) mentre, invece, il Veneto ha optato per una maggiore libertà dei territori nel proporre i propri bisogni e le proprie idee di sviluppo, aggiustando passo dopo passo, con la collaborazione con il Centro, le direttrici individuate dalle comunità locali (modello decisionale incrementale e stile non interventista).

Da quanto emerso nell'analisi appare inoltre evidente come la Toscana abbia adottato un'*organizzazione interna* per l'attuazione della SNAI di tipo reticolare, dove le diverse strutture sono collegate in rete e collaborano attivamente tra loro. Questo tipo di organizzazione non è semplice e non può essere improvvisata, si può dire dunque che sia il risultato del *modus operandi* consolidato, di un'amministrazione abituata ad approcciare le *policies* dal punto di vista territoriale oltre che settoriale, come è emerso nei dialoghi con la funzionaria intervistata. In particolare è interessante riportare come su esplicite domande di approfondimento sui rapporti interni tra strutture regionali sia stata utilizzata numerose volte la parola *naturale* abbinata al termine *collaborazione*, a testimonianza che tale approccio, per il personale dell'amministrazione, è qualcosa di dato e consolidato, al punto da ritenerlo innato nella concezione stessa di amministrazione (il che richiama il concetto di *religione civica*). Per quanto riguarda il Veneto, invece, è emerso come la costruzione dei rapporti tra strutture sia in fase di consolidamento, ed è dunque stato anche grazie a questa nuova *policy* che la Regione ha iniziato a stabilire un nuovo *network* tra diverse direzioni e settori. Elemento qualificante di queste letture è anche la presenza in Toscana di un ufficio, alle dipendenze della presidenza regionale, incaricato di redigere e aggiornare il piano regionale di sviluppo (PRS) e di relazionarsi, nell'attività di programmazione, con tutte

le strutture della Giunta. Diversa è la situazione in Veneto, dove il PRS, per quanto previsto, non ha un ruolo comparabile.

A tale considerazione si può facilmente collegare la dimensione della *cultura della programmazione*, che risultava scarsa nei contesti a matrice bianca e molto radicata in quelli a matrice rossa. Si può affermare che tale caratteristica risulti confermata, anche grazie alla rilettura del processo di preselezione e di analisi territoriale condotto nei due contesti. A tale fattore ha contribuito anche la cultura della *programmazione negoziata*, che risulta molto mediata dall'ente pubblico in Toscana e più comunitaria, invece, nelle aree bianche. Si pensi, ad esempio, a come le aree hanno coinvolto gli *stakeholders* del territorio: da un lato, in Toscana, una delle aree si è avvalsa unicamente della partecipazione delle associazioni di rappresentanza, lasciando a latere la cittadinanza non organizzata che comunque, spontaneamente, ha dimostrato interesse verso la Strategia. Siamo in presenza quindi di un contesto in cui le associazioni stesse si sono occupate di trasferire informazione e mediare gli interessi verso i propri associati, determinando una diffusione del messaggio alla cittadinanza e dimostrando così un ampio radicamento territoriale. Nell'altro caso toscano, allo stesso modo, nel processo partecipativo sono stati coinvolti in primo luogo i rappresentanti della società organizzata, ed è stato lasciato ai singoli enti locali (ai Comuni) il compito di informare attraverso delle assemblee i propri cittadini. Va specificato, a tal proposito, che le aree interne toscane coprono una porzione di territorio e una quantità di comuni molto più ampia rispetto alle aree venete, anche per questioni geomorfologiche e di livelli di sviluppo e industrializzazione locali, ciò ha portato ad avere, in Veneto, aree interne molto più piccole e localizzate rispetto a quanto rilevato in Toscana. Dall'altro lato, in Veneto, nella prima area il coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza è stato più problematico, probabilmente a causa della mancanza di una altrettanto forte tradizione di programmazione negoziata (che, ad esempio, nell'ambito del funzionamento dell'Intesa Programmatica d'Area di riferimento, è stato descritto come un processo sostanzialmente distributivo atto ad ottenere, a turno, finanziamenti per progetti di interesse comunale). Nella seconda area veneta, al contrario, forse per la presenza di una comunità locale coesa e per l'isolamento geomorfologico del territorio di riferimento, vi è stata una buona partecipazione sia delle associazioni di categoria che, soprattutto, dei cittadini singoli. Questo dato è dovuto a una diversa conformazione

e storia della comunità locale, interessata anche dal sistema delle Regole, organizzazioni locali proprietarie di buona parte del territorio (di boschi e foreste in primis). La differenza tra le due aree venete può essere quindi letta anche sulla base del diverso posizionamento geografico, del diverso capitale sociale e storico dell'area e della diversa *urgenza* di politiche di sviluppo (la prima area era stata interessata da un forte sviluppo negli anni Settanta ed ha vie d'accesso che la rendono più appetibile rispetto alla seconda anche per insediamenti industriali).

Un'altra dimensione che risulta, a mio avviso, confermata è il diverso livello di *soddisfazione della domanda politica a livello regionale* in quanto in Toscana sono state *naturalmente* portate le richieste delle aree, anche di quelle non selezionate, all'attenzione delle strutture competenti, in modo tale da dare risposta alle esigenze locali nel minor tempo possibile. Per quanto riguarda la Regione Veneto, invece, non sono stati posti ostacoli alla circolazione delle proposte e delle richieste ma non è stato nemmeno messo in atto un sistema di *feed-back* di tipo reticolare come invece è avvenuto nel contesto toscano.

La SNAI è una strategia basata sulla programmazione e sulla redistributività delle politiche ed è stata ideata, a mio avviso, anche per portare ai territori nuove conoscenze e competenze sulle modalità di attuazione delle *policies* per lo sviluppo locale. Ciò ha come conseguenza che le politiche contenute nelle strategie approvate devono avere il timbro di *policies* redistributive, quanto meno perché validate da un percorso partecipativo che, grazie alla presenza costante del Centro nel processo, non può essere eluso. Per tale motivo non è possibile scindere le *policies* in redistributive e non, ma è possibile verificare i livelli di difficoltà e fatica che hanno caratterizzato la loro formulazione. In questo caso, dunque, non è possibile verificare la propensione locale verso politiche distributive o redistributive in quanto il tema necessita un approfondimento che potrà essere fatto solo a conclusione dei processi di redazione delle Strategie d'Area. Sospendo dunque il giudizio, nella speranza che qualcuno dopo di me abbia la passione di approfondire il tema, e mi limito a dire che, per quanto riscontrato con le interviste, vi sono stati percorsi conflittuali sia in un'area del Veneto che in una della Toscana. Ai posteri l'onere di verificare tali dati e di dare loro un significato.

Le ultime dimensioni che vorrei commentare è il *livello di fiducia dimostrato verso le istituzioni pubbliche locali* e il *livello di leadership sia regionale che locale*. Nel caso Veneto è emersa una buona collaborazione tra aree e Regione e un buon livello fiducia nell'ente Regione sebbene non si sia registrata una sua preminenza rispetto al Centro, il che denota, a mio avviso, una leadership regionale di media intensità. In Toscana, invece, la Regione viene vista come un vero e proprio punto di riferimento, l'istituzione a cui rivolgersi per svariate necessità (tecniche, tematiche e di *policy*); ciò evidenzia una leadership consolidata dell'ente regionale al quale viene riservata molta fiducia da parte dei territori. Infine, per quanto riguarda la leadership locale, in Veneto è stata rilevata una criticità nella prima area, fattore che ha recentemente determinato un cambiamento nella *governance* locale della Strategia e ad un percorso di apprendimento istituzionale. Nella seconda area del Veneto è stato, invece, rilevato un buon livello di leadership istituzionale, con l'UdC che ha da subito assunto la competenza sulla SNAI e ne ha guidato la gestione politica. Per quanto riguarda le due aree della Toscana si rileva un'importante strutturazione delle UdC che sono un riferimento storico per i comuni associati e che, in uno dei due casi, ad esempio, si occupa anche di progettazione europea su fondi diretti, rivelando un livello di professionalizzazione piuttosto rilevante. Per quanto emerso nelle tre interviste sul caso toscano, quindi, si può dire che la leadership locale delle UdC sia un dato consolidato dall'esperienza e dalla lunga storia di collaborazione.

In conclusione ritengo di poter affermare che la mia domanda di ricerca “Se e in che modo i diversi modi di regolazione regionale abbiano influito sull'attuazione della SNAI in Veneto e in Toscana” possa avere una risposta affermativa: i due modi di regolazione regionale hanno influito sull'attuazione della SNAI nei due diversi contesti determinando modalità d'azione e scelte operative, nel limite di quanto concesso da quadro nazionale, molto differenti tra loro.

Allegati

Allegato A: Traccia intervista funzionario regionale con delega alla SNAI

Fase 1: lancio della strategia

1. Perché la Regione ha deciso di aderire alla SNAI?
2. Come è stata presa la decisione? (Assessore di riferimento? Giunta? presidente? intraprendenza da parte degli uffici tecnici coinvolti?)
3. Quale ufficio regionale è stato incaricato di coordinare la SNAI? Perché? Con quale soggetto della giunta si coordina? Quante persone sono dedicate a tempo pieno/ parziale alla SNAI?
4. Quale rapporto avete instaurato con il Centro?
5. Sono stati coinvolti altri uffici/settori? Quali e con quale ruolo?
6. Sono stati coinvolti enti para-regionali o esterni alla regione? Se sì quali e per quale motivo? Qual è il loro ruolo?
7. Sono stati coinvolti gli stakeholders del tavolo di partenariato per la scrittura dei programmi dei fondi SIE nella decisione di aderire e nella successiva definizione della SNAI regionale?
8. Vi siete avvalsi di consulenti esterni?

Fase 2: inserimento nei POR - PSR

9. Com'è articolata la strategia nei POR-PSR?
10. Che fondi partecipano?
11. Sono state dedicate anche risorse ordinarie regionali?
12. Quale modalità verrà utilizzata per assegnare le risorse (es. riserva % su ciascun bando, riserva da assegnare direttamente al cofinanziamento dei progetti nell'Accordo di Programma Quadro? ...)

Fase 3: selezione delle aree

13. Come è avvenuta la scelta delle aree? C'è stato un interessamento spontaneo dei territori o sono stati stimolati attraverso informative e conferenze? nel primo caso, come sono venuti a conoscenza della strategia i territori e come si sono candidati? Nel secondo caso, come è avvenuto il processo di coinvolgimento?
14. Quanti territori si sono interessati e successivamente candidati? Si sono aggregate anche organizzazioni diverse dai comuni e dalle loro unioni? Se sì, quali? Sono stati seguiti durante la stesura della candidatura? Cosa prevedeva la candidatura?
15. Come è avvenuto il processo di selezione da parte della regione? È stata composta una commissione per la scelta delle aree?

Fase 4: programmazione locale

16. Dopo la delibera di selezione, come vi siete mossi con la prima area progetto? E con le altre?

17. Come è avvenuta la stesura della bozza e del preliminare? Come vi siete divisi il follow-up dei territori tra regione e Centro?

Altro

18. Desidera dirmi qualcosa che non le ho chiesto?

Allegato B: Traccia intervista al responsabile/coordinatore territoriale della strategia d'area

Fase 1: conoscenza della strategia e candidatura

1. Come siete venuti a sapere della strategia?
2. Qual è stato il soggetto che ha gestito la fase di start up? Dalla diffusione delle informazioni sul territorio interessato all'individuazione dell'area che poi si è candidata fino ai rapporti con la regione?
3. Sono stati coinvolti soggetti non pubblici prima della candidatura?
4. Esistevano soggetti di area vasta (Unioni, intese, consorzi, patti, ecc) sul territorio prima della SNAI? Se sì, quali? E quali/ quanti soggetti coinvolgevano?
5. Come descriverebbe il tessuto locale in termini di rappresentanza degli interessi economici e sociali? Che associazioni sono presenti?
6. Come descriverebbe il tessuto locale in termini di cittadinanza attiva? Esistono associazioni di cittadini? Quali, da quanto e con che scopi?
7. Come avete costruito la candidatura? Quali soggetti se ne sono occupati? Vi siete avvalsi di consulenti esterni?
8. Qual è stato l'approccio della regione in fase iniziale? Siete stati coinvolti o vi siete proposti?

Fase 2: missione di campo

9. Fase di campo: come sono stati i rapporti con la regione? Chi si è occupato dell'organizzazione del focus? Quante associazioni e persone sono intervenute?
10. Fase di campo: quale è stato il rapporto col Centro? Come è avvenuto lo scambio di idee in fase di focus group?
11. Qual è stato il rapporto con regione e centro nella fase successiva alla missione di campo? Siete stati contattati e coinvolti nella fase di selezione delle aree prima della DGR?

Fase 3: programmazione locale post selezione

12. Dopo esser stati selezionati, come sono stati i rapporti con regione e centro in fase di scrittura della bozza e del preliminare (se fatto)? Avete ricevuto dalla regione o da altri enti, pubblici o privati, risorse per la fase di progettazione?
13. Come avete operato sul territorio per la scrittura dei documenti? Quali soggetti sono stati coinvolti? Che mezzi avete utilizzato? Che riscontro avete avuto?

Avete dovuto affrontare conflitti sulle priorità emerse? Se sì, come sono stati affrontati e risolti?

14. Nel proporre le proprie preferenze, gli attori coinvolti hanno argomentato la propria posizione o il confronto è stato di tipo negoziale? (spiego bene il passaggio tra concertazione e negoziazione)
15. Esistevano prima della SNAI relazioni tra gli Enti Locali per la gestione di servizi (Unioni, convenzioni, altro..)? Quale forma è stata scelta? Quante funzioni sono state delegate prima e quante dopo?
16. Dati su partecipazione alla fase di costruzione della proposta: quantità generale degli incontri, qualità (chi e con che ruolo – nel caso ad es. di EEPP presidente, dirigente, funzionario, impiegato e altresì nel caso di privato economico e sociale nonché terzo settore)

Altro

17. Desidera dirmi qualcosa che non le ho chiesto?

Allegato C: Criteri di valutazione delle manifestazioni di interesse per la SNAI – Decreto dirigenziale Toscana n. 2203 del 30/05/2014

Criterio di valutazione	Punteggio massimo per il criterio	Sub-criterio di valutazione (1)	Punteggio massimo per il sub criterio
a) Rispetto all'area candidata	50	a.1) Copertura territoriale in termini di incidenza di comuni di cui all'allegato B	20
		a.2) Estensione territoriale funzionale, in termini di incidenza comuni classificati area interna di cui all'allegato C aderente al progetto di territorio	25
		a.3) Copertura istituzionale, in termini di Unione di comuni aderenti con numero di comuni "area interna"	5
b) Rispetto al progetto di territorio	50	b.1) Ricaduta territoriale della progettualità, con priorità alle pre-condizioni dello sviluppo locale (cittadinanza)	15
		b.2) Grado di coerenza interna ed esterna della progettualità, in termini di qualità della logica strategica di intervento	5
		b.3) Ampiezza del processo partecipativo	5
		b.4) Raccordo con altri strumenti presenti sul territorio	5
		b.5) Qualità della progettualità	20

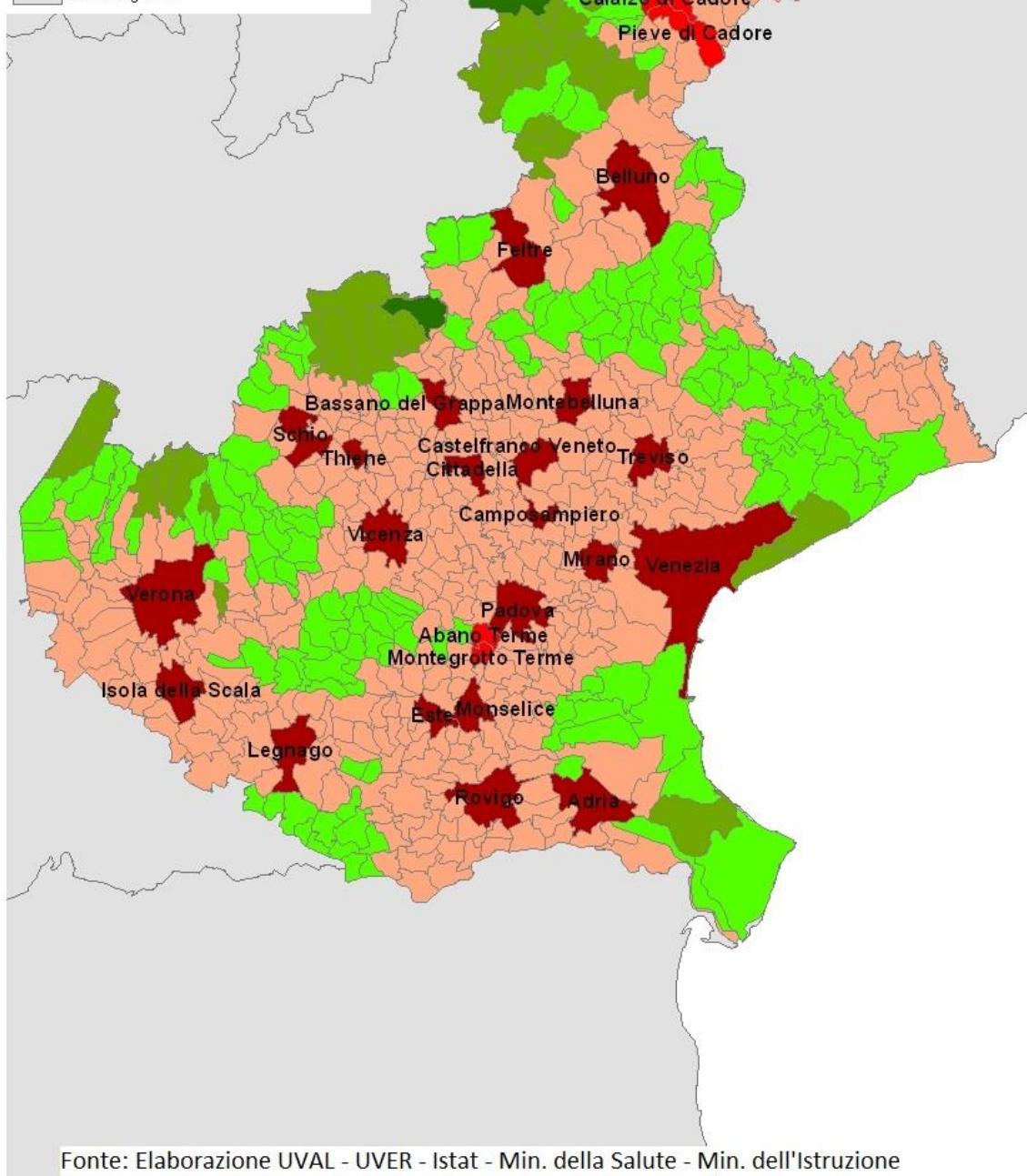
Allegato D: Indice delle interviste

Cognome e Nome	Organizzazione	Ruolo	Ambito Regionale
De Renzis Alessandra	Regione Toscana	Funzionario Responsabile SNAI	Toscana
Massarolli Andrea	Regione del Veneto	Funzionario Responsabile SNAI	Veneto
Milano Stefano	Unione Montana della Lunigiana	Funzionario Responsabile SNAI	Toscana
Munari Emanuele	Unione Montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni	Presidente UM	Veneto
Nocentini Daniela	Unione Montana del Casentino	Funzionario Responsabile SNAI	Toscana
Olivotto Livio	Unione Montana Comelico Sappada	Direttore UM	Veneto

Allegato E: Mappa aree interne Veneto (2012)

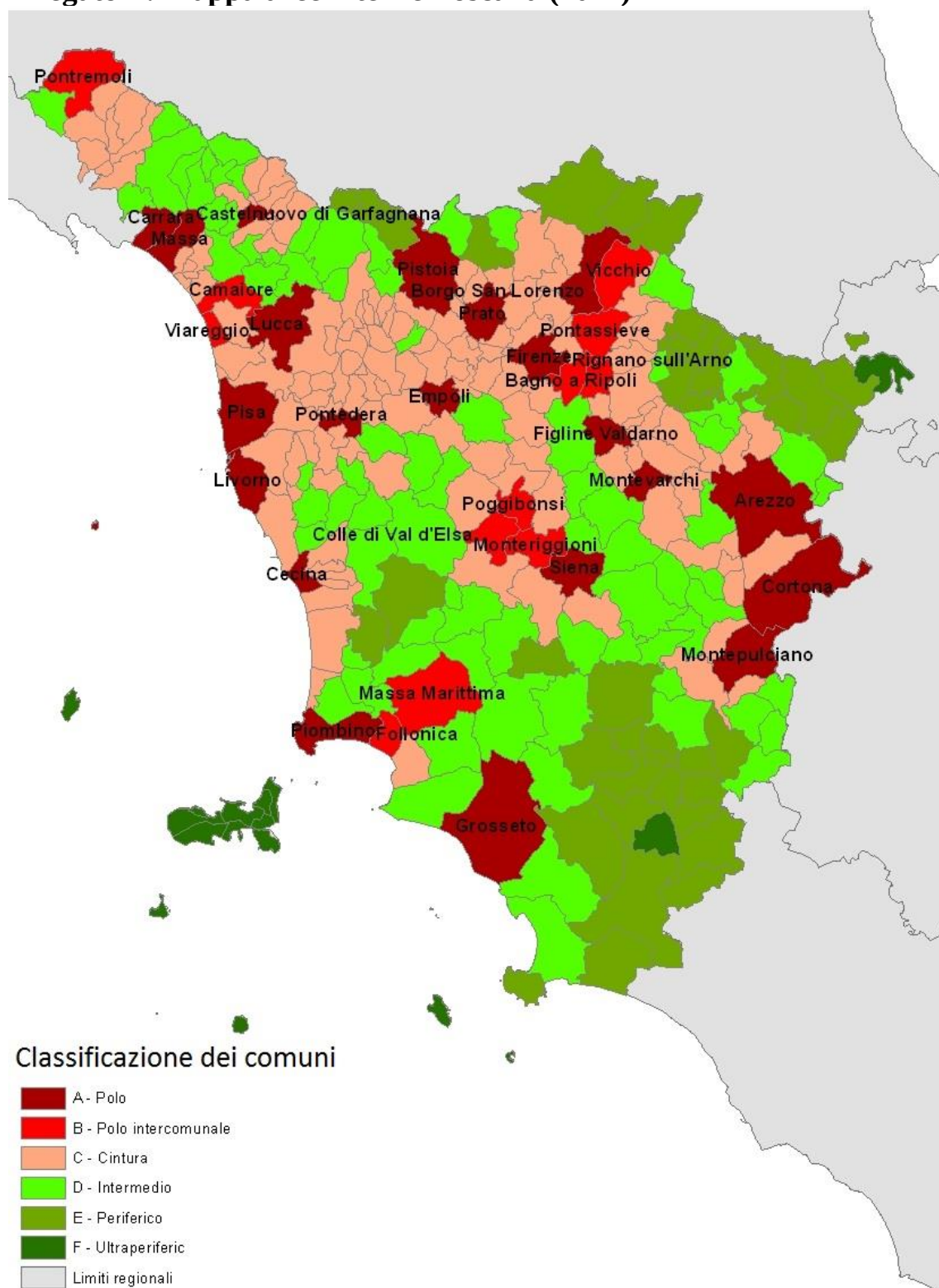
Classificazione dei comuni

- A - Polo
- B - Polo intercomunale
- C - Cintura
- D - Intermedio
- E - Periferico
- F - Ultraperiferico
- Limiti regionali



Fonte: Elaborazione UVAL - UVER - Istat - Min. della Salute - Min. dell'Istruzione

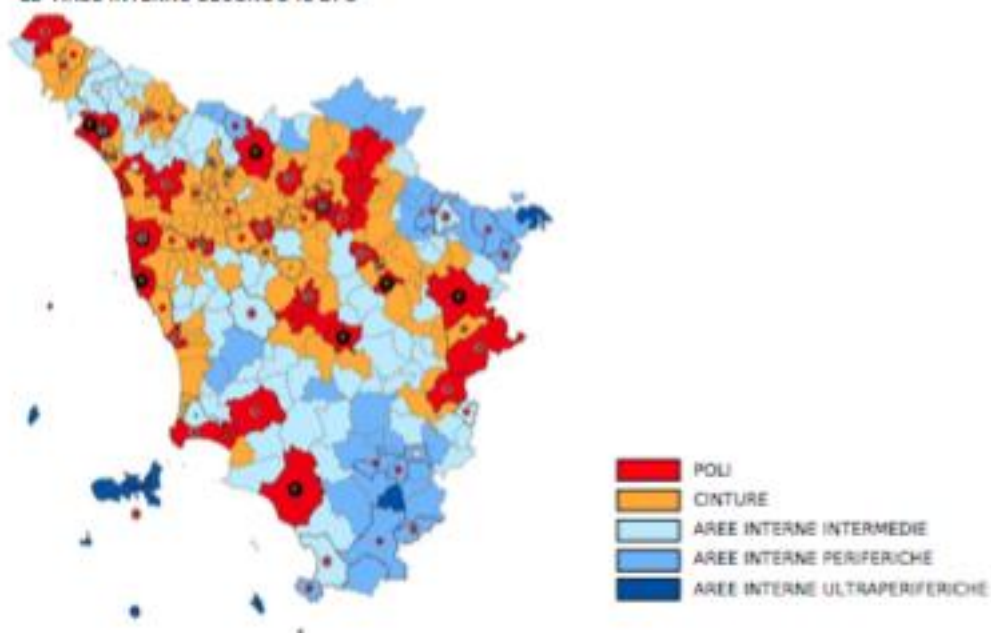
Allegato F: Mappa aree interne Toscana (2012)



Fonte: Elaborazione UVAL - UVER - Istat - Min. della Salute - Min. dell'Istruzione

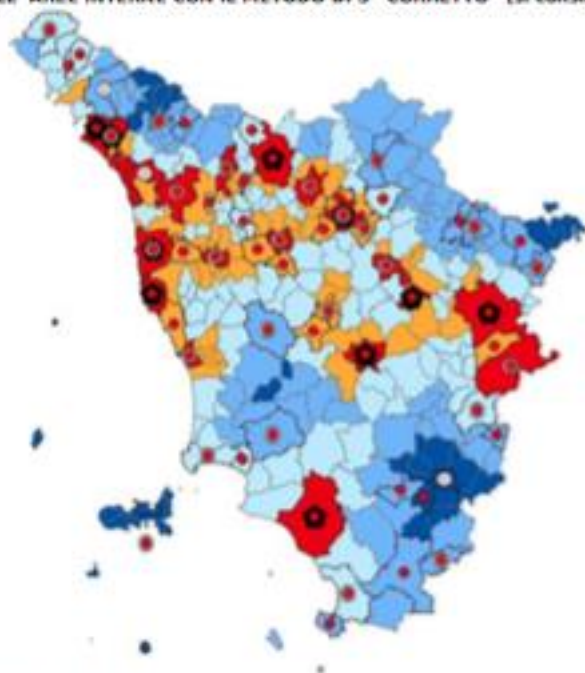
Allegato G: Mappe di comparazione aree interne Toscana - IRPET (2014)

Carta 1
LE AREE INTERNE SECONDO IL DPS



Fonte: stime IRPET

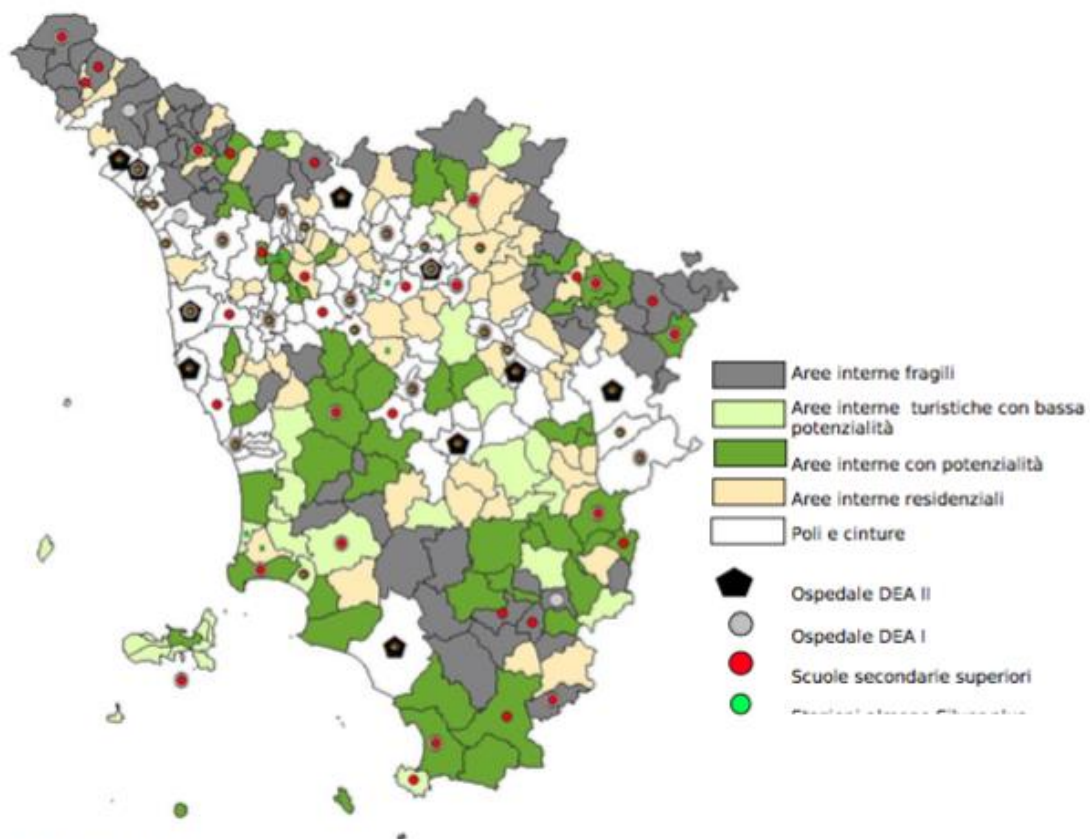
Carta 2
LE AREE INTERNE CON IL METODO DPS "CORRETTO" (si considerano anche i poli fuori Toscana)*



Fonte: stime IRPET

Carta 4

LE CARATTERISTICHE DELLE AREE INTERNE: AREE FRAGILI E AREE CON POTENZIALITA' DI SVILUPPO



Fonte: stime IRPET

Bibliografia

Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia, (2014), Approvato con Decisione della Commissione Europea del 29/10/2014, <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/> (ultima consultazione settembre 2016)

Bruzzo A., Domorenok E., (2009), La politica di Coesione nell'Unione Europea Allargata, aspetti economici, sociali e territoriali, Ferrara, UnifePress

Baldini U., Lupatelli G., (2013), “I sistemi locali nelle politiche di sviluppo rurale e nella strategia nazionale per le aree interne”, in *Agriregionieuropa*, anno 9 n°34

Barbera F., (2015), Il terzo stato dei territori: riflessioni a margine di un processo di policy, in Meloni B. (a cura di), Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 36 - 52

Barca F., (2009), An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf (ultima consultazione settembre 2016)

Barca F., (2010), An agenda for a reformed Cohesion Policy, Slides presentate alla conferenza delle regioni marittime periferiche del 15 e 16 febbraio 2010, disponibili all'indirizzo <http://www.ostsam.no/file=17090>, (ultima consultazione ottobre 2016)

Barca F., (2015), Un progetto per le “Aree Interne” dell'Italia, in Meloni B. (a cura di), Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 29-35

Bassetto M., (2011), Dai Patti Territoriali alle Intese Programmatiche d'Area: l'esperienza della programmazione negoziata in Veneto, Tesi di laurea magistrale, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Firenze

Calvaresi C., (2016), “Innovazioni dal basso e imprese di comunità: i segnali di futuro delle aree interne”, in *Agriregionieuropa*, anno 12 n°45, pp. 31 - 34

Carrosio G., (2016), “L'innovazione che viene dalla periferia: welfare e Strategia Nazionale Aree Interne”, in *Agriregionieuropa*, anno 12 n°45, pp. 29 – 31

Comitato Nazionale Aree Interne, (2014), Linee guida per costruire una “Strategia di area-progetto”, Documento di Lavoro, http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/index.html (ultima consultazione ottobre 2016)

Commissione europea, (2007), “La politica di coesione 2007-2013 — Osservazioni e testi ufficiali”, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee 2007, ISBN 92-79-03811-7

Commissione europea, (2010), Comunicazione “Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”

Commissione europea, (2011), “Community-Led Local Development and Territorial Development”, materiale didattico.

Copus A., Noguera J., (2016), “Le “periferie interne”. Che cosa sono e di quali politiche necessitano?”, in *Agriregionieuropa*, anno 12 n°45, pp. 10 - 14

Dematteis G., (2016), “Le interazioni tra montagna rurale e città pedemontane attraverso l’analisi dei flussi”, in *Agriregionieuropa*, anno 12 n°45, pp. 14 – 17

Dematteis G., (2013), “La Montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020”, in *Agriregionieuropa*, anno 9 n°34

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (DPS), (2015), Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree, http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Nota_metodologica_Aree_interne.pdf (ultima consultazione ottobre 2016)

European Parliamentary Research Service, (2013), 2014-20 Multiannual Financial Framework (MFF), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130627/LDM_BRI\(2013\)130627_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130627/LDM_BRI(2013)130627_REV1_EN.pdf) (ultima consultazione agosto 2016)

EuropeDirect Roma, Formez, (2014), Guida alle opportunità di finanziamento dell’Unione Europea 2014-2020, <http://europa.formez.it/content/guida-opportunita->

finanziamento-dell'unione-europea-2014-2020-edita-europe-direct-roma (ultima consultazione agosto 2016)

Espon, (2013), Inner Peripheres: a socio-economic territorial specificity, https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/GEOSPECS/FR/GEOSPECS_Final_Report_inner_peripheries_v14.pdf (ultima consultazione ottobre 2016)

Lucatelli S., (2016), “Strategia Nazionale per le Aree Interne: un punto a due anni dal lancio della Strategia”, in *Agriregionieuropa*, anno 12 n°45, pp. 4 - 10

Mantino F., (2015), Da Rossi-Doria ad oggi: come e perché cambiano le politiche per le aree interne, in Meloni B. (a cura di), Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 264 - 284

Mantino F., (2016), L’inserimento della Strategia per le Aree Interne nei PSR_2014-2020, Roma, <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16051>

Mantino F., Lucatelli S., (2016), “Aree interne in Italia: un laboratorio per lo sviluppo locale”, in *Agriregionieuropa*, anno 12 n°45, pp. 1 - 4.

Mantino F., De Fano G., (2016), “Approcci territoriali tra aree interne e aree rurali: il contributo dei Piani di Sviluppo Rurale ”, in *Agriregionieuropa*, anno 12 n°45, pp. 22 – 25

Meloni B., a cura di, (2015), Aree interne e progetti d’area, Torino, Rosenberg & Sellier

Menozzi L., (2012), Politiche integrate per lo sviluppo locale: il caso delle IPA del Veneto, Tesi di Laurea, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Padova

Messina P., (2012a), Interpretare la *governance* dello sviluppo locale. Modi di regolazione e produzione di beni collettivi per la competitività: per una tipologia, Paper per il XXVI Convegno SISP, Roma

Messina P., (2012b), Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna, Milano, Padova University Press

Ministro per la Coesione Territoriale, (2012), Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020, Roma,

http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2012/133620_comunicato27dicembre.htm&img=new (ultima consultazione agosto 2016)

Ministry of National Development and Vati Nonprofit Ltd., (2011), The Territorial State and Perspectives of the European Union, 2011 update, Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_state_and_perspective_2011.pdf (ultima consultazione settembre 2016)

Monaco f., (2016), “Il ruolo dei Comuni ed il requisito associativo nella Strategia Nazionale Aree Interne”, in *Agriregionieuropa*, anno 12 n°45, pp. 43 - 47

Natali A., (2016), “I luoghi di intervento. Un’analisi che assomigli a un’inchiesta”, in *Agriregionieuropa*, anno 12 n°45, pp. 25 – 29

Slupinska M., (2013), Place-based Approach in new Cohesion Policy, University of Lodz, Poland, <https://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.desklight-149fa423-ed29-434b-a2c2-17df3313a200> (ultima consultazione ottobre 2016)

Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL), (2014), Strategia Nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, Materiali Uval, numero 31, disponibile all’indirizzo <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/index.html> (ultima consultazione ottobre 2016)

Varsori A., (2010), La Cenerentola d’Europa? L’Italia e l’integrazione europea al 1947 a oggi, Soveria Mannelli (CZ), Rubettino Editore

Siti consultati

www.agenziacoessione.gov.it

www.regione.veneto.it

www.regione.toscana.it

www.sviluppo.toscana.it

www.europa.eu

www.consilium.europa.eu

http://ec.europa.eu/regional_policy/it/