

Disuguaglianze territoriali e politiche sensibili ai luoghi Genesi, caratteri e impatto della Strategia Nazionale per le Aree Interne

Giovanni Carrosio

Università degli Studi di Trieste, Italia

Abstract In Italy, territorial disparities are a long-standing issue affecting various marginalised areas such as the south, mountainous regions and rural areas. This complexity has led to fragmented policies and diverse theoretical approaches, creating a stratification of interventions and analyses. The National Strategy for Inner Areas (SNAI), identifying inner areas as a national issue, has sought to integrate different geographies into a single framework. Since 2014, with a place-based approach, the SNAI has launched a first phase characterised by a strong methodological imprint, followed by a second phase, still ongoing, which is redesigning its governance and methods. This contribution attempts to reconstruct the genesis of this public policy, highlighting its distinctive features.

Keywords Inner areas. Place-based. Marginality. Democratic experimentalism. Territorial cohesion.

Sommario 1 Introduzione. – 2 Le aree marginali ritornano al centro del dibattito pubblico. – 3 La Strategia Nazionale per le Aree Interne 2014-20: una politica emancipativa per i luoghi lasciati indietro. – 4 Gli strumenti di policy della SNAI 2014-2020: tradurre in pratica il metodo *place-based*. – 5 Gli attori della Strategia Aree Interne 2014-20. – 6 Gli strumenti che strutturano il processo di policy negli anni 2014-20. – 7 Dalla SNAI 2014-2020 alla seconda fase: che cosa resta del metodo *place-based* nelle politiche per le aree marginali?

1 Introduzione

Il tema delle disparità territoriali e delle politiche pubbliche per affrontarle fa parte della storia politica, culturale ed economica dell'Italia. Nel tempo, si sono succedute diverse questioni - il Mezzogiorno, la montagna, le aree rurali, le periferie urbane, le aree de-industrializzate - producendo una stratificazione di problemi da affrontare, di geografie della marginalità da prendere in considerazione e di politiche volte a ridurre i divari e fare coesione territoriale. Questa stratificazione ha prodotto diverse scale di analisi e intervento, a partire dalle quali leggere e affrontare le dinamiche demografiche e sociali e le diverse capacità di produrre e distribuire ricchezza tra aree, siano esse macroregioni, regioni o subregioni. Allo stesso tempo, si sono succedute e sovrapposte diverse modalità di interpretare le cause della marginalità territoriale, imputabili ad approcci teorici distinti, e intelleggibili a partire dai concetti che vengono utilizzati per affrontare la questione: aree in ritardo di sviluppo, sottosviluppate, marginalizzate, fragili, periferizzate, lasciate indietro (Carrosio 2019). Al di là delle differenze interpretative, questi concetti richiamano la scala sub-regionale e interrogano la condizione di svantaggio socio-economico di aree che durante il processo di sviluppo industriale sono diventate interstiziali rispetto ai principali poli nei quali si sono concentrate ricchezza e popolazione e pertanto relativamente marginali rispetto a essi. Il tema è particolarmente rilevante in un paese come l'Italia, nel quale l'articolazione delle differenze interne è decisamente variegata.

La marginalità territoriale, infatti, non è riconducibile soltanto al dualismo aree urbane-aree rurali, che in altri paesi europei permane come lettura dominante, non risponde meccanicamente alla dimensione altimetrica che distingue montagna e pianura, non è strettamente legata alla classe dimensionale dei comuni, così come non è riconducibile soltanto alla dinamica Nord-Sud. Eppure, spesso, le politiche per affrontare i divari territoriali hanno scomposto le aree marginali a partire da criteri riconducibili alle dimensioni sopra menzionate. In Italia esistono, infatti, politiche per la montagna, per le aree rurali, per i piccoli comuni, per il Mezzogiorno. Attorno a queste politiche sono nate organizzazioni intermedie, che nel tempo si sono strutturate per rappresentare specifiche istanze e rivendicazioni territoriali, divenendo dei portatori di interessi che cooperano e/o fanno pressione nella definizione delle agende di policy e nella strutturazione delle politiche di sviluppo e coesione. Questa diversificazione ha prodotto una frammentazione sia nel campo delle policy, che nel campo della *politics* (Lowi 1972): esistono infatti tante politiche che intervengono su modi diversi di interpretare, circoscrivere e declinare la marginalità territoriale, così come tante organizzazioni che costruiscono la propria legittimazione sulla

rappresentanza di istanze specifiche. Anche per superare questa frammentazione e mettere in discussione la cristallizzazione delle relazioni tra policy making e potere dei gruppi di interesse, nasce la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), politica di sviluppo e coesione che vuole affrontare la marginalità territoriale come estesa questione nazionale, riconducendo a un solo quadro analitico e di policy la varietà delle rappresentazioni, delle istanze e delle relazioni di potere che si riproducono nei tanti rivoli delle politiche esistenti. In questo capitolo intendo inquadrare e ricostruire la SNAI, affrontandone le ragioni, la teoria dell'azione, la governance, i dispositivi di cui si è dotata per raggiungere i propri intenti e lo stato dell'arte rispetto alla sua attuazione. Esistono due fasi nelle quali si è dispiegata questa politica pubblica: la prima fase, dal 2014 al 2020, nella quale la SNAI prende avvio e lavora con una forte impronta metodologica ascrivibile al metodo *place-based*; la seconda fase, ancora in corso, nella quale la sua governance generale e una serie di innovazioni e metodi vengono dismessi. Il contributo si concentra in particolare sulla prima fase, anche se verranno fatte alcune considerazioni tenendo conto dell'evoluzione generale di questa politica.

2 Le aree marginali ritornano al centro del dibattito pubblico

Prima di entrare più nel dettaglio della SNAI è utile provare a contestualizzare il ritorno di interesse per i divari territoriali e per le aree marginali da parte delle politiche pubbliche e della politica. Come abbiamo detto, la questione territoriale è una delle questioni costitutive del dibattito pubblico nazionale a partire dall'Unità d'Italia. Tuttavia, l'interesse della politica e l'attenzione delle politiche hanno avuto un andamento carsico e gran parte dell'attenzione è stata rivolta ai problemi del Mezzogiorno, che hanno catalizzato energie e risorse pubbliche. A partire dal nuovo secolo, possiamo individuare quattro fasi nelle quali è emersa una nuova consapevolezza pubblica. Ognuna di queste fasi è caratterizzata da una diversa modalità di guardare ai divari, analizzate qui di seguito.

Nei primi anni Duemila, nel mondo della ricerca iniziano a (ri)emergere temi che interrogano le aree rurali e le aree marginali: il ritorno all'agricoltura, l'attenzione al cibo e il problema dell'accesso alla terra, nuove forme di impresa sociale e di comunità, la questione della valorizzazione dei borghi e dei piccoli comuni, la diffusione delle energie rinnovabili, una nuova attenzione ai rapporti di produzione nelle campagne, la distribuzione ecologica della presenza immigrata, il problema del dissesto idrogeologico e dell'abbandono del territorio, gli sciami sismici. Si tratta di questioni che dentro la cornice della crisi socio-ecologica diventavano rilevanti nella prospettiva di individuare

nelle aree interne dei luoghi di innovazione sociale ed economica dove costruire nuovi modelli di sviluppo, capaci di ricostruire dei nessi di co-evoluzione tra società e ambiente; dal punto di vista della politica, però, a parte la rilevanza nel bilancio comunitario che ha destinato nel tempo importanti risorse per lo sviluppo rurale, non vi è ancora attenzione: sono gli anni del disinvestimento strategico, politico e culturale. È ancora dominante la logica delle economie di scala e delle agglomerazioni, che guardano alla concentrazione dello sviluppo nei grandi centri come motore economico nazionale.

La crisi del 2008 ha iniziato a mettere in evidenza la questione della coesione tra aree che hanno beneficiato della globalizzazione, delle politiche e dei processi di accentramento dello sviluppo e aree che invece sono state periferalizzate o ulteriormente marginalizzate. Tuttavia, nonostante il mondo della ricerca abbia iniziato a produrre evidenze empiriche relative alla lacerazione economica e sociale tra territori, si acutizza il disinvestimento materiale in termini di servizi per le persone, di infrastrutture, di sviluppo. In questa fase le aree marginali sono viste come un costo economico da sacrificare sull'altare dell'austerità e dei disegni di modernizzazione.

È solo in seguito a una massiccia reazione contro la globalizzazione, che ha come momento iniziale e simbolico il voto sulla Brexit del 2016, che le aree marginali si sono imposte all'attenzione dell'opinione pubblica. Questo evento non solo ha segnato l'emergere di una nuova domanda di protezione sociale su scala europea, ma ha posto l'accento sul tema delle disuguaglianze territoriali come principio ordinatore capace di forza analitica rispetto alla riemersione della domanda di protezione sociale. Le nuove geografie politiche, infatti, suggeriscono la persistenza dei vecchi cleavage - città/campagna e centro/periferia - che si pensavano fortemente indeboliti. Le aree rurali, o più in generale i *places left behind* (Rodriguez-Pose 2018) manifestano forti segnali di malessere, che sembrano orientarsi verso la ricerca di comunità chiuse, il rifiuto della diversità, lo scetticismo e la repulsione nei confronti del sapere scientifico, l'intolleranza, la domanda di uomini forti capaci di ristabilire l'ordine, la contrapposizione tra un popolo puro e un'élite corrotta (Barca, Carrosio 2020). Aree rurali profonde e aree urbane, grandi città e piccole città di provincia, centri e periferie delle metropoli, distretti degli headquarters delle grandi multinazionali dell'economia della conoscenza e aree industriali manifatturiere dismesse: attorno a queste polarizzazioni sembra si possa leggere la dinamica elettorale in tutti i paesi che di recente sono andati al voto, che dà vita a quella che McCann ha chiamato *the geography of discontent* (2018). Le élite, dopo avere teorizzato e promosso per anni la cecità delle politiche rispetto ai luoghi, se ne accorgono e pensano di intervenire con politiche compensative. In questa fase i luoghi che non contano sono visti come un costo politico, dove si rischia il radicarsi di derive

antisistema. Si pensa sia necessario intervenire, distribuendo risorse pubbliche per dare un segnale di attenzione ai cittadini e alle classi dirigenti locali.

Con la pandemia, il discorso pubblico sulle aree marginali è cambiato. Esse non hanno assunto una centralità nelle politiche economiche, ma si è aperta qualche crepa nel discorso dominante e sono entrate con più forza nella programmazione economica, sia nel PNRR che nei Programmi Operativi Regionali. Tra le tante questioni dibattute come conseguenza dello shock pandemico, il tema della relazione tra la logica insediativa e la dinamica dei contagi, così come degli assetti urbanistici in relazione alla capacità di resilienza socio-ecologica dei sistemi territoriali sono stato oggetto di discussione. A partire da questi temi, si è discusso della possibilità che la domanda di territori rarefatti, che ha preso forma durante il lockdown, possa generare cambiamenti nelle scelte insediative che rimettano in gioco le aree interne, i territori marginalizzati, le montagne alpine e appenniniche, la provincia, le città di piccole e medie dimensioni. Ci sono stati dei segnali tangibili come il southworking, la riscoperta delle seconde case nei mesi estivi, le richieste di nuova residenza in alcune vallate prossime alle grandi città del Nord, piccoli ma significativi movimenti nel mercato immobiliare minore, come è stato documentato nella ricerca sulle migrazioni interne condotta dall'associazione Riabitare l'Italia (Membretti, Barbera, Tartari 2024). Quanto e come questi mutamenti di domanda si stabilizzeranno dipenderà anche dalle politiche (locali, nazionali ed europee) e dalle strategie delle grandi organizzazioni economiche: se coglieranno questa nuova domanda e costruiranno le condizioni perché ciò avvenga, oppure se chiuderanno questo spazio di possibilità che la pandemia ha aperto. Secondo i climatologi – indipendentemente dalla possibilità che in futuro vi saranno altre pandemie come quella che abbiamo vissuto – gli effetti del cambiamento climatico indurranno la ricerca di luoghi a vantaggio climatico dove vivere. E pertanto saranno gli eventi a costringere le politiche dentro una agenda di interventi per favorire un nuovo modo di riabitare il nostro paese. Anche per queste ragioni, nel PNRR è stato dato spazio alle aree marginali, attraverso una serie di misure che le coinvolgono, come il bando borghi, l'iniziativa sulle green communities, il finanziamento delle comunità energetiche nei piccoli comuni, il rifinanziamento della SNAI, le case di comunità per la territorializzazione dei servizi socio-sanitari.

3 **La Strategia Nazionale per le Aree Interne 2014-20: una politica emancipativa per i luoghi lasciati indietro**

Nel pieno delle politiche di austerità, attraverso l'azione del ministro alla coesione territoriale Fabrizio Barca, ha preso avvio la SNAI, una politica pubblica che ha cercato di mettere al centro e affrontare, anche con anticipo rispetto al corso degli eventi, le questioni rilevate nel paragrafo precedente.

L'elemento centrale del primo corso della SNAI, non è stato tanto quello di occuparsi di marginalità territoriale, bensì di farlo a partire da una nuova geografia della marginalità, mettendo al centro la questione dei diritti di cittadinanza e adottando una teoria dell'azione e un impianto metodologico che rimanda all'approccio *place-based* allo sviluppo locale, così come delineato a più riprese da Fabrizio Barca a partire dal rapporto di valutazione dell'efficacia della politica di coesione commissionato dalla commissaria europea alle Politiche regionali Danuta Hübner. Rispetto alle politiche di sviluppo locale messe in campo nei decenni precedenti, anch'esse incentrate sull'integrazione tra settori e la contrattualizzazione, l'approccio *place-based* introduce delle rotture nell'analisi dei fattori della marginalità territoriale e di conseguenza nella teoria dell'azione per innescare il cambiamento sociale. Questo approccio, infatti, mette al centro della propria analisi il ruolo delle élite locali come agenti di conservazione e di riproduzione delle trappole del sottosviluppo e intende lavorare alla costruzione di coalizioni nuove, che riescano a innescare cambiamento e a contrastare la cattura delle policy da parte dei rentier. Possiamo così definire *place-based* quelle politiche che utilizzano la spesa pubblica e la forza delle istituzioni per destabilizzare equilibri conservativi locali e innescare innovazione strategica attraverso la ricucitura/costruzione di filiere di conoscenza e nuove coalizioni economiche e sociali nate dal coinvolgimento discrezionale di attori rilevanti oltre che dei soggetti istituzionali locali.

Sulla base della definizione proposta, possiamo individuare alcuni elementi centrali che caratterizzano le politiche *place-based*. Come già argomentato altrove (Barca, Carrosio 2020) l'approccio rivolto ai luoghi fa perno su tre questioni: la conoscenza per l'innovazione, le relazioni di potere e il ruolo dello stato.

Al centro del processo conoscitivo che sostanzia l'azione di policy vi è la consapevolezza che conoscenze e competenze che sostengono l'innovazione risiedono nei luoghi, sono disperse tra le persone che li abitano. Non vi è una gerarchia tra conoscenze esperte e conoscenze contestuali, ma queste diverse forme di conoscenza devono confrontarsi e contaminarsi, mettendo al centro le persone che praticano soluzioni capaci di risolvere problemi riconosciuti e condivisi dalle persone nei luoghi. Perché vi sia innovazione, queste persone - che nella SNAI vengono chiamate attori o soggetti

rilevanti - devono essere abilitate alla partecipazione dentro processi decisionali aperti e contendibili, ma costruiti per non essere catturati dalle élites locali. Anche per questo, il processo partecipativo deve essere aperto a centri di competenza esterni ai luoghi, perché interagiscano con le persone e con le conoscenze locali. Questo modo di agire è consapevole che la combinazione tra estrazione delle conoscenze locali, apertura verso l'esterno e promozione di un processo di innovazione può generare una resistenza da parte delle élites. Per questa ragione è necessario che un attore pubblico sovralocale svolga il ruolo di 'spettatore equo e imparziale' e abbia il compito di innescare il cambiamento endogeno promuovendo spazi di discussione pubblica trasparenti e fondati su una metrica che ne consenta il monitoraggio esterno e civico. Il processo di discussione pubblica è perciò orientato alla costruzione di una visione di sviluppo, alla formulazione di risultati attesi che il territorio vuole raggiungere, all'individuazione di indicatori di risultato monitorabili, alla costruzione di progetti funzionali al raggiungimento di risultati attesi. Perché l'esito delle decisioni prese attraverso la discussione pubblica si traduca in pratica di cambiamento e porti davvero all'abilitazione di nuovi soggetti che entrano nell'arena locale, il soggetto pubblico deve avere capacità di spesa per finanziare i progetti, come esito del processo partecipativo, e potere di voto. Capacità di spesa e potere di voto servono perché il soggetto esterno possa riuscire nel suo compito, agendo nell'ottimale equilibrio tra affidare alle autorità locali la responsabilità politica delle decisioni e impedire che esse agiscano come estrattori di rendita (Acemoğlu, Robinson 2013) o si chiudano in un localismo regressivo.

Il soggetto esterno può raggiungere questo risultato con alcuni accorgimenti: deve promuovere uno spazio permanente in cui gli attori locali dibattano in modo aperto e franco dei bisogni e delle soluzioni; deve assicurare che i rappresentanti eletti dal popolo guidino il processo, ma al tempo stesso impedendo qualsiasi tentativo da parte delle élites locali di ridurre questo spazio pubblico impedendo di mettere sul tavolo della discussione problemi intrattabili o escludendo dalla discussione attori rilevanti; deve aprire lo spazio pubblico a centri di competenza esterni e globali, che contribuiscono con nuovi scenari e rendono contendibile anche all'esterno la promozione del cambiamento del territorio; deve creare una rete tra tutti i luoghi nei quali viene messo in pratica l'approccio *place-based*, per fare circolare esperienze e informazioni, creare concorrenza, aumentare la responsabilità pubblica e favorire la nascita di nuove comunità di pratiche che apprendano e si confrontino sui metodi di lavoro.

Grazie alla sua attività a livello locale e alla promozione di confronto tra conoscenze contestuali e conoscenze esperte, il soggetto pubblico esterno acquisisce le conoscenze necessarie per lavorare alla curvatura territoriale delle politiche settoriali. Perché la propria

azione sia efficace, infatti, deve - oltre a finanziare con responsabile tempestività i progetti emersi dal processo di deliberazione pubblica - fare sì che le politiche ordinarie (per l'istruzione, per la salute...) diventino coscienti delle varietà territoriali. Così facendo, l'attore pubblico esterno ottiene anche la fiducia della comunità locale e aumenta le possibilità di riuscire nel suo difficile compito di bilanciamento dei poteri a livello locale.

Ci sono ancora due requisiti essenziali perché il soggetto esterno possa concretizzare con successo una politica *place-based*. In primo luogo, esso deve essere pronto a progettare la policy attraverso una serie di contratti incompleti, che permettano l'apprendimento, l'adeguamento e le revisioni in corso di attuazione: si tratta di una caratteristica importante dello sperimentalismo 'democratico' (Sabel, Zeitlin 2010). Nella consapevolezza che gran parte delle conoscenze su cosa fare e come farlo risiede nei luoghi e viene prodotta durante il processo politico stesso, il contratto incompleto diventa una modalità di azione che consente al processo di policy di non pre-determinare, in assenza di sufficienti conoscenze, le cose che devono accadere. Questo approccio si scontra con la modalità tradizionale di operare delle pubbliche amministrazioni, che pre-confezionano dispositivi di policy funzionali a schivare le possibili difficoltà e ad accontentare portatori di interessi che nella fase di definizione delle regole si garantiscono un ruolo a tutela del mantenimento degli equilibri conservativi. Per esempio, nel metodo *place-based* la scelta effettiva dei confini del luogo nel quale agire - quanti e quali comuni dovrebbero collaborare nello sviluppo di una strategia - deve essere endogena al processo politico: devono essere stabiliti criteri generali sulle caratteristiche da considerare nell'impostazione dei confini, ma la loro definizione deve essere lasciata al processo politico e deve essere il frutto di una discussione pubblica dove i rapporti di forza vengono allo scoperto. Una discontinuità di metodo rispetto alle tante politiche territoriali che pre-determinano, attraverso criteri concertati e inseriti nei bandi, le caratteristiche alle quali i luoghi si devono conformare. Il secondo requisito tecnico ha a che fare con le risorse umane. Un approccio *place-based* - a causa della sua complessità, dell'elevata discrezionalità affidata ai funzionari pubblici, all'intensità della governance multilivello, alla necessità di interagire con i cittadini, alle situazioni di conflittualità innescate dal metodo sperimentalista - è molto laborioso e richiede competenze elevate e multidisciplinari. È necessario, perciò, investire per migliorare le competenze della pubblica amministrazione, innovando nelle modalità di reclutamento e nell'identificazione dei profili professionali idonei per politiche *place-based*.

Tenendo a mente queste indicazioni generali, proviamo a raccontare in modo pratico come ha funzionato il primo ciclo della SNAI analizzando gli strumenti di policy, ovvero tutti quei dispositivi pensati per tradurre la teoria in pratica di cambiamento.

4 **Gli strumenti di policy della SNAI 2014-20: tradurre in pratica il metodo *place-based***

La SNAI ha introdotto cinque importanti innovazioni rispetto alle modalità con le quali in precedenza sono state impostate le politiche di sviluppo e coesione territoriale.

In primo luogo, la SNAI ha messo al centro l'azione contestuale sui diritti di cittadinanza e sullo sviluppo locale, superando la vecchia logica che vedeva i servizi alla popolazione come variabile dipendente dello sviluppo economico. Di più: le difficoltà di accesso ai servizi fondamentali (istruzione, salute e mobilità), opportunamente misurate, rappresentano la base stessa di definizione di area interna (Carrosio, Osti 2018). La riorganizzazione e la ricalibratura dei servizi vengono finanziate attraverso risorse messe a disposizione dello stato (3,8 milioni per ogni area). Tale riorganizzazione assumerà carattere permanente nel caso in cui gli interventi messi in campo raggiungeranno i risultati desiderati, misurati da appositi indicatori selezionati dai territori. Gli interventi per lo sviluppo economico vengono finanziati dalle risorse Comunitarie gestite dalle regioni. Siamo di fronte, perciò, ad una politica multilivello (comuni-regione-stato) e pluri-fondo (fondi nazionali e comunitari).

In secondo luogo, la SNAI non lavora su tutti i comuni classificati come interni, ma concentra metodo e risorse in aree progetto, opportunamente selezionate.

In terzo luogo, essa lavora solo ed esclusivamente con associazioni di comuni, che costituiscono il soggetto pubblico di riferimento della strategia. I comuni di ogni area-progetto devono realizzare forme appropriate e permanenti di gestione associata di funzioni e servizi che siano strumentali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale finanziati.

In quarto luogo, in ogni area i risultati attesi vengono dibattuti attraverso ripetuti momenti di deliberazione pubblica e guidano il processo di costruzione della strategia locale e delle schede progetto finanziabili. Per evitare che l'intervento in ogni area-progetto sia una sommatoria di progetti frammentati che rispondono a meccanismi di finanziamento compensativi, le aree-progetto elaborano un documento di strategia d'area, che contiene un'idea-guida per indirizzare il cambiamento, lavorando sull'individuazione e la creazione di una filiera cognitiva trainante. Il documento identifica soggetti innovativi (che determinano la scelta della filiera stessa) e centri di competenza dell'area (o esterni) importanti per il perseguitamento dei risultati attesi.

Infine, la Strategia lavora con un metodo aperto, definendo le proprie regole in modo immanente al processo di policy, ovvero vengono ricalibrate durante un processo di apprendimento permanente possibile grazie all'approccio sperimentalista che assumono le amministrazioni centrali.

Tenendo a mente queste innovazioni di metodo, proviamo a raccontare il processo di policy facendo riferimento alla cornice teorica tratteggiata nel paragrafo precedente e descrivendo gli attori e gli strumenti che fanno della Strategia un esperimento di rottura.

5 Gli attori della Strategia Aree Interne 2014-20

I principali attori istituzionali che prendono parte alla SNAI sono il Comitato Tecnico Aree Interne, le regioni, le aree progetto, il sindaco referente per ogni area, l'Agenzia per la Coesione Territoriale. Esistono poi una serie di attori non istituzionali, che assumono centralità nella costruzione delle strategie di sviluppo, rappresentati dagli attori rilevanti, dai portatori di competenza interni ed esterni all'area. Abbiamo poi degli strumenti che la policy utilizza per esercitare il proprio metodo di lavoro a livello nazionale e nelle singole aree progetto. Gli strumenti principali sono: la classificazione dei comuni secondo l'indicatore di internità, la griglia di indicatori per la diagnosi aperta delle aree progetto, i focus group e le fasi di scouting nelle aree come momenti di deliberazione pubblica, i risultati attesi e gli indicatori di risultato, i documenti che segnano il percorso di costruzione delle strategie d'area, le schede progetto, l'Accordo di Programma Quadro.

Il Comitato Tecnico rappresenta il soggetto pubblico esterno ai luoghi, lavora in modo trasversale rispetto alla settorializzazione dei ministeri, ed è composto da funzionari interni alle amministrazioni centrali ed esperti esterni e progettisti altamente qualificati. Esso si è occupato di progettare la Strategia sul piano nazionale, preparare indicatori e mappe, lavorare con le regioni, negoziare con la Commissione Europea e lanciare la selezione delle aree progetto. Dopo la prima fase di lancio della Strategia e di selezione pubblica delle aree progetto, il Comitato, attraverso i suoi progettisti, lavora in ogni area alla co-progettazione delle strategie di sviluppo, promuovendo momenti di deliberazione nei quali garantisce la presenza di portatori di competenze e attori rilevanti. Si occupa poi di ingegnerizzare con le regioni le possibili soluzioni di finanziamento alle esigenze progettuali delle aree. È il soggetto centrale con capacità di spesa, con il potere di approvare la strategia di ogni area. Anche grazie a questo, riesce a mantenere l'equilibrio tra centralità nel processo alle autorità locali e possibili tentazioni delle élite locali ad agire in modo estrattivo.

Le regioni co-finanziano la Strategia attraverso i fondi Comunitari. La loro partecipazione sostanziale - oltre che formale - alla Strategia è a geometria variabile. Alcune regioni hanno accolto la sfida del metodo, in alcuni casi cogliendo l'occasione per ricalibrare le misure di spesa sui fabbisogni dei territori. In altre regioni

continua a prevalere una modalità non attenta ai luoghi - *space-blind* - nell'allocazione delle risorse (Bentley, Pugalis 2014), con una curvatura delle misure sui grandi agglomerati. In molti casi le strategie d'area vengono indebolite, a causa della difficoltà di incrociare i fabbisogni con la programmazione regionale. In questo la rigidità con cui sono applicate le regole Comunitarie non sempre aiuta il perseguitamento delle soluzioni più efficaci.

Le aree progetto sono i luoghi nei quali la Strategia concentra la propria azione. La selezione delle aree ha costituito il primo stadio dell'intervento, in cui tutti gli attori hanno compreso le nuove regole del gioco. È avvenuto in accordo con le regioni e in modalità trasparente, attraverso una istruttoria pubblica che ha previsto una fase desk di ricognizione di dati e una istruttoria di campo, con un focus group nel quale si è verificato il perimetro migliore per delimitare ogni area e si sono verificate alcune condizioni (condivisione di una visione comune, disponibilità a riconoscere una leadership politica, capacità progettuali, segnali di innovazione nella gestione dei servizi, tenuta politico-amministrativa dell'area).

Il sindaco referente è il soggetto istituzionale che rappresenta ogni area del punto di vista politico. Incarna la leadership politica e amministrativa a livello locale. Esso viene scelto dagli stessi sindaci dell'area, che si impegnano ad essere da questo coordinati e gli consegnano la responsabilità di tenere le relazioni istituzionali con la regione e il Comitato e di apporre la firma all'Accordo di Programma Quadro.

L'Agenzia per la Coesione Territoriale si occupa della fase di attuazione della Strategia, che va dall'approvazione della Strategia d'Area da parte del Comitato, alla definizione dell'Accordo di Programma Quadro, alla attuazione e monitoraggio degli interventi sui territori.

6 Gli strumenti che strutturano il processo di policy negli anni 2014-20

La classificazione iniziale dei comuni è avvenuta a partire dall'elemento distintivo della policy, ovvero l'attenzione per i diritti di cittadinanza. Sono stati classificati come interni i comuni distanti almeno 20 minuti dai Poli di attrazione, definiti come Centri di offerta di servizi. I Poli sono quei comuni o aggregazioni di comuni capaci di offrire: per l'istruzione, l'offerta completa di scuole secondarie superiori; per i servizi sanitari, le strutture sanitarie sedi di Dipartimento di Emergenza e Accettazione (DEA) di I livello; per i servizi di trasporto ferroviario, le stazioni ferroviarie di tipo almeno silver. I restanti comuni sono stati classificati come peri-urbani, intermedi (20-40 minuti), periferici (40-75 minuti) e ultra-periferici (più di 75 minuti),

in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza. La classificazione è servita per mappare e fare emergere le aree interne come questione nazionale e per dotare il processo di policy di uno strumento oggettivo per la perimetrazione delle aree progetto.

La griglia indicatori è una batteria di 140 indicatori elaborata per ogni area progetto, in benchmarking con il dato su Italia, regione di riferimento, Italia interna e regione interna, capace di leggere la situazione di ogni area in merito a scuola, mobilità, salute, sviluppo, situazione amministrativa. La griglia è utilizzata durante tutti i focus (viene infatti regolarmente aggiornata) per portare dati misurabili e una visione esterna all'area, anche in questo caso utilizzata attraverso una modalità interlocutoria con il dato esperienziale proveniente dagli attori locali.

I focus group e le fasi di scouting, avvenute secondo molteplici metodologie partecipative calibrate su ogni area-progetto, sono gli strumenti che consentono al Comitato di fare emergere gli attori rilevanti dai quali il processo di policy estraе conoscenza per poter prendere decisioni. Attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini si pensa di riavvicinare le persone alle istituzioni e di innovare la modalità con la quale le amministrazioni locali e le istituzioni intermedie si relazionano con i cittadini.

In questa fase partecipativa emergono fabbisogni e visioni, talora diverse, fino a ricombinarle, anche attraverso il conflitto, in una idea guida attorno alla quale l'area intende specializzare la propria strategia di sviluppo.

I risultati attesi e gli indicatori di risultato sono gli strumenti centrali sia nel processo di deliberazione che nella fase di attuazione degli interventi. Durante il processo di costruzione della strategia, impostare il lavoro a partire dai risultati attesi permette di spingere gli attori a costruire una visione strategica di lungo periodo, che può essere misurabile nel suo avanzamento grazie a indicatori che rispondono nel modo più efficace possibile ai fabbisogni locali. Inoltre, partire dai risultati attesi mette fuori gioco i tanti progetti che le amministrazioni comunali hanno nei cassetti in attesa di risorse compensative.

I documenti che segnano il percorso di co-progettazione sono tre: la bozza di strategia, il preliminare di strategia e la strategia d'area. In particolare, i primi due sono i documenti della compagine territoriale locale. Essi devono rappresentare le istanze dei territori e come questi stessi si immaginano e medio lungo termine. Sono pensati per consentire al sindaco referente e al partenariato locale di essere autonomi rispetto ad un supporto tecnico, o per lo meno per fare sì che il supporto tecnico non assuma una posizione dominante nel processo grazie alla propria competenza. Si richiedono infatti documenti brevi, scritti con linguaggio semplice/vero, nei quali l'area metta in evidenza le proprie scelte, l'idea guida attorno alla

quale costruire la propria strategia di sviluppo, gli attori rilevanti che portano competenze nel processo decisionale, i risultati attesi e gli indicatori di risultato. Nel passaggio da preliminare a strategia e nella costruzione delle schede progetto ancora una volta i risultati attesi svolgono una funzione di guida: ad essi andranno ancorate le progettualità che potranno essere finanziate.

L'Accordo di Programma Quadro è lo strumento attuativo dell'intesa istituzionale tra area progetto (rappresentata dal Sindaco referente), regione e stato (Agenzia per la Coesione territoriale e le altre amministrazioni centrali). Si tratta di un accordo nel quale sono contenuti le attività e gli interventi da realizzare, con i tempi e le modalità di attuazione; i soggetti responsabili ed i relativi impegni; le risorse finanziarie occorrenti, a valere sugli stanziamenti pubblici o reperite tramite finanziamenti privati; le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. Il passaggio da Strategia all'Accordo è strettamente tecnico, ma richiede ancora l'intervento del soggetto pubblico esterno e il monitoraggio permanente degli attori rilevanti per evitare snaturamenti a fine percorso. Essenziale è il legame che si è creato tra possibili modifiche progettuali, e screening (obbligatorio) del soggetto esterno. Non a caso resta il soggetto esterno quello responsabile per la misurazione e l'attività di valutazione dell'effettiva attuazione della Strategia.

7 **Dalla SNAI 2014-20 alla seconda fase: che cosa resta del metodo *place-based* nelle politiche per le aree marginali?**

Tra il 2014 e il 2020, la SNAI ha lavorato mettendo in campo gli strumenti e coinvolgendo gli attori che abbiamo descritto. Attraverso questo impianto, nella prima fase sono state selezionate 72 aree progetto, che con tempistiche diverse sono entrate nella policy, hanno iniziato il percorso di co-progettazione e sono arrivate a definire le proprie strategie d'area. Il passaggio dalle strategie d'area agli Accordi di Programma Quadro è stato complicato e talvolta molto lungo: questa fase del ciclo di policy è stata la più delicata, perché il dilatarsi dei tempi e la difficoltà nel tradurre azioni strategiche in progetti finanziabili ha in alcuni casi prodotto sfiducia nel metodo e ha consentito alle élite estrattive locali di invocare una riforma della governance della policy, che sconfessasse i metodi partecipativi e il ruolo del Comitato Tecnico come attore esterno implicato nel processo decisionale locale. In un saggio del 2020 (Carrosio 2020), scrivevamo che l'Italia delle aree interne, pur manifestando tendenze demografiche preoccupanti, è un pezzo in movimento del Paese. Giovani e meno giovani continuano a scegliere questi territori per fare impresa e non di rado ne fanno laboratori di innovazione: anche

come risposta alla difficoltà delle condizioni di partenza, che li penalizzano rispetto agli agglomerati. Compito della politica deve essere quello di ricostruire la fiducia, ridare voce a questi territori, riconoscerli nella loro diversità e assicurare ai cittadini delle aree interne le stesse opportunità che hanno coloro che vivono altrove.

La SNAI ha provato a farlo, attraverso un modo nuovo di fare politica di sviluppo nei luoghi. Il suo successo, però, dipende, oltre che da elementi interni alla politica stessa, dall'evolversi di condizioni esterne. Gli elementi interni richiamano: la qualità della leadership e delle istituzioni pubbliche locali; il livello di ingaggio che hanno i comuni nella creazione di sistemi intercomunali permanenti; l'apertura delle élite locali nei confronti degli innovatori; l'intenzionalità del confronto permanente sul raggiungimento dei risultati attesi; la capacità di mantenere un rapporto continuo con i centri di competenza esterni.

La condizione esterna, invece, risiede nell'attenzione che le élite nazionali riporranno in questo pezzo di Paese. Dipende da quanto il centro vorrà e sarà in grado di curvare davvero le politiche ordinarie alle esigenze delle periferie, in particolare dei territori. Su questo punto, il PNRR sembra aprire ampi spazi alle tante Italie del margine. Tuttavia, il metodo adottato dalla SNAI, che è il vero punto di rottura rispetto alle politiche compensative del passato, sembra essere tradito. Non solo alla lettura unitaria delle tante marginalità territoriali offerta dalla categorizzazione delle aree interne, nel PNRR si ritorna a scomporre le categorie territoriali in montagna, borghi, piccoli comuni, green communities, aree rurali. Geografie della marginalità che rispondono a determinate pressioni politico-sindacali per destinare risorse economiche sulle quali in tanti possono rivendicare la paternità. A questa frammentazione, si aggiunge lo strumento del bando competitivo destinato a singoli comuni - nemmeno a sistemi intercomunali - che vengono messi in gara tra loro per ottenere i finanziamenti nell'ambito delle misure del PNRR. In questo modo vi è il rischio di allocare le risorse a chi è più dotato di capacità progettuali, ma soprattutto di frammentare la spesa in tante micro-progettualità campanilistiche.

Il metodo della SNAI viene ancora parzialmente seguito nel secondo corso della Strategia, la cui governance non è più intellegibile dall'esterno. Sembra però evidente come il lavoro di campo, che portava il Comitato Tecnico a lavorare insieme alle aree progetto, garantendo inclusione di attori rilevanti nel processo di costruzione delle strategie, non fa più parte del repertorio di azione della policy. La governance della SNAI non è più saldamente in capo al Comitato, ma è stata regionalizzata: le principali scelte di metodo vengono fatte dalle singole regioni, alcune delle quali ripropongono un approccio affine a quello *place-based*, altre invece ripropongono l'allocazione delle risorse a partire dall'elenco dei desiderata dei

singoli comuni che fanno parte delle aree progetto. È sufficiente guardare a come sono state scelte le nuove aree progetto: stesso metodo di confronto con le regioni ed esclusione dei bandi, ma nessuna missione nelle aree da parte del Comitato Tecnico. La partita però resta aperta: esiste ancora la cornice istituzionale della SNAI ed esiste un repertorio di pratiche e metodi che possono essere riattivati in qualunque momento (Lucatelli, Luisi, Tantillo 2022). Perché questo accada, è necessario che il campo di *politic* generato dalla policy SNAI – tutti quegli amministratori, ricercatori, rappresentanti di organizzazioni, cittadini che attraverso il metodo *place-based* hanno finalmente avuto voce – si faccia parte attiva per porre la questione alla politica, rivendicando la centralità e la bontà del metodo e non soltanto l'incremento delle risorse economiche per le aree interne.

Bibliografia

Acemoglu, D.; Robinson, J. (2013). *Perché le nazioni falliscono. Le origini di prosperità, potenza e povertà*. Milano: Il Saggiatore.

Barca, F.; Carrosio, G. (2020). «Un modello di policy *place-based*: la Strategia Nazionale per Le Aree Interne». *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*. Bologna: il Mulino, 63-72.

Bentley, G.; Pugalis, L. (2014). «Shifting Paradigms: People-Centred Models, Active Regional Development, Space-blind Policies and *Place-based Approaches*». *Local Economy*, 29(4-5), 283-94.

Carrosio, G. (2019) *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. Roma: Donzelli.

Carrosio, G.; Osti, G. (2020). «Il welfare nella trappola della marginalità territoriale». *Sociologia Urbana e Rurale*, 42(123), 14-28.

Lucatelli, S.; Luisi, D.; Tantillo, F. (2022). *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*. Roma: Donzelli.

Lowi, T.J. (1972). «Four Systems of Policy, Politics, and Choice». *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.

McCann, P. (2018). «The Trade, Geography and Regional Implications of Brexit». *Papers in Regional Science*, 97(1), 3-8.

Membretti, A.; Barbera, F.; Tartari, G. (2024). *Migrazioni verticali: La montagna ci salverà?* Roma: Donzelli.

Rodríguez-Pose, A. (2018). «The Revenge of the Places that don't Matter (and what to do about it)». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209.

Sabel, C.F.; Zeitlin, J. (2010). *Experimentalist governance in the European Union: Towards a new architecture*. Oxford: Oxford University Press.

