

SNAI: Un approccio allo sviluppo tra governance multilivello e cambiamento istituzionale

Giuseppe Anzera
Sapienza Università di Roma

Chiara De Guglielmo
Sapienza Università di Roma
Amnesty International - Italia

Riassunto

La SNAI (Strategia Nazionale per le Aree Interne) attraverso l'introduzione di un impianto teorico innovativo e metodologie di lavoro *sul e per* il territorio cerca di sperimentare l'approccio *place-based* e viene a configurarsi come una iniziativa ambiziosa, sfidante dal punto di vista culturale, politico e istituzionale. Il metodo e gli strumenti previsti dalla Strategia sembrano essere in grado di esprimere la governance reticolare che risulta essere la più adatta a governare la complessità che caratterizza i sistemi economici territoriali. La presente trattazione illustra, sinteticamente, le metodologie impiegate per identificare le aree da selezionare rapportandole al caso italiano.

Parole chiave: Unione europea, Politiche di Coesione, Governance

Abstract. *SNAI: a Development Approach between Multilevel Governance and Institutional Change*

By means of an innovative theoretical structure and working methodologies *in and for* the local territory, the SNAI (Strategia Nazionale per le Aree Interne) tries to experiment a *place-based* approach. The SNAI represents a culturally, politically and institutionally challenging strategy. The methods and instruments that it provides express a system of networked governance, which is suitable to govern the complexity of local economic systems. This paper analyzes the methodologies used to select areas and compares them especially to the Italian case.

Keywords: European Union, Cohesion Policies, Governance

DOI: 10.32049/RTSA.2018.4.03

1. Politiche di coesione e Aree Interne

L'architettura della Politica di Coesione dell'Unione europea è stata oggetto, negli anni, di revisioni periodiche in ragione di una costante ricerca di equilibrio tra condizionalità e sussidiarietà. Si è assistito ad una continua modifica degli approcci, delle strategie e degli obiettivi, così come degli strumenti e delle risorse finanziarie messi a disposizione per promuovere la coesione. A partire dal 2000 sono stati sperimentati a livello comunitario numerosi strumenti attuativi *place-based* che, guidati da obiettivi di sviluppo locale, hanno fatto leva sul coinvolgimento e sul protagonismo del partenariato e delle istituzioni locali. Quale naturale evoluzione di questa attenzione rivolta alla realtà territoriale dello sviluppo,

il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, ne consacra la centralità, dando legittimazione e fondamento alla Politica di Coesione territoriale, quale nuova dimensione accanto alla coesione economica e sociale. Il Trattato fa della coesione territoriale un obiettivo dell'Unione nell'ottica di favorire uno sviluppo armonioso ed equilibrato.

Se le politiche di coesione mirano a ridurre gli squilibri esistenti tra regioni aventi diversi gradi di sviluppo, intento della coesione territoriale è quello di far in modo che non si generi esclusione o limitato accesso alle opportunità e ai vantaggi per i residenti in quelle aree che presentano particolari criticità strutturali. Il proposito è di mettere in campo prioritariamente politiche che siano in grado di promuovere uno sviluppo territoriale policentrico, implicanti un conseguente allentamento della pressione sulle capitali, stimolando l'emergere di poli secondari e andando a migliorare, in ultima istanza, la qualità di vita dei cittadini.

Sebbene l'evoluzione del quadro europeo, con l'inclusione della coesione territoriale quale obiettivo dell'Unione, testimoni una crescente attenzione nei confronti delle differenze territoriali nonché dei fabbisogni specifici che i territori esprimono, ciò non si è sempre tradotto in azioni efficaci. I recenti orientamenti *place-based* assunti dalla Politica di Coesione a seguito della proposta di Regolamento da parte della Commissione europea per il periodo di programmazione 2014-2020, mutuando questo approccio, puntano a creare opportunità di sviluppo attraverso una maggiore attenzione alle risorse endogene dei territori e mediante una *governance multilivello* in cui assumono particolare rilievo i *network locali*.

In base a questo approccio il territorio viene concepito come spazio antropizzato in cui insistono i sistemi economici locali, non più come uno spazio, sostanzialmente, vuoto né come un mero ambito di policy. Si palesa la necessità di interventi di sviluppo che non siano standardizzati, così come risulta evidente l'occorrenza di uno sviluppo non connotato sul piano meramente tecnico, ma anche e soprattutto sociale. Lo sviluppo dei territori inteso come creazione di *capitale sociale* e di *beni collettivi per lo sviluppo* che si configurano come *beni relazionali* da intendersi quale insieme di rapporti e istituzioni che consentono di stabilire reti di reciprocità e fiducia, lealtà, trasparenza, canali di riconoscimento sociale, regole che trovino condivisione, propedeutiche alla valorizzazione delle risorse endogene e al miglioramento della qualità di vita di chi abita i territori.

Si assiste, dunque, a un graduale passaggio da una politica di solidarietà e da forme di intervento di tipo settoriale e compensativo ad una strategia finalizzata all'integrazione e allo sviluppo, da realizzarsi attraverso politiche attente ai luoghi e alla dimensione locale, tentando di promuovere il ruolo centrale dei luoghi come attori del proprio sviluppo sin dalle prime fasi di programmazione degli interventi; la nuova Politica di Coesione si basa su un modo nuovo di pianificare lo sviluppo che farà sentire il suo impatto sulle politiche nazionali di sviluppo territoriale in tutta Europa e modificherà le modalità di impiego dei fondi strutturali comunitari.

Sulla scorta di queste innovative linee metodologiche è stata formulata la *Strategia Nazionale per le Aree Interne* (SNAI) che inaugura un approccio integrato di sviluppo territoriale, muovendo dalla considerazione dei bisogni e delle potenzialità endogene di territori periferici che si trovano a una certa distanza dall'offerta di servizi considerati essenziali, in declino demografico e in condizioni di abbandono e incuria. Luoghi periferici, dunque, non soltanto in termini geografici, ma di connessioni socio-economiche e politiche.

Lo sviluppo delle Aree Interne, nell'ottica di perseguire l'obiettivo di coesione territoriale in continuità con gli strumenti attuativi *place-based*, è posto al centro degli obiettivi di rilancio economico e sociale dell'Italia. Le Aree Interne costituiscono una delle tre opzioni strategiche, assieme a Mezzogiorno e Città, per la politica regionale 2014-2020.

I network locali, attivati dalla *Strategia* divengono uno strumento rilevante con l'obiettivo di veicolare e rendere fruibile la conoscenza dei luoghi, di sostenere i bisogni di coloro che li abitano e di far emergere i soggetti "innovatori" intesi come attori che, seppure rilevanti, non riescono a prendere parte alle dinamiche decisionali locali e dunque a offrire il loro apporto allo sviluppo del territorio.

Sul piano della realizzazione la *Strategia Nazionale per le Aree Interne* si configura come un progetto culturale ambizioso e complesso. Quali obiettivi intermedi, la *Strategia* persegue l'adeguamento della quantità e qualità dei servizi essenziali e la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale puntando su filiere produttive locali. L'obiettivo ultimo è rappresentato, invece, dall'intento di determinare l'inversione e il miglioramento delle curve demografiche e di innescare cambiamenti istituzionali.

In questo lavoro si intendono mettere in luce proprio le innovazioni teoriche e di metodo introdotte dalla *Strategia Nazionale Aree Interne*; essa, dando attuazione agli orientamenti *place-based* comunitari, sperimenta approcci nuovi e inusuali di implementazione delle politiche pubbliche, tanto per le amministrazioni centrali e regionali, quanto per quelle locali.

2. Le ragioni della Strategia: le Aree Interne e l'Italia

Fulcro concettuale della *SNAI* è l'analisi ricognitiva del territorio italiano e, segnatamente, della sua natura policentrica. L'Italia si caratterizza, infatti, per un assetto territoriale composto prevalentemente da centri minori, spesso di piccole dimensioni, in grado di assicurare ai residenti un limitato accesso ai servizi essenziali (Lucatelli, 2015). Le specificità di questo territorio possono essere riassunte utilizzando l'espressione "Aree interne", interne rispetto ai principali centri urbani e dalle loro reti di collegamento. Sono luoghi caratterizzati dalla presenza di considerevoli risorse ambientali – foreste, aree protette, produzioni agro-alimentari e agricole – e culturali – abbazie, centri di mestiere, beni archeologici, piccoli musei – molto diversificati in ragione «delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione» (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013) e possiedono un forte potenziale di attrazione.

Il processo di marginalizzazione non è stato tuttavia omogeneo e, in riferimento ad alcune Aree interne, è possibile segnalare l'implementazione di politiche e pratiche virtuose che hanno avuto, come conseguenza l'incremento demografico o, quantomeno, la stabilità in termini di popolazione, la cooperazione intercomunale per la produzione di servizi essenziali, la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali o culturali (Mantino, De Fano, 2015). Tuttavia per lungo tempo né queste esperienze positive né le dinamiche di decrescita e de-antropizzazione in atto nelle Aree Interne, hanno suscitato interesse. Infatti, fino agli anni '80, il prevalere nel discorso pubblico nazionale dell'interpretazione macro-regionale delle differenze nelle traiettorie di sviluppo economico, con la contrapposizione

tra Sud, Centro e Nord, ha portato a sottovalutare le dinamiche intra-territoriali e con esse le Aree Interne. Il “riorientamento” delle politiche, da una prospettiva macro ad una micro, in un’ottica tesa alla territorializzazione delle stesse, che riservi attenzione ai luoghi, finisce con l’invertire la metafora della polpa e dell’osso. L’osso diventa la struttura portante, lo scheletro, in uno scenario che riattribuisce centralità ai territori periferici e ne riconosce il valore ripensandone il loro ruolo nel contesto socio-economico dell’intero Paese. Le Aree Interne costituiscono, infatti, un ricco e diversificato giacimento di conoscenze e di competenze inespresse che aspetta di essere “detonato”. Le stesse aree finiscono per diventare una questione nazionale una volta constatata l’incoerenza dal punto di vista economico del lasciare inutilizzato un potenziale così significativo. Una questione nazionale se si considerano i costi sociali che la loro marginalizzazione comporta; ne è un esempio il dissesto idro-geologico, ma lo sono anche la perdita di biodiversità, di conoscenze, di competenze. La scelta di investire sulla SNAI è maturata nell’ambito del dibattito comunitario sulla coesione territoriale. La programmazione dei Fondi Comunitari 2014-2020 fornisce l’occasione per dare impulso, facendoli diventare fattore di sviluppo per l’intero Paese, ai tentativi già in corso di rilancio di queste aree, ma ancora sparsi e marginali. Una Strategia incentrata sui territori e sulle persone che vi risiedono, attenta alle potenzialità e ai fabbisogni specifici che essi esprimono (Meloni, 2015).

3. L’Identificazione delle Aree Interne e le aree selezionate nel caso italiano

L’individuazione delle Aree Interne parte da una lettura policentrica del territorio italiano, che è caratterizzato dalla presenza di una rete di comuni o aggregazioni di comuni, definiti Centri di offerta di servizi, intorno ai quali gravitano aree aventi diversi gradi di perifericità spaziale.

La mappatura delle Aree Interne prende le mosse da alcuni presupposti teorici:

1. l’Italia si contraddistingue per una rete di centri urbani estremamente fitta e differenziata; tali centri offrono una rosa estesa di servizi essenziali, capaci di generare importanti

- bacini d'utenza, anche a distanza, e di fungere da "attrattori" (nel senso gravitazionale);
2. il livello di perifericità dei territori (in un senso spaziale) rispetto alla rete di centri urbani influenza la qualità della vita dei cittadini e il loro livello di integrazione e di inclusione sociale;
 3. le relazioni funzionali che si creano tra poli e territori più o meno periferici possono essere assai diverse.

La metodologia utilizzata per l'individuazione delle Aree Interne e per la mappatura delle stesse consta di due fasi essenziali:

- a) Individuazione dei "Centri di offerta di servizi", ossia quel comune o quell'aggregato di comuni limitrofi che costituisce un Polo di attrazione essendo in grado di offrire simultaneamente sia un'offerta completa di scuole secondarie superiori (istruzione) che almeno una struttura sanitaria DEA (Dipartimento di Emergenza –urgenza e Accettazione) di primo livello (sanità) oltre a possedere almeno una stazione ferroviaria di tipo Silver (mobilità).
- b) Classificazione dei Comuni rimanenti in quattro fasce non in base al criterio demografico ma, a seconda del loro grado di perifericità spaziale misurato attraverso un indicatore di accessibilità calcolato in termini di tempi di percorrenza rispetto al Polo più vicino. Le fasce prendono il nome di Aree peri-urbane, Aree intermedie, Aree periferiche, Aree ultra-periferiche.

Le fasce ottenute sono calcolate facendo ricorso al secondo e al terzo quartile della distribuzione dell'indice di 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 l'individuazione dei territori ultra-periferici (Agenzia per la coesione territoriale, 2013).

Le Aree Interne così individuate, risultanti dal complesso delle aree intermedie, periferiche e ultraperiferiche, rappresentano il 53 per cento circa dei comuni italiani – 4.261 – cui fa capo il 23 per cento della popolazione italiana secondo l'ultimo censimento; si tratta di oltre 13.500.000 abitanti, residenti in una porzione del territorio che supera il 60 per cento della superficie nazionale. Tutti i comuni delle Aree interne sono comuni rurali e tutta la popolazione, è popolazione rurale. In particolare, circa il 97 per cento della popolazione

delle Aree interne risiede in comuni classificati come Aree rurali intermedie o Aree rurali con problemi di sviluppo.

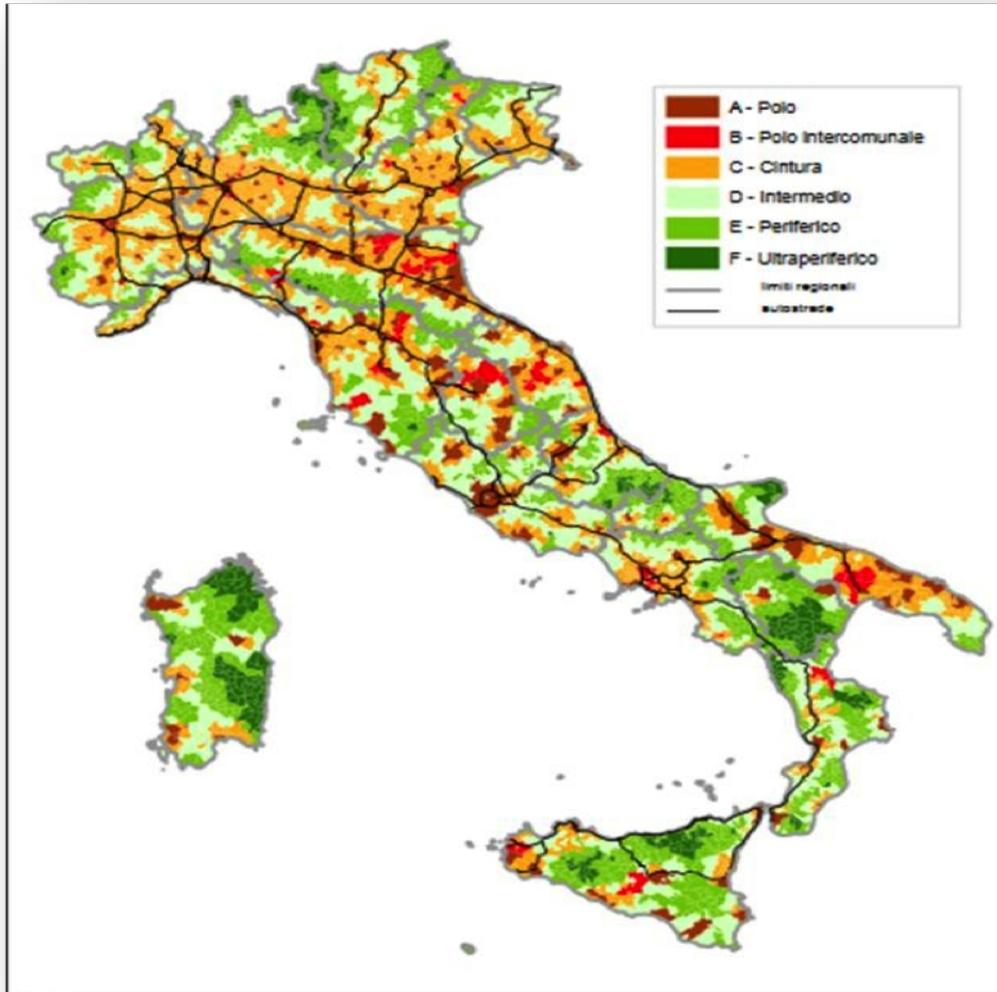


Fig. 1 - Mappa Aree Interne (Fonte: Agenzia della Coesione Territoriale)

La mappatura finale (Figura 1) è dunque influenzata di criteri con cui si è proceduto alla selezione dei Centri di offerta di servizi creando delle soglie di distanza finalizzate alla misurazione del grado di perifericità delle aree individuate. I diversi livelli di perifericità richiederanno interventi di policy specifici da modulare a seconda delle esigenze e dei fabbisogni locali.

La peculiarità di questo metodo di territorializzazione risiede nel superamento della

classica contrapposizione dicotomica tra città e campagna, in quanto il Polo di attrazione non è necessariamente una città, ma può esserlo, come già evidenziato, anche un piccolo Comune o un'aggregazione di Comuni limitrofi in grado di offrire servizi essenziali; allo stesso modo può essere interna una città se non è in grado invece di farlo. Area interna non è, dunque, sinonimo di area debole, i diversi percorsi di sviluppo territoriale potranno essere valutati soltanto sulla scorta di ulteriori indagini circa la struttura demografica e socio-economica delle aree individuate. Il grado di perifericità fa riferimento ad una caratteristica di queste aree, la lontananza dai servizi, sulla base degli elementi considerati, ossia la scarsa accessibilità ai servizi scolastici, sanitari e al trasporto ferroviario.

Le aree-progetto selezionate all'inizio del 2018 sono 72 con circa 2 milioni di abitanti e il coinvolgimento di 1014 Comuni. Ciascuna area-progetto selezionata comprende in media 15 Comuni, mentre la media della popolazione interessata per ciascuna di esse è di 29.000 abitanti. Ricoprono un'area pari al 3% del territorio italiano così come la popolazione residente ammonta al 3% del totale nazionale. Il 52% della popolazione residente nelle aree selezionate vive in aree periferiche e ultra-periferiche. In quanto al calo demografico, la caduta di popolazione tra il 2001 e il 2011 è mediamente pari al 4,2% e nel periodo successivo, fino al 2016, si è assistito ad un ulteriore calo demografico del 2,3%.

La mappa che segue (Figura 2) offre una rappresentazione grafica delle 72 aree-progetto selezionate; mentre la successiva tabella (Figura3) ne fornisce un elenco e una classificazione su base regionale.

Tra le 72 aree selezionate 20, una per Regione è stata scelta come area-pilota per dare avvio alla sperimentazione della Strategia.

Occorre sottolineare che tra le aree selezionate rientrano il nuovo Maceratese, Ascoli Piceno, Val Nerina e Reatino, territori interessati dagli eventi sismici di ottobre e di luglio 2016. A seguito degli ultimi eventi sismici, i comuni rientranti nell'area del Maceratese. 14 dei 15 Comuni dell'area di Ascoli Piceno, l'intera area della Val Nerina e un ambito dell'area del Reatino, sono tutti inclusi nel cratere. Per quanto concerne i Comuni interessati dal sisma della Regione Abruzzo – area Alto Aterno-Gran Sasso Laga – è in corso di selezione la quinta area.

La sfida in questi territori consiste nella capacità di conciliare l'emergenza – prerogativa dell'Ufficio del Commissario – con una visione di sviluppo e di ripresa che sia strategica e di medio-lungo periodo.



Fig. 2 - Aree Interne selezionate (Fonte: Agenzia della Coesione Territoriale)

REGIONI	AREE SELEZIONATE	REGIONI	AREE SELEZIONATE
ABRUZZO	Basso Sangro – Trigno Val Fino – Vestina Valle Roveto Subequana Alto Aterno Gran Sasso	MOLISE	Alto Medio Sannio Fortore Mainarde Matese
BASILICATA	Alto Bradano Montagna Materana Marmo Platano Merure – Alto Sinni – Val Sarmiento	PIEMONTE	Val Bormida Val d'Ossola Val di Lanzo Valli Maira e Grana
CALABRIA	Alta Irpinia Cilento Interno Tammaro - Titerno Vallo di Diano	PUGLIA	Monti Dauni Alta Murgia Sud Salento Gargano
EMILIA ROMAGNA	Basso Ferrarese Appennino Emiliano Appennino Piacentino Val Marecchia	SARDEGNA	Alta Marmilla Gennargentu - Mandrolisai
FRIULI VENEZIA GIULIA	Alta Carnia Dolomiti Friulane Val Canale – Valli di Fella	SICILIA	Val Simeto Calatino Madonie Nebrodi Sicane
LAZIO	Alta Tuscia Monti Reatini Monti Simbruini Valle del Comino	TOSCANA	Garfagnana Mugello - Val di Sieve - Valbisenzio Casentino - Valtiberina
LIGURIA	Alta Valle Arroscia Beigua e Unione Sol Val di Vara - Cinque Terre Antola - Tigullio	UMBRIA	Sud-Ovest Orvietano Nord-Est Val Nerina
LOMBARDIA	Valchiavenna Appennino lombardo – Oltre Po pavese Alta Valtellina Alto lago di Como	VALLE D'AOSTA	Bassa Valle Gran Paradis
MARCHE	Appennino Basso Pesarese e Anconetano Ascoli Piceno Nuovo Maceratese	VENETO	Agordina Sappada Spettabile Reggenza Contratto di Force
		PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	Tesino Val di Sole

Fig. 3 - Aree Interne selezionate (Fonte: Agenzia della Coesione Territoriale)

3. La costruzione della Strategia di Area

Dopo aver selezionato le aree-progetto, si procede alla costruzione della Strategia di area il cui scopo è quello di mettere a punto le linee-guida in grado di orientare l'unione dei Comuni nel perseguimento degli obiettivi, di indicare i risultati che si intendono raggiungere e le azioni attraverso le quali procedere in questa direzione (Francini, Palermo, Viapiana, 2017)

La costruzione della Strategia ruota intorno a tre elementi fondamentali:

1. elaborazione di un progetto di sviluppo sulla base di un'idea guida, partendo dalla considerazione dei bisogni e delle risorse endogene, disponibili e non potenziali;
2. realizzare delle "filiera cognitive" del territorio, coniugando gli interventi di sviluppo a interventi permanenti sui servizi essenziali, massimizzando il potenziale innovativo e cercando di produrre effetti moltiplicatori;
3. valorizzare il capitale umano e le esperienze in corso aprendosi all'apporto di competenze esterne.

La costruzione della Strategia di area si articola in quattro fasi, in ciascuna di esse viene elaborato uno specifico documento (Tantillo, 2015).

a) Bozza di idee per la discussione.

Elaborata dal Sindaco referente con il coinvolgimento, attraverso focus group e altri strumenti, delle istituzioni, dei cittadini, delle associazioni, degli imprenditori locali. Si tratta di un documento informale, che sarà poi inviato al Comitato e alla Regione, contenente le linee di massima su come realizzare il cambiamento, sia in riferimento ai servizi che allo sviluppo, l'indicazione dell'ambito di intervento prioritario e dei soggetti su cui si intende puntare nonché della "filiera cognitiva" che si vuole costruire.

b) Documento preliminare alla definizione della Strategia: priorità di intervento.

Viene elaborato congiuntamente dal Sindaco referente, dal Comitato e dalla Regione sulla base della Bozza di Strategia. Una volta verificata la coerenza dell'idea-guida con la strategie nazionali e regionali, si inizia a tradurla in risultati attesi, azioni e tempi, con una prima valutazione sul possibile riparto delle risorse a disposizione. Il documento è oggetto

di discussione e viene affinato nel corso di successive occasioni di confronto.

c) Animazione e co-progettazione.

Costituisce il momento centrale che condurrà all'elaborazione della Strategia di area. Si tratta di una fase di scouting territoriale che vede il coinvolgimento dei soggetti che sono in grado di contribuire alle linee di intervento individuate e di quelli che risultano rilevanti rispetto agli ambiti prioritari. Le idee emerse vengono armonizzate all'interno della "filiera cognitiva", se ne verifica la ammissibilità facendo ricorso al confronto con altre esperienze e all'immissione di competenze specifiche. All'interno della Strategia di area quanto contenuto nel Preliminare di Strategia viene declinato in interventi e azioni specifiche, risultati attesi, indicatori di risultato e vengono individuati i tempi previsti per raggiungerli, nonché definiti i primi fabbisogni finanziari per ciascun intervento e azione cui si intende dar luogo. Nello specifico il documento finale della Strategia di area si articola in tre sezioni. La prima sezione (Identificazione dell'area-progetto e verifica dell'associazionismo) prevede che venga identificata l'area-progetto e se ne descrivano le caratteristiche strutturali, i fattori di coesione e le complementarità che hanno determinato la scelta di perimetrazione. Segue la definizione dell'architettura istituzionale che si propone per il governo delle azioni e del "sistema intercomunale", che costituisce prerequisito istituzionale per l'ammissibilità dell'area-progetto alla Strategia. La seconda sezione riguarda le Condizioni iniziali e le tendenze evolutive senza intervento in cui viene analizzato lo stato dell'area-progetto al momento della formulazione della Strategia, cogliendone i tratti essenziali a livello macro, di sistema, e micro, relativo sia ai soggetti che a vario titolo prendono parte alle dinamiche locali – individui, istituzioni, imprese, organizzazioni – che ai beni e ai servizi – istruzione, salute, mobilità, digitale – che essi producono e alla loro qualità, nonché ai bisogni inappagati. In aggiunta viene offerta indicazione delle imprese in grado di generare occupazione e reddito e delle organizzazioni che possono offrire beni collettivi e di natura pubblica. Sulla base di queste informazioni si potranno descrivere quelle che sembrano essere le tendenze evolutive. Occorre soffermarsi sulle tendenze in atto, ovvero su quelle che comunque avranno luogo senza la strategia – dinamiche senza intervento. La comprensione delle dinamiche in atto – socioeconomiche,

demografiche, ambientali, nella fornitura di servizi – necessita di confronto e partecipazione. Nella terza sezione (Scenario desiderato, risultati attesi, indicatori e azioni) si passa alla formulazione, in maniera sintetica, dello scenario che si desidera realizzare e dei risultati attesi, corredati dall'individuazione di indicatori di risultato. Vengono inoltre indicate le azioni necessarie al perseguimento dei risultati espressi; azioni essenziali, ordinarie, non aventi carattere di straordinarietà. Ciò in quanto, coerentemente con la Strategia, l'intento è quello di dar luogo ad interventi permanenti nell'eventualità in cui la sperimentazione dia i risultati sperati. Nel documento strategico viene delineato, inoltre, il processo che, a parere della comunità intercomunale, è in grado di condurre al perseguimento dei risultati e di modificare le tendenze evolutive in corso.

d) La *Strategia di area* passa all'esame del Comitato e della Regione per l'approvazione.

Una volta che il documento è stato approvato, il passaggio successivo e conclusivo è la preparazione dell'*Accordo di Programma Quadro* (APQ), all'interno del quale vengono finalizzate le schede progettuali. Si tratta del documento attraverso il quale vengono assunti impegni vincolanti per la realizzazione degli obiettivi previsti nella Strategia da parte della Regioni, del Centro, dei Comuni e delle Province. L'APQ – sottoscritto dalle Regioni e Province, gli Enti Locali, l'Amministrazione Centrale di Coordinamento e le altre Amministrazioni – è essenziale dal momento che consente di lavorare con i referenti e i presidi a livello locale, regionale e centrale che si occupano delle questioni oggetto degli interventi, sia che si tratti di progetti di sviluppo locale, sia della fornitura di servizi essenziali (Calvaresi, 2015a).

L'APQ deve contenere per ciascuna area-progetto:

- l'indicazione specifica degli interventi da attuare;
- i soggetti attuatori;
- le fonti finanziarie;
- i crono programmi di realizzazione;
- i risultati attesi e i relativi indicatori;
- le sanzioni per il mancato rispetto dei crono programmi.

Le aree-progetto selezionate, una volta formalizzato l'APQ diventano parte integrante

della Strategia, il che consente loro di fruire dei servizi di una “Federazione nazionale dei progetti Aree Interne”, in corso di realizzazione.

4. Verso la governance reticolare

I recenti orientamenti *place-based* assunti dalle politiche comunitarie, come evidenziato nel corso della trattazione, hanno riconosciuto centralità al territorio, nonché riconsiderato la dimensione spaziale, a lungo ignorata dalle teorie dello sviluppo economico e dagli interventi pubblici. Il territorio non viene inteso come mera porzione della superficie terrestre, ma come spazio antropizzato, in cui operano attivamente agenti economici che intessono relazioni di produzione e di scambio. Sul territorio insistono sistemi locali che si connotano come unità fondamentali per l'analisi e la politica economica e movente di identità comunitaria; in ragione della densità e della consistenza dei flussi economici, delle esternalità e dei beni pubblici locali. Essi sono dunque l'espressione spaziale dei sistemi economici locali; in quanto tali si definiscono e si configurano territorialmente sulla base delle dinamiche economiche (Mantino, Lucatelli, 2016).

Al territorio viene riconosciuto un ruolo attivo, contrariamente al passato, quando veniva concepito come uno spazio vuoto da riempire, in cui le dinamiche di sviluppo economico erano oggettivamente determinate per la presenza di ingredienti tecnici; gli agenti sociali non avevano margine di azione, lo sviluppo si configurava come processo meramente tecnico e non anche sociale. Inoltre, il territorio non è più considerato un mero ambito di policy e neanche un semplice fattore produttivo. Sviluppare un territorio significa, dunque, rafforzare i sistemi locali generando nuovo *capitale sociale, beni collettivi per lo sviluppo*, che si connotano come beni di tipo relazionale, ossia quei rapporti sociali e quelle istituzioni che consentono di stabilire reti di reciprocità e fiducia, lealtà, trasparenza, canali di riconoscimento, legami sociali, regole che trovino condivisione. Azioni che permettono la trasmissione delle informazioni e delle conoscenze atte a orientare le scelte individuali e collettive, abbattendo i costi di transizione e coordinamento e propedeutiche alla

valorizzazione delle risorse endogene e al miglioramento della qualità della vita di chi abita i territori, da misurarsi non soltanto facendo ricorso ad indicatori di crescita economica. *Beni comuni*, per la cui produzione e riproduzione assumono particolare rilevanza le reti di *governance*, costituiti anche da risorse cognitive e normative che generano “comunità di pratica”, comunità epistemiche e di apprendimento, senso comune del perché si sta insieme, quale nuova accezione di Comunità. (Calvaresi, 2015b)

Alla luce della notevole differenziazione nei processi e nei livelli di sviluppo osservabili, si è palesata, inoltre, l'inadeguatezza degli schemi interpretativi che propugnavano l'applicabilità di un unico percorso di sviluppo per tutti i territori. Ciò a conferma della posizione vecchio istituzionalista che riflette la diversità delle istituzioni a seconda dei paesi e dei contesti storico-sociali.

Si è compresa la necessità di mettere in campo decisioni di politica economica che fossero coerenti con il contesto territoriale in cui trovano applicazione; funzionali alle istituzioni economiche prevalenti, adeguate alle capacità cognitive, di apprendimento e di reazione degli agenti economici di quel sistema. Si ribadisce, infatti, che i sistemi locali, in quanto sistemi economici, sono complessi e viventi e presentano ciascuno le proprie peculiarità dovute al numero degli elementi che li compongono, alle loro caratteristiche, alla natura delle relazioni che si intessono al loro interno; i processi che si svolgono non sono costituiti da sequenze di eventi concatenati, secondo nessi di causalità di tipo deterministico (Borghi, 2017).

I fenomeni che insistono nei sistemi locali sono in continuo fluire, gli agenti economici sono impegnati in un costante lavoro di adattamento reciproco; non essendoci linearità né equilibrio. Ad influire su tale complessità è il sistema istituzionale che rende peculiare ciascun contesto territoriale e condiziona le interazioni. Le dinamiche sociali, culturali, religiose e politiche – istituzioni informali – infatti, influenzano le scelte e le decisioni degli agenti nonché le interazioni tra di essi ed espletano un ruolo rilevante nelle modalità di produzione di politiche pubbliche basate sulla *governance territoriale*. Quest'ultima è fondamentale all'interno dello sviluppo locale e deve essere intesa come azione concertata e sinergica di una pluralità di attori pubblici e privati che prendono parte alle dinamiche di

sviluppo creando strutture di governo reticolari. Lo sviluppo locale richiede, dunque, la partecipazione congiunta di tutti i soggetti presenti in un territorio, mettendo alla prova la capacità di interagire degli stessi ed innescando un processo di interazione sociale complesso. Le dinamiche relazionali policentriche, però, non risultano di per sé sufficienti, né lo è la sola disponibilità di fattori produttivi. L'innescarsi o meno di una virtuosa dinamica di sviluppo auto-sostenuto, dipende in larga parte, come si è detto, dagli atteggiamenti e dai valori circolanti, dalle risorse istituzionali e culturali che orientano i comportamenti e le scelte dei componenti del network e dal coordinamento economico delle reti partecipative (Lucatelli, Monaco, 2018).

Inoltre, l'attenuarsi della pervasività della regolazione gerarchica, a vantaggio della *governance reticolare*, creando nuove e maggiori opportunità di cooperazione finalizzate alla produzione di *beni pubblici per la competitività*, ha determinato anche una maggiore commistione tra soggetti pubblici e privati e, in ultima analisi, tra interessi pubblici e privati, sollevando perplessità relativamente alla effettiva qualità democratica di tale modalità regolativa e le potenziali degenerazioni particolaristico-affaristiche. Tuttavia, si ritiene che le politiche pubbliche basate su una *governance reticolare*, possano costituire una sorta di shock esogeno.

Quest'ultimo potrebbe destrutturare le *path-dependence* e alcune delle rigidità sociali presenti nel contesto locale e responsabili di comportamenti socialmente ed economicamente non ottimali, attraverso la diffusione di nuove conoscenze, di nuove *social capability* e di nuovi *frames cognitivi* (Ferrari, Cavuta, 2018). In altre parole, politiche di sviluppo basate su un sistema di *governance reticolare* potrebbero coadiuvare i sistemi locali nel realizzare istituzioni economiche virtuose che le élite locali osteggiano in quanto sfavorevoli ai loro interessi particolaristici. Classi politiche che alimentano trappole di sottosviluppo, osteggiano il cambiamento e favoriscono, dunque, il perpetrarsi di istituzioni inadatte opponendo resistenza agli incentivi della politica e appropriandosi spesso delle risorse finanziarie. Si tratta dei cosiddetti *cacciatori di rendite* (Acemoglu, Robinson, 2012) che utilizzano il proprio potere e il consenso di cui godono localmente per trarre vantaggi di gran lunga superiori al contributo che offrono al territorio.

Lo sviluppo endogeno garantisce autonomia al processo di trasformazione del sistema economico locale, sottolineando la centralità dei processi decisionali degli attori locali e la loro capacità di controllare e internalizzare conoscenza e informazioni esterne, assumendo generalmente caratteri di sviluppo auto-sostenuto. Sviluppo endogeno quale capacità di innovazione e produzione di “intelligenza collettiva” a livello locale. Date le trasformazioni annoverate, l’impatto concreto determinato dai nuovi modelli di politiche pubbliche diviene funzione della qualità progettuale che i policy network locali riescono ad esprimere attraverso il metodo concertativo, nonché dell’ottimale utilizzo delle risorse materiali, umane e relazionali sedimentate nel contesto locale e concretamente mobilitate attraverso l’azione di governance territoriale

Bibliografia

- Acemoglu D., Robinson J.A. (2012). *Perché le Nazioni falliscono. Alle origini di prosperità, potenza e povertà*. Milano: Edizioni Il Saggiatore.
- Agenzia per la coesione territoriale (2013). *Le aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*. Testo disponibile all’indirizzo web: http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Analisi_statistiche/Nota_Territorializzazione_AI_03_marzo_2013.pdf (13/12/2018).
- Borghi E. (2017). *Piccole Italie. Le aree interne e la questione territoriale*. Roma: Donzelli.
- Calvaresi C. (2015a). Una strategia nazionale per le aree interne: diritti di cittadinanza e sviluppo locale. *Territorio*, 74: 78. DOI: 10.3280/TR2015-074013.
- Calvaresi C. (2015b). Le aree interne, un problema di policy. *Territorio*, 74: 87. DOI: 10.3280/TR2015-074015.
- Ferrari F., Cavuta G., a cura di (2018). *Turismo e aree interne. Esperienze, strategie, visioni*. Roma: Aracne.

- Francini M., Palermo A., Viapiana M.S. (2017). Aree interne: un'importante 'inclinazione' territoriale per integrate politiche di coesione. *Territorio*, 80: 132. DOI: 10.3280/TR2017-080018.
- Lucatelli S. (2015). La strategia nazionale, il riconoscimento delle aree interne. *Territorio*, 74: 80. DOI: 10.3280/TR2015-074014.
- Lucatelli S. Monaco F. (2018). *La voce dei sindaci delle aree interne. Problemi e prospettive della strategia nazionale*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Mantino F. De Fano G. (2015). Sviluppo rurale, innovazione sociale e politiche per le aree interne. *Territorio*, 74: 91. DOI: 10.3280/TR2015-074016.
- Mantino F. Lucatelli S. (2016). Le aree interne in Italia: un laboratorio per lo sviluppo locale. *Agriregionieuropa*, 46: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.researchgate.net/profile/Elena_Battaglini/publication/308477824_Agriregionieuropa/links/57e4ecbc08ae25aa020a99dc/Agriregionieuropa.pdf (13/12/2018).
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (2013). *Strategia nazionale Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla Commissione europea il 9 dicembre 2013. Testo disponibile all'indirizzo web: http://territori.formez.it/sites/all/files/strategia_nazionale_per_le_ree_interne_definizione_obiettivi_strumenti_e_governance_2014.pdf (13/12/2018).
- Tantillo F. (2015). La co-progettazione locale e la strategia d'area: il metodo di lavoro e le missioni di campo. *Territorio*, 74: 97. DOI: 10.3280/TR2015-074017.