

Ilaria Delponte e Valentina Costa

PROGETTI DI MOBILITÀ PER LE AREE INTERNE

La Liguria a confronto

FrancoAngeli



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

Collana CITTÀ E TERRITORIO

Coordinatori Prof.sse Ilaria Delponte e Francesca Pirlone

In una visione integrata ed aggiornata delle concezioni culturali e delle conseguenti politiche e linee programmatiche, che sono di riferimento nei processi di gestione e pianificazione della città e del territorio, la collana intende fornire contributi scientifici su argomenti di particolare rilievo ed attualità che chiamano in causa la disciplina urbanistica.

Di specifico riferimento sono le tematiche relative allo sviluppo e gestione della mobilità e dei sistemi infrastrutturali, alla pianificazione temporale degli spazi urbani, agli interventi di riqualificazione, rivitalizzazione sociale ed economica, allo sviluppo durevole e sostenibile, alla messa in sicurezza da eventi calamitosi, alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico architettonico e paesaggistico. Ambiti le cui analisi, valutazioni e conseguenti proposizioni sono rapportate ai diversi livelli di competenza istituzionale e volte ad indirizzare e favorire lo sviluppo dei rispettivi processi di governance.

Comitato Scientifico – Editorial Board

Prof.ssa Aurélie Arnaud, Université d'Aix-Marseille

Prof. Fabio Ballini, World Maritime University of Malmö

Prof.ssa Ilaria Delponte, Università degli Studi di Genova

Prof.ssa Giovanna Fossa, Politecnico di Milano

Prof. Mauro Francini, Università degli Studi della Calabria

Prof.ssa Anna Geppert, Université Panthéon-Sorbonne di Parigi

Prof. Roberto Gerundo, Università degli Studi di Salerno

Prof. Paolo La Greca, Università degli Studi di Catania

Prof.ssa Francesca Pirlone, Università degli Studi di Genova

Prof. Joan Vicente Rufi, Universitat de Girona

Prof.ssa Michela Tiboni, Università degli Studi di Brescia

Prof. Maurizio Tira, Università degli Studi di Brescia

Prof.ssa Simona Tondelli, Alma Mater Studiorum Bologna

La presente pubblicazione è esito degli studi condotti nell'ambito della Strategia Nazionale delle Aree Interne. Si ringraziano per la collaborazione ANCI Associazione Nazionale Comuni Italiani Sezione Liguria, i Comuni appartenenti alle Aree Interne Liguri (Antola-Tigullio, Valle Arroscia, Beigua-SOL, Val di Vara) e le aziende di trasporto che eserciscono giornalmente i servizi di mobilità in questi sfidanti territori (AMT Azienda Mobilità Trasporti Genova, TPL Linea Savona, Riviera Trasporti Imperia, ATC Esercizio La Spezia).

Ilaria Delponte e Valentina Costa

PROGETTI DI MOBILITÀ PER LE AREE INTERNE

La Liguria a confronto

FrancoAngeli

La presente pubblicazione è stata realizzata con il contributo del Dipartimento di Ingegneria civile, chimica e ambientale dell'Università degli Studi di Genova.

Isbn: 9788835166764

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Premessa , di <i>Ilaria Delponte</i>	pag.	7
1. Il processo evolutivo delle Aree Interne , di <i>Valentina Costa</i>	»	11
1.1. Inquadramento della Strategia	»	11
1.2. Selezionare le aree	»	19
1.3. Istituzione ed attuazione	»	26
1.4. Le nuove Aree Interne	»	34
2. Le Aree Interne liguri , di <i>Valentina Costa</i>	»	44
2.1. Uno sguardo di insieme	»	44
2.2. A.I. Antola Tigullio	»	57
2.3. A.I. Beigua-SOL	»	78
2.4. A.I. Alta Valle Arroscia	»	99
2.5. A.I. Val di Vara	»	118
3. Una mobilità per le aree interne , di <i>Ilaria Delponte</i>	»	142
3.1. I servizi complementari e le Aree a Domanda Debole	»	142
3.2. I sistemi <i>Demand-Responsive-Transport</i> : prime evidenze	»	146
3.3. I DRT nei cambiamenti della mobilità contemporanea	»	150
4. Il progetto dei servizi a chiamata nelle aree liguri , di <i>Valentina Costa</i>	»	161
4.1. Gli APQ e le schede sulla mobilità	»	161
4.2. Inquadramento normativo	»	169
4.3. Aree Interne liguri: le strategie di mobilità	»	177
4.4. Aree Interne liguri a confronto	»	220

5. Le Aree Interne nella riflessione disciplinare (e non solo),		
di <i>Ilaria Delponte</i>	pag.	226
5.1. Le Aree Interne come pretesto	»	226
5.2. Accessibilità e disuguaglianze	»	229
5.3. Cosa c'entra la Legge Delrio con la SNAI?	»	233
5.4. Visioni politiche economiche del territorio: place-based et al.	»	237
5.5. Green Communities	»	241
5.6. Funzioni Associate	»	245
5.7. Le Aree Interne sono una regione (o regioni)?	»	249
6. Conclusioni, di <i>Ilaria Delponte</i>	»	255

PREMESSA

La Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) nasce nel 2014 per contrastare il declino demografico che caratterizza parte significativa del Paese, ponendo al centro il tema del pieno accesso ai diritti essenziali di cittadinanza, tra cui il trasporto pubblico locale (insieme ad istruzione e sanità).

Essa è sostenuta da risorse nazionali e da fondi europei per il finanziamento di progetti di sviluppo locale. Nel ciclo 2014-2020 sono state selezionate 72 aree interne, 4 delle quali ricadenti nella Regione Liguria. In queste ultime, al momento in cui si scrive, la programmazione vede circa il 65% delle iniziative concluse e liquidate.

Da qui parte l'avventura raccontata in questo libro.

All'interno del dibattito corrente, molte parti concordano nell'esprimere un giudizio negativo sulla scarsa maturazione del processo di pianificazione ad area vasta in Italia.

La frammentaria articolazione che investe le competenze, i livelli di governo e i settori della spesa pubblica è infatti uno dei caratteri distintivi della situazione italiana. Gli stessi strumenti di programmazione e di pianificazione ad area vasta si trovano parcellizzati tra loro; tuttavia, se, da un lato, le iniziative fin qui condotte non hanno portato a innovazioni normative e alla costruzione di nuovi quadri di assetto coerenti e condivisi, dall'altro, alcune significative esperienze hanno evidenziato fattivamente la possibilità di un dare vita a processi di sinergia fra piani, programmi e progetti a livello territoriale.

Eppure, un importante passo nella storia della programmazione italiana fu costituito dall'elaborazione del "Progetto '80", iniziativa per la quale intorno alla metà degli anni Sessanta il Ministero della Programmazione e del Bilancio chiamò a raccolta le più qualificate rappresentanze della cultura economica e territoriale per disegnare il futuro del territorio italiano e per

indirizzare di conseguenza le politiche statali di investimento sociale e infrastrutturale per lo sviluppo. La prospettiva avrebbe dovuto indirizzare la formulazione degli obiettivi delle politiche strutturali nazionali negli anni Settanta, avendo di mira un orizzonte ventennale.

Recentemente ripreso come presupposto culturale, il “Progetto ’80” subì negli anni numerose critiche dovute soprattutto al suo approccio eccessivamente dirigista e tecnocratico: molti autori ancora si interrogano sul perché, pur avendo catalizzato i maggiori sforzi di quegli anni sull’integrazione fra pianificazione infrastrutturale e programmazione economica non abbia dato vita a ulteriori approfondimenti sia teorici che pratici.

Che sia stata l’endiade perfetta con il partito politico da cui ha preso le mosse a farlo tramontare con esso? È stata la sua natura di essere sì un progetto territoriale ma soprattutto di lettura e condivisione politica ad esaurirne la forza propulsiva?

L’esperienza italiana mostra sicuramente alcuni caratteri peculiari nell’approccio ai temi della programmazione e pianificazione ad area vasta su scala nazionale. Esperienza significativa in tal senso sono stati anche i primi programmi complessi, al cui apice evolutivo si situa il Bando ministeriale di finanziamento dei Prusst del ’98; come espressamente citato nel decreto attuatore, con tale strumento si intendeva favorire la creazione di un parco progetti di area sufficientemente vasta (tipicamente sovracomunale) per poter affrontare quelle diffuse criticità che sono spesso ostative per efficaci interventi a scala minore. In epoche più recenti, si sono succeduti ulteriori episodi significativi, gli ambiti di applicazione hanno presentato, in alcuni casi, situazioni di carenza infrastrutturale, in altri, contesti promettenti per lo sviluppo strategico del territorio nazionale.

Tra di essi, per arrivare fino ai giorni nostri, si segnalano il progetto Quadroter, avviato dal Ministero dell’ambiente nel 1992, i Progetti Pilota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell’economia e delle finanze del 1999 e il progetto SISTeMa del 2002, promosso dal Ministro delle infrastrutture o i programmi regionali del Quadro comunitario di sostegno (Qcs), fino alla stagione dei piani nazionali per la rigenerazione 2000-2016.

Partendo, come premessa, dallo sfondo di questa recente (e non più) storia nazionale, le autrici affrontano nel presente volume, con interrogativi vecchie e nuovi, le caratteristiche della programmazione della SNAI e la loro concreta attuazione nei progetti di Mobilità delle 4 aree rurali, perirubane e montane liguri (Antola Tigullio, Valle Arroscia, Beigua-SOL, Val di Vara).

Parte considerevole di esse è costituita dalle c.d. Schede Trasporti che hanno cercato di inquadrare i bisogni delle popolazioni soprarichiamate, mettendo insieme situazioni di sofferenza ben note con lo slancio verso si-

stemi di mobilità innovativi. Ruolo preminente è rivestito dai servizi flessibili a chiamata, già modestamente sperimentati in altre parti d'Europa.

Il lavoro di ricerca condotto ha rispettivamente inquadrato territorialmente e trasportisticamente le 4 aree, ha seguito il processo di diretto coinvolgimento degli *stakeholders* locali e definito le linee guida per l'affronto dei problemi, differenziandone la declinazione a seconda dei contesti. Ha poi ulteriormente accompagnato la fase realizzativa degli interventi fino alla loro inaugurazione ed effettiva messa in campo.

Come riflessione critica di quanto affrontato in prima persona, specificatamente:

- il primo capitolo ha approfondito il primo periodo di costituzione della Strategia e il suo meccanismo fondativo;
- il secondo è dedicato alla descrizione e caratterizzazione delle Aree Interne liguri;
- nel terzo, sono indagati i servizi flessibili a chiamata nei loro riferimenti più recenti;
- nel quarto, viene data testimonianza delle innovazioni nell'ambito del trasporto pubblico locale che sono state progettate nei 4 casi;
- nel quinto, la riflessione si allarga per prevedere un possibile futuro per queste aree e indagare i relativi strumenti.

L'approfondimento, anche molto dettagliato, dei singoli contesti liguri non ha però distolto l'attenzione delle scriventi dai grandi perché questa stagione dalla lettura fortemente polarizzata porta con sé. L'Agenzia di Coesione ha tentato con la SNAI di ricomporla? Viene prima il rimedio o il problema? Chi ha proposto il rimedio ha introdotto una sua visione o ha risposto al problema?

Con il susseguirsi cronologico delle vicende posto in incipit, si è inteso proprio inserire la SNAI all'interno di un'evoluzione (anche di pensiero culturale) e non solo approfondirla in maniera strumentale alla sua applicazione e realizzazione.

Di generazione in generazione delle diverse generazioni, infatti, si è assistito al declino di tesi che sembravano incrollabili, che si sono dimostrate invece semplici ipotesi.

A tale pensiero si rivolgono ancora le conclusioni del libro, che come spesso accade non concludono in maniera univoca ma aprono ad ulteriori domande.

1. IL PROCESSO EVOLUTIVO DELLE AREE INTERNE

1.1. Inquadramento della Strategia

Quando è stata avviata nel 2013, la Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) nasceva come risposta a molteplici istanze e criticità emerse progressivamente in ambito italiano e non solo.

Innanzitutto, essa muoveva dalla necessità di ancorare il rilancio socio-economico del Paese in graduale uscita dalla crisi del 2008 ad un nuovo disegno di sviluppo sostenibile in grado di coinvolgere il Paese nella sua interezza, non rivolgendosi alle sole grandi realtà urbane del paese (Sánchez-Zamora and Gallardo-Cobos, 2020).

Tale iniziativa, tuttavia, traeva le proprie radici da un più ampio e generale ripensamento delle politiche di coesione alla luce delle nuove strategie di sviluppo sostenibile (Bahn-Walkowiak *et al.*, 2012).

Sulla scorta dei passi compiuti a scala comunitaria ed internazionale, tra tutti la Dichiarazione di Cork 2.0 (2016), ma ancor prima con la definizione degli stessi *Sustainable Development Goals* (2015) da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, con la formulazione di tale Strategia si rimarca come uno sviluppo sostenibile sia possibile unicamente attraverso l'inclusione e l'integrazione di tutte le realtà sociali e territoriali che animano le comunità italiane. La sola trazione urbana non solo rischia di escludere ampie fasce di popolazione dalla possibilità di fruire di opportunità e servizi basilari, contrariamente ai principi cardini del funzionamento dell'Unione Europea (EU, 2007), ma anche di costituire un significativo freno in termini di sviluppo regionale (Salvati *et al.*, 2017).

Solo attraverso il recupero delle relazioni tra città e “luoghi che non contano” (Rodriguez-Pose, 2017), è possibile infatti attingere ad un capitale inesperto che è stato progressivamente marginalizzato ed abbandonato.

Una simile azione non va infatti intesa in forma di assistenzialismo passivo, ma come un riconoscimento anche formale del contributo essenziale delle comunità che vivono realtà rurali e periferiche possono fornire per affrontare le complesse sfide del futuro prossimo, e da cui, spesso inconsapevolmente, anche le principali realtà urbane non possono che dipendere (Ji *et al.*, 2019). Dalla fornitura di servizi ecosistemici, al contrasto al dissesto idrogeologico, alla tutela della biodiversità, nonché per la più ampia necessità di rendere il territorio maggiormente resiliente per rispondere al cambiamento climatico in atto che sottende ogni strategia di sviluppo futuro, il contributo delle aree interne appare infatti cruciale in termini di conoscenza del contesto, di *know-how* e retroterra culturale, nonché di mera prossimità spaziale.

Non casualmente in ambito europeo a quegli stessi anni risale altresì la definizione della *Trans-European Transport Network* (TEN-T) (EU, 2013). Per il rafforzamento dei legami tra territori e regioni passa il rilancio dell'economia europea e, di conseguenza, di quella italiana.

Dal punto di vista dell'azione pubblica, con riferimento al contesto italiano, tale Strategia rappresenta inoltre la prima azione territoriale su scala nazionale di portata significativa dopo la conclusione della stagione dei Programmi Complessi (Fontana e Nigris, 2019) la SNAI si afferma come uno strumento integrato ed inter-disciplinare, strategico ed operativo che, differenzialmente dai precedenti, sposta il *focus* dalle realtà urbane, protagoniste indiscusse della programmazione e pianificazione dal dopoguerra ad oggi, a ciò che urbano non è, a quell'Italia “dell'osso” cui fino a questo momento erano stati dedicati solo preoccupate ed accorate relazioni e studi che si limitavano a rilevare un inesorabile abbandono. Forse per la prima volta, si pone il problema di leggere non solo la complessità dei contesti urbani, ma anche di tutto ciò che città non è.

Si tenta di abbandonare quello sguardo “metrofilo” che per mettere a fuoco le polarità della competizione globale faceva scomparire i territori, per tornare a cogliere le stratificazioni di relazioni, dinamiche e rapporti sedimentati nel tempo.

L'obiettivo, evidente anche nel processo di classificazione e rilettura del territorio nazionale è quello di superare le tradizionali dualità (Nord/Sud, Città/campagna, Pianura/montagna, grande impresa/PMI, etc.) per tornare a cogliere il *continuum*. Il “negativo” del paese dei grandi nuclei urbani, è costituito infatti da un insieme di realtà estremamente varie e diversificate, che, tuttavia, stando a quanto afferma uno dei primi documenti pubblicati

dall’Agenzia per la Coesione Territoriale nel 2013¹ condividono alcune caratteristiche:

- *sono significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità);*
- *dispongono di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere);*
- *sono un territorio profondamente diversificato, esito delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione.*

Questa “seconda Italia”, seppur spesso nell’ombra, nei numeri risulta tutt’altro che marginale: circa un quarto della popolazione vive in aree che possono essere classificate come “interne”, all’interno di tale perimetrazione ricadono circa 4 000 comuni ed il 60% del territorio nazionale.

Appare dunque evidente un’innegabile asimmetria tra la percezione del tema come “periferico” e la centralità che, al contrario, esso ricopre nella definizione di una strategia di sviluppo che sia efficace e sostenibile.

La rappresentatività di una realtà così rilevante quantitativamente parlando, si perde nella bassa densità con cui si manifesta sul territorio, va svanendo mano a mano che si percorre la strada verso i centri urbani. All’interno di tale campo gravitazionale (Kuhn, 2015), la polarizzazione delle città porta a disperdere valore, rilevanza e varietà di tale pulviscolo.

Ciò che così assume il ruolo di periferia in contrapposizione al centro, tuttavia, non rappresenta tanto l’estremità, il contorno di un nucleo, ma una realtà che assume e manifesta una sua identità autonoma. Si parla così di *inner peripheries* (Copus, Mantino e Noguera, 2017), di quelle aree che pur essendo interne pur essendo “centrali” nell’ambito di una certa narrazione del paese, si sono progressivamente ritrovate ai margini di un’altra realtà che è andata crescendo e consolidandosi.

La perifericità assume così un’accezione che supera quella meramente geografica. Le *inner peripheries* possono essere infatti connotate in diversi modi, in ragione di considerazioni che sovrappongono a tale dimensione anche quella delle relazioni socio-economiche.

Enclaves of low economic potential, located between core areas with higher economic potential.

¹ Agenzia per la Coesione Territoriale (2013), Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Accordo di Partenariato 2014-2020, https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia_nazionale_aree_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19.

Areas which are characterised by poor access to services of general interest, whether this is a consequence of geographic remoteness, or to changing service delivery technologies, or to austerity, or other changes in provision such as privatisation.

Areas which exhibit low levels of socio-economic performance which can be attributed to an absence of “organised proximity” (of whatever kind), which are in some way excluded from “the mainstream” of economic activity, or which can be said to be experiencing a process of “peripheralisation”. Such areas also seem to be characterised by governance structures which are deficient in terms of political influence, and which therefore tend to lose out in the competition for public expenditure resources.

In linea con questa lettura, l’approccio che la Strategia propone è proprio quello di decifrare e fornire tridimensionalità a quell’Italia periferica che non deve essere relegata a semplice margine. Pur constatata la tendente sovrapposizione di tali dimensioni, esse non sono infatti da intendere come coincidenti (Fischer-Tahir and Naumann, 2013).

Il tradizionale appiattimento a margine di ciò che non è città, si basa infatti sulla mera constatazione di inferiori di livelli di sviluppo socio-economico, di peggiori performances territoriali. Diversamente, il recupero delle relazioni, delle interazioni tra città e non-città, impone di tenere conto di una maggiore complessità, di un più ampio *range* di sfumature in grado di restituire quel *continuum*, quel gradiente che sfuma dal centro alla periferia (Danson and De Souza, 2012).

È proprio questo sguardo multi-dimensionale verso le non-città che ha permesso di cogliere la drammaticità del processo di contrazione che stanno attraversando. Nonostante la significativa quota di popolazione che ancora le abita, le *inner peripheries* italiane si sono progressivamente spopolate, in relazione diretta con l’affermazione dei grandi centri urbani. Le *aree interne* italiane che significativamente nella denominazione mantengono quell’accezione di centralità, di ossatura del paese, ma anche di cortina, di sfondo per le dinamiche che invece hanno luogo nelle città che si collocano in prima fila.

La progressiva affermazione del modello fordista e della conseguente ricerca di economie di scala, ha infatti rafforzato quelle dinamiche di polarizzazione del lavoro e, di conseguenza della residenza, che ha, a cascata, alimentato negli anni un processo di *shrinking* dei servizi basilari, che neanche produzioni locali di eccellenza e ricchezza di risorse e patrimonio storico e naturale sono stati in grado di arrestare (Cersosimo *et al.*, 2019).

La globalizzazione, evidentemente, non ha fatto che accelerare e intensificare tali dinamiche, rafforzando gli squilibri che già si stavano rendendo evidenti alla fine del secolo scorso.

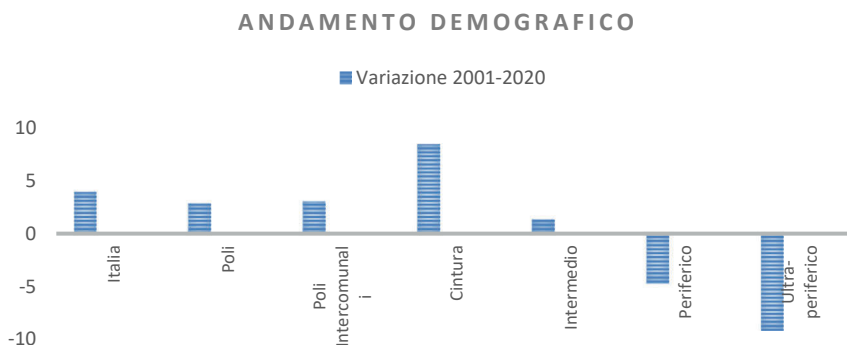
In questo senso può essere significativo rilevare che, a fronte di una dinamica demografica positiva su base nazionale, che ha registrato un +3.9% tra il 2001 ed il 2020, i comuni classificati come aree interne, nel complesso, hanno segnato una decrescita del -1.4%. Tale valore assume poi toni ancora più allarmanti se si guarda ai comuni più remoti coinvolti dalla Strategia (-4.7% nei comuni periferici e -9.1% in quelli ultra-periferici).

Tab. 1 – Dinamiche demografiche per cluster di appartenenza

Classificazione Comuni	Popolazione residente 2001	Popolazione residente 2020	Previsione popolazione 2030	Variazione percentuale 2001-2020	Variazione percentuale 2020-2030
A-Polo	19.910.965	20.470.301	20.236.114	2.8	-1.1
B-Polo Intercomunale	1.530.449	1.576.586	1.532.265	3.0	-2.8
C-Cintura	21.925.417	23.756.465	23.316.015	8.4	-1.9
D-Intermedio	7.955.510	8.059.454	7.783.513	1.3	-3.4
E-Periferico	4.881.374	4.653.355	4.410.659	-4.7	-5.2
F-Ultra-periferico	792.029	720.052	676.432	-9.1	-6.1
TOTALE Italia	56.995.744	59.236.213	57.954.998	3.9	-2.2
Centri (A+B+C)	43.366.831	45.803.352	45.084.394	5.6	-1.6
Aree Interne (D+E+F)	13.628.913	13.432.861	12.870.604	-1.4	-4.2

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale

Graf. 1 – Variazione demografica 2001-2020 per cluster di appartenenza



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale

Come è possibile vedere da questo semplice dato relativo alla demografia (ISTAT, 2021), la situazione italiana si configura come un mosaico composto da realtà profondamente diverse, in cui il dato nazionale risulta di fatto come il “punto di incontro” tra due andamenti significativamente in controtendenza: da un lato i principali centri urbani e le municipalità limitrofe che conoscono una progressiva crescita dal 2001 ad oggi (che conosce il suo massimo nelle municipalità di cintura dove si registra un +8.4%) e, dall’altro, le aree più remote e periferiche che si stanno sempre più svuotando.

La “doppia velocità” cui le due Italie sembrano procedere ha dunque imposto di porsi il problema di come colmare questo *gap*. Al fine di agire sugli effetti di tale spopolamento, tuttavia, è apparso di prioritaria importanza conoscerne e comprenderne le cause.

Si tratta infatti di una dinamica che, anche in ragione del forte carattere differenziale con cui si manifesta, rischia di risultare in una profonda quanto irreparabile frattura all’interno del Paese. Ancora una volta, tuttavia la lettura orizzontale del territorio impone di non fermarsi alla singola dimensione, in questo caso quella demografica, ma di prestare attenzione alla stratificazione nel complesso.

Interessante in questo senso può risultare la lettura di pieni e vuoti del territorio fornita da Cersosimo, Ferrara e Nisticò (2019), a partire dallo sviluppo di un indicatore che sintetizza:

- densità fisica (sulla scorta di dati relativi a uso del suolo, dotazione infrastrutture e servizi trasporto, abitazione patrimonio immobiliare);
- robustezza assetto demografico (a partire dai dati relativi a presenza di stranieri, turisti, laureati, nonché alla speranza di vita);
- dimensione economica (misura della consistenza della locale attività produttiva ed incidenza delle esportazioni, andamento mercato lavoro locale);
- dimensione sociale (valutazione di qualità e quantità servizi essenziali, fruizione beni culturali, sicurezza).

Tale segmentazione dell’indicatore permette infatti di comprendere come le dinamiche di spopolamento e conseguente invecchiamento della popolazione influiscano sulla “densità” di una comunità, e dunque sulla sua capacità di opporsi alle dinamiche di attrazione della città.

Se da un punto di vista meramente demografico, tale contrazione può rappresentare infatti una significativa criticità, nella più ampia ottica socio-economica, costituisce l’indice di una fragilità di più lungo periodo. Lo spopolamento di simili contesti è infatti soprattutto una dinamica selettiva che interessa giovani in età lavorativa e famiglie (Russo *et al.*, 2022), determinando

un significativo innalzamento dell'età media di chi resta, che contemporaneamente fornisce un minore contributo all'attività economica locale e necessità di una specifica dotazione di servizi essenziali di supporto.

Numerose sono in questo senso le letture che vengono fornite in letteratura per cogliere i divari territoriali e far emergere le principali criticità (Scrofanì e Accordino, 2023), ma proprio in questo solco si colloca uno dei primi caratteri innovativi della Strategia. Il primo passo che ha permesso poi di sviluppare l'intera struttura di tale *policy*, è stato infatti rappresentato da un momento conoscitivo di mappatura del territorio nazionale che ha portato a definire quelle categorie di comuni già precedentemente introdotte.

La già citata varietà di dati ed indicatori sviluppati in letteratura suggeriva infatti di ricercare un criterio che consentisse di restituire una lettura del complesso palinsesto territoriale, in grado di superare tradizionali dualità e compartimentazioni amministrative.

In particolare, tale criterio è stato individuato nel “grado di perifericità” delle singole realtà comunali. Con tale parametro si va ad intendere il tempo di percorrenza necessario a raggiungere il più vicino “Centro di Offerta dei Servizi”, opportunamente definito sulla base della disponibilità di erogare livelli minimi di servizi essenziali.

Da tale impostazione emergono due specifiche scelte metodologiche.

In primo luogo, il territorio italiano viene così letto come mosaico di municipalità. Sulla scorta di un'impostazione che valorizza il principio di sussidiarietà (Le Gales, 1998; Saltman, 2008) e l'iniziativa *place-based* (Commissione Europea, 2009), è la minore unità amministrativa a costituire il motore dell'azione. A partire dalla conoscenza e dall'interpretazione delle dinamiche territoriali, per passare alle fasi di co-progettazione ed implementazione degli interventi, il riferimento è quello della scala comunale (Conti e Sivini, 2023). Se il coordinamento dell'iniziativa è in un certo modo garantito dal forte coinvolgimento dei soggetti regionali e dalla regia ministeriale dell'Agenzia di Coesione, si decide di mantenere i processi decisionali ed attuativi il più possibile in prossimità delle comunità locali (Mendez *et al.*, 2021).

Tale approccio di osservazione “da vicino” dovrebbe infatti permettere una maggiore aderenza delle azioni intraprese alle aspirazioni ed esigenze locali, ed al contempo, attraverso un maggiore grado di coinvolgimento degli attori locali, assicurare più alte probabilità di successo dell'iniziativa.

Il secondo elemento peculiare è dato dalla chiave scelta per tale lettura orizzontale del territorio italiano. L'individuazione del tempo di percorrenza per raggiungere le polarità di erogazione dei servizi come misura della maggiore o minore accessibilità di un territorio ed al contempo del suo grado di

“deprivazione civile” (Commins, 2004; Carrosio e Faccini, 2019) rappresenta infatti un’assunzione netta e precisa.

La *ratio* che sottende tale criterio è infatti frutto di un’ulteriore lettura stratificata del territorio: le dinamiche demografiche, nonché quelle socio-economiche che ne conseguono, risultano strettamente e direttamente connesse con l’offerta di servizi di base (Matthies e Uggerhøj, 2016). Tali servizi sono infatti considerati in un certo senso la premessa di uno *standard* minimo di qualità della vita in grado di consentire la permanenza di tutti gli strati di popolazione, a prescindere dalle individuali caratteristiche di età, salute, condizione lavorativa.

La “deprivazione civile” cui i residenti delle aree interne così individuate sono sottoposti, è dunque determinata dal fatto che, in ragione di più ingenti tempi di percorrenza richiesti per raggiungere le polarità di riferimento, a fronte dei medesimi doveri ed obblighi, tali cittadini incontrino maggiori limitazioni nell’esercizio e nel godimento dei loro diritti essenziali.

In questa direzione, la perimetrazione di tali diritti essenziali rispetto alle quali valutare disegualianze ed ingiustizie, costituisce in letteratura una questione estremamente dibattuta (Pereira *et al.*, 2017). Tuttavia, coerentemente con la stessa Carta Costituzionale, tali prerogative di base, vengono individuate nel diritto alla salute, all’istruzione ed al libero spostamento (Nigrelli, 2019). Tale impostazione si è quindi tradotta nell’individuazione di una sorta di pacchetto base di servizi essenziali in grado di trattenere ed attrarre residenti nell’ambito di una determinata area.

Ne sono dunque discesi i seguenti tre settori essenziali:

- mobilità;
- sanità;
- istruzione.

A questi tre filoni, di natura maggiormente tradizionale, si aggiunge poi un quarto costituito dalla disponibilità di connessione internet ed accesso ai servizi digitali. In un certo senso tale appendice va intesa come “accessibilità virtuale” a tali luoghi.

Il *digital divide* che spesso connota tali contesti, infatti, analogamente alla carenza di un’infrastruttura di trasporto fisica, o di un servizio di mobilità, limita le possibilità di chi risiede in queste aree di accedere a servizi ed opportunità di crescita personale, sociale ed economica (Cane, 2016). Se già tale aspetto poteva essere intuibile anche in precedenza, lo scoppio dell’emergenza pandemica di Covid-19 ha infatti reso ancora più evidente anche il ruolo di tale *asset* di base per la piena fruizione e godimento dei diritti essenziali (Fenu, 2020).

Viene così definito un pacchetto che, sulla scorta dei più basilari fondamenti costituzionali consenta di rispondere (con specifici livelli di servizio che verranno richiamati nella sezione successiva) alle più basilari esigenze di chi abita un territorio, un presidio locale minimo -costituito dagli istituti scolastici e dalla disponibilità di cure per chi ne avesse necessità- e la possibilità di spostarsi agevolmente per poter trovare altrove quei servizi che non possono essere erogati in maniera capillare e locale.

1.2. Selezionare le aree

Simili premesse conducono evidentemente ad una rappresentazione del paese in linea con l'interpretazione della geografia italiana fornita da coloro che hanno elaborato la Strategia: le aree urbane, intese come luoghi di concentrazione di servizi ed opportunità di sviluppo socio-economico, innervano e diffondono una rete di relazioni con il territorio all'interno del quale si collocano, la cui intensità va affievolendosi con il crescere della distanza e delle barriere che ne condizionano l'accessibilità (Kelobonye *et al.*, 2019).

Nella tensione spaziale tra i centri che erogano servizi pubblici di cittadinanza e le realtà non urbane che compensano lo scambio in termini di risorse naturali e servizi ecosistemici (Hou *et al.*, 2021) si è raggiunto dunque nel tempo uno stato di equilibrio che tale operativizzazione dell'indice di "deprivazione territoriale" vuole restituire.

In particolare, nel già citato documento del 2013, l'Agenzia di Coesione Territoriale sviluppava la seguente lettura:

- *l'Italia è caratterizzata da 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);*
- *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 inclusione sociale;*
- *le relazioni funzionali che si creano tra poli e territori più o meno periferici possono essere assai diverse.*

Per fornire tridimensionalità a tale istantanea, una volta individuati i settori che si ritengono essenziali a garantire un presidio minimo che si opponga al progressivo spopolamento ed abbandono delle aree interne, si rende tuttavia necessaria l'identificazione di una soglia di accettabilità, la definizione

cioè del livello di servizio minimo necessario a qualificare una polarità urbana di riferimento.

Appare infatti evidente che la magnitudine delle relazioni territoriali dipenda non solo dalla localizzazione contestuale delle *facilities* relative ai tre filoni di servizi considerati, ma anche dalla soglia qualitativa e quantitativa con cui vengono erogate le relative prestazioni.

A questo fine si introduce il concetto di *Centro di Offerta dei Servizi*, da intendersi come *quel comune o aggregato di comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente:*

- *tutta l'offerta scolastica secondaria;*
- *almeno un ospedale sede di DEA di I livello²;*
- *almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver³.*

La presenza contestuale di questi tre requisiti consente dunque di individuare quali siano le polarità italiane in grado di generare una certa attrattività nei confronti delle aree limitrofe.

Ancora una volta dunque, non si pone tanto l'attenzione alla capillarità statica dei servizi minimi, considerati poi in fase di definizione di strategie ed azioni locali, ma alle relazioni che sul territorio si generano per sopperire a quelle esigenze che in ragione di economie di scala e gerarchie delle reti non possono che richiedere un certo grado di aggregazione.

Il tempo di percorrenza diventa dunque la misura dell'intensità di tali relazioni. Non una distanza chilometrica, che potrebbe non tenere conto della morfologia del territorio o delle caratteristiche locali della rete infrastrutturale, ma una grandezza che sia in grado di restituire il "costo" che i cittadini devono sostenere per fruire di tali servizi.

² L'ospedale sede DEA di I livello rappresenta un'aggregazione funzionale di unità operative che, oltre alle prestazioni fornite dal Pronto Soccorso, garantisce le funzioni di osservazione, breve degenza e di rianimazione e realizza interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, terapia intensiva di cardiologia. Inoltre assicura le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali.

³ RFI classifica le stazioni in: PLATINUM (13 grandi impianti): in questa classe rientrano le stazioni caratterizzate da una frequentazione superiore ai 6.000 viaggiatori medi/giorno ed un alto numero di treni medi/giorno con elevata incidenza di treni di qualità; GOLD (103 impianti medio-grandi): sono compresi gli impianti medio-grandi che presentano una frequentazione abbastanza alta, con una offerta trasportistica significativa sia locale che di qualità; SILVER (impianti medio-piccoli), sono inclusi tutti gli altri impianti medio-piccoli con una frequentazione media per servizi metropolitani-regionali e di lunga percorrenza inferiore a quella delle GOLD; BRONZE (impianti piccoli con bassa frequentazione). Sono inclusi in questa categoria impianti piccoli con una bassa frequentazione che svolgono servizi regionali.

Secondo l'approccio tradizionalmente usato in ambito urbano per valutare dinamiche di pendolarismo e conseguenti fluttuazioni dei mercati immobiliari (Levinson, 1998), i tempi di percorrenza diventano lo strumento per quantificare il costo generalizzato del trasporto, declinato dalla SNAI in termini di accessibilità territoriale in senso lato e le diseguglianze che ne derivano (Cui *et al.*, 2019).

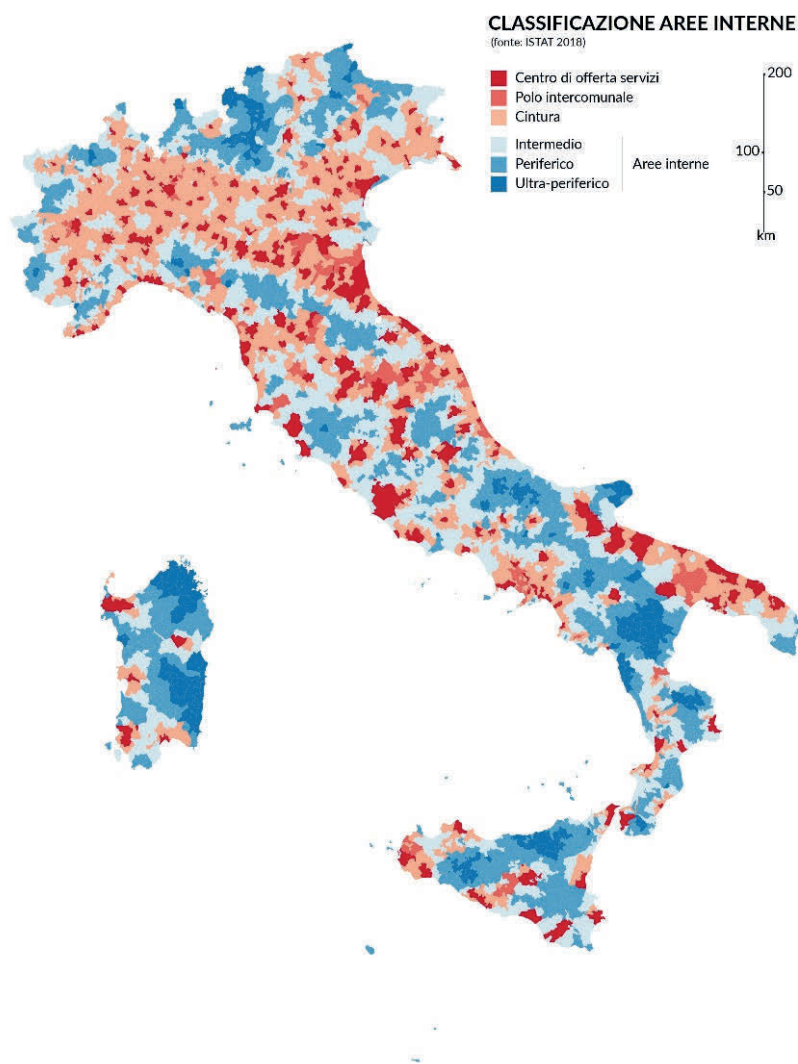
Tale indice differentemente dalle applicazioni in ambito urbano assume però in questo caso alcune connotazioni specifiche:

- la valutazione di accessibilità viene svolta secondo un approccio mono-modale. Data la disomogenea distribuzione del trasporto pubblico sul territorio e la difficoltà di restituire la complessità dei livelli di servizio, I tempi di percorrenza si riferiscono alla sola auto privata. Appare evidente come già questo elemento sia indice di una diseguglianza di default rispetto alla molteplicità di alternative presenti in ambito urbano (Grengs, 2010);
- il pendolarismo di riferimento non è quello casa-lavoro di ogni giorno (da lungo tempo investigato in letteratura (Kain, 1962), ma, data la centralità del tema dei servizi essenziali e del relativo presidio territoriale, ci si riferisce ai viaggi necessari per raggiungere il luogo di studio, il più vicino centro di cure essenziali ed una stazione ferroviaria che consenta collegamenti veloci ed efficaci con altre realtà urbane e regionali;
- la scala maggiore cui ci si riferisce, si traduce nel fatto che le scelte localizzative di chi pendola non influenzino gli usi del suolo ed il mercato immobiliare di una città, ma significative dinamiche di spopolamento di intere municipalità e territori (Geurs and Van Wee, 2004).

In conformità con tale approccio, dunque, si è proceduto con una classificazione concentrica del territorio italiano che ha definito quattro classi delimitate dalle seguenti isocrone:

- *aree di cintura*, con $t < 20'$;
- *aree intermedie*, $20' < t < 40'$;
- *aree periferiche*, $40' < t < 75'$;
- *aree ultra periferiche*, $t > 75'$.

Fig. 1 – Classificazione nazionale aree interne



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale

Tale procedura ha quindi restituito un'interpretazione complessiva del territorio nazionale, una mappatura delle diverse potenzialità espresse in termini di accessibilità ai servizi e dunque, in un certo senso, della qualità della vita che le diverse aree sono in grado di offrire ai propri cittadini. Da tale

punto di partenza, fornito centralmente dall'Agenzia di Coesione, doveva discendere poi localmente una Strategia d'Area in grado di tradurre esigenze ed aspirazioni locali in progetti di ridisegno dei servizi, nonché in nuove iniziative a livello socio-economico in grado di rilanciare i territori emersi come periferici rispetto alle globali dinamiche di sviluppo. Ma, data la possibilità di finanziare un numero ampio, ma limitato di soggetti, si rendeva necessaria un'ulteriore scelta: come procedere alla selezione?

La sfida a questo punto era rappresentata dall'individuazione di criteri adeguati ad individuare le aree "maggiormente meritevoli" di finanziamento per supportare le relative strategie di sviluppo socio-economico e di ristrutturazione dell'offerta di servizi essenziali, in modo da evitare derive di eccessiva frammentazione (e dunque potenziale dispersione delle risorse), che rischiano di accentuare ulteriormente le esistenti disegualianze (Weck *et al.*, 2022) e di favorire altresì l'implementazione di buone pratiche eventualmente trasferibili e replicabili altrove.

In questo senso, il criterio di selezione è stato duplice: da un lato, si rendeva imprescindibile l'esigenza di identificare le aree più critiche e bisognose di intervento, al fine di intervenire su quelle situazioni che, in assenza di azioni mirate, sarebbero condannate ad un irreversibile processo di marginalizzazione; al contempo, tuttavia, l'approccio strategico richiede altresì che, a fronte di risorse limitate, si proceda con l'individuazione di contesti che siano anche promettenti dal punto di vista dei risultati.

Da questo primo elemento appare infatti il carattere pragmatico che connota la Strategia, l'attenzione prestata sin dalle fasi iniziali alla produzione di risultati concreti sul territorio, nonché la cura alle successive fasi di analisi e monitoraggio delle procedure portate avanti dalle singole realtà.

Un basso "potenziale" di riuscita richiede infatti un approccio maggiormente strutturato e di lungo periodo che esula dalla logica di questo tipo di azione: individuare contesti "paradigmatici" in grado di fornire azioni esemplari eventualmente replicabili altrove ed in grado di innescare fenomeni virtuosi che travalicano i confini di intervento.

Inoltre tale duplice binario di valutazione permette di sottolineare ancora una volta come tale strategia si strutturi di fatto come un'intersezione multi-livello di analisi ed intervento (Ehrlich and Overman, 2020): da un lato, l'approccio nazionale della SNAI che si prepone di realizzare le precondizioni allo sviluppo territoriale agendo sulla dotazione di servizi essenziali, e che, al contempo, deve assicurare un efficace uso delle risorse stanziati dedicandosi alle aree in grado di restituire risultati promettenti, dall'altro la prospettiva locale che consente di valorizzare le peculiarità del territorio e di sugge-

rire soluzioni *place-based*, agendo da *trait-d'union* con la regia nazionale per individuare i punti prioritari su cui intervenire.

In un certo senso, dunque, è possibile rilevare il riflesso di tale duplice natura nella duplice linea d'azione: assicurare le pre-condizioni allo sviluppo socio-economico del territorio, attraverso il potenziamento e l'efficientamento della dotazione di servizi essenziali, ed allo stesso tempo delineare un strategia di rilancio economico, seguendo alcuni filoni strategici:

- *tutela attiva del territorio/sostenibilità ambientale;*
- *valorizzazione del capitale naturale/culturale e del turismo;*
- *valorizzazione dei sistemi agro-alimentari;*
- *attivazione di filiere delle energie rinnovabili;*
- *saper fare e artigianato.*

Per perseguire questo doppio obiettivo, si decide però di concentrare le forze, evitando due derive spesso ricorrenti nell'ambito di simili progettualità (Dabrowski *et al.*, 2014).

Superare da un lato la logica di distribuzione di sforzi e risorse “a pioggia”, prassi frequente quando si tratta di aree critiche e marginalizzate, nei confronti delle quali l'assistenzialismo indifferenziato spesso prevale. Ma rifuggire al contempo le barriere di un approccio per settori, che imponga specifici obiettivi in materia ad esempio di sanità, sviluppo o mobilità, con il rischio di perdere lo sguardo d'insieme (D'Orazio, 2012).

Si decide perciò di finanziare un progetto, una strategia complessiva in grado di traguardare un più ampio obiettivo di rilancio per uno specifico territorio e la sua comunità.

Con questo obiettivo, a partire dal 2015, lo Stato attraverso la sua emanazione del Comitato Tecnico Aree Interne, congiuntamente con Regioni e Province Autonome, ha proceduto con l'individuazione di numerose “aree progetto”. Si è così attuato un ingente sforzo di *governance* multi-livello che ha dato forma ad un vero e proprio processo di pianificazione territoriale, sulla scorta della metodologia definita in sede di *Accordo di Partenariato*.

A partire cioè dall'analisi di una serie di indicatori statistici appositamente costruiti per le aree candidate con l'obiettivo di valutare omogeneità morfologica e socio-economica, il grado di sofferenza demografica, presenza e qualità *leadership* locale, la capacità di immaginare traiettorie di sviluppo integrate e tradurle in progetti di sviluppo, nonché il livello di collaborazione e associazionismo intercomunale e grazie al contributo essenziale delle Regioni, capaci di ascoltare ed analizzare più da vicino le dinamiche locali, sono state individuate potenziali aree e relativi *relevant stakeholders* territoriali.

È seguita dunque una fase di ascolto delle istanze del territorio attraverso i *Forum* di Rieti ed Orvieto, tenutisi tra il 2013 e il 2014, in cui le vere e proprie candidature sono state formalizzate. Tale *step* risulta essere cruciale non solo in questi termini, ma soprattutto per quanto concerne la responsabilizzazione dei soggetti territoriali, delle amministrazioni e dunque delle comunità coinvolte nella progettualità. Sin dalle prime fasi infatti viene ricercato un coinvolgimento diretto degli attori locali sulle cui spalle ricadrà poi il ruolo di implementare e stabilizzare gli obiettivi di lungo periodo della strategia.

È questo il momento in cui viene redatto il *Rapporto di istruttoria del Comitato Tecnico Aree Interne* che sancisce la selezione dell'area, con relativa delibera regionale e presa d'atto da parte dell'area stessa, nonché la nomina del referente tecnico e del sindaco referente.

In questo fruttuoso momento di scambio ed interazione sono state progressivamente “aggiustate” le perimetrazioni delle aree, al fine di accordare le esigenze espresse alle diverse scale. Ne è risultato un ventaglio iniziale di 68 aree, poi integrate da 4 ulteriori aree (espresse dalla Puglia, che ne aveva indicata inizialmente solo una, e dall'Abruzzo che ha individuato un'ulteriore area in corrispondenza del cratere legato ai recenti eventi sismici).

Ne emerge un mosaico di 72 aree pilota, per un totale di 1077 comuni e 2 072 718 abitanti.

Una Strategia che, dunque, nella sua prima fase interessa circa il 13% delle municipalità italiane, ma solo il 3% della popolazione.

Ancora una volta, anche un rapido sguardo a tali valori fa emergere con drammaticità il tema della rappresentatività dei piccoli comuni (Bartolini, 2015), in cui a fronte dell'elevata complessità di coinvolgere più di mille comuni (circa uno su quattro di quelli classificati come appartenenti a potenziali aree interne), solo una minima parte della popolazione che vive tale condizione di perifericità viene coinvolta.

Nel dettaglio, ogni area è poi costituita in media da 15 municipalità e conta circa 30 000 abitanti.

Il primo passo è costituito dalla redazione della *Bozza di Strategia*, una prima proposta degli obiettivi che l'area pilota intende perseguire e delle azioni con cui intende farlo operativamente, che viene sottoposta al vaglio dell'amministrazione regionale nonché del Comitato Tecnico.

Tale proposta prende le mosse da un'analisi che la stessa area compie a partire da un *set* di 80 indicatori forniti dal Comitato Tecnico al fine di fornire un apparato conoscitivo condiviso, adeguato e standardizzato che permetta ai singoli territori di elaborare una propria strategia non solo in ragione delle esigenze e delle priorità percepite, ma anche di carenze fattuali riscontrabili in relazione al contesto delle altre aree interne, ma anche al riferimento regionale e nazionale in materia di istruzione, mobilità, sanità, sviluppo e struttura amministrativa.

È poi il medesimo *dataset*, il cosiddetto *Open kit aree interne*, a guidare poi le fasi di misurazione e monitoraggio. Tale griglia rappresenta in un certo senso l'elemento oggettivo con cui si intende mediare la percezione locale del territorio al fine di garantire adeguate possibilità di analisi e confronto lungo tutte le fasi della progettualità (IRPET, 2020).

Ancora una volta emerge con forza la volontà di implementare una metodologia multi-livello, in cui le istanze, le aspettative e i bisogni delle comunità locali vengono indirizzati, valutati e monitorati da una regia centrale che supporta i soggetti sul territorio e agisce nell'ottica di ottimizzare l'uso delle risorse impiegate e predisporre strumenti per capitalizzare tale esperienza anche con riferimento ad ulteriori contesti.

L'idea guida contenuta nella *Bozza di Strategia* prende poi maggiore corpo con la redazione del *Preliminare alla definizione della Strategia d'Area*. Tale documento rappresenta in un certo senso una dichiarazione di intenti da parte dei sindaci dell'area, in quanto deve indicare la traiettoria che si intende seguire, i risultati attesi, le azioni ed i tempi per conseguirli, nonché una prima valutazione di come ripartire le risorse rese disponibili dalla strategia.

In questa fase, Regioni e Comitato Tecnico si limitano a prendere atto dell'avvio del successivo momento di co-progettazione delle iniziative. Le linee d'azione individuate fin qui, infatti, assumono successivamente concretezza nella cruciale attività di animazione e co-progettazione che segue, con l'individuazione ed il coinvolgimento dei soggetti che, a vario titolo, possono contribuire all'implementazione delle singole iniziative. Si tratta di un approccio innovativo alla coesione territoriale, che mira a supportare un significativo *empowerment e capacity building* della comunità locale che possa sfociare in un maggiore senso di partecipazione e appartenenza (Lo

Presti *et al.*, 2019), premessa fondamentale per la buona riuscita ed il consolidamento delle azioni sul territorio (Arzeni e Storti, 2021).

Tale momento si sostanzia nella realizzazione di campagne di *scouting* e di *focus group*, in grado di far emergere le potenzialità dei territori, nell'intento di comprendere come rimuovere quegli ostacoli che frenano il pieno dispiegarsi delle loro forze e garantire il pieno esercizio dei più basilari diritti di cittadinanza, come sancito dall'articolo 3 della Costituzione Italiana.

L'approccio *place-based* della Strategia emerge quindi con forza. Il coinvolgimento dei soggetti attivi sul territorio sin dalle prime fasi di disegno di azioni ed interventi, permette da un lato di valorizzare competenze ed esperienze già maturate nell'ambito di tali contesti, ma, al contempo, soprattutto per mezzo dei *focus group* di far altresì emergere quali possono essere gli aspetti carenti e critici da cercare al di fuori dell'area, magari anche ricorrendo ad ibridazioni con buone pratiche già implementate altrove.

Ne discende la fase di co-progettazione degli interventi, frutto dello scambio e dell'interazione reciproca tra i soggetti locali che portano avanti le istanze puntuali delle comunità e i livelli di governance sovra-territoriale che le inseriscono nell'ambito di un più ampio *framework* dato dalle strategie di coesione territoriale e di rilancio e sviluppo di tali aree in coerenza con le linee che, parallelamente, vengono implementate "nell'altra Italia", quella delle città e della costa (Evangelista, 2019).

Una volta definiti gli obiettivi che la proposta locale di Strategia intende perseguire ed individuate le azioni con cui dar loro seguito sul territorio, in accordo e coerenza con il *set* di indicatori atti a supportare la valutazione di risultati attesi e conseguiti, il passo conclusivo ed al tempo stesso di avvio della concreta azione sul territorio è rappresentato dalla stipula dell'*Accordo di Programma Quadro* (APQ).

È questo di fatto il momento in cui l'intesa tra i diversi livelli di *governance* coinvolti prende corpo, in cui la Strategia elaborata dal Ministero a livello Nazionale, le linee di sviluppo regionali e le locali iniziative di rilancio della singola Area di Progetto confluiscono concretamente in un programma di azione organico e strutturato.

Si tratta infatti di uno strumento attuativo di cooperazione interistituzionale (*ex lege* 662/1996) attraverso cui Regioni, Enti Locali e Amministrazioni centrali assumono gli impegni vincolanti per la realizzazione degli obiettivi definiti dalla Strategia.

Le premesse e gli allegati all'Accordo di programma quadro ne costituiscono parte integrante e sostanziale. In particolare, gli allegati sono rappresentati dalla Strategia d'Area, dal programma degli interventi, che contiene l'insieme degli interventi finanziati e che a sua volta si articola relazioni tec-

niche e piano finanziario per annualità e dall'elenco degli interventi cantierabili.

Tale documentazione permette di fatto di inquadrare le iniziative locali secondo la seguente struttura:

- attività e interventi da realizzare;
- tempi e modalità di attuazione;
- soggetti responsabili e relativi impegni;
- risorse e copertura finanziaria;
- meccanismi di riprogrammazione delle economie;
- modalità di trasferimento delle risorse;
- sistema di gestione e controllo e monitoraggio.

L'accento posto sulla definizione di meccanismi di *governance* multi-livello è senza dubbio uno dei tratti distintivi di tale iniziativa, una delle evidenti tracce di arginare quegli "effetti collaterali" che spesso le strategie di sviluppo regionale hanno generato (Casula, 2022). Il rischio connesso all'implementazione di progettualità a forte regia locale si è spesso concretizzato in una valorizzazione di specificità puntuali in senso assoluto rispetto al più ampio contesto territoriale, incapaci di per sé di far scorgere il più ampio palinsesto identitario, di far emergere quelle radici che per molto tempo sono rimaste nascoste. In questo senso, appare di particolare rilevanza registrare come le esperienze di particolare successo nella recente storia delle iniziative di sviluppo locale e regionale in Europa possano essere connotate da alcuni elementi ricorrenti. Sulla scorta del modello di *learning regions* (Morgan, 1997), le progettualità sono state plasmate in ragione di tecnologie e saper fare storicamente radicati non solo all'interno delle imprese ma anche nei territori. In questa direzione, è stato possibile perseguire l'integrazione dei sistemi produttivi, facendo della co-localizzazione un significativo vantaggio competitivo a supporto di dinamiche a rete di gestione, collaborazione ed assistenza. Ciò è stato solitamente possibile grazie alla presenza di istituzioni ed amministrazioni capaci di orientare e coordinare la comunità locale, canalizzandone sforzi ed interessi sulla base del comune riconoscimento della centralità del territorio e dei valori di cui esso è fiero. Comuni sono spesso anche le istanze che ne hanno guidato l'azione nella proposta di Strategia d'Area (Conti e Salone, 2012):

- l'esigenza di infrastrutture di comunicazione adeguate, il miglioramento delle condizioni di accessibilità interna ed esterna delle diverse aree;
- il supporto allo sviluppo locale, all'insegna di flessibilità e diversificazione;

- l'avvio di iniziative di valorizzazione e *marketing* urbano e territoriale;
- il ripensamento dell'*asset* di servizi, strutture ed attrezzatura a supporto dei processi di riconversione della base produttiva;
- lo sviluppo di percorsi di formazione continua della forza lavoro;
- il miglioramento della qualità ambientale;
- la mitigazione dei fenomeni di marginalizzazione ed esclusione sociale;
- la necessità di calamitare finanziamenti comunitari.

Sono simili *input* ad avere informato lo slancio per la definizione delle diverse Strategie d'Area, con lo scopo primario di dare lettura condivisa delle dinamiche territoriali identitarie, delle modalità di interazione tra soggetti e realtà locali e di liberarle attraverso azioni organiche ed integrate, in grado di attivare soggetti pubblici e privati afferenti a diversi settori e campi di azione, riconoscendo dunque quelle *territorialità attive*, dotate di una specifica organizzazione e capaci di autorappresentarsi, e la cui identità è l'esito di un progetto che può generare valore aggiunto territoriale. Dal punto di vista istituzionale, questo tipo di politiche si collocano nel solco tracciato *in primis* dal *World Bank Report on Reshaping Economic Geography* e dalle relazioni dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico sul *New Rural Paradigm Policies and Governance*, miranti a migliorare le *performances* territoriali e ridurre i fenomeni di esclusione e marginalizzazione sociale. La direzione che si indica è quella di *policies place-based e multi-level*, sviluppate attorno alle specificità locali e territoriali, sia dal punto di vista del patrimonio e delle risorse naturali e materiali, sia dalle dinamiche e relazioni materiali e non di luoghi e persone.

È proprio a discendere da questa considerazione che emerge un ulteriore tratto distintivo della SNAI. Regioni (ed in questo caso Aree) che vengono così connotate ed individuate, in cui sono l'identità stratificata, il patrimonio consolidato, le dinamiche materiali ed immateriali a plasmare un'idea di sviluppo e futuro, prescindono ed in qualche modo superano le rigide compartimentazioni amministrative.

In un'ottica in cui sono i sistemi territoriali e non le realtà amministrativamente perimetrate l'unità di intervento, la SNAI si pone come una sorta di grimaldello per scardinare la tradizionale impostazione delle politiche di sviluppo e *welfare*, costituisce una sorta di "deroga istituzionalizzata" per poter superare confini percepiti ormai più come limite che come opportunità. Le unità amministrative cedono il passo a sistemi complessi, in cui il territorio assume i connotati di un palinsesto sociale in cui si creano condizioni condivise e comuni, configurate in modo favorevole allo sviluppo locale, in cui