

RUGGIERO DIPACE, MARINA D'ORSOGNA,
LOREDANA GIANI, ANNARITA IACOPINO¹

Coesione e sviluppo territoriale: valorizzazione delle aree interne e prospettiva macroregionale

SOMMARIO: 1. La dimensione dinamica della pianificazione e il carattere funzionale del territorio. – 2. La dimensione territoriale della politica di coesione europea. – 3. La dimensione macroregionale della politica di coesione. – 4. La Strategia macroregionale Adriatico Ionica (EUSAIR). – 5. Le aree interne da problema a opportunità per la crescita del Paese.

1. – Le riflessioni di Enrico Follieri contenute nel volume del 1986 «Contributo allo studio sulla dinamica della pianificazione urbanistica» evocano, in maniera del tutto innovativa in relazione al periodo in cui il lavoro vede la luce, una idea di pianificazione territoriale che è andata affermandosi nel tempo negli studi più avanzati sul tema e che si basa sulla necessità di governare la complessità degli interessi che insistono su quel determinato territorio. Un'idea che verrà ripresa nello scritto del 1999 «Rigidità e elasticità degli strumenti di pianificazione generale» in cui Follieri critica la struttura rigida degli strumenti di pianificazione e il forte ruolo gerarchico tra i piani, che non consentono alla pianificazione l'effettivo raggiungimento degli interessi della comunità, non riuscendosi ad adattare alle esigenze del territorio e ad assicurare la composizione dei diversi interessi che su di esso insistono.

La soluzione individuata nello scritto del 1999 si fonda sulla elasticità del contenuto degli strumenti urbanistici e in particolare del Piano regolatore generale, che diventa «strutturale», e dunque strumento centrale per una gestione strategica del territorio: «Il piano strutturale definisce le in-

¹ Sebbene siano il frutto di una riflessione condivisa sulle tematiche, i paragrafi di cui al presente scritto sono così distribuiti: par. 1 Prof.ssa Loredana Giani; par. 2, Dott.ssa Annarita Iacopino; par. 3 Prof.ssa Loredana Giani; par. 4, Prof.ssa Marina D'Orsogna; par. 5, Prof. Ruggiero Dipace.

dicazioni strategiche del territorio comunale, quali discendono dal Piano territoriale di coordinamento provinciale, integrati con gli indirizzi di sviluppo espressi dalla comunità locale e si articola in una serie di previsioni programmatiche e di parametri da rispettare in unità territoriali organiche ed elementari».

Una ricostruzione che evoca il carattere funzionale del «territorio»³ in senso sia come luogo sul quale insiste e converge la maggior parte delle attività umane a valenza economica e, dunque, come oggetto di studi posti al crocevia della pianificazione urbanistica e delle sue capacità di rispondere adeguatamente al farsi delle dinamiche socio-economiche⁴, sia come depositario di caratteri distintivi che chiedono di non essere schiacciati e cancellati da una disciplina uniforme⁵, quando una simile uniformità non sia giustificata dal rispetto dei principi fondamentali ed indivisibili del sistema, ma risulti coerente soltanto ad un obiettivo di semplificazione. Una impostazione complessa che pone al centro della ricostruzione il territorio, non come destinatario passivo della programmazione, ma come motore, cuore, principio di essa. E così veniamo posti di fronte al problema della «ragionevolezza» delle differenziazioni, secondo una logica, sul piano della programmazione, che viene dal basso, e cioè una programmazione espressione delle esigenze manifestate dal territorio che si fa esso stesso promotore delle iniziative per il suo sviluppo «sostenibile». Dunque, una ricostruzione che anticipa, con la grande sensibilità giuridica che connota gli scritti di Enrico Follieri, una visione della programmazione territoriale che, come si dirà nelle prossime pagine, ora ha trovato ampio spazio.

Rispetto al primo profilo non si può non ricordare che il «territorio», una volta autonomizzato dallo schema concettuale tradizionale che lo considerava come componente dei diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Enti locali), ha assunto una propria autonomia, divenendo il sostrato del sistema economico. Si pensi già solo alle questioni che gravi-

³ Sul punto la dottrina è assai ampia. Per tutti sia consentito rinviare agli approfondimenti di M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2007; C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, 2005.

⁴ P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e cambiamento economico*, Bologna, 2006.

⁵ Cfr. M. DUCATO, *L'imperturbabile stabilità dei servizi pubblici e l'irresistibile forza dell'ente pubblico*, in *Munus*, 2012, 505 ss.; L. VANDELLI, *Il federalismo alla prova: le regioni tra uniformità e differenziazione*, in www.astridonline.it, 9 marzo 2012; Id., *La riforma degli enti locali in Italia nel contesto della crisi economica*, in AA.Vv., *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica*, Madrid, 2012, 157 ss.; Id., *Prospettive del regionalismo nel quadro della crisi economica*, in *Regionalismo federalismo tra passato, presente e futuro*, Foligno, 2013, 59 ss.

tano attorno ai profili proprietari e gestori, tutti interconnessi con gli aspetti legati all'uso del territorio, e dunque alla sua pianificazione, funzionale non solo ad un corretto (e sostenibile) uso dello stesso, ma, cogliendo l'evoluzione che il concetto di sostenibilità ha avuto, ad un suo «equilibrato sviluppo», risultando il sistema delle infrastrutture quale snodo nevralgico per la crescita economica e sociale dei territori interessati, e dunque delle collettività che su di essi insistono⁵.

Questa coesistenza concettuale tra territorio e rilevanza economica dello stesso palesa inedite relazioni e conosce plurime declinazioni che mettono in evidenza ora il problema della concorrenzialità ordinamentale (quella che una parte della dottrina definisce in termini di *competitiveness*), ora quello della a-spazialità dei processi economici rispetto alla «statualità» del fenomeno giuridico, ora quello dei complessi processi di *government* e di *governance* che presiedono alla organizzazione e gestione dei servizi, fortemente condizionati dalla configurazione delle delimitazioni amministrative.

In questa prospettiva in cui il territorio emerge nella duplice valenza prima richiamata, si inserisce a pieno titolo la politica di coesione dell'UE, e soprattutto la sua evoluzione resa più evidente dal ripensamento del sistema dei fondi strutturali, poiché essa dimostra come, anche nel sistema che, più di altri, è stato influenzato nella sua genesi dalla scelta di un principio sistemico di natura competitiva, l'acquisizione di una dimensione politica ha portato alla graduale consapevolezza dell'inevitabilità di una valorizzazione e garanzia della dimensione territoriale e sociale. Un sistema in cui il ripensamento del sistema normativo ha quale oggetto proprio la dimensione della cooperazione amministrativa che valorizza e riscopre il ruolo delle amministrazioni e dei diversi livelli di governo come motori dello sviluppo della comunità nella prospettiva di una crescita sostenibile.

⁵ S. CASSESE, *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, in *Gior. dir. amm.*, 1997, 1075 ss. il quale evidenziava che «i grandi servizi pubblici nazionali (quello della energia elettrica, quello delle telecomunicazioni, quello del trasporto ferroviario, quello del gas) sono, con il territorio, in un *duplice* rapporto, che può essere così sintetizzato: lo debbono servire e se ne debbono servire. In altre e meno concise parole, questo rapporto è biunivoco: da un lato i servizi pubblici a rete hanno per scopo essenziale di fornire utilità a collettività stanziate sul territorio; dall'altro essi debbono attraversare il territorio senza barriere, se si vuole che adempiano il loro compito essenziale... essi sono in un rapporto di implicazione reciproca: in tanto i servizi pubblici a rete possono servire tutte le collettività stanziate sul territorio, in quanto essi possono usare il territorio, senza essere impediti da vincoli o barriere posti da uno o da altro ente esponenziale della collettività».

⁶ M. GNES, *La scelta del diritto: concorrenza tra ordinamenti, arbitraggi, diritto comune europeo*, Milano, 2004. Sul punto sia consentito rinviare alle riflessioni svolte in *Globalizzazione, concorrenza intersistemica e garanzia dei diritti sociali*, in *Discorsi interrati. Il pensiero di Giovanni Marongiu dieci anni dopo*, a cura di P. Galeone, D. Morana, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche «Vittorio Bachelet», Roma, 2014, 123 ss.

2. - Alla base della politica di coesione dell'UE vi è l'idea di un progresso basato su una «solidarietà funzionale alla prosperità economica e alla riduzione delle disuguaglianze sociali»⁷ che coglie le tre dimensioni, sociale, economica e territoriale⁸, che sono emerse nel corso dell'evoluzione del sistema europeo e che implicano necessariamente che si accantonino l'idea di una politica finalizzata esclusivamente alla redistribuzione economica, fondata sulle logiche del mercato, in favore di una logica che pone al centro lo sviluppo economico e sociale dei territori, nella prospettiva della «sostenibilità».

In questa prospettiva, la coesione opera come autorevolmente sottolineato⁹, quale fattore di aggregazione tra i territori in tutti i livelli di governo e di azione pubblica, veicolando risorse in favore dello sviluppo o per finalità comunque collegate agli obiettivi specifici della coesione stessa: la promozione, la valorizzazione e la tutela di interessi propri di specifiche comunità territoriali o di singoli gruppi organizzati.

O, ancora, per finalità addirittura più ampie, che coincidono con gli obiettivi strategici dell'Unione, come del resto emerge dalla lettura dell'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito TFUE), in cui viene sottolineata la centralità della politica di coesione che si traduce, poi, nella sua capacità di incidere sia sulle politiche economiche dei singoli Stati membri sia, ed anzi soprattutto, sull'elaborazione e l'attuazione di tutte le politiche dell'Unione Europea e la rende parte fondamentale della programmazione strategica dell'Unione Europea.

Ed è proprio in attuazione di questa idea di coesione che l'UE ha creato un sistema pluralista e policentrico, basato su una particolare idea di territorio, che supera il significato tradizionale dello spazio fisico, es-

sendo declinato, di volta in volta, sulla base di obiettivi, programmi, piani, progetti e temi specifici e, di conseguenza, in un ambito geografico, localitico-relazionale, zonale, funzionale ed etico.

In questa prospettiva, in cui il regolamento pubblico è finalizzato a promuovere e finanziare interventi di rilevanza sociale, è maturato, all'interno della dimensione europea, e conseguentemente all'interno di quella nazionale, un ripensamento dello stesso ruolo delle autorità pubbliche e della prospettiva da cui l'obiettivo finale della politica è perseguito.

In particolare, si è assistito all'abbandono dell'approccio tradizionale ai finanziamenti dell'UE, a favore di una prospettiva *bottom-up* che si sposta dalla dimensione locale e mira a promuovere e rafforzare la capacità di costruzione dei territori. Lo sforzo richiesto ai livelli istituzionali interessati è quello di sviluppare strumenti di coordinamento e politiche di cooperazione interistituzionale che garantiscano, appunto, il migliore utilizzo possibile delle risorse in risposta ai fabbisogni manifestati dai singoli territori. E in effetti, proprio per l'ampiezza degli interventi, gli strumenti finanziari a sostegno della politica di coesione economica sociale e territoriale sono molteplici e di natura diversa (fondi a finalità strutturale; Banca europea per gli investimenti nonché, dice l'art. 175 TFUE, «gli altri strumenti finanziari esistenti»), presentano diversi criteri di operatività e un diverso profilo di rischio (si pensi al c.d. Piano Juncker). Caratteristiche che lungi dal costituire un limite costituiscono un valore aggiunto poiché consentono alle diverse fonti di finanziamento essere complementari ed integrarsi tra loro.

In questa diversa prospettiva si è reso necessario procedere anche a un ripensamento degli stessi modelli di cooperazione tra Istituzioni, Regioni e tra Paesi, (*multilevel governance*¹⁰, strategie macro-regionali) al fine di garantire una ottimizzazione nell'uso delle risorse. E proprio l'adozione di questi nuovi modelli, anzi, costituisce una precondizione per assicurare il coordinamento, la sinergia e la complementarità tra le fonti di finanziamento (europee e nazionali). Cooperazione cui risulta speculare l'adozione di forme di coordinamento¹¹, nonché delle modalità di attuazione del coordinamento, al fine di evitare, da una parte la duplicazione degli obiettivi e degli interventi finanziabili, e, dall'altra parte, l'impossibilità di

¹⁰ Sui modelli di *governance* multilivello nelle strategie macroregionali ed in particolare nella strategia macroregionale adriatico ionica, v. M. D'ORSOGNA, *EU/SAJR Strategy Multilevel Governance and Territorial Cooperation*, a cura di M. D'ORSOGNA, Napoli, 2016, ed in particolare i contributi di L. GIANI e G. SCACCIA.

¹¹ Sul coordinamento amministrativo sia consentito richiamare, *ex multis*, V. BACCHILET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica*, Milano, 1957; ID., *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, 630 ss.; G. BERTI, *Il coordinamento, parola simbolo tra gerarchia ed equidistribuzione*, in *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, a cura di G. Amato, G. Marongiu, Bologna, 1982, 31 ss.; I. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012.

anziare interventi strategici o innovativi perché non «conformi», non in linea con gli obiettivi di quel determinato fondo o programma.

3. – Nella prospettiva indicata nel paragrafo precedente assume un ruolo centrale importanza la strategia Macroregionale dell'Unione Europea e mira a sviluppare strumenti innovativi per integrare lo sviluppo equo e sostenibile di determinati territori (anche extra UE) pre-individualizzati che presentano caratteristiche comuni¹², proprio muovendo dalla considerazione del territorio nella prospettiva indicata in apertura che presenta molti tratti in comune con quella posta da Enrico Follieri a base della sua ricostruzione.

L'idea di fondo, che si coglie con facilità se si abbandona la visione tradizionale fondata su un accentuato localismo, è quella di sviluppare un approccio integrato – vero valore aggiunto dell'intera operazione, come ha sottolineato la Commissione nel 2009 – garantito dalla incentivazione di azione collettiva, cioè da progetti di intervento sulle singole aree interessate nei quali si integrano diversi attori, diverse politiche e diversi fondi, anche perché, è bene chiarirlo sin d'ora, la Macroregione non è destinataria di finanziamenti autonomi¹³, ma è una strategia che mira ad integrare, all'interno di una progettazione complessa, i diversi fondi esistenti.

In questa prospettiva si colgono, dunque, i principali piani sui quali l'integrazione si fonda. Il primo, territoriale/istituzionale, donde la necessità non solo di una integrazione nei documenti strategici, di programmazione e finanziari di ciascuno Stato membro degli obiettivi della Macroregione, ma di garantire un livello di cooperazione tra le Regioni, e gli Stati membri (e non), che vi partecipano teso ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi predefiniti attraverso azioni che sono rivolte non solo all'interno, ma anche all'esterno del proprio territorio. Il secondo contestico/metodologico, si da evitare settorializzazioni in favore di un approccio trasversale, naturale presupposto logico della stessa strategia della

¹² Sulle strategie macroregionali v. P. GARGIULO, *Le Macroregioni nel contesto delle politiche dell'Unione Europea: le specificità della strategia macroregionale adriatico ionica (EU-ADR)*, in *L'Europa del XXI secolo. Il futuro dell'Unione Europea tra convergenze politiche e integrazione socio-economica*, a cura di A. Ciccarelli, T. Forcellese, Napoli, 2015, 225 ss. Cfr., altresì, P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in *La coesione politico-territoriale*, cit., 9 ss., spec. 14 ss.; nello stesso volume A.L. TARANTINO, *La strategia UE per la creazione di macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale*, 101 ss.

¹³ Nella *Relazione sulla governance della strategia macroregionale* [COM (2004) 284] è espressamente previsto che «una migliore governance delle strategie macroregionali non significa nuovi fondi o nuove istituzioni. Essa dovrebbe invece puntare su un uso intelligente delle risorse esistenti».

Macroregione si fonda sul coordinamento delle diverse politiche e risorse finanziarie.

Del resto, un approccio integrato non è concettualmente compatibile con la suddivisione in compartimenti, anche sotto il profilo dei livelli di governo coinvolti e degli attori istituzionali. A tale ultimo proposito, va detto che l'Unione Europea, sulla scia dei principi fissati dal Libro Bianco del 2001 sulla *multilevel governance*, e dei documenti successivi, anche nell'ambito della strategia macroregionale prevede che vengano coinvolti tutti i livelli di governo, nel rispetto delle rispettive competenze¹⁴.

La Macroregione rappresenta, dunque, uno strumento di coordinamento della politica di coesione che ha la funzione di razionalizzare, per i territori in essa coinvolti, l'utilizzo delle risorse finanziarie e, si potrebbe dire, «costringendo» i territori stessi a formulare politiche comuni di sviluppo senza necessità di regolamentazioni aggiuntive o speciali. È per questa ragione che la sua istituzione non determina la necessità di prevedere nuove strutture/istituzioni, di introdurre nuove discipline, di avere fondi «dedicati»: compito della Macroregione è coordinare i fondi esistenti, finalizzandoli a beneficio dei territori in essa ricompresi e, dunque, dello sviluppo dell'intera macro-area, anche attraverso azioni specifiche tese a sviluppare una *capacity building* atta a costruire progetti partecipati con la cooperazione dei diversi livelli istituzionali e privati interessati. Quel *consensus building* e quella cooperazione interistituzionale su cui la stessa *governance* deve poggiare¹⁵.

La Macroregione propone un approccio cooperativo «tra Paesi che condividono una parte importante della loro storia e geografias», anche non necessariamente appartenenti all'Unione, come nel caso della strategia *Euro-Adriatic*, che interessa i paesi che affacciano sui mari Adriatico e Ionio, che si pone come evoluzione organizzativa della stessa politica di coesione economica e sociale dell'Unione, comportando un ripensamento dell'intera *governance* del complesso sistema ultra-regionale e ultra-statale, connesso e coerente con le altre strategie, in quanto fondato essenzialmente sulla progettualità, seguendo un approccio *place-based*. Dunque, una diversa prospettiva in cui lo «sviluppo sostenibile» dei territori muove dalla considerazione delle esigenze che essi esprimono, spesso comuni ad altre aree, e diviene obiettivo perseguibile attraverso una maggiore sinergia tra i finanziamenti esistenti e tra le diverse realtà istituzionali presenti sul territorio, e dunque una migliore applicazione delle regole esistenti, leggendo in positivo la regola dei tre no.

¹⁴ Cfr. *Relazione sulla governance delle strategie macroregionali*, cit.

¹⁵ Cfr. Libro bianco della Commissione 2001/C 287/01.

4. – L'approccio cooperativo è evidente laddove si analizza l'impianto che la Commissione Europea ha posto a fondamento della Macroregione Adriatico-Ionica (EUSAIR)¹⁶.

La filosofia della strategia macroregionale, infatti, si basa sulla centralità dell'idea progettuale, che consente l'accesso alle risorse finanziarie esistenti: un progetto, creato per rispondere ad un reale bisogno di comunità e territori, che funge da attrattore di partner e risorse, per attuare lo sviluppo di capacità dei territori in una prospettiva di *governance multilivello*. Ciò che dunque è essenziale per il raggiungimento dell'obiettivo è che gli «attori» siano in grado di allineare le risorse finanziarie esistenti ed incoraggiare iniziative congiunte di progetto che intercettino le politiche e i programmi di cooperazione dell'UE di interesse per la strategia. In tal modo, il territorio ed i cittadini potranno essere coinvolti nella pianificazione (logica *place-based*) e le risorse organizzative potranno essere utilizzate in modo più efficiente nella misura in cui tutti gli stakeholder verranno coinvolti nella *governance* del progetto.

Il quadro delineato rende evidente il ruolo centrale che assume la rete, formale e informale, dei partner istituzionali della strategia Eusair e degli altri soggetti coinvolti nella *governance* delle risorse finanziarie, poiché è la rete che deve fornire gli strumenti per consentire quella pianificazione che nasce dal basso, come evoluzione della *governance* multilivello e che sostituisce l'elemento veramente innovativo delle strategie macroregionali. All'interno della rete di queste relazioni, infatti, il progetto viene di volta in volta costruito e vengono individuate le modalità di *governance*.

In questa prospettiva gli ambiti primari di intervento sono: la definizione di una *leadership politica* e la *definizione della sua titolarità* in modo da avere una chiara definizione dell'orientamento generale, delle priorità, conseguentemente, delle decisioni fondamentali, in modo da abbandonare gradualmente il modello attualmente in vigore che conta sugli input derivanti dalla Commissione; il *coordinamento*; l'*attuazione* quotidiana della strategia.

In relazione al primo punto, la Commissione europea suggerisce la sistematizzazione delle «riunioni ministeriali» individuate come buone prassi in altre strategie, attribuendo funzione strategica ai ministeri che ospitano il punto di contatto nazionale e si individuano i diversi passaggi che dovrebbero essere fatti dai singoli partners istituzionali nazionali per la implementazione della buona prassi.

Quanto al coordinamento, in base alle esperienze esistenti, viene individuata quale buona prassi la istituzione di «una piattaforma di coordinamento nazionale che raggruppa le parti interessate a livello nazionale/re-

¹⁶ Per un'analisi della strategia e dei suoi pilastri, sia consentito richiamare M. D'Orsogna, *EUSAIR Strategy. Multilevel Governance and Territorial Cooperation*, cit.

regionale per agevolare le fasi di attuazione», e la creazione di «un gruppo ad alto livello» in cui far convergere i rappresentanti (punti di contatto nazionali) dei paesi parti della strategia al fine di «garantire più attivamente la coerenza tra strategie macroregionali e le azioni e gli obiettivi generali dell'UE» condividendo «le buone pratiche su questioni quali la *governance*, la definizione di obiettivi e indicatori, il monitoraggio e la valutazione, nonché la sensibilizzazione dell'opinione pubblica». Gli strumenti prioritari per il coordinamento vengono individuati nei programmi di cooperazione transnazionale e INTERACT.

Con riferimento all'attuazione, il suo fulcro viene individuato negli esperti tematici e nei gruppi direttivi i cui compiti sono sommariamente individuati nel «facilitare l'elaborazione e la realizzazione di iniziative e progetti, definire indicatori e obiettivi, rafforzare le connessioni con i corrispondenti programmi di finanziamento, quali i fondi strutturali e d'investimento europei, Orizzonte 2020, LIFE e COSME, nonché partecipare ai comitati di programma».

E in questa prospettiva ovviamente assume un ruolo centrale proprio la *capacity building* declinata prevalentemente con riferimento ai singoli pilastri in modo da garantire lo sviluppo di forme di cooperazione e condivisione di *best practices* tra i paesi parti della strategia, operando, dunque, non solo a livello esecutivo, ma anche a livello di programmazione e pianificazione degli interventi da porre in essere per la realizzazione della strategia nonché di sviluppo delle competenze anche individuali (intercettando, così, anche profili che riguardano l'istruzione, il *life-long learning*, ecc.).

Si intercetta, così, il duplice piano di intervento, istituzionale e individuale, che comprende programmi di sviluppo delle capacità del capitale umano, scientifico, tecnologico, organizzativo e finanziario finalizzato essenzialmente a creare le condizioni per l'implementazione delle scelte di policy che richiedono, come si è detto, un approccio diverso, fondato essenzialmente sulla progettualità e che seguono, come si è anticipato, un approccio *place-based*, già adottato nella programmazione 2014-2020 proprio nel sottolineare l'importanza del livello locale nelle politiche di coesione introduce la formula dei partenariati locali (SLTP – CLLD e FIF), costruiti sul metodo LEADER, individuandoli quali strumenti cardine di *governance* sub-regionale.

5. – Sulla scia di questa nuova prospettiva, in Italia è stata adottata la Strategia nazionale per le aree interne (di seguito SNAI) volta a migliorare e promuovere la crescita dei territori interni del nostro Paese che si trovano a serio rischio di spopolamento¹⁷. Si tratta di una nuova politica

¹⁷ In www.agenziacoesione.gov, nonché la più recente *Relazione annuale sulla strategia nazionale per le aree interne*, 2018. Tale documento pone in evidenza che la Strategia Na-

integrata che l'Italia ha messo in atto nel periodo di programmazione 2014-2020. La strategia è uno degli esempi più interessanti per garantire, nel contesto europeo, l'obiettivo della coesione territoriale, sia in termini di contenuti che di obiettivi.

Le aree interne consistono in luoghi spesso marginalizzati dai processi di urbanizzazione e industrializzazione che hanno caratterizzato lo sviluppo economico del nostro Paese dal primo dopoguerra¹⁸. Si tratta di quei luoghi caratterizzati dall'abbandono che costituiscono le «terre d'osso» lontane dalla «polpa» rappresentata dai territori di sviluppo economico e sociale¹⁹. Sono aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ma nel contempo ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione. Vive in queste aree circa un quarto della popolazione italiana, si tratta, infatti, di una porzione di territorio che supera il sessanta per cento di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila comuni. Una parte rilevante delle aree interne ha subito gradualmente, dal secondo dopoguerra, un processo di marginalizzazione segnato dal calo della popolazione; dalla riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio; dall'offerta locale calante di servizi pubblici e privati. I processi di deterioramento di questi territori comportano, inoltre, ingenti costi sociali per l'intera nazione, quali il dissesto idrogeologico e il degrado del patrimonio culturale e paesaggistico.

La nuova politica relativa alle aree interne si propone di superare le precedenti logiche dell'assistenzialismo per individuare nuove linee di sviluppo di questi territori a partire dal riassetto istituzionale, al pagamento dei servizi ecosistemici, alla sostenibilità ambientale, allo sviluppo dei servizi essenziali come trasporti, scuole, presidi sanitari. Il punto qualificante della Strategia delle aree interne è proprio quello di essere nazionale e, quindi, quella che si potrebbe definire la rigenerazione territoriale acqui-

zionale, coordinata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla quale partecipano Ministeri, Regioni e la Provincia Autonoma di Trento, si pone gli obiettivi di: intercettare e rimuovere ostacoli ai fenomeni già in atto di innovazione produttiva, sociale e amministrativa; costruire una visione condivisa di prospettiva di vita in questi territori; piegare le politiche settoriali fondamentali (scuola-salute-mobilità-rete) alle esigenze/opportunità di queste terre (anziché sussidi e deroghe); individuare idee/proposte/soluzioni attraverso processi partecipati (pubblico-privato-sociale), governati dallo Stato; documentare obiettivi e risultati attraverso indicatori rilevabili e resi pubblici in formato open, discutendoli attraverso esercizi di monitoraggio attivo e partecipato. Quindi la Strategia ha il duplice obiettivo di migliorare la quantità e qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzano il patrimonio naturale e culturale delle aree interne del Paese, puntando sulla rinascita delle filiere produttive locali e sulla promozione di nuove filiere.

¹⁸ M. MARCHETTI, S. PANUNZI, R. PAZZAGLI, *Aree Interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, a cura di M. Marchetti, S. Panunzi, R. Pazzagli, Soveria Mannelli, 2017.

¹⁹ M. ROSSI DORIA, *Dieci anni di politica agraria*, Bari, 1958.

sta inevitabilmente una dimensione strategica. Se l'impulso viene dall'alto, però, le comunità locali dovranno essere capaci, valorizzando la loro progettualità di individuare gli interventi più idonei in considerazione delle loro specificità. Tale strategia utilizza la leva finanziaria e la programmazione dei fondi comunitari disponibili per tutte le regioni del paese, combinati con la previsione di apposite risorse a livello nazionale. Con tali mezzi si vuole raggiungere l'obiettivo di migliorare la vita delle persone attraverso crescita e inclusione sociale e si tende, nel contempo, a rendere le aree interne maggiormente attrattive e competitive implementando uno sviluppo sostenibile del territorio e valorizzando i beni e servizi ambientali.

Le aree di intervento della strategia per una valorizzazione delle aree interne sono: la tutela del territorio, la valorizzazione delle risorse naturali culturali e turismo sostenibile, i sistemi agro-alimentari, risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile, saper fare e artigianato.

Ma tali obiettivi non si potranno raggiungere se non si affiancherà a essi l'adeguamento dei servizi essenziali di salute, istruzione e mobilità²⁰. Infatti, la scarsa accessibilità ai servizi di base, oggi considerati in Europa servizi che identificano il diritto di cittadinanza, riduce grandemente il benessere della popolazione locale residente e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui – anche dei nuovi potenziali residenti.

Questi problemi sono direttamente collegati al tema dello spopolamento, che ne è al contempo conseguenza e causa, poiché in epoca di contenimento della spesa pubblica, l'offerta di servizi pubblici è spesso modulata sul dato numerico degli utenti di riferimento.

Per il raggiungimento degli obiettivi posti dalla Strategia nazionale sulle aree interne è essenziale lo sviluppo razionale ed efficiente dei servizi nelle aree a c.d. domanda debole. Nella sostanza, occorre creare adeguati strumenti per superare l'inevitabile fossato che rende non appetibile l'area interna. L'attenzione delle politiche di sviluppo delle reti di servizi in generale deve essere rivolta non solo alle grandi reti ma anche a quelle che si possono definire le microreti per evitare che la perifericità delle aree interne si tramuti in assoluta marginalità.

Tale tema può essere declinato con riferimento a tutte le categorie di servizi che gli enti pubblici devono assicurare sul territorio: infrastrutture, trasporti, energia, digitalizzazione, servizi socio sanitari, servizi giudiziari, scuola e offerta di istruzione.

Questa politica si applica a tutte le regioni e macro aree in Italia e mira a contribuire alla ripresa economica e sociale del Paese, alla creazione di posti di lavoro, alla promozione dell'inclusione sociale e a invertire il de-

²⁰ Sul punto si permetta di rinviare a L. CORAZZA, R. DIPACE, *La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile*, in *Aree Interne*, a cura di M. Marchetti, S. Panunzi, R. Pazzagli, cit., 81.

clino demografico delle aree interne, in termini di dimensioni della popolazione e profilo di età. Il processo di implementazione si basa su precedenti esperienze di sviluppo locale in Italia, ed è sostenuto da tutti i principali fondi UE, oltre a finanziamenti dedicati previsti dalla Legge di Stabilità (fondi nazionali). Sulla base degli obiettivi della Strategia, l'intervento, che coinvolge 72 aree, opera a livello multigovernativo e intereceta i contributi dei vari fondi europei disponibili e degli interventi ordinari di comuni, regioni e amministrazioni centrali. L'obiettivo della SNAI è incoraggiare la creazione e/o il consolidamento di forme integrate di governo dei servizi pubblici municipali locali che rispettano le caratteristiche territoriali, la dimensione delle entità coinvolte e le esigenze espresse dallo stato di attuazione della Strategia nelle singole aree. Da questa prospettiva, l'accordo di partenariato, ossia l'atto fondamentale della SNAI, stabilisce che i comuni sono «le unità di base per il processo decisionale politico e come aggregazioni di comuni adiacenti, i sistemi intermunicipali locali forniscono lo spazio istituzionale per la produzione di servizi e l'implementazione del progetto di sviluppo». La gestione associata di funzioni e servizi fondamentali è, infatti, un prerequisito essenziale della strategia di sviluppo.

Un recente e importante tassello per la realizzazione della politica relativa alle aree interne è rappresentato dalla legge 8 ottobre 2017, 158 che reca «misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni». La nuova normativa si concentra, infatti, sulla rigenerazione dei piccoli borghi in cui il fenomeno del degrado coincide in larga parte con quello dello spopolamento. Lo scopo della normativa è quello di favorire l'insediamento in queste realtà territoriali nonché di incentivarne l'afflusso turistico attraverso misure di miglioramento della qualità dei servizi e della qualità della vita.

La legge riconosce che l'insediamento nei piccoli comuni costituisce anche una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni. Tale normativa prevede tra gli strumenti per raggiungere gli obiettivi citati la creazione di centri multifunzionali per la prestazione di una pluralità di servizi in materia ambientale, sociale, energetica, scolastica, postale, artigianale, turistica, commerciale, di comunicazione e di sicurezza, nonché per lo svolgimento di attività di volontariato e associazionismo culturale. La normativa individua le finalità che dovranno avere i progetti presentati dai comuni per la valorizzazione dei territori. Tra questi si prevede che i progetti possano favorire il coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati; il miglioramento della dotazione infrastrutturale secondo criteri di sostenibilità ambientale; la valorizzazione delle filiere locali della *green economy*; il miglioramento della qualità di vita della popolazione, nonché del tessuto sociale e am-

biendale del territorio di riferimento; l'impatto socio-economico degli interventi, con particolare riferimento agli incrementi occupazionali.

Sono, inoltre, previste norme riguardanti specificamente la riqualificazione dei centri storici attraverso interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana, nel rispetto delle tipologie costruttive e delle strutture originarie, attraverso gli strumenti a tale fine previsti dalla vigente normativa statale e regionale in materia.

La visione strategica degli interventi di rigenerazione dei piccoli comuni è assicurata dalla previsione normativa di «Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni» (art. 3, comma 2) che definisce le modalità per la presentazione dei progetti da parte delle amministrazioni comunali, nonché quelle per la selezione, attraverso bandi pubblici, dei progetti medesimi da parte della Presidenza del Consiglio²¹. I progetti selezionati, usufruiranno dei finanziamenti derivanti dall'istituzione del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni. Come è possibile rilevare anche nel caso del piano sui piccoli comuni, così come nel caso della SNAI, la visione strategica a livello centrale funge da stimolo per l'attivazione di iniziative da parte dei piccoli comuni facenti parte di territori disagiati.

Da queste considerazioni emerge che il territorio deve considerarsi risorsa per lo sviluppo sia delle comunità urbane sia di quelle collocate in aree spopolate e interne del nostro Paese. Occorre, quindi, intendere il territorio come risorsa strategica per lo sviluppo, tanto più preziosa in quanto portatrice di specificità, di qualità e di differenze, tutti valori sempre più apprezzati e ricercati dall'economia e dalla cultura della nostra epoca²². La dimensione locale dello sviluppo del territorio porta a riflettere su un punto che è decisivo anche nella prospettiva della rigenerazione delle aree interne ossia quello dei mutamenti dei modelli di sviluppo che devono necessariamente differenziarsi rispetto a quanto è accaduto dal dopoguerra sino a oggi e che si caratterizzano per essere legati essenzialmente alla concentrazione della popolazione in poche aree urbane car-

²¹ Occorre rilevare che criteri individuati dalla legge per il finanziamento dei progetti sono in alcune parti consonanti con le finalità degli interventi di rigenerazione i quanto tendono al superamento delle situazioni di degrado e al miglioramento della qualità della vita dei cittadini. Si tratta, infatti di: capacità e modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico attraverso il concorso degli investimenti privati; miglioramento della dotazione infrastrutturale secondo criteri di sostenibilità ambientale e mediante l'applicazione di protocolli internazionali di qualità ambientale; valorizzazione delle filiere locali della *green economy*; miglioramento della qualità di vita della popolazione, nonché del tessuto sociale e ambientale del territorio di riferimento; impatto socio-economico degli interventi, con particolare riferimento agli incrementi occupazionali.

²² A. CLEMENTI, *Territorio. Una risorsa per lo sviluppo*, in *www.treccani.it*, 2010.

sando fenomeni di ipertrofica urbanizzazione. Ciò anche perché l'evoluzione tecnologica, la rete globale, la società della conoscenza stanno rendendo sempre meno indispensabile la stabilizzazione presso i grandi agglomerati urbani agevolando, al contrario, le possibilità di fornire servizi e prestazioni lavorative al di fuori dei tradizionali luoghi di lavoro (sul punto saranno di sicuro rilievo le innovazioni in materia di lavoro «agile» o *smartworking*). Nell'economia contemporanea fattori quali la qualità, la flessibilità e l'innovazione acquisteranno un valore sempre più significativo accanto a quelli dei costi che un'impresa deve assumersi. Questo comporta conseguenze sia sugli insediamenti urbani che dovranno ridisegnarsi avendo di mira il tema della qualità sia per i territori fino a questo momento abbandonati che hanno una importante occasione di sviluppo. Il tendenziale primato dei flussi sui luoghi può comportare, quindi, l'emergere nuove forme di spazialità nella società e nelle economie contemporanee²³.

Questo certamente non significa che i luoghi tradizionali della produzione e del consumo stiano necessariamente entrando in crisi, ma certamente accanto a questi luoghi che hanno caratterizzato le rivoluzioni industriali a cavallo del secolo scorso, la prospettiva è quella dell'affiancarsi di una nuova territorialità in corrispondenza con il formarsi di una diversa struttura sociale – la *network society* – che genera legami innovativi di appartenenza immateriale e che al tempo stesso permette di sperimentare un'inusitata condizione di libertà individuale²⁴. Tale profondo mutamento in atto può e, anzi, deve comportare un mutamento delle politiche pubbliche in relazione allo sviluppo urbano e locale. La strada forse non è più quella di redistribuire le poche risorse con l'obiettivo di garantire l'omogeneità delle condizioni, riducendo i divari tra aree forti e aree svantaggiate, le nuove politiche sono volte soprattutto a esaltare le potenzialità specifiche dei territori urbani e locali. Se produttività bloccata e crescente esclusione sociale e l'abbandono di aree sempre più cospicue del nostro territorio sono i punti di debolezza della società italiana, è con la rigenerazione dei territori che si riuscirà a costruire una strategia di rilancio dello sviluppo attraverso un insieme coordinato di misure strategiche ed interventi puntuali, anche provenienti dalle comunità locali.

²³ A. CLEMENTI, *op. cit.* Del resto, come osserva Enzo Rullani, «il territorio non è sparito per caso: al suo posto l'economia dell'Ottocento ha messo il mercato e quella del Novecento il potere dell'organizzazione fordista. Se stiamo riscoprendo oggi il territorio, è perché mercato e organizzazione non bastano più per governare la complessità con cui abbiamo a che fare» (in *La città infinita*, 2004, 92).

²⁴ Z. BAUMAN, *Modernità Liquida*, Bari, ed. 2018; M. CASTELLS, *La città delle reti*, Milano, 2003.