

UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA E SCIENZE POLITICHE,
ECONOMICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN SOCIETÀ' E
SVILUPPO LOCALE

TESI DI LAUREA

Le aree interne. Quali strategie per quale futuro?

Relatore:

Chiar.mo Prof. Bruno Cattero

Correlatore:

Chiar.mo Prof. Giorgio Barberis

Candidata:

Paola Merlo

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

Indice

Introduzione	3
Capitolo 1 - Tra “l’osso e la polpa”: i territori dei margini	7
1.1 La grande trasformazione territoriale dell’Italia.	7
1.2 Lo svuotamento delle “terre alte” tra passato e segnali di futuro.	9
1.3 Divari territoriali in Europa: le <i>inner peripheries</i>	12
Capitolo 2 - I territori al centro	15
2.1 Valorizzare l’identità dei luoghi.....	15
2.2 L’evoluzione delle politiche per lo sviluppo locale.	17
2.3 Le condizioni per lo sviluppo locale: l’importanza del capitale sociale.	20
2.4 Competitività e coesione in UE.....	22
Capitolo 3 - La Strategia Nazionale per le Aree Interne (Snai) nel contesto delle politiche di sviluppo e coesione	24
3.1 L’approccio <i>place-based</i> allo sviluppo locale.....	24
3.2 Come nasce l’idea di una Strategia Nazionale per le Aree Interne del Paese.	27
3.3 La mappa delle aree interne e l’individuazione delle aree progetto.	30
3.4 Gli obiettivi della Strategia e le sue principali innovazioni.	35
Capitolo 4 - La messa a terra delle strategie e la valutazione degli interventi	37
4.1 L’associazionismo comunale: requisito fondamentale della Snai.	37
4.2 L’importanza della co-progettazione nella programmazione degli interventi.	40
4.3 La teoria e gli strumenti di <i>policy</i> alla prova dei fatti.	43
4.4 Alcune esperienze pratiche: l’attuazione della Snai in Piemonte e Liguria.	46
Capitolo 5 - Pratiche innovative per lo sviluppo locale	52
5.1 Guardando al futuro: la Snai come politica-metodo.	52
5.2 Forme di innovazione sociale generate dalla Strategia.	55
5.3 La digitalizzazione contro i divari.....	58
5.4 Il ruolo della scuola nel contrastare forme di disuguaglianza sociale e territoriale.	60
Capitolo 6 – Forme di impresa capaci di rispondere ai bisogni primari della comunità. Uno studio di caso	64
6.1 Le cooperative di comunità come iniziative di innovazione sociale.....	64
6.2 Le caratteristiche principali di questa particolare forma di impresa.	67
6.3 La “Cooperativa di comunità di Carrosio”.....	72
Conclusioni	79
Bibliografia	85
Sitografia.....	92

Introduzione

Le aree interne hanno tutte storie straordinarie, ma la storia straordinaria del loro possibile futuro è ciò che deve stare al centro, usando e rigenerando le antiche storie [...]

I luoghi con maggiori speranze sono quelli in cui i cittadini intravedono un futuro, costruito con l'orgoglio di una rigenerazione dell'identità precedente.

(Fabrizio Barca)¹

Le aree interne² sono quei territori, in prevalenza montani, significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali. Sono quegli spazi in cui la popolazione ha prospettive di occupazione più modeste e un regime di vita più basso rispetto alla media urbana.

Luoghi dove si concentrano diversi tipi di diseguaglianze che creano fenomeni di deprivazione multipla: «diseguaglianze economiche (redditi, patrimoni e ricchezza), diseguaglianze sociali e nell'accesso alle infrastrutture fondamentali della cittadinanza (istruzione, salute e mobilità), ma anche diseguaglianze di riconoscimento, le più sottili ma non per questo meno importanti» (Barbera, 2018).

«Tutto il nostro Paese è innervato da questa sorta di infrastruttura territoriale fatta di spazi ritenuti marginali: dal complesso sistema delle valli e delle montagne alpine ai variegati territori della dorsale appenninica, dalle aree arroccate delle grandi isole mediterranee, fino ai fondivalle e distretti spesso toccati da incipienti segnali di crisi. Sommandoli tutti, ammontano a più dei due terzi dell'intero territorio italiano sul quale vive quasi un quarto della popolazione totale» (De Rossi, 2020, 7).

¹ Fabrizio Barca (Torino, 8 marzo 1954) è un economista e politico italiano, esperto di politiche di sviluppo territoriale. È stato presidente del Comitato per le politiche territoriali dell'OCSE dal 1999 al 2006 e ha ricoperto la carica di Ministro per la coesione territoriale del governo Monti, dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013. Nel 2009 ha realizzato per la Commissione europea il rapporto indipendente sulle politiche di coesione "An Agenda for a reformed cohesion policy". (Fonte: Wikipedia).

² La definizione di "aree interne" si deve all'economista agrario Manlio Rossi Doria (1982): osservando le geografie dello sviluppo meridionale sul finire degli anni sessanta, definì in questo modo quelle parti del Mezzogiorno (montagna, ma anche alcuni ambiti collinari e le zone delle colture estensive) lontane dai poli della crescita (il litorale, i terreni delle colture arborate). Condizioni analoghe si registravano, secondo Rossi Doria, anche in contesti centro-settentrionali.

Data la varietà dei territori che rientrano nella definizione di aree interne, questo elaborato si focalizza principalmente sulle dinamiche che coinvolgono i borghi di montagna e medio-alta collina, ormai animati in modo inerziale e residuale da abitanti prevalentemente anziani e visitati a intermittenza da proprietari di seconde case che risiedono altrove. Sono territori caratterizzati da uno spopolamento di lunga durata causato da molteplici fattori: l'abbandono da parte dei giovani, l'invecchiamento della popolazione, la decrescita economica, la riduzione dell'occupazione, la decadenza del patrimonio paesaggistico e culturale, la friabilità degli equilibri agro-forestali e idrogeologici a cui si aggiungono, in anni recenti, l'arretramento delle forme tradizionali di *welfare* (servizi, ospedali, scuole), l'aggravamento delle condizioni di accessibilità e mobilità, il divario digitale e l'assenza di politiche di innovazione. I disagi che i residenti si trovano ad affrontare nella vita quotidiana spingono sempre più persone a trasferirsi a fondovalle e questo indebolisce ulteriormente la capacità di risposta del sistema locale.

Nonostante la contrazione progressiva di questi territori continui ad accentuare le disuguaglianze e a rendere più complesso l'esercizio dei diritti di cittadinanza, la tematica delle aree interne, sia a livello nazionale che regionale, non è mai stata molto presa in considerazione. Infatti, la politica tende ad intervenire su questi territori in maniera residuale, compensativa, se non addirittura esclusivamente emergenziale in occasione di calamità naturali. Inoltre, la difficoltà ad amministrare questi territori, dovuta alla debole rappresentatività politica e alla scarsità di risorse umane, mai superata nonostante da un decennio siano state imposte a livello regionale forme di gestione associata di servizi, fa sì che ci si concentri prevalentemente su iniziative puntuali quando invece servirebbero delle politiche strutturali (Tantillo, 2023).

La questione delle aree interne è anche un problema nazionale: la crisi dei territori marginali si è tradotta nell'esborso di ingenti risorse economiche per la collettività per far fronte al dissesto idrogeologico e all'avanzata del bosco. Tra i costi generali, inoltre, vanno annoverati quelli indiretti: l'abbandono del patrimonio architettonico rurale e il sottoutilizzo delle risorse naturali come le energie rinnovabili.

Il futuro sostenibile dell'Italia dipende molto da queste aree che devono essere protagoniste di un nuovo progetto territoriale per il Paese. Dalla rinascita dei territori dipende infatti la capacità del sistema Italia di vincere le sfide della competitività, della concorrenza e della declinazione di una globalizzazione dal volto umano che faccia sì che sui territori non si ripercuota solo un lato negativo della modernizzazione attualmente in corso (Barbera, 2022).

La fase pandemica ha messo ulteriormente in evidenza il problema del riequilibrio demografico e l'urgenza di superare la dicotomia tra aree che si spopolano e dove spariscono i servizi e aree che invece risultano congestionate, inquinate e dove comunque si assiste al peggioramento della qualità dei servizi per l'eccessiva pressione su di essi.

La crisi delle città e delle pianure, e del modello di sviluppo da loro incarnato, libera una visione inedita su questi territori: «se è vero che le fragilità e gli arretramenti continuano a persistere e talvolta a riprodursi e incrementarsi, è al contempo anche evidente come, per la prima volta, questi territori inizino a essere visti non più solo come un problema, ma anche come un'opportunità. Una percezione diversa che nasce da plurimi fattori e fenomeni: il rilievo assunto dai temi del riassetto idro-geo-morfologico e dalla messa in sicurezza del territorio, che trova nelle aree interne del Paese uno dei luoghi di maggiore criticità, ma anche - e forse soprattutto - una profonda metamorfosi culturale, esito di un lungo processo di incubazione durato decenni, che attraverso un'inversione dello sguardo porta ad attribuire a questi territori valenze simboliche e valori d'uso del tutto nuovi, trasformandoli in spazi di opportunità e di potenziale progetto di futuro» (De Rossi, 2020, 5).

Un ribaltamento del pregiudizio che vede negli spazi urbani il luogo esclusivo del dinamismo e dell'innovazione, attribuendo ai territori di margine i valori, o disvalori, della fissità, dell'immutabilità, della custodia delle tradizioni. Luoghi tutt'al più destinati alla fruizione e al consumo di risorse naturali, storiche, paesaggistiche, patrimoniali, ma privi di valenze produttive in senso proprio. Questo cambiamento di prospettiva è quindi atto che ha valore progettante e serve a liberare risorse e opportunità fino a oggi non colte e abilitate.

Lungi dall'essere solo territori intrappolati nel giogo dell'inerzia, possono giocare un ruolo inedito di luoghi che trainano, puntando sulla valorizzazione delle risorse ambientali e culturali (paesaggi, artigianato, prodotti agroalimentari di valore, imprese di eccellenza nel *Made in Italy*, patrimonio artistico), sperimentando buone pratiche di *governance*, nuovi modelli di vita e nuove esperienze socio-economiche nel segno della sostenibilità, anche sfruttando la recente enfasi post-pandemica sulla qualità della vita e le forme dell'abitare.

Tuttavia, per invertire il *trend* demografico negativo, attrarre o far rimanere le persone, soprattutto i giovani, risulta fondamentale offrire alle popolazioni la motivazione per voler continuare a vivere in questi luoghi, o addirittura per andarci ad abitare o riabitare. La qualità della vita, intesa come la piena possibilità di fruire dei diritti di cittadinanza, è decisiva per la

scelta di restare o abbandonare i territori. Si vive nelle aree interne se si ha un lavoro, ma anche se si ha accesso a un presidio sanitario, a una scuola adeguata per i propri figli e se si può fruire delle reti.

Partendo da questa premessa, la domanda di ricerca cui intende rispondere questo elaborato è la seguente: quali politiche e azioni possono essere implementate e messe in atto per garantire ai cittadini di queste aree effettive opportunità di godere di servizi civili di base, invertire il *trend* di rarefazione demografica e, nel contempo, riattivare economie locali e occasioni di lavoro al fine della rigenerazione delle comunità locali?

In modo specifico, il primo capitolo analizza le caratteristiche e l'impatto dei divari territoriali in Italia e in Europa; il secondo capitolo teorizza il concetto di sviluppo locale e si sofferma sulle politiche avviate alla scala europea, a partire dalla Politica di Coesione Territoriale; il terzo introduce le strategie più recenti che hanno cercato di arginare la marginalità alla scala nazionale, fra tutte la Strategia Nazionale per le Aree Interne (Snai) di cui, nel quarto capitolo, viene analizzata implementazione e applicazione sul territorio, mettendone in luce potenzialità e limiti.

Il quinto capitolo passa dall'analisi delle politiche alla sperimentazione di pratiche di riattivazione e rigenerazione dei luoghi, esplorando il ruolo degli "innovatori sociali" nella costruzione di nuove forme di *welfare* comunitario.

Infine, nel sesto capitolo viene presentato uno studio di caso relativo al processo di genesi, attualmente in corso, di una cooperativa di comunità a Carrosio, un piccolo comune della provincia di Alessandria, finalizzata a riattivare servizi fondamentali a favore degli abitanti. Amministratori e società civile di questo comune hanno avviato una profonda riflessione sulle strategie per arginare il fenomeno dello spopolamento e individuare la rotta verso uno sviluppo armonico e sostenibile: un esempio di come i soggetti attivi sul territorio possano agire per trovare una risposta concreta alla domanda di ricerca posta nell'elaborato.

Capitolo 1 - Tra “l’osso e la polpa”: i territori dei margini

1.1 La grande trasformazione territoriale dell’Italia.

“L’osso e la polpa”: con questa efficace metafora è descritta la configurazione territoriale del nostro Paese; una rappresentazione plastica dei divari che si aprono tra i territori dell’“osso”, estesi dal sistema complesso di valli e montagne alpine alla dorsale appenninica, e la “polpa” delle pianure più sviluppate. L’espressione si deve al già citato Manlio Rossi Doria, che la conia nel 1958 per suggerire in modo efficace le profonde polarizzazioni socio-economiche ulteriormente amplificate in pieno *boom* post-bellico, che disegnano un’Italia a due velocità (Pazzagli, 2015).

«Ne deriva l’immagine di un Paese segnato dai divari, di una configurazione territoriale nazionale che, lungi dall’essere squisitamente urbana, è in realtà solcata da diversi territori del margine» (Graziano, 2021, 79).

L’Italia è un Paese precocemente urbanizzato attraverso una rete di piccole, medie e grandi città che, dopo una fase di stabilizzazione tra metà Cinquecento e metà Ottocento, nei primi anni post-unitari ha conosciuto una progressiva dinamica di ridisegno delle sue gerarchie urbane e di ulteriore e ancor più concentrata urbanizzazione. Un insieme straordinario di forze ha disarticolato un sistema secolare di equilibri. Due fattori risultano fondamentali: da un lato lo sviluppo di una nuova rete infrastrutturale che ha privilegiato le direttrici di fondovalle e di costa, già interessate da operazioni di riordino idraulico e bonifica, rispetto a terre alte, aree interne e tracciati di crinale e di mezza costa; dall’altro un diseguale sviluppo industriale che, a partire dagli anni ottanta dell’Ottocento, si è concentrato più in alcune città che in altre, ad esempio nelle città del pedemonte padano più che in quelle della “bassa”, in quelle portuali e costiere e di alcuni nodi ferroviari interni nel centro e nel sud più che in altri centri interni. Successivamente, le dinamiche di urbanizzazione hanno intrapreso una decisa accelerazione, per effetto di una sempre più consistente migrazione rurale.

In una prima fase, la crescita ha investito quasi tutti i centri della rete urbana, risultando

tuttavia proporzionale alla loro dimensione. La classe operaia a lungo è stata “con un piede nella fabbrica e un altro nella terra”, legata alla stagionalità delle attività produttive delle aziende, soprattutto tessili, che si coniugava con quella del lavoro nei campi. Con il consolidamento dell’economia capitalista il lavoro diventa stabile, si incrementa la sua domanda da parte delle imprese e insieme a esso lo sviluppo dei centri urbani, in costante crescita, che richiamano popolazione montana in maniera stabile e continua. Sul finire degli anni quaranta del Novecento riprende l’emigrazione transnazionale e, alle tradizionali mete dell’Argentina, del Brasile e degli Stati Uniti, si aggiungono quelle del Canada e dell’Australia. Anche la “vecchia emigrazione” in Europa conosce una ripresa di massa, diretta alle miniere di carbone del Belgio, ma anche alle fabbriche in espansione della Germania o della Svizzera ed è, contrariamente al passato, un’emigrazione sempre più permanente (Nucifora, 2020, 117-121).

La grande inchiesta promossa nel 1935 dal Comitato per la geografia del consiglio nazionale delle ricerche e dell’Istituto nazionale di economia agraria “Lo spopolamento montano in Italia. Indagine geografico-economico-agraria” rappresenta un caposaldo, in termini di presa di coscienza collettiva sulla contrazione progressiva di questi territori alimentata da flussi migratori sempre più consistenti, un patrimonio abitativo abbandonato al degrado e dove le disuguaglianze si fanno più esasperate e i diritti di cittadinanza diventano più complessi da esercitare (Broccolini, 2019).

Agli inizi degli anni cinquanta, con l’accelerazione del processo di produzione su vasta scala di beni di consumo di massa, il sistema territoriale e urbano si restringe vertiginosamente attraverso un processo imponente di mobilitazione di risorse umane, tecniche, finanziarie verso il triangolo industriale (Torino, Genova, Milano, esteso ai poli del nord-est e ad alcune città costiere del sud).

In particolare, «l’attivazione di processi di crescita convergente a partire da poli trainanti, identificati con aree fortemente industrializzate in cui localizzare delle industrie giudicate motrici, trascina in modo repentino mondi contadini arcaici nella modernizzazione accelerata» (Graziano, 2021, 82).

Lo sviluppo dell’urbanesimo, i nuovi redditi industriali e del terziario, gli *standard* più avanzati dei servizi, la facile mobilità delle pianure, lo stesso immaginario che lo sviluppo capitalista è in grado di produrre per alcuni decenni, svuota letteralmente le aree di altura, le zone più isolate e appartate, i centri fuori dai grandi flussi di uomini, merci, servizi. Le

imponenti migrazioni interne determinano una forte dicotomia fra le aree origine di flussi migratori e le aree di destinazione.

«Dalle campagne e dai piccoli centri dell'arco alpino prima e in seguito dall'appennino e dal mezzogiorno, il modello metropolitano che si costituisce rapidamente come “città fabbrica” marginalizza la collina, la montagna, il sud e, in generale, rende periferico e dipendente il ricco reticolo urbano storico, relegandolo al ruolo turistico e museale» (Magnani, 206, 35).

La forte crescita economica e demografica si accompagna a grandi sommovimenti che investono tutto il Paese con la nascita, o l'accentuazione, di squilibri economici, sociali, territoriali e anche, sempre più manifestamente, ambientali (prelievo delle risorse, crescita della motorizzazione, aumento dell'inquinamento, consumo dei suoli). Negli anni del *boom* economico il consumo di suolo è l'effetto più evidente, con la massiccia cementificazione dei paesaggi periurbani e costieri e la densissima edificazione e infrastrutturazione degli spazi periurbani rurali e naturali. Molte sono le conseguenze sull'ambiente circostante: dalla progressiva impermeabilizzazione di estese porzioni di suolo, alla crescente instabilità dei versanti urbanizzati, alla irreggimentazione capillare delle acque interne accompagnata da una sistematica cementificazione degli alvei, alla distruzione di aree umide costiere. L'impatto idrogeologico dell'appesantimento infrastrutturale unito all'abbandono rurale produce oggi periodici eventi catastrofici di frequenza crescente. Mentre la “polpa” sorregge il peso della grande trasformazione, “l'osso”, le terre alte, ormai spopolate, soffrono il crollo demografico e l'abbandono dovuto alla fine delle secolari cure prestate dalle comunità insediate attraverso le pratiche agroforestali (Nucifora, 2020, 119-120).

1.2 Lo svuotamento delle “terre alte” tra passato e segnali di futuro.

Il tema delle disuguaglianze territoriali è da tempo al centro del dibattito nazionale sullo sviluppo sostenibile. Le dinamiche consolidate di spopolamento e abbandono dei quadri di vita tradizionali riconducibili già alla prima fase di modernizzazione post-unitaria, le forti migrazioni interne che caratterizzano i decenni successivi al secondo conflitto mondiale, ma anche la recente crisi economica post-2008 e l'accelerazione della competizione tra territori, col primato di alcune regioni dinamiche e città metropolitane attrattive, hanno determinato «una

sorta di “*metrofilia*”: l’attenzione esclusiva per le grandi città, viste come le uniche entità capaci di giocare un ruolo nei processi di competizione internazionale e la parallela scomparsa dei territori, dei luoghi, dello spazio» (De Rossi, 2020, 7).

Un modello di civilizzazione che svuota la montagna e rende marginale la collina. Un destino al quale riescono a sottrarsi solo alcune terre alte che conoscono, già dalla fine dell'Ottocento, un sempre più significativo sviluppo turistico e altre che sopravvivono grazie a una crescente mobilità di lavoro dei propri abitanti verso le industrie e i servizi di fondovalle e pedemonte a esse prossimi. Se, pertanto, in questi casi i vecchi insediamenti continuano a essere abitati, appare comunque sempre più generalizzato l'abbandono dei suoli utilizzati per le attività agropastorali, dei boschi cedui e di una minuta sistemazione idraulico-forestale che ne ha reso possibile l’uso e il consolidamento.

Il paesaggio di collina e di montagna, relevantissimo sia per estensione che per storia, viene abbandonato e sottoposto al degrado ambientale e sociale. L'attrazione è, infatti, esercitata dai poli di industrializzazione sostanzialmente di pianura.

Negli ultimi due decenni del XX secolo, con la rinuncia delle politiche *keynesiane* di governo delle economie e l’avvento del liberismo si impone anche in Italia l'ideologia secondo cui i liberi appetiti del mercato devono governare le dinamiche dei territori e gli Stati devono limitarsi a creare le condizioni di vantaggio per i capitali di investimento vaganti per il pianeta che finiscono per dirigersi nelle aree territoriali meglio strutturate e più avanzate, rafforzando così chi è già forte e indebolendo chi è già debole (Bevilacqua, 2020, 120).

«In sostanza il territorio, nella sua accezione complessa integrata di ambiente fisico, ambiente costruito e ambiente antropico, viene semplicemente sepolto, ridotto allo spazio astratto, atemporale dell'economia. Il locale scompare perché scompaiono i luoghi e le identità locali come valori utilizzabili nel modello di sviluppo economico e nella modernizzazione» (Magnani, 2006, 28).

A questo si aggiunga che le politiche pubbliche, a partire dagli anni settanta, hanno dirottato i benefici estratti dalle risorse delle aree interne verso altri territori, spesso con il concorso delle classi dirigenti locali. Ciò è avvenuto soprattutto perché nel trattamento dei problemi delle zone marginali è stato privilegiato il punto di vista dei poli. Così, ad esempio, la condizione di marginalità è stata affrontata con investimenti sulla viabilità che hanno facilitato l’accessibilità delle aree interne da parte degli abitanti dei centri urbani. In questo modo, piuttosto che favorire

il rafforzamento dei servizi essenziali erogati in loco, sono stati resi più raggiungibili servizi localizzati al di fuori delle aree interne, contribuendo così ad incrementare i fenomeni di depauperamento, spopolamento e sfruttamento senza sviluppo (Calvaresi, 2015, 88).

Dalla crisi del 2008 è tuttavia emerso un tratto nuovo rispetto alle più consolidate dinamiche di “svuotamento” e “riempimento” del territorio urbanizzato nel corso del Novecento (dalla campagna alla città, dalle terre alte a quelle basse, dall'interno alla costa). Già dalla fine del secolo scorso, l'Italia conosce una vera e propria crisi delle sue tradizionali egemonie territoriali: i centri, i luoghi in cui in passato era stato attribuito una indiscussa funzione direzionale, non riescono più a legittimare il loro ruolo trainante per l'intero sistema delle economie, delle relazioni sociali, dei valori simbolici. Questa crisi ha trovato una conferma drammatica con la pandemia del covid-19 che ha colpito in modo severo il cuore produttivo e sociale del Paese (Barbera et al., 2018).

Emergono movimenti meno univoci e assai più differenziati, che investono in modo più molecolare il territorio. Innanzitutto, perché si registra qualche inversione di tendenza nelle classiche aree dell'esodo, nelle terre alte, nelle aree interne e nei contesti segnati da una ruralità non scomparsa, ma anche perché si registra qualche parziale indizio di contrazione in quei territori che sono stati al centro dei processi dell'urbanizzazione nei quarant'anni successivi al secondo dopoguerra. La lenta ripresa delle trasformazioni si realizza in un numero di centri sempre più limitato, con Milano che arriva a concentrare, da sola, una quota di investimenti privati e pubblici senza paragoni.

Dinamiche diverse sembrano segnare le campagne e i piccoli centri che avevano conosciuto un forte esodo. Accanto ad abbandoni definitivi, si moltiplicano processi in controtendenza: migrazioni per scelta, per necessità, o di ritorno ripopolano alcune di queste realtà (Lanzani, Zanfi, 2020, 135-136).

In questi territori “altri” da quelli attrattivi e trainanti, un patrimonio carico di valenze storico-documentali, che contiene un forte potenziale, funge da risorsa e da presa per i progetti di famiglie o imprese. Pratiche di innovazione sociale, comunità che accolgono, forme di cittadinanza attiva, nuovi abitanti: grazie a queste soggettività le aree marginali non sono soltanto caratterizzate dalla traiettoria dominante dello spopolamento, dell'abbandono e da spinte regressive sul fronte dell'avanzamento sociale, ma sperimentano contro storie di ripopolamento e rigenerazione la cui forza non è tuttavia facile valutare e di cui comunque va

riconosciuto il carattere non estensivo, ma estremamente selettivo. Molto dipenderà dalla capacità di attivare, nel medio-lungo periodo, azioni progettuali di indirizzo capaci di creare discontinuità rispetto alle dinamiche del passato (Carrosio, 2019,18).

1.3 Divari territoriali in Europa: le *inner peripheries*.

Le più note rappresentazioni del territorio europeo sono quasi sempre incentrate su un modello centro-periferia. Il centro indica i nodi del sistema urbano dove si concentrano i più elevati valori di accessibilità e connettività, la periferia descrivere aree socio-economicamente svantaggiate, caratterizzate da tassi di spopolamento e disconnessione dalle reti globali (Amato et al., 2020, 678).

«Dagli anni 2000, nel dibattito che si è sviluppato a livello di Unione europea, è stata rivolta crescente attenzione alle regioni meno densamente popolate e meno collegate ai centri di offerta dei servizi di interesse generale, definendole con termini quali *inner/interna*, *peripheral/periferica*, *remote/remota*» (Ietri, Pagetti, 2019, 90).

Si possono considerare periferie interne quei territori che, sebbene non periferici dal punto di vista geografico *inner*, sono marginali *peripheral* se paragonate alle *performance* economiche medie delle regioni o macroregioni a cui appartengono. Sono aree che presentano una serie di caratteristiche che le rendono disconnesse dalle reti e dai centri di potere. Le loro basse *performance* economiche non appaiono come condizione strutturale, ma piuttosto congiunturale. Inoltre, le questioni dell'accessibilità che devono affrontare non sembrano essere connesse solo alla disponibilità di infrastrutture, ma anche all'accessibilità a servizi di interesse generale. Nella definizione delle *inner peripheries* si attribuisce importanza a fattori demografici ed economici, complementari alla localizzazione: si tratta, in sostanza, di andare oltre la considerazione della sola distanza o accessibilità alle grandi agglomerazioni urbane.

Emerge il carattere relazionale e dinamico del concetto di perifericità, che scaturisce da questioni di accessibilità a reti, servizi, beni non squisitamente geo-fisiche e/o infrastrutturali e, soprattutto non immutabili nel tempo. Un aspetto cruciale della perifericità interna è connesso alla capacità, propria dei territori, di connettersi con gli ambienti circostanti che non deriva

esclusivamente dalla localizzazione fisico-geografica, ma da quella che è definita come “connettività relazionale”. Questa è legata a una trama variegata di sinergie, reti e flussi, si alimenta delle connessioni e dell'intensità delle relazioni attraverso cui gli attori locali interagiscono fra di loro e su scale differenti, nonché della capacità delle istituzioni, organizzazioni e imprese locali di stabilire legami in territori contigui e alle diverse scale.

Il programma ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) identifica tre principali macro-categorie di perifericità interna sulla base di fattori scatenanti e impatti e, di conseguenza, i possibili interventi:

- aree dotate di scarso potenziale economico situate in un territorio interstiziale rispetto ad aree con alto potenziale in cui il *gap* di connettività è rappresentato dalla distanza, in termini di durata e/o costo del viaggio, dai centri di attività economica. Tale distanza preclude il pieno dispiegamento del potenziale in termini di imprenditorialità, propensione all'innovazione, attivazione e diffusione di flussi di informazione e conoscenza e in generale di crescita economica, riconducibile a un ecosistema imprenditoriale poco reattivo. I correttivi dovrebbero essere orientati da un lato al miglioramento dell'infrastrutturazione delle reti dei trasporti convenzionali, dei sistemi logistici o alla riduzione del costo dei trasporti; dall'altro a favorire gli investimenti nella digitalizzazione e a promuovere nuove forme di mobilità, oltre che a distribuire in modo più equo gli effetti territoriali degli investimenti infrastrutturali che, tradizionalmente, risultano più evidenti nelle aree centrali piuttosto che nelle periferiche. Le politiche, dunque, dovrebbero focalizzarsi sulla valorizzazione e/o costruzione del capitale umano, sociale e istituzionale, favorendo l'accesso ai mercati e alle reti di impresa attraverso strategie innovative (partenariati urbano-rurali, supporto alle piccole imprese ecc.);

- aree sprovviste di sufficienti livelli di accessibilità ai servizi di base come esito sia di una marginalità geografica estrema, sia di cambiamenti nella modalità di erogazione dei servizi, in termini di privatizzazioni, riarticolazioni dei poteri amministrativi o tagli della spesa pubblica. La dimensione cruciale riguarda il soddisfacimento di bisogni di tipo collettivo da cui dipende il benessere sociale, piuttosto che la crescita economica *tout court*. In queste aree, la marginalità in termini di accessibilità ai servizi di base dipende da una localizzazione periferica o da un insediamento sparso storicamente sedimentato, oppure da dinamiche di marginalizzazione che si sono delineate negli anni recenti come esito di mutamenti nella struttura demografica e nei *trend* economici, che hanno contratto l'entità dei servizi erogati e, dunque, incrementato la difficoltà nell'accesso. In questo caso le strategie di superamento della marginalità dovrebbero focalizzarsi sul miglioramento delle modalità di accesso e distribuzione dei servizi su scala

intra-regionale, in particolare attraverso la digitalizzazione dei servizi per superare la marginalità geografica (telemedicina, *e-administration* ecc.), la riorganizzazione dell'erogazione dei servizi, non imputabile esclusivamente alla pubblica amministrazione, ma estendibile al terzo settore, alle imprese sociali e alla stessa comunità locale tramite pratiche di innovazione sociale, la ristrutturazione dei processi di *governance* locale per migliorare le economie di scala e rispondere in modo più efficace alle esigenze locali partendo da una maggiore coerenza tra domanda e offerta di servizi;

- aree totalmente escluse dalle reti economiche principali, che non registrano buone *performance* economiche né sfruttano le possibilità derivanti dalla prossimità funzionale, spesso a causa di strutture di *governance* inadeguate e di scarsa rappresentatività politica. In questo caso la perifericità assume una prospettiva più ampia, incorporando sia dinamiche sociali, che processi di *governance* e *trend* economici che, variamente combinati, producono marginalità. La natura variegata e multi sfaccettata di queste aree, in cui le eredità sociali, le sedimentazioni culturali, le configurazioni storicamente radicate di attori e processi della *governance* territoriali concorrono a delineare un quadro di perifericità, rende necessario individuare una serie di politiche e interventi focalizzati sugli aspetti più intangibili del *milieu* socio-economico, valorizzando le interazioni esogene, consolidando i *network* e attivando il coinvolgimento diretto delle comunità locali nell'individuazione dei bisogni (Graziano, 2021, 47-49).

Capitolo 2 - I territori al centro

2.1 Valorizzare l'identità dei luoghi.

«Per tutta l'epoca storica della modernità, culminata con il fordismo e la produzione di massa, le teorie tradizionali dello sviluppo hanno considerato e utilizzato il territorio in termini sempre più riduttivi, negando il valore delle sue qualità intrinseche: il produttore/consumatore ha preso il posto dell'abitante, il sito del luogo, la ragione economica della ragione storica. Il territorio, da cui l'uomo si è progressivamente liberato considerandolo un insieme di vincoli negativi (ambientali, energetici, climatici, costruttivi, localizzativi, ecc.), è stato trattato come mero supporto tecnico di attività e funzioni economiche, localizzate e organizzate secondo principi sempre più indipendenti da relazioni con il luogo, con le sue qualità ambientali, culturali, identitarie» (Giangrande, 2006/2007, 2).

Questo ha determinato la destrutturazione del territorio o “deterritorializzazione” in:

- paesaggi agrari trasformati in aree edificabili, usati per l'urbanizzazione delle periferie industriali e delle conurbazioni metropolitane, funzionali ai cicli produttivi e riproduttivi della grande fabbrica;
- luoghi montani e collinari relevantissimi per estensione (“l'osso” appenninico e i sistemi pedemontani e collinari prealpini) e per storia (la ricca civilizzazione delle città collinari), che sono stati in gran parte ambientalmente degradati e culturalmente destrutturati dall'abbandono, da modelli insediativi decontestualizzati o ancora dalla localizzazione di funzioni periferiche e nocive del sistema produttivo;
- luoghi di pianura “rasi al suolo” per attrezzare la cosiddetta industria verde che ha trasformato i ricchi e diversificati paesaggi in un “deserto meccanico-chimico”;
- luoghi costieri “mono-funzionalizzati” al piacere del produttore-consumatore massificato, con la cementificazione continua della linea di costa e la svalorizzazione dei paesaggi collinari dell'entroterra.

Per contrastare il processo di deterritorializzazione, l'approccio territorialista³ mette in relazione la sostenibilità con l'attivazione di sistemi di relazione virtuose tra le tre componenti del territorio: ambiente naturale, ambiente costruito e ambiente antropico. La produzione di alta qualità territoriale (e non solo ambientale) è la preconditione della sostenibilità, dal momento che la produzione di territorio è assunta come base della produzione della ricchezza. Il concetto di sostenibilità dello sviluppo è riferito non solo alla riproducibilità delle risorse naturali (sostenibilità ambientale), ma a sistemi complessi e interagenti di valutazioni che riguardano l'organizzazione non gerarchica dei sistemi territoriali e urbani (sostenibilità territoriale), la coerenza dei sistemi produttivi con la valorizzazione del patrimonio territoriale e con lo sviluppo dell'imprenditorialità locale (sostenibilità economica) e la crescita di autogoverno delle società locali (sostenibilità sociale e politica).

L'approccio territorialista intende perseguire tutte queste forme di sostenibilità e assume come elemento chiave della sua azione la promozione di sviluppo locale autosostenibile, dove il termine "locale" mette in evidenza la valorizzazione delle risorse territoriali e l'identità di un luogo, mentre "autosostenibile" indica l'importanza di una ricerca di regole insediative, economiche e politico-sociali produttrici di omeostasi locali e di equilibri di lungo periodo tra ambiente naturale, ambiente costruito e ambiente antropico.

Il vero sviluppo autosostenibile è quello che garantisce contestualmente due cose: da un lato la coesione sociale e dall'altro una riduzione delle disuguaglianze (Idem, 2-3).

Ma, laddove gli abitanti sono espropriati da ogni decisionalità sul proprio territorio, molte azioni di sviluppo economico enfatizzano e usano le risorse locali ambientali, territoriali e umane a fini esogeni, consumandole nella competizione del mercato mondiale, senza soddisfare necessariamente i bisogni degli abitanti. L'approccio territorialista invece intende restituire all'abitante il ruolo attivo di produttore diretto di manufatti e significati, e all'abitare la sua dimensione processuale, come atto: da qui l'importanza delle pratiche di partecipazione, di auto produzione, di auto progettazione e di auto costruzione. Riabilitare e riabitare i luoghi significa che chi li abita debba prendersene cura quotidiana con nuove sapienze ambientali, tecniche e nuove forme di democrazia che sviluppino l'autogoverno delle comunità insediate.

Affinché esistano le relazioni costruttive fra società locale e ambiente in grado di valorizzare

³ «L'approccio territorialista, sviluppato nell'ambito dell'omonima scuola nata all'inizio degli anni '90 è nata all'inizio degli anni '90 in Italia per opera di alcuni docenti e ricercatori di urbanistica e di sociologia, evidenzia come i problemi della sostenibilità dello sviluppo mettano in primo piano la valorizzazione del patrimonio territoriale nelle sue componenti ambientali, urbanistiche, culturali e sociali come elemento fondamentale per la produzione durevole di ricchezza» (Giangrande, 2006/2007, 2).

il patrimonio territoriale occorre che la società locale esista. Dunque il problema di fondo è fare una società locale sufficientemente complessa e articolata da essere in grado di avere cura del proprio ambiente e del proprio territorio.

Tenendo conto di questo obiettivo prioritario, l'approccio territorialista assume come referenti gli abitanti e come fine la promozione della loro capacità di autorganizzazione del territorio, anche in qualità di produttori, e assume valenza strategica in un contesto nel quale la crescita economica non è più sinonimo di crescita di ricchezza e neppure di occupazione, ma è la valorizzazione del patrimonio territoriale che diventa condizione primaria per la produzione della ricchezza (Magnani, 2006, 66).

Il protagonismo dei soggetti locali e la mobilitazione delle risorse del territorio non implicano affatto una sorta di localismo autarchico, al contrario, il protagonismo dei soggetti locali favorisce lo sviluppo di un territorio quando riesce ad attrarre in modo intelligente risorse esterne sia di tipo politico (investimenti pubblici qualificati o risorse per attirare imprese private), sia economico o culturale (legate a decisioni di investimento o di localizzazione di soggetti privati) e quando riesce a cogliere le opportunità che l'allargamento dei mercati offre per nuove strategie di produzione di beni o servizi che valorizzino specifiche competenze e beni comuni, come il patrimonio ambientale e storico-artistico (Triglia, 2005, 6).

È compito delle istituzioni pubbliche garantire un quadro di regole stabili e un insieme di azioni coordinate di lungo periodo per favorire la crescita della società locale e la valorizzazione delle energie positive esistenti sul territorio, quali imprese e soggetti privati, la cui capacità di innovazione e di investimento produttivo risulta fondamentale per dare attuazione a strategie di sviluppo locale (Borghi, 2017, 150).

2.2 L'evoluzione delle politiche per lo sviluppo locale.

A partire dalla seconda metà del secolo scorso, le politiche per lo sviluppo delle aree arretrate sono state concepite come interventi settoriali dello Stato centrale che ridistribuiva le risorse sul territorio.

Il ruolo dello Stato nel governo dei problemi correlati allo sviluppo del territorio si è

radicalmente indebolito negli anni della deindustrializzazione con l'emergere sull'orizzonte internazionale del paradigma neoliberista dello sviluppo e il conseguente allentamento del principio di coesione.

Il declino del fordismo si è accompagnato a modelli di organizzazione produttiva volti alla ricerca di flessibilità e qualità. Rispetto alla fase fordista, in cui prevalevano imprese più autonome dall'ambiente, le economie esterne diventano più importanti e danno un nuovo rilievo al rapporto tra economia e territorio.

La mobilitazione dal basso dei territori è un fenomeno che si è dunque diffuso come reazione alle difficoltà o alla crisi di vecchie forme di industrializzazione e organizzazione economica, in una situazione in cui i tradizionali meccanismi di redistribuzione e le politiche di sviluppo territoriale gestite dal centro si sono indeboliti.

Negli anni novanta e duemila, si è avuta la stagione dei programmi negoziati che, se da un lato ha stimolato una discussione sulle identità locali fondata sull'individuazione di risorse e problemi condivisi, dall'altro ha spesso accentuato la distanza fra "territori forti" (generalmente quelli metropolitani) e "aree deboli" (compagini di comuni montani o rurali) con grandi sperequazioni negli investimenti privi di inquadramento progettuale organico, nell'attribuzione delle dotazioni economiche a bando e nell'efficacia attuativa delle misure. Un esempio importante degli effetti negativi di tale impostazione sui problemi ambientali è dato dalle difficoltà incontrate dai piccoli comuni delle aree montane nella spesa delle risorse pubbliche sulle misure per contrastare il dissesto idrogeologico, la cui efficacia attuativa ha evidenti impatti sui centri urbani e metropolitani di pianura (Nucifora, 2020, 136).

«Dal momento in cui gli effetti negativi dell'espansione della "forma metropoli" nel processo di globalizzazione (omologazione, riduzione delle diversità, centralizzazione dei poteri, distruzione delle risorse ecc.) sono stati riconosciuti tra i principali responsabili della fine della crescita economica, lo sviluppo locale, inteso come riabilitazione delle peculiarità territoriali, diviene centrale nel dibattito sulla sostenibilità dello sviluppo» (Magnani, 2006, 49).

In risposta alla crisi globale del 2008, cambiano profondamente i criteri di valutazione e gli indicatori dello sviluppo stesso (dal PIL a sistemi di parametri qualitativi: bisogni umani fondamentali, democrazia, salute, sicurezza, auto-governo, equilibrio ecologico, identità, spazio collettivo, ecc.). Unione Europea, regioni, municipalità sostengono nuove politiche per lo sviluppo locale che perseguono l'obiettivo esplicito di promuovere un maggior protagonismo

dei soggetti locali nel definire le scelte di sviluppo del territorio: ciò vuol dire che l'aiuto esterno, sotto forma di finanziamenti monetari e di assistenza tecnica, si lega all'impegno a valorizzare risorse locali più o meno latenti. Per raggiungere tale obiettivo le nuove politiche presuppongono forme di cooperazione tra soggetti privati e pubblici che insieme si impegnano a intraprendere una serie di iniziative integrate in un progetto condiviso.

Le politiche per i territori oggi vanno orientandosi verso un quadro di carattere strategico, cercando di cogliere il senso e la direzione di marcia piuttosto che pretendere dirigisticamente di gestire e governare anche il dettaglio. C'è l'esigenza di politiche nazionali per il territorio che si misurino con la reale configurazione degli spazi da abitare e da mantenere, per conservare i valori e promuoverne, in modo sostenibile e con spirito cooperativo, le trasformazioni, riconoscendo l'importanza della consapevolezza e dell'intenzionalità delle comunità locali, dai cui comportamenti quotidiani dipende la salute e la sicurezza del territorio.

Le politiche per lo sviluppo locale, che richiedono un approccio intersettoriale, devono pertanto essere improntate a:

- promuovere l'evoluzione dell'abitante utente verso l'abitante produttore, incentivandone la partecipazione intesa come costruzione e manutenzione (della propria area residenziale, degli spazi pubblici, dell'ambiente, della produzione locale);
- valorizzare il processo di progettazione sociale, agevolando la costruzione di sistemi di appartenenza collettiva al fine di incrementare la socialità come risorsa;
- promuovere progetti integrati costruendo *partnership* e reti (sociali, culturali, politiche, istituzionali) improntate allo scambio, soprattutto nell'attivazione di filiere intersettoriali;
- potenziare l'imprenditorialità diffusa legata all'uso sostenibile delle risorse, agevolando l'accesso ai finanziamenti pubblici, mettendo in rete i progetti esistenti, sviluppando energie fra progetti di settore;
- promuovere le peculiarità delle culture e degli attori allo scopo di valorizzare il patrimonio territoriale, i saperi contestuali, le tecniche e culture produttive, i saperi ambientali attraverso i quali è stato costruito il patrimonio territoriale in agricoltura, nella salvaguardia dell'ambiente, nell'artigianato, nelle arti e nelle tecniche (Borghini, 2017, 127).

2.3 Le condizioni per lo sviluppo locale: l'importanza del capitale sociale.

Lo sviluppo delle società locali e delle reti di sussidiarietà è favorito dall'incontro fra iniziative istituzionali che scendono verso il basso e iniziative di base che salgono verso l'alto. Ciò richiede il realizzarsi di due condizioni: la prima è che esistano i soggetti locali portatori di obiettivi virtuosi rispetto alla valorizzazione del patrimonio e ai diritti locali; la seconda è che l'iniziativa *top-down* valorizzi questi attori elevandone la contrattualità politica, rendendoli visibili, inserendoli in reti più vaste di azione, favorendone la crescita economica.

«Il capitale sociale si può considerare come l'insieme delle relazioni sociali di cui un soggetto individuale (per esempio un imprenditore o un lavoratore) o un soggetto collettivo (privato o pubblico) dispone in un determinato momento. Attraverso il capitale di relazioni si alimenta la formazione di risorse cognitive, come le informazioni, o normative, come la fiducia che permettono agli attori di realizzare obiettivi non altrimenti raggiungibili se non a costi molto più alti. Spostandosi dal livello individuale a quello aggregato, si può dire che un determinato contesto territoriale risulta più o meno ricco di capitale sociale a seconda che i soggetti che vi risiedono siano coinvolti in reti di relazioni cooperative più o meno diffuse» (Triglia, 2005, 31).

È possibile individuare due processi ideali tipici di generazione di capitale sociale cui corrispondono reti di relazioni con caratteristiche diverse.

Un primo tipo è legato a quelle dotazioni originarie che sono alimentate da identità collettive particolarmente radicate in un territorio. L'altro meccanismo si basa invece su attività economiche e di lavoro che, anche attraverso la loro ripetizione nel tempo, vanno al di là di rapporti meramente contrattuali, generando legami sociali più duraturi. Possiamo definire il primo processo che va dalla società all'economia, come "generazione per appartenenza" e il secondo, che si muove in senso inverso, come "generazione per sperimentazione".

Le dotazioni di capitale sociale generate da appartenenza riguardano la concentrazione in un determinato territorio di gruppi sociali coesi legati da un'identità condivisa di tipo etnico, religioso, o anche politico e ha delle conseguenze di rilievo per i caratteri dei legami sociali. Di solito si tratta di quelli che si possono definire "legami forti", cioè particolarmente intensi e frequenti. Per quel che riguarda le reti individuali, legami di questo tipo hanno vantaggi e svantaggi da considerare con attenzione. Tra i primi vi è la possibilità di cooperazioni più

complesse e meno rischiose, sostenute da un più forte cemento fiduciario. Tra gli svantaggi vi è il rischio di una chiusura eccessiva delle reti che potrebbe limitare le informazioni circolanti, e quindi influire negativamente sui processi di aggiustamento economico. Ci possono essere società locali nelle quali non troviamo forti identità collettive, ma reti di più corto raggio legate alla famiglia, alla parentela, o alla singola comunità locale in senso stretto (i compaesani). In questo caso le reti possono incontrare maggiori difficoltà a sostenere forme di cooperazione sul piano economico. Ci si fida molto all'interno delle reti primarie, ma troppo poco al di fuori di esse, e quindi gli scambi economici sono ostacolati. D'altra parte, anche il quadro dei soggetti collettivi risulta fragile, con organizzazioni di rappresentanza deboli e istituzioni politiche locali spesso preda di relazioni particolaristiche. Tuttavia, il potenziale di questa situazione ai fini dello sviluppo locale non va trascurato: al concorrere di determinate condizioni economiche e politiche, anche contesti di questo tipo possono rivelarsi idonei ad avviare percorsi di sviluppo che valorizzino le reti primarie.

Passando ora ai meccanismi di formazione del capitale sociale basati sulla sperimentazione, occorre sottolineare che, a differenza di quelli precedenti, essi si fondano prevalentemente su legami deboli: si formano cioè relazioni meno intense e più occasionali. Per esempio un'impresa esterna o locale può stabilire rapporti con altre aziende di una determinata area: se questi rapporti si concludono con soddisfazione per le parti in causa, possono ripetersi e generare i legami sociali che vanno al di là della singola transazione, rendendo anche possibili cooperazioni più complesse e rischiose. In altri casi possono essere rapporti di lavoro dipendente precedente, o legami stabilitisi nel percorso formativo, a facilitare la cooperazione.

Nelle aree interne vi è in genere una disponibilità non trascurabile di reti sociali, legate alla famiglia, alla parentela, alla comunità locale o ad altre appartenenze.

La prima condizione che influenza la creazione delle reti è la cultura condivisa: ereditata dal passato, conta nell'orientare i comportamenti dei soggetti; essa influenza la morfologia delle reti perché ne definisce i confini (con chi si possono avere relazioni) e inoltre condiziona i contenuti delle relazioni (può scoraggiare o meno l'opportunismo, la collusione, la corruzione).

La seconda condizione che favorisce la generazione di capitale sociale è il ruolo delle istituzioni politiche: essenziale è il ruolo di amministratori locali come i sindaci perché essi dispongono di risorse regolative e distributive il cui uso può facilitare l'accordo tra le diverse parti sociali, ma anche perché controllano l'accesso ai livelli istituzionali superiori da cui possono venire risorse per lo sviluppo locale. In presenza di condizioni istituzionali e personali favorevoli essi possono spingere gli altri soggetti collettivi pubblici e privati a sperimentare forme di collaborazione (Triglia, 2005, 32-39).

2.4 Competitività e coesione in UE.

La competitività è un processo attraverso cui diversi attori promuovono il territorio a partire dalle sue attività economiche. Per quasi tutto il XX secolo il concetto di competitività è stato legato esclusivamente al contesto urbano, favorito dalla presenza di un certo numero di propulsori della competitività quali l'innovazione, il talento in termini di risorse umane qualificate, l'imprenditorialità e la connettività. L'esistenza di divari territoriali e socio-economici è stata giudicata come motore cruciale delle differenze in termini di *performance* tanto da indurre gli attori istituzionali alle diverse scale a elaborare strategie finalizzate a mantenere o accrescere il vantaggio competitivo dei propri territori (Amato, 2010, 11-12).

A partire dagli anni Novanta la dimensione della sostenibilità viene intesa come tassello imprescindibile di uno sviluppo competitivo: per esempio oltre all'incremento del reddito acquista rilevanza il miglioramento della qualità della vita e, dunque, la sostenibilità della crescita territoriale. Viene enfatizzato il ruolo cruciale dell'ancoraggio territoriale: la territorializzazione della competitività è intesa come espressione di un vantaggio comparativo di un territorio nel generare uno sviluppo economico sostenibile.

La prospettiva nazionale non rimane l'unica per circoscrivere concettualmente la competitività, anche in virtù della maggiore complessità di flussi, reti e attori che rendono cruciale ampliare lo sguardo da un lato alla scala regionale e globale e, dall'altro a quella locale dei territori (Graziano, 2021, 40).

L'Unione europea, nella strategia di Lisbona (2000) e nelle sue revisioni successive (2006), considera l'incremento della competitività un fattore fondamentale per migliorare non soltanto le *performance* in termini di crescita economica e occupazione, ma anche per favorire i processi di attivazione della coesione sociale. Competitività e coesione diventano le parole d'ordine delle politiche su scala transnazionale e alle varie scale locali, intrecciate in una relazione di reciproca osmosi: la coesione non soltanto si aggancia formalmente al perseguimento di una crescita economica finalizzata a una maggiore competitività, ma si declina attraverso il paradigma teorico-operativo di sviluppo sostenibile.

La coesione territoriale implica una riduzione delle disuguaglianze altrettanto cruciale della coesione economico-sociale, traducendo in chiave territoriale gli obiettivi di sostenibilità economico-sociale. «Il suo significato sembra quindi oscillare tra il riferimento a un ruolo

curativo delle politiche, focalizzato sulle differenze territoriali e sui rapporti centro-periferia generati dallo sviluppo, e a un ruolo performativo teso a promuovere in modo diffuso lo sviluppo e la competitività economica» (Graziano, 2021, 41).

Questo concetto è alla base dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite».

In termini di politiche, l'obiettivo è aiutare a raggiungere uno sviluppo più equilibrato riducendo le disparità esistenti, prevenendo gli squilibri territoriali e realizzando sia politiche settoriali che producono impatto spaziale, che una politica regionale più coerente focalizzata a migliorare l'integrazione territoriale e incoraggiare la cooperazione tra regioni.

Capitolo 3 - La Strategia Nazionale per le Aree Interne (Snai) nel contesto delle politiche di sviluppo e coesione

Le politiche generative producono più di quanto spendono, raccolgono più di quanto seminano (Minervini, 2016)

3.1 L'approccio *place-based* allo sviluppo locale.

La politica per le aree interne affonda le proprie radici nella più generale strategia per la “Coesione territoriale basata sui luoghi” che trae diretto fondamento e legittimazione dal già citato articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

L'approccio *place-based* viene promosso dalla Commissione europea nella sua comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo conosciuta come “Libro verde sulla coesione territoriale - Fare della diversità territoriale un punto di forza” (2008).

È però con l'Agenda per la riforma della politica di coesione, nota come “Rapporto Barca” (2009), che tale approccio viene meglio definito con riferimento alla politica di coesione europea. Determinante è stata la decisione di Danuta Hübner, economista polacca democratica e Commissaria UE per la Politica regionale, di creare un gruppo di lavoro, coordinato da Fabrizio Barca, per elaborare un documento di riforma della politica di coesione dal titolo “*An Agenda for Reformed cohesion policy*”. Questo documento ha gettato le basi teoriche e operative di un nuovo approccio allo sviluppo definito *place-based*, ossia “basato sui luoghi”, che mira all'implementazione di strategie di sviluppo rispondenti ad obiettivi e bisogni locali, individuati, discussi e implementati in cooperazione con gli attori del luogo.

In particolare il “Rapporto” definisce la politica *place-based* come: «una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una *governance* multilivello. Questa politica promuove la fornitura di beni e servizi pubblici integrati adatti ai contesti e mira a innescare cambiamenti istituzionali. Nell'ambito di una politica *place-based*

gli interventi pubblici si basano sulla conoscenza dei luoghi, sono verificabili e sottoposti a sorveglianza ed anche i collegamenti fra i luoghi sono tenuti in considerazione».

Il “Rapporto” sostiene inoltre che «questa strategia è migliore di strategie alternative che attribuiscono allo Stato centrale e a pochi attori privati la responsabilità della definizione delle politiche di sviluppo, non rendendo esplicito e verificabile il *focus* territoriale o che addirittura lo nascondono (*space-blindness*)».

«Nonostante esistano degli elementi di continuità rispetto alla stagione dello sviluppo locale che ha messo al centro delle politiche di sviluppo i temi dell'integrazione e della contrattualizzazione, l'approccio *place-based* introduce delle rotture nell'analisi dei fattori della marginalità territoriale e di conseguenza nella teoria dell'azione per innescare il cambiamento sociale. Al centro dell'analisi viene messo il ruolo delle *élites* locali come agenti di conservazione e di riproduzione delle trappole del sottosviluppo: l'approccio *place-based* mira alla costruzione di coalizioni nuove che riescano a innescare cambiamento e a contrastare la cattura delle *policy* da parte dei *rentier*. Possono così essere definite *place-based* quelle politiche che utilizzano la spesa pubblica e la forza delle istituzioni per destabilizzare equilibri conservativi locali e innescare innovazione strategica attraverso la costruzione o ricucitura di filiere di conoscenza e nuove coalizioni economiche e sociali nate dal coinvolgimento discrezionale di attori rilevanti oltre che dei soggetti istituzionali locali» (Carrosio, Zabatino, 2022, 93).

È possibile individuare alcuni elementi che caratterizzano le politiche *place-based*.

Al centro del processo conoscitivo che sostanzia l'azione di *policy* vi è la consapevolezza che conoscenze e competenze che sostengono l'innovazione risiedono nei luoghi, sono disperse tra le persone che li abitano. Non vi è una gerarchia tra conoscenze esperte e conoscenze contestuali, ma queste diverse forme di conoscenza devono confrontarsi e contaminarsi, mettendo al centro le persone che praticano soluzioni capaci di risolvere problemi riconosciuti e condivisi. Perché vi sia innovazione, queste persone, che nella Strategia nazionale per le aree interne verranno chiamate “attori o soggetti rilevanti”, devono essere abilitate alla partecipazione dentro processi decisionali aperti e contendibili, ma costruiti per non essere catturati dalle *élites* locali. Anche per questo, il processo partecipativo deve essere aperto a centri di competenza esterni ai luoghi, perché interagiscano con le persone e con le conoscenze locali. Infatti, la combinazione tra estrazione delle conoscenze locali, apertura verso l'esterno e promozione di un processo di innovazione, potrebbe generare una resistenza da parte delle

élites. Per questo è necessario che un attore pubblico sovra-locale svolga il ruolo di spettatore equo e imparziale con il compito di innescare il cambiamento endogeno promuovendo spazi di discussione pubblica trasparenti ove sia consentito il monitoraggio esterno e civico. Il processo di discussione pubblica è perciò orientato alla costruzione di una visione di sviluppo, alla formulazione di risultati attesi che il territorio vuole raggiungere, all'individuazione di indicatori di risultato monitorabili, alla costruzione di progetti funzionali al raggiungimento di risultati attesi.

Perché l'esito delle decisioni prese attraverso la discussione pubblica si traduca in pratica di cambiamento e porti davvero all'abilitazione di nuovi attori nell'arena locale, il soggetto pubblico deve avere capacità di spesa per finanziare i progetti, come esito del processo partecipativo, e potere di veto. Capacità di spesa e potere di veto servono perché il soggetto esterno possa riuscire nel suo compito, agendo nell'ottimale equilibrio tra affidare alle autorità locali la responsabilità politica delle decisioni e impedire che esse agiscano come estrattori di rendita o si chiudano in un localismo regressivo. Grazie alla sua attività a livello locale e alla promozione di confronto tra conoscenze contestuali e conoscenze esperte, il soggetto pubblico esterno acquisisce le conoscenze necessarie per adattare le politiche settoriali al territorio. Perché la propria azione sia efficace, infatti, è indispensabile che le politiche ordinarie (per l'istruzione, per la salute...) diventino coscienti delle varietà territoriali. Così facendo, l'attore pubblico esterno ottiene la fiducia della comunità locale e aumenta le possibilità di riuscire nel suo difficile compito di bilanciamento dei poteri a livello locale (Idem, 94-96).

In tal senso, «la prospettiva *place-based*, oltre che per il riconoscimento della funzione determinate dei contesti, si caratterizza per considerare fattore primario di sviluppo l'innovazione, cioè la nuova conoscenza che si forma nel corso del processo di interazione tra forze interne e forze esterne: la *multilevel governance* è lo strumento per pilotare questo processo» (Calvaresi, 2015, 90).

Ci sono ancora due requisiti essenziali perché il soggetto esterno possa concretizzare con successo una politica *place-based*.

In primo luogo, deve essere pronto a progettare la *policy* attraverso una serie di “contratti incompleti” che permettano l'apprendimento, l'adeguamento e le revisioni in corso di attuazione. Nella consapevolezza che gran parte delle conoscenze su cosa fare e come farlo risiede nei luoghi e viene prodotta durante il processo politico stesso, il contratto incompleto diventa una modalità di azione che consente di non predeterminare, in assenza di sufficienti

conoscenze, le cose che devono accadere. Una discontinuità di metodo rispetto alle tante politiche territoriali che predeterminano, attraverso criteri concertati e inseriti nei bandi, le caratteristiche alle quali i luoghi si devono conformare.

Il secondo requisito tecnico ha a che fare con le risorse umane: un approccio *place-based* è molto laborioso e complesso a causa dell'elevata discrezionalità affidata ai funzionari pubblici, dell'intensità della *governance* multilivello, della necessità di interagire con i cittadini, delle situazioni di conflittualità innescate dal metodo sperimentalista e pertanto richiede competenze elevate e multidisciplinari. Per questo è necessario investire nel miglioramento delle competenze della pubblica amministrazione, innovandone le modalità di reclutamento e di identificazione dei profili professionali più idonei per la gestione di politiche di tale complessità (Carrosio, Zabatino, 97-98).

3.2 Come nasce l'idea di una Strategia Nazionale per le Aree Interne del Paese.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne rappresenta il primo tentativo di tradurre in un disegno organico di *policy* l'approccio *place-based* allo sviluppo.

Complessivamente, l'introduzione della Snai⁴ costituisce un punto di snodo nella politica regionale italiana, interrompendo uno scenario di oltre sessant'anni di politiche incentrate sulla riduzione del divario nord-sud, iniziato con l'introduzione della Cassa del Mezzogiorno e protrattosi fino al 2010, nonostante le innovazioni istituzionali innescate dall'Unione europea.

Nel corso del primo decennio degli anni 2000 politiche di sviluppo errate, forti disuguaglianze e distanza nell'azione delle classi dirigenti, hanno provocato una domanda di protezione sociale inascoltata che si è incanalata in sentimenti di chiusura e intolleranza, in modo particolare nelle aree interne del Paese, dove la sottoutilizzazione del potenziale di sviluppo è forte e le disuguaglianze sono sistematiche, soprattutto nell'accesso e nella qualità dei servizi fondamentali (Barca, Carrosio, 2020).

È sul finire del 2010 che la politica regionale italiana intraprende un cambio di direzione,

⁴ La strategia è stata lanciata il 15 dicembre 2012 nel corso di un seminario tenuto a Roma dal titolo "Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne", con la partecipazione dei Ministri: Balduzzi (Salute), Barca (Coesione), Catania (Infrastrutture), Fornero (Lavoro), Profumo (Istruzione).

quale diretta conseguenza dell'emergere, a livello europeo, dell'approccio *place-based*. Dopo anni di flussi di risorse compensative che hanno favorito l'immobilismo e la rendita delle classi dirigenti locali senza porre rimedio all'abbandono e alla grave crisi demografica delle terre di margine, tra il 2012 e il 2014, partendo dal riconoscimento del carattere policentrico dell'Italia, è nata la Strategia Nazionale per le Aree Interne (Snai) che segna una svolta nel panorama delle politiche di sviluppo in favore dei territori marginali.

La genesi di una politica così innovativa e coraggiosa è stata possibile grazie alla concomitanza di una serie di circostanze favorevoli nel contesto europeo e, di riflesso, in quello nazionale.

Le politiche territoriali di coesione dell'Unione europea, in cui rientrano tutti quegli interventi volti alla correzione delle disparità territoriali e al conseguimento della convergenza economica, hanno subito nel corso degli anni numerose evoluzioni, passando da mero approccio compensativo a strategia integrata e multi-settoriale. Tutti i paesi dell'Unione avevano approvato, nel Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2010, l' "Agenda 2020" che rilanciava, per il decennio 2010-20, la crescita e la coesione dell'UE attraverso lo sviluppo della conoscenza, dell'innovazione, della sostenibilità (un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva) e dell'inclusività (promuovere l'occupazione e la coesione sociale e territoriale riconoscendo l'importanza di assicurare servizi adeguati ai cittadini affinché tutte le regioni, anche quelle meno densamente popolate, potessero partecipare a processi di crescita socio-economica sostenibili).

Una riforma particolarmente pervasiva si è data in corrispondenza dell'avvio della programmazione europea 2014-2020 quando, accogliendo un generale cambiamento di paradigma riguardo lo sviluppo locale, gli interventi settoriali promossi fino a quel momento sono stati superati da politiche rivolte al territorio e alla dimensione locale.

Oltre alla coraggiosa azione di riforma della politica di coesione promossa dalla Commissione europea con il già citato "Rapporto Barca", ha contribuito alla messa a punto della Strategia anche la sperimentazione di un primo importante gruppo di discussione a livello europeo, che ha messo insieme attori rilevanti delle città e della ruralità europea e delle associazioni di gruppi organizzati come ad esempio i Gruppi di azione locale (Gal). All'interno di questo gruppo l'Italia era invitata proprio per i suoi interessanti tentativi di integrazione tra la politica di sviluppo rurale e quella di coesione, in corso già nel periodo 2007-2013, e presentava il modello di città di piccole e medie dimensioni come una possibile alternativa alla lettura dicotomica città-campagna (Lucatelli, 2022, 42-44).

In parallelo, è da segnalare il lavoro teorico dell'Ocse, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, che ha pubblicato una serie di casi studio e ricerche sui legami tra città e campagna. I territori rurali sono analizzati partendo da due importanti prospettive: la qualità della vita dei cittadini che vi risiedono e il potenziale (altamente inesplorato) di crescita delle aree rurali, specialmente di quelle più prossime a città con cui costruire legami di relazione. L'obiettivo dell'analisi è quello di spingere verso soluzioni di *governance*, organizzazioni amministrative e di partenariato, maggiormente capaci di accompagnare e assecondare questi legami di natura sociale ed economica e di trovare le migliori soluzioni possibili per l'organizzazione e la gestione dei servizi sui territori (Trapasso, 2009).

Volgendo al contesto nazionale, in seguito a disastri ambientali come l'inondazione di Genova nel 2011, l'allora governo tecnico ha posto la questione demografica al cuore del nuovo accordo con la Commissione Europea per la programmazione 2014-2020, riconoscendo la necessità di arginare un fenomeno preoccupante come lo spopolamento di intere regioni del Continente e restituendo alle “aree rugose” non più solo un ruolo di aree da compensare, ma quello, ben più importante, di territori con rilevanti opportunità di crescita economica.

Nel 2014, con l'approvazione di uno specifico “Accordo di partenariato” con la Commissione europea e l'ingresso nel “Piano nazionale di riforma”, nasceva la Strategia Nazionale per le Aree Interne, che sarebbe diventata uno dei laboratori più interessanti in Europa di applicazione dell'approccio *place-based* e un fondamentale esempio di effettiva attuazione dell'obiettivo comunitario di coesione territoriale (Lucatelli, Tantillo, 2020, 403).

Il concetto dal quale prende le mosse la Strategia è che non si nasce area interna, lo si diventa per effetto di decisioni di *policy* errate: come già visto nel capitolo precedente, nel secolo scorso le politiche pubbliche hanno affrontato il problema delle aree interne (e della montagna, nello specifico) con interventi settoriali e un approccio riduzionista, che collegava ad esempio il problema dello sviluppo economico a quello dello sviluppo agricolo.

Già nel documento elaborato dell'ex ministro Barca era possibile ritrovare le linee portanti che avrebbero poi caratterizzato la Strategia: l'attenzione ai luoghi e alle comunità, l'importanza di costruire le politiche attraverso l'incontro del centro (lo Stato) e della conoscenza espressa dai territori, l'ossessione per la trasparenza e l'*accountability*, l'attenzione al risultato, «in netta contrapposizione con la retorica, pur sempre influente, che vede nel *marketing* territoriale, nello sfruttamento dei patrimoni locali (culturali, ambientali, paesaggistici, energetici),

nell'attrazione di una domanda turistica di massa, nella diffusione di agriturismi della domenica, le soluzioni *prêt-à-porter* per lo sviluppo delle aree interne e anche in contrapposizione a tutte le soluzioni troppo realistiche e pigre, dunque poco adatte a contesti deprivati, dove invertire la condizione di depauperamento appare così complicato da sollecitare uno sforzo estremo dell'immaginazione» (Calvaresi, 2015, 88).

3.3 La mappa delle aree interne e l'individuazione delle aree progetto.

«Un elemento di rilievo nella programmazione e nell'implementazione delle politiche territoriali è costituito dall'individuazione di unità geografiche cui applicare tali politiche. In questa prospettiva si sono moltiplicati gli studi a supporto delle decisioni, in particolare quelli finalizzati a delimitare le aree urbane e metropolitane e, in generale, le aree marginali, caratterizzate da condizioni peculiari» (Ietri, Pagetti, 2019, 90).

L'individuazione delle aree interne del Paese parte da una lettura policentrica del territorio italiano, caratterizzato da una rete o aggregazione di comuni attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale. La classificazione iniziale dei comuni è avvenuta a partire dall'elemento distintivo della *policy*, ovvero l'attenzione per i diritti di cittadinanza. Sono stati infatti classificati come interni i comuni distanti almeno 20 minuti dai poli di attrazione, definiti come “centri di offerta di servizi”.

I poli sono quei comuni o aggregazioni di comuni capaci di offrire:

- per l'istruzione, l'offerta completa di scuole secondarie superiori;
- per i servizi sanitari, le strutture sanitarie sede di dipartimento di emergenza e accettazione (Dea) di primo livello;
- per i servizi di trasporto ferroviario, le stazioni ferroviarie di tipo almeno *Silver*.

I restanti comuni sono stati divisi in quattro fasce, sulla base della distanza dai poli misurata in tempi di percorrenza: peri-urbani o di cintura (meno di 20 minuti), intermedi (da 20 a 40 minuti), periferici (da 40 a 75 minuti) e ultra-periferici (più di 75 minuti).

Le aree interne così individuate, risultanti dalla somma tra aree intermedie, aree periferiche e aree ultra-periferiche, rappresentano una porzione del territorio pari al 60% della superficie nazionale: il 53% circa dei comuni italiani (4.261) in cui risiede il 23% della popolazione (DPS, 2013).

La nozione di area interna assume così una natura relazionale: non si è area interna per un carattere originale, ma per localizzazione rispetto all'accessibilità ai servizi essenziali. La classificazione è servita per mappare e far emergere le aree interne come questione nazionale e per dotare il processo di *policy* di uno strumento oggettivo per la perimetrazione delle aree progetto.

In linea con il principio di concentrazione, che sottende alla politica di coesione, la Snai non agisce su tutte le aree classificate come interne, ma si concentra su un insieme limitato di aree progetto debitamente selezionate.

La selezione delle aree avviene attraverso l'approfondita analisi di indicatori statistici che possono essere ricondotti a nove macro-gruppi riportati secondo un ordine che riflette la maggiore o minore frequenza di utilizzo:

- demografici, riferiti alla consistenza e alla densità di popolazione o ai *trend* demografici degli ultimi decenni;
- di accessibilità, riferiti ai livelli di accessibilità fisica o digitale, intesa come distanza dei diversi territori comunali dai servizi essenziali o come presenza-assenza di reti a banda larga;
- economici-produttivi, essenzialmente riferiti ai livelli occupazionali, alla distribuzione delle imprese e degli addetti nei diversi settori economici;
- sociali, descrittivi della struttura della popolazione con un focus sulle fasce più deboli, (giovani 0-15 anni e anziani oltre i 65), quelle meno abbienti o meno istruite, quelle che vivono condizioni di disagio abitativo o sono affette da disabilità;
- di dotazione, descrittivi della presenza e dell'efficienza dei servizi di base e delle reti infrastrutturali, come acquedotti e gasdotti;
- ambientali, connessi agli usi del suolo, alle caratteristiche morfologiche del territorio, alla presenza di risorse naturali, ai livelli di inquinamento;
- di rischio, generalmente relativi alla popolazione esposta o alla percentuale di superficie territoriale ricadente in aree interessate da fattori di pericolosità idrogeologica e sismica;
- di qualità del patrimonio costruito, descrittivi dello stato di conservazione degli edifici, ma anche del loro valore storico, artistico e culturale;
- relazionali, riferiti alla partecipazione a reti istituzionali (unioni montane, enti parco, ecc.) e non (associazioni, enti no-profit, ecc.).

Tali indicatori risultano adatti a cogliere, da un lato, gli eterogenei fattori di declino che contraddistinguono i territori interni e, dall'altro, il rilevante potenziale di tali aree; «l'insieme di tali criteri consente una “ri-concettualizzazione” del tema delle aree interne da aree problema (marginali, fragili, svantaggiate) ad aree risorsa (serbatoi di diversità culturale ed ecologica,

laboratori di innovazione ecc.)» (Bello, Galderisi, Gaudio, 2022, 11).

«A una prima analisi sembrerebbe che l’approccio della Snai contraddica intrinsecamente l’approccio rivolto ai luoghi, nel momento in cui vengono riproposte categorie, etichette, centri di offerta dei servizi, aree di cintura, intermedie, periferiche e ultraperiferiche, cui ogni comune viene attribuito sulla base di una valutazione della distanza dai servizi fondamentali (trasporto ferroviario, educazione, sanità). In realtà, la Snai non funziona come ad es. la Cassa del Mezzogiorno: nessun meccanismo di soglia fa scattare automaticamente i finanziamenti sulla base della classificazione, ma il finanziamento passa attraverso un’istruttoria che valuta le progettualità inter-comunali che emergono dal basso e che di regola sono trasversali alle diverse categorie» (Fenu, Giaccaria, 2023, 665).

I territori, rispondendo a una specifica “chiamata”, hanno avuto la possibilità di candidarsi a divenire area di intervento per la Strategia per il periodo di programmazione 2014-2020.

Complessivamente, per il primo periodo di programmazione, sono state selezionate 72 aree pilota che comprendono 1077 comuni in cui risiedono 2.072.718 persone per una superficie totale di 51.366 chilometri quadrati. Ogni area è composta in media da 29.400 abitanti e 15 comuni. Dei 1077 comuni, il 57,7% è classificato, nella mappatura, come periferico e ultra periferico rispetto ai centri di offerta dei servizi.

Una volta individuate le aree, si procede alla costruzione della “Strategia d’area”.

Il metodo Snai prevede il coinvolgimento di una serie di attori chiave, i cosiddetti “attori o soggetti rilevanti” che possono portare un contributo alle linee d’azione identificate attraverso l’immissione di competenze specifiche e il confronto con altre esperienze. Gli “attori rilevanti” possono essere componenti della classe dirigente locale o funzionari degli enti locali, ma anche dirigenti scolastici, medici di base e altro personale del servizio sanitario, esperti di trasporti locali, produttori agricoli, rappresentanti delle associazioni e via via tutti gli altri soggetti locali direttamente interessati: «attori che hanno una conoscenza di “grana fine” dei territori e dei loro problemi e che, soprattutto, sono in grado di valutare la realizzabilità delle proposte di *policy*, il loro carattere più o meno velleitario, la loro sostenibilità tecnica e politica» (Barbera, Parisi, 2019, 71).

I documenti di seguito citati, essenziali per il processo di sviluppo della Strategia, sono disponibili in modalità *open* sul sito dell’Agenzia della Coesione Territoriale.

La “costruzione” della “Strategia d’area” inizia con la scrittura di un primo documento

definito “Bozza di Strategia” condivisa dagli attori coinvolti, attraverso il quale il territorio elabora e sottopone alla Regione di appartenenza e al Comitato Tecnico per le Aree Interne una proposta di intervento prioritario, ossia l'identificazione di un'aspirazione generica dell'area e la declinazione di interventi coerenti. La “Bozza” viene redatta a partire da un'analisi che gli stessi territori fanno della griglia degli indicatori, che è una batteria di 80 indicatori elaborata per ogni area progetto dal Comitato Nazionale delle Aree Interne capace di leggere la situazione di ogni area in merito a scuola, mobilità, salute, sviluppo, situazione amministrativa. La griglia, regolarmente aggiornata, viene utilizzata come base di riferimento anche nelle altre fasi di costruzione della Strategia per portare dati misurabili e una visione esterna all'area.

La fase successiva prevede la definizione del documento denominato “Preliminare alla definizione della Strategia d'area” o anche “Documento di intenti dei sindaci” che deve indicare la scelta di un percorso che connetta sviluppo locale e servizi, a partire da esperienze e *know-how* radicati nel territorio. È questa la fase centrale di animazione e co-progettazione degli interventi, in cui si inizia a tradurre l'idea-guida contenuta nella “Bozza di Strategia”, in risultati attesi, azioni e tempi per conseguirli, con una prima valutazione, di massima, del riparto delle risorse disponibili. Il documento viene condiviso con la Regione e il Comitato Tecnico, che prendono atto formalmente dell'avvio della fase di co-progettazione.

Nel documento definito “Strategia d'area” i contenuti del “Preliminare di Strategia” vengono declinati in interventi e azioni specifiche, risultati attesi e indicatori di risultato. I risultati attesi e gli indicatori di risultato sono gli strumenti centrali sia nel processo di deliberazione sia nella fase di attuazione degli interventi. «Durante il processo di costruzione della Strategia, impostare il lavoro a partire dai risultati attesi, permette di spingere gli attori a costruire una visione strategica di lungo periodo che può essere misurabile nel suo avanzamento grazie a indicatori che rispondono nel modo più efficace possibile ai fabbisogni locali. Inoltre, partire dai risultati attesi, mette fuori gioco i tanti progetti che le amministrazioni comunali hanno nei cassetti in attesa di risorse compensative» (Lucatelli, Tantillo, 2020, 407-411).

Nella fase di ingegnerizzazione della Strategia diventa cruciale il ruolo della Regione di appartenenza. Infatti gli interventi finalizzati alla dotazione dei prerequisiti di sviluppo, quali ad esempio la riorganizzazione dell'offerta scolastica e sanitaria, il miglioramento dei servizi di trasporto, vengono finanziati con i fondi regionali (Feas, Fondo sociale e Feasr). Mentre i progetti di sviluppo locale, definiti dagli attori locali cui spetta l'individuazione delle traiettorie e degli obiettivi di sviluppo sulla base delle rispettive specificità, sono finanziati principalmente con i fondi europei. Le regioni giocano, anche in questo secondo caso, un ruolo centrale,

attraverso i propri Programmi Operativi Regionali (POR) e i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), tramite i quali stabiliscono l'ammontare dei fondi da dedicare alla Snai. Inoltre, le regioni stabiliscono gli obiettivi strategici, gli orizzonti temporali e le risorse finanziarie. Questo livello è quindi l'elemento cardine e di mediazione tra il livello centrale e quello locale (Cotella, Vitale, 2020, 34).

La "Strategia d'area", una volta condivisa dal Comitato Tecnico Aree Interne e dalla Regione, è trasmessa all'Agenzia per la Coesione Territoriale che dà avvio alla fase di preparazione del quarto e ultimo documento: l'"Accordo di Programma Quadro". Si tratta dello strumento attuativo dell'intesa istituzionale tra area progetto (rappresentata dal sindaco referente), Regione e Stato, un accordo nel quale sono contenuti le attività e gli interventi da realizzare, con i tempi e le modalità di attuazione; i soggetti responsabili e i relativi impegni; le risorse finanziarie o correnti, a valere sugli stanziamenti pubblici o reperite tramite finanziamenti privati; le procedure e i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

Il passaggio dalla "Strategia" all'"Accordo" è strettamente tecnico, ma richiede ancora l'intervento del soggetto pubblico esterno e il monitoraggio permanente degli attori rilevanti; essenziale è il legame che si è creato tra possibili modifiche progettuali e *screening* obbligatorio del soggetto esterno. Il soggetto esterno resta infatti responsabile per la misurazione e l'attività di valutazione dell'effettiva attuazione della strategia (Lucatelli, Tantillo, 2020, 411).

«Fedele a un'impostazione *place-based*, la Strategia ha cercato, area per area, più che di promuovere progetti costruiti su gerarchiche potenzialità dei territori, di valorizzare e rimuovere gli ostacoli per il libero dispiegarsi delle esperienze più promettenti già esistenti o sperimentate sul territorio, dando fiducia alle persone, fossero semplici cittadini o imprese o anche istituzioni, che negli anni precedenti avevano dato vita e portato avanti iniziative innovative, nei settori più disparati, dalla scuola all'impresa, alla sanità. E di trasformare queste iniziative da progetti individuali o di mera sopravvivenza, in progetti da integrare in un disegno strategico valido per tutto il territorio» (Idem, 409).

3.4 Gli obiettivi della Strategia e le sue principali innovazioni.

Nel breve periodo la Strategia ha avuto il duplice obiettivo di adeguare la quantità e la qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità, in modo da estendere anche alle aree in sofferenza i diritti di cittadinanza di cui godono i cittadini dei poli, e di promuovere azioni di sviluppo tese a valorizzare il patrimonio naturale e culturale, puntando anche su filiere produttive locali e sviluppando nuove opportunità di lavoro.

Nel lungo periodo, la Strategia si è data l'obiettivo di invertire le tendenze demografiche delle aree interne del Paese.

«Quando in una comunità gli anziani superano un terzo del totale si raggiunge un punto di non ritorno demografico superato il quale le medesime comunità sono destinate a deperire e progressivamente a scomparire; questo perché l'invecchiamento della popolazione riduce la sua capacità di generare reddito, determinando un progressivo e inesorabile assottigliamento delle reti di servizio» (Borghi, 2017, 63).

L'obiettivo di lungo periodo si traduce nell'intenzione di creare in questi territori condizioni di vivibilità fortemente collegate alle opportunità di cui ogni cittadino del Paese avrebbe diritto di godere, a prescindere che nasca in una città di medie o grandi dimensioni oppure in un piccolo paese e/o frazione di un'area rurale (il diritto di un ragazzo di scegliere tra una rosa di indirizzi scolastici, il diritto di una persona anziana di usufruire di visite specialistiche necessarie, il diritto di un cittadino infartuato di ricevere assistenza immediata o comunque nei tempi medi di tutti i cittadini della Repubblica).

«La promozione dello sviluppo locale, quindi, significa intervenire allo stesso tempo su offerta di servizi e sviluppo economico che vengono ritenuti inscindibili per la riuscita della Strategia. Infatti, l'intervento sui servizi, inizialmente pensato come funzionale a quello in favore degli investimenti, è andato invece assumendo un ruolo sempre più rilevante in fase di attuazione e molte delle aree si stanno ripensando in termini strategici proprio partendo da una riflessione su come rimodulare i propri servizi alla persona» (Lucatelli, 2022, 62).

A questo riguardo, scuola, sanità e mobilità sono intese come precondizioni dell'abitare, al pari della creazione di occasioni occupazionali, in una sinergia inscindibile tra sviluppo e

servizi. Si vive nelle aree interne se si ha un lavoro, ma anche se si ha accesso a un presidio sanitario, una scuola adeguata per i propri figli, se si ha accesso alla rete (digitale e dei trasporti).

Le innovazioni introdotte dalla Snai sono soprattutto di metodo, in primis nella selezione delle aree progetto: un processo trasparente e rigoroso di pianificazione territoriale che richiede, a valle di un'intensa attività di analisi di indicatori statistici appositamente costruiti per tutte le aree candidate, una serie di missioni sul campo mirate a valutare l'omogeneità morfologica e socio-economica, il grado di sofferenza demografica dell'area, la presenza e la qualità di una *leadership* istituzionale locale, la capacità, all'interno di ciascun ambito territoriale individuato, di immaginare traiettorie di sviluppo integrate e di saperle tradurre in progetti di sviluppo.

Ma la Snai è una politica innovativa anche perché promuove il lavoro partenariale, la cosiddetta co-progettazione, sui territori e il coinvolgimento dei diversi attori sociali, sia nella fase di selezione delle aree come in quella del disegno della Strategia.

Infine un'innovazione rilevante, alla quale è dedicato un approfondimento nel prossimo capitolo, consiste nell'aver scelto di lavorare solo ed esclusivamente con associazioni di comuni. Questo metodo ha fatto emergere pian piano le geografie dei legami, economici e funzionali, di cui parla l'Ocse. Così è nata l'idea pratica, nell'ottica di una politica flessibile e innovativa, della differenza tra area progetto e area strategica: l'area progetto è l'oggetto vero e proprio della *policy* (i 10 massimo 15 comuni più periferici e con la più forte perdita demografica), cui si aggiunge però una geografia più allargata che è proprio quella dei legami, del pendolarismo, delle imprese più a valle, dell'organizzazione territoriale dei servizi. Questa scelta si è dimostrata complicata, ma decisamente vincente. Ovviamente la capacità di questa trasformazione di tradursi in un'operazione vera ed efficace si è dimostrata direttamente collegata alla capacità di aver individuato un confine adeguato, per questo la fase di selezione delle aree è estremamente delicata e merita la dovuta attenzione (Lucatelli, 2022, 62-65).

Capitolo 4 - La messa a terra delle strategie e la valutazione degli interventi

4.1 L'associazionismo comunale: requisito fondamentale della Snai.

«L'inadeguatezza della maggioranza dei comuni italiani è un problema di vecchia data, ampiamente dibattuto e mai davvero risolto, almeno a livello nazionale. Inadeguatezza rappresentata dalle piccole dimensioni che comportano limitate risorse economiche e di personale e che non consentono un'adeguata capacità di rappresentanza, di tutela e di promozione del territorio e della comunità servita» (Xilo, 2022, 146).

Concentrando lo sguardo alle sole aree interne della Snai, la presenza di piccoli o piccolissimi comuni aumenta percentualmente⁵, specularmente alla fragilità amministrativa e socio-economica di comunità in abbandono, prive di capacità autonome di autorappresentarsi nell'arena politica, di promuovere le loro istanze e poi ancora di progettare e soprattutto realizzare progetti di sviluppo sociale ed economico. Territori e comunità che, anche se coinvolti in processi di innovazione, non sarebbero in grado di progettarli a una scala territoriale adeguata e tanto meno di realizzarli.

I comuni costituiscono il soggetto pubblico di riferimento della Strategia, l'unità di base del processo di decisione politica e, in forma di aggregazione di comuni contigui (sistemi locali intercomunali), sono *partner* privilegiati per la definizione della “Strategia di Sviluppo d'area” e per la realizzazione dei progetti di sviluppo.

L'originalità della Snai sta proprio nell'aver spinto anzitutto i comuni ad avviare un percorso di aggregazione in grado, da una parte, di arginare le loro carenze professionali ed economiche e dall'altra, di costruire un sistema intercomunale stabile a supporto di politiche territoriali sull'intera area. I comuni di ogni area progetto hanno pertanto dovuto realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni fondamentali e servizi che risultassero funzionali

⁵ Complessivamente sono 5.500 i piccoli comuni, il 69% dei comuni italiani, nei quali si contano 10.068.213 residenti, il 17% della popolazione nazionale. Le regioni con il più alto numero di piccoli comuni sono Piemonte (1.046) e Lombardia (1.043). La maggior parte dei piccoli comuni ha una popolazione compresa 1.001 e 3.000 abitanti (il 45,8%), mentre i comuni con popolazione sotto i 1.000 abitanti sono il 33,6% del totale (Anci, 2019).

al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla Strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati (Lucatelli, 2022, 65).

Le regole del percorso associativo, richiesto dalla Snai come requisito *sine qua non* per la firma dell'”Accordo di Programma Quadro”, indicano l'aggregazione di almeno due funzioni fondamentali così come definite dalla norma che prevede l'obbligatorietà dell'associazione tra piccoli comuni, ovvero il decreto legge 78/2010, formalizzata tramite convenzione o unione di comuni, che deve essere prevista per un congruo periodo di tempo tale da favorire la costruzione di un sistema intercomunale permanente.

Ex post, si possono elencare quattro modelli d'azione individuati dai comuni delle aree interne per assolvere al requisito associativo e, contestualmente, per sviluppare un sistema intercomunale permanente.

Il primo, definibile come essenziale, si è sostanziato in una scelta minimale e sufficiente caratterizzata dall'aggregazione di solo due funzioni apparentemente semplici da gestire in forma associata: il catasto e la protezione civile. Le aree che hanno perseguito tale modello, non di rado, si caratterizzano per una situazione territoriale complessa per la presenza, ad esempio, di ostacoli strutturali e territoriali quali l'alta numerosità dei comuni, la presenza di barriere orografiche, oppure ancora la compresenza di più realtà associative non coincidenti con il perimetro dell'area interna.

Un secondo modello è definibile come di rottura e rilancio. Lungo questo percorso i comuni, a seguito di una diagnosi di inattività, se non di inefficacia delle soluzioni associative esistenti, hanno superato le fallimentari aggregazioni in essere per confluire in un unico progetto condiviso di nuova associazione. Questo modello d'azione è stato individuato da comuni che avevano precedentemente ottemperato solo formalmente all'obbligo associativo nazionale, senza mai davvero riorganizzare, insieme, le funzioni e i servizi comunali.

Il terzo modello, definibile come di investimento e sperimentazione, si caratterizza per una scelta variegata di funzioni associate attraverso convenzioni integrate da un accordo quadro, finalizzato a garantire un presidio politico e tecnico unitario e permanente sia dei servizi associati, sia della fase di realizzazione della Strategia. Il modello, che di fatto istituisce una libera associazione intercomunale, una soluzione a mezza strada tra la convenzione e l'unione dei comuni, è spesso accompagnato dall'esplicito accordo di sperimentazione della gestione associata di alcune funzioni e servizi per poi valutare il consolidamento dell'aggregazione

attraverso la fondazione di un'unione di comuni. La scelta di investimento è stata perseguita in quelle realtà territoriali che, pur prive di esperienza associativa, avevano individuato nella cooperazione intercomunale l'unica risposta possibile alla debolezza strutturale dei singoli enti.

Il quarto e ultimo modello, definibile come di rafforzamento e consolidamento, raggruppa la scelta di tutte quelle aree caratterizzate da un'esperienza di intercomunalità preesistente la Snai grazie alla presenza di una soluzione associativa forte e operante a cui gran parte, se non tutti i comuni dell'area interna, aderiscono. In quasi tutti i casi di questo tipo l'adesione alla Snai ha rappresentato un'occasione per rilanciare l'unione o la comunità montana, ampliando la gamma delle funzioni e dei servizi gestiti insieme (Xilo, 2022, 150-152).

«Essendo un requisito necessario per abilitare la sottoscrizione dell'Accordo di programma quadro, ovviamente tutte le aree interne hanno definito e successivamente sottoscritto un accordo basato su almeno due funzioni e per un tempo minimo di almeno 5 anni. La Snai ha dovuto però confrontarsi con esperienze e capacità associative molto differenziate. Delle oltre 500 unioni di comuni italiani, la forma istituzionale più forte dell'associazionismo intercomunale, una buona parte risulterà alla prova dei fatti inattiva. Realtà associative ben strutturate (che si trovano soprattutto in Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana) hanno saputo diventare il perno non solo per ottemperare al requisito associativo, ma anche per supportare l'elaborazione della "Strategia d'area". Mentre invece, nel resto del Paese, la Snai deve confrontarsi con processi associativi vuoti di funzione e di ruolo e un numero straordinario di convenzioni semplici a geometria variabile tra i comuni di un'area per condividere il poco personale tecnico rimasto sul territorio, piuttosto che per sviluppare politiche di rafforzamento amministrativo di ampio respiro» (Borghi, 2017, 83).

L'obbligo di costruire un percorso associativo comune, per quanto debole, ha comunque favorito l'istituzione di un tavolo permanente di confronto e proposta tra i sindaci e tra questi e le altre amministrazioni locali e regionali. Tavolo che progressivamente è diventato strumento per affrontare le comuni emergenze e opportunità dell'area. Il requisito associativo in pratica ha facilitato la strutturazione di un contesto politico e tecnico di confronto continuo tra i sindaci, permettendo loro di individuare nuove soluzioni a problemi comuni e di unire le forze per far fronte alle minacce o di cogliere le opportunità emergenti.

Attraverso il confronto con il territorio e le aree, è emerso che proprio l'esistenza di una strategia, a sua volta, ha rappresentato un potente requisito per favorire l'associazione intercomunale. L'esistenza di questa posta in gioco e di questa prospettiva di sviluppo ha

dimostrato di essere un'efficace leva di mobilitazione degli attori politici locali per la realizzazione dei complessi processi di riorganizzazione dei servizi sul territorio. Processi non solo tecnici e organizzativi, ma soprattutto politici in quanto richiedono deleghe, diversa allocazione di risorse, trasferimento di personale, scelta di nuove *partnership* e investimenti di lungo periodo comuni. Processi costosi, ma più facili da affrontare, da promuovere e incentivare, se legati non solo a misure di contenimento della spesa, come la normativa nazionale sull'associazionismo obbligatorio essenzialmente prevedeva, ma anche a politiche di qualificazione dei servizi e di sviluppo locale.

Oggi, l'associazionismo per queste aree rappresenta una risorsa in più per gestire i servizi pubblici locali, piuttosto che per competere nell'arena nazionale e/o regionale, per acquisire nuove risorse e realizzare nuovi progetti di sviluppo locale. Per esempio permette di affrontare situazioni critiche, come è stata la crisi pandemica, accelerando la messa in campo di alcuni progetti di assistenza socio sanitaria territoriale; ampliare il campo di attività delle forme associative costruite grazie alla Snai consente inoltre di fronteggiare la perdita di personale o aderire a progetti di sviluppo regionale.

L'esperienza sul campo suggerisce che le soluzioni da perseguire dovrebbero essere più flessibili, permettendo modelli associativi più coerenti con i caratteri storici e strutturali delle aree interne. In particolar modo nei territori privi di storia, competenza ed esperienza associativa quello che conta non è tanto associare un dato numero di funzioni e servizi quanto piuttosto attivare un contesto solido di incontro e confronto continuo tra gli enti locali per affrontare insieme le problematiche e le opportunità comuni. In secondo luogo, anche per quanto riguarda la dimensione associativa, emerge il ruolo centrale delle regioni, determinanti non solo nel perseguire politiche di rafforzamento amministrativo dei servizi pubblici locali, ma anche per attivare supporti e incentivi alle forme associative (Xilo, 2022, 160-161).

4.2 L'importanza della co-progettazione nella programmazione degli interventi.

L'intenso lavoro sul campo della Strategia Nazionale per le Aree Interne ha mostrato come all'origine dell'incapacità di spendere i fondi, soprattutto quelli provenienti dall'Unione europea, in tempi utili per evitare il loro disimpegno, ci sia non solo l'inefficienza cronica della pubblica amministrazione, ma soprattutto una mancata corrispondenza fra programmazione e

bisogni. «Fare una buona programmazione è quindi un prerequisito per una spesa pubblica efficiente. Osservando per molti anni l'impatto delle politiche sui territori, la Snai ha preso le mosse dal presupposto che non basta avere le competenze e possedere i numeri per programmare bene, ma che c'è bisogno di attivare saperi che sono assenti negli uffici centrali della programmazione» (Tantillo, 2022, 71).

Per questa ragione, sin dalla sua nascita, la Strategia ha assegnato una rilevanza estrema alla co-progettazione incentivando la capacità delle istituzioni di stare sul territorio, di confrontarsi con i cittadini, promuovendo l'azione preliminare di condivisione al fine di prevenire conflittualità intorno alle scelte così da costruire un consenso reale intorno alla politica pubblica, percepita non più come l'azione da parte dei centri verso le aree più marginali, ma come bene comune.

Nella ricerca di un modello partecipativo adatto ad aree a bassa densità di popolazione, quindi, l'attenzione si è spostata via via verso un modello sempre più improntato a principi della “democrazia continua”, ossia la costruzione di spazi strutturati, non episodici e codificati, di intervento dei cittadini nel dibattito politico senza che questo infici formalmente lo spazio della rappresentanza politica.

La partecipazione dei singoli e dei cittadini organizzati è una condizione irrinunciabile posta dalla Strategia alla quale è legato il successo o l'insuccesso dei progetti stessi. Infatti, nei contesti fragili i soli enti locali non sono in grado di essere perno dell'intervento di sviluppo: non hanno le risorse, le competenze, il personale, l'autonomia per sostenerne le ambizioni. Bisogna pertanto mettere in gioco altri soggetti capaci di esprimere visioni alternative e capacità di governo e di attuazione. Lavorare con i privati e con i cittadini organizzati è quindi molto importante, perché la loro conoscenza delle possibilità praticabili è spesso chiara, pragmatica e più vicino all'operatività (Idem, 72).

«Per comprendere le aree interne non bastano le fonti documentali; occorre conoscerle da vicino, farsi prossimi, mantenendo tuttavia una giusta distanza. Le aree interne vanno trattate con empatia e spirito di risarcimento, e tuttavia non va bene accondiscendere alle loro richieste, che sono molte e spesso di puro assistenzialismo» (Calvaresi, 2015, 90).

Infatti, la Strategia, dopo la fase di analisi *desk*, usa le indagini di campo, in cui i componenti del gruppo tecnico si recano nei territori ed entrano in contatto con le comunità locali. Lo ricerca sul territorio di nuove energie, progetti, pratiche, competenze e *leadership*, nonché di quei

soggetti che sono in grado di garantire migliori risultati in fase di attuazione è un'attività cruciale nella costruzione delle “Strategie d'area”. Questi soggetti sono chiamati a “dare le gambe”, ossia ad assicurarne l'attuazione, cosa sulla quale le amministrazioni pubbliche locali si sono mostrate particolarmente deboli.

Strumenti centrali della co-progettazione sono gli *scouting* e i *focus group*, che avvengono secondo molteplici metodologie partecipative calibrate su ogni area progetto.

Il processo di *scouting*, realizzato in collaborazione con i sindaci referenti, si articola in una fase di ricerca degli attori rilevanti, seguita da una serie di incontri individuali con questi ultimi, per arrivare poi alla costituzione di gruppi di lavoro aperti per la co-progettazione dei diversi documenti strategici.

I *focus group* sono utili per apportare le competenze mancanti sui territori, per la precisazione dei progetti, anche attraverso il confronto con altre esperienze simili, e verificarne con le istituzioni la praticabilità amministrativa ed economica. In termini generali, il coinvolgimento diretto dei cittadini e delle istituzioni locali nella presa delle decisioni e la loro responsabilizzazione nel raggiungimento dei risultati che si vogliono ottenere, riavvicinano le persone alle istituzioni e rinnovano la modalità con la quale le amministrazioni locali e le istituzioni intermedie si relazionano con i cittadini (Tantillo, 2022, 73).

Ma quali sono gli attori dell'innovazione sociale nelle aree interne?

La Strategia ha individuato come attori (sia ideatori, che attuatori) delle iniziative di innovazione sociale le associazioni, le cooperative, le imprese, tra cui le *start-up* innovative, gli enti locali ed enti non commerciali (Fondazioni, Università), oltre alle organizzazioni non profit che emergono sia come attuatrici, che come promotrici delle iniziative.

Al di là dell'apporto di competenza specifica e risposta a problemi ben individuati di natura tecnica o organizzativa, stiamo parlando dell'ingaggio di soggetti in grado di offrire soluzioni creative e ingegnerizzate al lavorare insieme, ossia un approccio pragmatico ai problemi sociali ed economici, che applica tecniche manageriali nell'individuazione dei problemi e fornisce delle soluzioni di *design*. Figure che sanno aumentare le capacità relazionali delle imprese, che hanno le competenze normative e umane per costruire relazioni di filiera, per posizionarsi meglio sui mercati e per immaginare di nuovi, per valorizzare il territorio attraverso la promozione dei suoi prodotti. Tutte figure quindi di alto livello, che presuppongono una collaborazione più stretta fra sistema scolastico e offerta formativa e che necessitano di tempo per poter operare nel sistema relazionale di questi luoghi (Barbera, Parisi, 2019, 45).

L'immissione di competenze e il confronto con esperienze esterne è un aspetto cruciale perché contribuisce utilmente a rafforzare abilità progettuali e amministrative, a proporre nuove letture del contesto e a svecchiare narrazioni del territorio e delle opportunità che offre, a rifondare lo sguardo pubblico nei confronti delle aree interne; è inoltre utile alla precisazione e all'individuazione delle necessità, delle priorità di intervento e delle soluzioni.

Pertanto, nella prima fase di implementazione sul campo, il *team* di supporto al Comitato Tecnico Aree Interne ha avuto il compito di guardare con attenzione a quelle pratiche creative di sopravvivenza che i cittadini e le imprese hanno sviluppato a fronte del deteriorarsi delle condizioni di abitabilità dell'area selezionata, osservare le istanze dei cittadini di ritorno, o dei nuovi cittadini immigrati, specie se giovani, e verificare l'uso culturale ed economico degli spazi pubblici. In sostanza, si è occupato di deframmentare il quadro, ricomporre i progetti pubblici e privati frazionati sul territorio e trasformarli in strategie integrate facendo leva su quei movimenti di cittadini organizzati che hanno maturato competenze e consapevolezza, capacità sindacale, progettuale e di *leadership* (Tantillo, 2022, 74-76).

La capacità delle comunità locali in aree marginali di dare vita a forme organizzative che configurano un particolare intreccio tra ruoli lavorativi, impegno civico e cittadinanza, costituisce un'esperienza di innovazione sociale rilevante.

4.3 La teoria e gli strumenti di *policy* alla prova dei fatti.

I temi della *governance* multilivello e della partecipazione sono stati indicati come due degli strumenti centrali per sviluppare una politica *place-based*. L'attenzione ai luoghi dell'approccio *place-based* si traduce operativamente anche in una funzione abilitante a supporto degli agenti di cambiamento del territorio: gli attori rilevanti, individuati attraverso la fase di *scouting*, dovrebbero avere un peso decisionale nella fase di co-progettazione e l'opportunità di accedere alle risorse per agire nella fase di attuazione della "Strategia d'area".

Tuttavia l'esperienza della Snai nel suo primo periodo di programmazione ha mostrato quanto i territori siano lontani dall'aver acquisito questi strumenti; si tratta di pratiche molto lontane dall'essere consolidate e, anche nelle aree più vivaci, la partecipazione rimane spesso confinata nell'ambito dello slancio civico e le amministrazioni locali, e ancor più quelle

regionali e nazionali, faticano a capirne l'utilità.

«Pochi sono stati i processi partecipativi ben strutturati, progettati con modalità e tempi definiti, che hanno fatto leva sul coinvolgimento di un associazionismo locale forte o che sono stati supportati dalle Università, che hanno saputo dare così corpo alla loro terza missione» (Tantillo, 2022, 78).

Emerge invece che le idee progettuali e l'influenza decisionale degli agenti di cambiamento nella fase di co-progettazione siano state limitate dalla rigidità settoriale delle risorse e dai loro vincoli tematici predefiniti. Inoltre, la struttura complessa e tecnica dei documenti strategici richiesti come *output* della co-progettazione (“Strategia d’area” e “Accordo di Programma quadro”) ha determinato un calo della partecipazione nelle fasi finali della co-progettazione.

Oltre alla complessità tecnica, anche i tempi lunghi di elaborazione delle “Strategie d’area” hanno demotivato molti agenti di cambiamento, in particolare coloro i quali contribuivano con idee e progetti per il territorio correlati ai loro progetti di vita e di lavoro. Infatti, la lunghezza dei tempi, dovuta anche ai *turn-over* politici ai diversi livelli amministrativi, ha inficiato la corrispondenza temporale tra l'attuazione della Strategia e i loro percorsi personali e lavorativi, portando a una curva discendente della partecipazione. L'opportunità di agire nella fase di attuazione della “Strategia d’area”, in alcuni casi, sembra invece essere limitata dagli strumenti di attuazione tradizionali, soprattutto i bandi regionali utilizzati per l'attuazione della “Strategia di sviluppo” che richiedono prerequisiti e assumono criteri di valutazione più aderenti a chi è già dentro il sistema, ma che diventano barriere insormontabili per i nuovi, ovvero per gli attori rilevanti con capacità progettuali non elevate o per i soggetti dal curriculum meno ricco ed economicamente meno solidi (Carrosio, Zabatino, 2022, 110).

A partire dalla seconda metà del 2019, la lentezza dei risultati, il quadro conflittuale su alcuni territori, le incertezze politiche, la fragilità degli uffici centrali, hanno portato all'indebolimento e alla destrutturazione del Comitato interministeriale e al ridimensionamento del *team* di supporto tecnico. Su input del nuovo Coordinatore del Comitato Tecnico Nazionale, si decide di puntare da un lato sull'accelerazione della chiusura delle strategie, alla quale viene dedicata la residua assistenza tecnica centrale, dall'altro sul rafforzamento del patrimonio di fiducia e di conoscenza dei territori costruito in un lavoro pluriennale sul campo.

L'irrompere della pandemia, e la conseguente impossibilità di muoversi sui territori, ha da subito orientato l'azione verso la promozione di una comunità di progetto a livello nazionale,

composta da soggetti locali e tecnici delle amministrazioni centrali che avevano avuto un'esperienza pregressa nella fase sperimentale della Snai. Le restrizioni della pandemia hanno imposto nuove modalità di lavoro che si è cercato di trasformare in opportunità per creare un agile ed efficace comunità digitale, alimentando allo stesso tempo il radicamento a livello territoriale. Lavorare *online* ha permesso di raggiungere segmenti di popolazione altrimenti esclusi dai processi di partecipazione tradizionale, come ad esempio i giovani, che sono molto più mobili sul territorio, e le imprese, che date le dimensioni medio piccole hanno difficoltà a sottrarre tempo alla produzione.

L'azione di coinvolgimento della cittadinanza non è più indirizzata a definire strategie locali, ma a fornire un pacchetto di suggerimenti di *policy* in favore delle aree interne, in tempi e modalità codificate, che provengono dai soggetti che operano quotidianamente sul territorio.

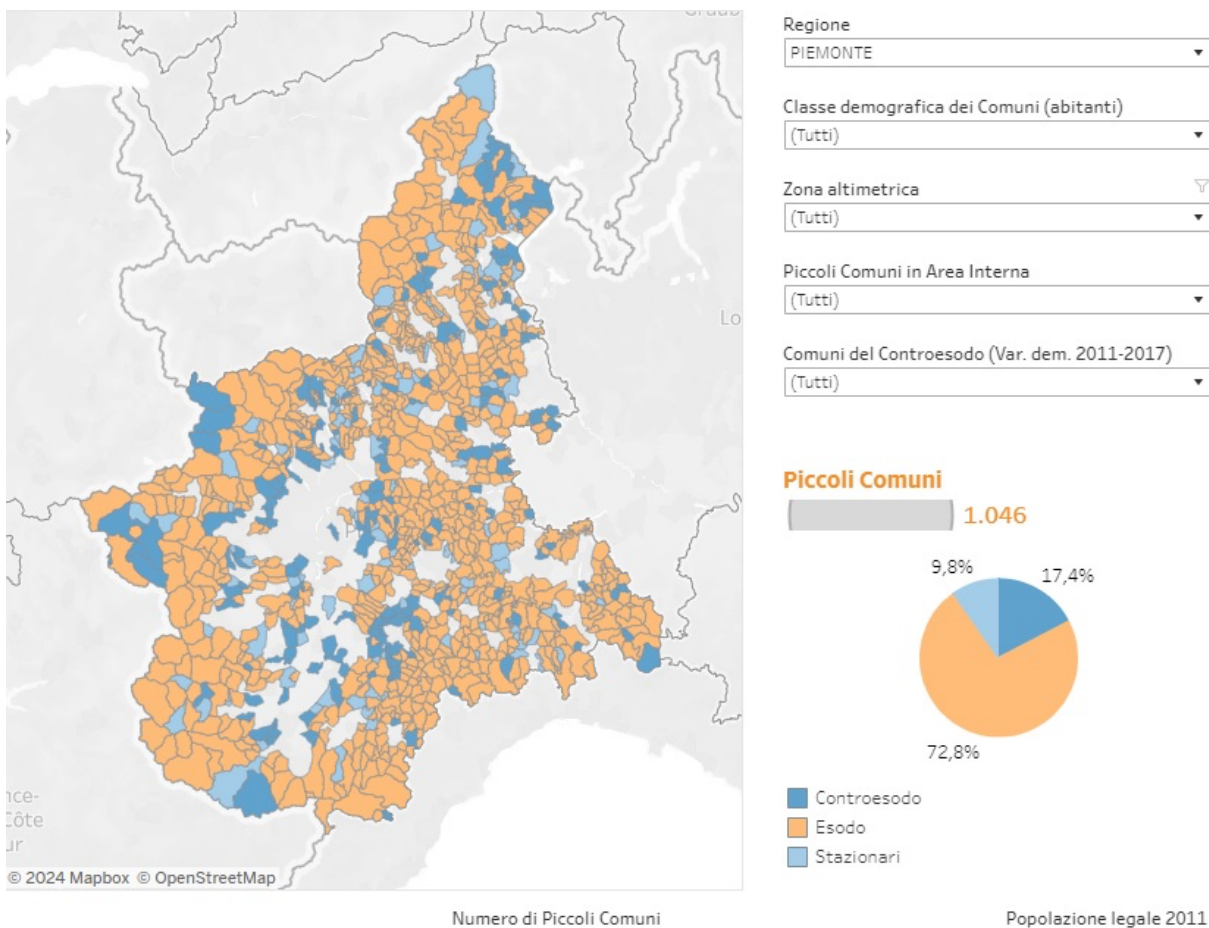
Il tema della codificazione del processo partecipativo nella relazione fra società civile e istituzioni diventa quindi centrale, e viene realizzato attraverso le tre “Officine sperimentali aree interne”, specifiche sui giovani, ambiente e partecipazione, con l'obiettivo di far crescere la capacità locale di mettere a fuoco i temi e imparare a parlare il linguaggio della programmazione. I percorsi hanno prodotto tre documenti di sintesi, uno relativo al come fare partecipazione in area a bassa densità di popolazione, uno su come aumentare la capacità di adattamento e di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico nei territori e un terzo su quali siano le politiche per promuovere la partecipazione attiva alla vita sociale, economica e culturale dei giovani nelle aree interne. Ciascuno di questi contiene l'identificazione di un problema sentito come prioritario, di un numero limitato di proposte su come farvi fronte e l'individuazione degli strumenti tecnici e finanziari che si possono mettere in gioco, per buona parte di immediata praticabilità. Alcuni dei temi trattati dalle proposte, che vedono comunque tra gli strumenti imprescindibili una migliore quantità e qualità dei servizi essenziali, tra cui le infrastrutture digitali, sono: l'istituzione e il riconoscimento della figura professionale dell'attivatore di comunità, la mappatura e riassegnazione delle terre abbandonate, l'accesso ai beni immobili per favorire la rigenerazione dei luoghi, la disponibilità di abitazioni pronte ad accogliere chi vuole restare, tornare o andare a vivere nelle aree interne, la formazione sul patrimonio ambientale e locale, la promozione delle comunità energetiche, la creazione di iniziative per l'accompagnamento e la formazione per lo sviluppo di idee, imprenditoria, innovazioni, competenze e professioni, e ancora, la promozione di servizi di prossimità, della cultura della partecipazione, di momenti e spazi per il dialogo sociale e con la PA (Fioretti, 2021).

4.4 Alcune esperienze pratiche: l'attuazione della Snai in Piemonte e Liguria.

Come approfondito nei capitoli dedicati allo sviluppo della Strategia, le regioni svolgono un ruolo centrale nell'assetto istituzionale di questa politica. Tuttavia, l'eterogeneità delle regioni italiane, aggiunta all'assenza di un protocollo predefinito per il coinvolgimento dei soggetti regionali, fa sì che ciascuna regione abbia accolto e attuato la Snai con un diverso livello di coinvolgimento e il suo processo di applicazione vari fortemente da una regione all'altra, in virtù di un insieme di fattori tra cui, ad esempio, la capacità progettuale, la cultura di cooperazione orizzontale ecc. In aggiunta, l'alto livello di autonomia regionale dà luogo a disparità in relazione alle condizioni definite dalle regioni stesse per regolare le forme istituzionali di associazionismo tra comuni che, come già detto, costituiscono un prerequisito essenziale per l'ammissibilità delle aree.

Un'analisi delle implicazioni della Strategia in Piemonte e in Liguria, e in particolare nei casi concreti della Valle Ossola e della Valle Arroscia, consente, da un lato, di verificarne l'aderenza generale ai principi e ai fondamenti dell'approccio *place-based* e, dall'altro, di indagare come essa viene applicata sul territorio, mettendone in luce potenzialità e limiti.

Il caso piemontese



Fonte: Atlante piccoli comuni Anci 2019

In Piemonte, l'Ente Regione, per il periodo di programmazione 2014-2020, ha deciso di concentrare l'intervento della Snai sulle aree montane⁶. Scelta comprensibile alla luce della rilevante quota dei comuni montani, pari al 43,3% del totale. Le quattro aree interne, Valli Maira e Grana (area pilota), Valle Ossola, Valle di Lanzo e Valle Bormida sono state selezionate, oltre che per garantire una distribuzione geografica equilibrata della Strategia, anche tenuto conto dalla presenza di adeguate e comprovate capacità pregresse di cooperazione tra gli attori locali (Regione Piemonte, 2015).

La Valle Ossola è al margine nord del Piemonte, al confine con la Svizzera, e fa parte della provincia del Verbano-Cusio-Ossola. In passato, si distingueva per la forte specializzazione nel settore manifatturiero, legata in particolare all'energia idrica. La progressiva dismissione delle attività industriali che ha interessato l'area a partire dagli ultimi decenni del Novecento, assieme alla più recente crisi finanziaria, ha determinato pesanti conseguenze sull'economia e sul tasso

⁶ Secondo la classificazione in Istat, i comuni la cui altitudine media supera i 600 metri s.l.m.

di occupazione. A differenza di altre aree interne piemontesi, anche le attività agricole sono poco sviluppate e, inoltre, benché l'area contenga importanti risorse ambientali, tra cui il Parco nazionale della Val Grande, il settore turistico non è particolarmente sviluppato.

La Strategia d'area della Valle Ossola, sviluppata con il supporto di una società di consulenza in stretto coordinamento con gli attori locali (Gal, Asl, associazioni locali e attori privati), comprende obiettivi di medio e lungo periodo (da 5 a 20 anni); si è fondata principalmente sul consolidamento della gestione intercomunale dei servizi pubblici, che già caratterizzava la valle, e sulla promozione di una *Green Community* quale principale fattore di sviluppo economico e sociale.

A riprova della lunga genesi richiesta dalla Snai, in Valle Ossola il processo istruttorio iniziato nel 2015 si è concluso nel 2021 con la sottoscrizione dell'”Accordo di Programma Quadro” tra i diversi soggetti istituzionali interessati nell’attuazione della “Strategia d’area”.

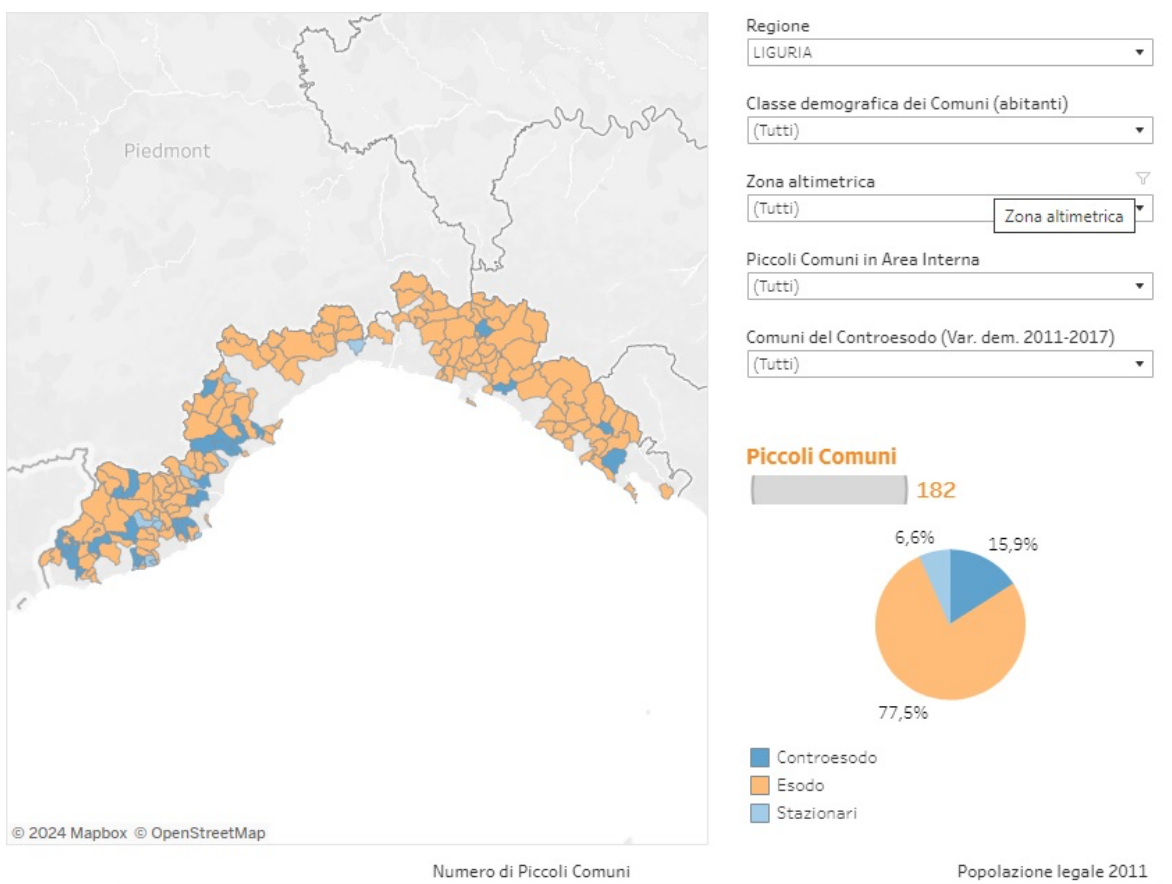
Per quanto riguarda la *leadership* del processo, benché la Regione riconosca le potenzialità della Strategia, l'atteggiamento assunto è stato piuttosto tiepido e ciò ha portato a una serie di difficoltà di dialogo tra i dipartimenti più e meno direttamente coinvolti. Il Dipartimento Competitività, che gestisce i fondi Fesr, coordina il processo di attuazione della Snai, mentre il Dipartimento Agricoltura e Sviluppo Rurale e il Dipartimento Affari Montani sono coinvolti in maniera minore, benché la Snai abbia implicazioni dirette su questi settori. Per quanto riguarda la *governance* intersettoriale, i tavoli di coordinamento trasversale sono stati convocati raramente, producendo dunque scarsi risultati. Se ciò vale per il livello regionale, a livello locale l'applicazione, per la prima volta, di un metodo partecipativo di questo tipo ha spinto gli attori locali a divenire parti attive e ne ha rafforzato la capacità progettuale. Tuttavia, la gestione centralizzata è stata al contempo fonte di attriti con l'autorità regionale e il processo Snai ha subito rallentamenti, in ragione di un insieme di fattori tra cui il debole coinvolgimento della Regione (ESPON, 2017).

Il caso della Snai in Valle Ossola è quindi un esempio di cooperazione fiacca, con la Regione che stenta a fornire il supporto tecnico e politico necessario affinché le autorità locali riescano effettivamente a mettere in pratica la strategia concepita. Ulteriore criticità si sono manifestate a livello locale: l'area selezionata comprende venti comuni (di cui dieci nell'area progetto vera e propria e altri dieci nell' area strategia). L'area strategia include comuni limitrofi a quelli dell'area progetto, che non sono classificati come area interne e in cui sono erogati i servizi e beneficio dei comuni in area progetto. I venti comuni combaciano solo parzialmente con i dieci

comuni che compongono l'Unione Montana Valle Ossola. Tra i comuni che compongono l'area progetto vera e propria, otto fanno parte dell'Unione Montana, mentre due sono al di fuori di essa, seppure aderiscano ai consorzi per l'erogazione in forma associata dei servizi. Questa architettura istituzionale complessa ha costituito un elemento di criticità per lo sviluppo della strategia. Inoltre, la natura volontaria dell'aggregazione ha dato luogo a fasi alterne di compartecipazione nel processo, in ragione di variazione nell'assetto politico locale.

In conclusione, il caso della Valle Ossola ha mostrato come l'integrazione che presuppone la collaborazione tra differenti autorità di gestione alla base della Snai sia più facile in linea di principio che nella pratica e quanto sia delicata e importante la fase di selezione delle aree. La natura volontaria delle Unioni ha fatto sì che la *partnership* che stava alla base della definizione della Strategia d'area venisse più volte riconfigurata, di conseguenza conducendo a un complessivo calo della motivazione, che a sua volta ha determinato rallentamenti nello sviluppo della Strategia stessa (Cotella, Vitale Brovarone, 2020, 41).

Il caso ligure



Fonte: Atlante piccoli comuni Anci 2019

Passando al caso della Valle Arroscia è necessario partire dal presupposto che la Liguria è una regione connotata da una marcata dicotomia tra il territorio costiero urbanizzato, in cui si concentra la maggior parte dei servizi è circa l'80% della popolazione, e l'entroterra scarsamente produttivo e affetto da spopolamento. Complice il declino delle attività agricole e la morfologia del territorio (gran parte dell'entroterra è montano), a partire dalla fine del Novecento ha avuto luogo il processo di polarizzazione verso i centri urbani costieri.

La procedura di selezione della Snai ha individuato quattro aree-progetto: Valli dell'Antola e del Tigullio (Area pilota), Valle Arroscia, Beigua-Sol, Val di Vara.

La Valle Arroscia si trova al margine nord della provincia di Imperia, confinando a est con il savonese e a nord con il Piemonte. Comprende 11 comuni, tutti classificati dall'Istat come aree montane interne e scarsamente popolate. I paesi e le borgate della Valle sono dislocati su un'ampia porzione di territorio e alcuni di essi sono molto distanti dall'asse viario principale e non sono serviti dal trasporto pubblico. La Valle si estende per 250 kmq, circa un quarto della superficie provinciale, ma ospita solo il 2% della popolazione; inoltre, la valle sta continuando a perdere popolazione, con la continua migrazione dall'entroterra verso la costa.

A differenza del caso piemontese, in Liguria la regione accompagna al processo Snai con un ruolo molto forte: il settore Sviluppo Strategico del dipartimento Sviluppo Economico guida al processo ed è direttamente coinvolto non solo nella definizione delle priorità e delle azioni, ma anche nella stesura delle Strategie d'area che è stata definita mediante un processo ampiamente concertato, con un costante dialogo tra attori locali, regionali e nazionali.

L'obiettivo della Strategia è dare luogo a un processo solido e radicato di sviluppo territoriale, incentrato sull'innalzamento della qualità della vita delle comunità locali e sull'aumento dei flussi turistici, a partire dal miglioramento dei servizi locali di interesse generale e dalla promozione delle specificità territoriali. Al centro della strategia vi è la dotazione di servizi per migliorare la qualità della vita delle comunità locali. Da questo punto di vista, le categorie svantaggiate (giovani, donne e anziani) sono il *target* principale. Nonostante il progressivo impoverimento socio-economico e le oggettive difficoltà dovute alle carenze di servizi, il territorio possiede potenzialità e risorse che possono contribuire ad aumentare la vivibilità della Valle. In primo luogo, può contare su una comunità "resistente", ovvero proattiva nell'affrontare le difficoltà che la vita in Valle pone, con un atteggiamento costruttivo in reazione alle difficoltà e ai fenomeni di marginalizzazione e spopolamento. Gli attori istituzionali e il terzo settore investono molte delle loro risorse ed energia per assicurare la vivibilità del territorio e per invertire il *trend* in atto. In particolare il terzo settore, guidato da

giovani molto motivati, alcuni dei quali hanno scelto di tornare a vivere lì dopo esperienze di vita in grandi centri urbani, è catalizzatore della riattivazione delle risorse relazionali, economiche e sociali (ESPON, 2019).

Complessivamente, l'istituzione della Snai sta offrendo alla Valle Arroscia un'occasione unica, fornendo *know-how* e risorse concrete a una comunità dispersa, ma coesa, migliorandone la capacità di dialogo e dando voce ai bisogni locali presso le amministrazioni di livello superiore. L'amministrazione regionale si è dedicata intensamente al processo, da un lato garantendo che l'investimento *top-down* nel campo dell'istruzione, della sanità e dei trasporti fosse dedicato alle priorità e agli interventi concertati con le comunità locali, dall'altro fornendo agli attori locali le competenze e il coordinamento necessari per definire una strategia effettivamente a misura del territorio, fondata sulle specifiche potenzialità e sfide locali, finanziariamente e istituzionalmente fattibile (Bacci, Cotella, Vitale Brovarone, 2021, 80).

Capitolo 5 - Pratiche innovative per lo sviluppo locale

La scarsità delle risorse nelle aree marginali rende più disponibili a collaborare per ciò che appare come un bene comune; nasce così l'opportunità di aprire dei cantieri di partecipazione, favorendo un rinnovamento della democrazia nel suo significato sostanziale.

Papa Francesco su aree interne e piccoli comuni 20.01.2024

5.1 Guardando al futuro: la Snai come politica-metodo.

La scelta di trattare in questo elaborato la genesi e lo sviluppo della Strategia Nazionale per le Aree Interne nasce dal fatto che, oltre a costituire un raro esempio di attuazione pratica dell'approccio *place-based* sul territorio di un intero paese, la Snai può certamente essere considerata una politica generativa così come teorizzata da Guglielmo Minervini (2016): una politica generativa è «quella che si crea quando l'amministratore smette di chiedersi “quante risorse stanziato” e inizia a chiedersi “quante risorse attivo”». Sempre sulla base della definizione data da Minervini, «è una politica in ascolto, non eterodiretta dall'alto, ma attenta a cogliere le spinte che autonomamente cercano di emergere; una politica relazionale, basata su un rapporto di fiducia fra cittadino e amministrazione, utile a riattivare i legami comunitari; una politica parsimoniosa, che non elargisce fondi a pioggia, ma è in grado di usare le risorse pubbliche, limitate e insufficienti, come leva per mobilitare il diffuso patrimonio di risorse latenti che giacciono sottopelle nella comunità» (Colasuonno 2016).

Per la ragione sovraesposta, la Snai dovrebbe diventare la politica-metodo dell'azione pubblica per le aree interne: infatti solamente attraverso una politica generativa si possono «intrecciare preferenze-bisogni delle persone e luoghi di residenza, conoscenze contestuali e conoscenze rare, servizi di cittadinanza e innovazione socio-economica, trasparenza amministrativa e risultati attesi misurabili» (Cersosimo, Licursi, 2022, 207).

Avviata come iniziativa sperimentale, con la nuova programmazione (2021-2027) la Snai si pone l'obiettivo di essere una politica strutturale a lungo termine che mette in campo azioni

territoriali concentrate su due elementi cruciali: la promozione e l'utilizzo dei servizi ai cittadini e lo sviluppo di opportunità economiche per favorire l'occupazione.

Essere assurta a politica-metodo non rende la Snai una politica immutabile, anzi, la conoscenza empirica accumulata nel periodo di programmazione 2014-2020 deve consentirne un ripensamento critico sia del suo edificio regolativo, sia delle modalità di applicazione operativa.

È importante che, per il nuovo periodo di programmazione, vengano messi in atto degli aggiustamenti per gli strumenti e i dispositivi di *policy* allo scopo di facilitare l'esercizio della funzione abilitante di agenti del cambiamento nelle politiche di sviluppo *place-based*.

In primo luogo, bisogna lavorare con più intensità per rafforzare le competenze promuovendo un processo di “presa di coscienza” delle amministrazioni attraverso l'attivazione delle cosiddette “*task force* territoriali” composte da progettisti, da personale tecnico, da ricercatori, che possano affiancare le amministrazioni nell'attuazione dei progetti di rottura degli equilibri discendenti che producono spopolamento (Tantillo, 2022, 76).

Bisogna tuttavia evidenziare che i principi alla base dell'approccio *place-based* (*governance* multilivello, un lungo iter progettuale di strategie di sviluppo complesse per numero e incastro di azioni progetto, un processo di co-progettazione concentrato prevalentemente sul “cosa fare” e non sul “chi lo fa”) spesso hanno generato dei colli di bottiglia in politiche di sviluppo locale che intendono valorizzare il potenziale generativo e trasformativo degli attori rilevanti.

In generale, nel periodo 2014-2020 sono emerse evidenti criticità comuni alle 72 aree pilota: tempi di attuazione molto lunghi, problematiche nella fase di attuazione delle azioni di pianificazione strategica, complessità della *governance* multilivello, lentissimo avanzamento finanziario nell'utilizzo delle risorse. Il caso più eclatante è sicuramente quello della Regione Piemonte, le cui problematiche sono state dibattute nella presentazione dell'esperienza della Valle Ossola, che addirittura ha deciso di non ripresentare per il periodo 2021-2027 nessuna delle quattro aree interne finanziate precedentemente, adducendo come motivo il ritardo nell'attuazione degli interventi finanziati.

Si può dunque intervenire per modificare e far fronte alle lacune emerse, al centro e nei territori, rispetto alle intenzioni trasformatrici della Snai. In particolare, si devono riconsiderare i tempi decisionali e procedurali per provare a ridurli semplificando le fasi antecedenti alla stipula dell'“Accordo di Programma Quadro”, trovare sistemi di *governance* più stringenti per legare politiche di settore nazionali con le strategie locali e per accrescere la funzionalità tra le politiche territoriali regionali e quelle attivate per le aree interne, individuare forme per ridurre

l'opportunità istituzionale locale e per disegnare e stabilizzare i confini delle aree di intervento (Cersosimo, Licursi, 2022, 208).

Da una prima analisi però, alcuni elementi di innovazione introdotti nella programmazione 2021-2027 rischiano di alterare l'impianto originario della Strategia.

Nei criteri pubblicati nel gennaio 2022 si sottolinea infatti «l'importanza di ribadire la natura di lungo periodo delle strategie locali della Snai e quindi la tutela della continuità dell'intervento già in essere e, conseguentemente, la natura strategica e collettiva delle progettualità finanziabili». Il finanziamento passa infatti sempre attraverso un'istruttoria che valuta le progettualità inter-comunali che emergono dal basso e che di regola sono trasversali alle diverse categorie. Il principio è dunque, sia nel primo che nel secondo periodo, vincolato alla presenza di una strategia che sappia esprimere l'agire collettivo di un territorio che si organizza attorno a bisogni comuni. Dall'altro lato, si apre alla «promozione e adozione di misure settoriali/tematiche a sostegno di queste tipologie di territori nel loro insieme o a sostegno di singoli comuni, senza necessariamente subordinare il sostegno alla formulazione di una strategia d'area». De facto, un ritorno al finanziamento di politiche standardizzate che rinnegano i principi che hanno portato la Snai ad essere innovativa.

Questo cambio di rotta, che da un lato può aiutare ad accelerare i processi di attuazione di alcune misure, dall'altro mette in crisi e rischia di contraddire il principio originario della Strategia che si basa sulla co-progettazione, rischiando di declassare la Snai ad azione all'interno del PNRR, che, come si vedrà nello studio di caso proposto nell'ultimo capitolo, per rispondere ai tempi ristretti dettati dell'Unione europea, ha promosso per le aree interne interventi puntuali che pongono l'enfasi sulla mera cantierabilità delle opere a discapito dei legittimi principi di efficacia ed efficienza (Fenu, Giaccaria, 2023).

Per il nuovo ciclo sono state selezionate, al momento, 43 nuove aree, che si aggiungono a 67 delle 72 aree pilota finanziate nella passata programmazione⁷. Complessivamente, le aree interne finanziate saranno 124. Una delle due aree selezionate dalla Regione Piemonte⁸ “Terre

⁷ Nelle aree SNAI 2014-2020 non sono state confermate 5 aree della precedente programmazione e sono le 4 aree della Regione Piemonte (Val Bormida, Val di Lanzo, Val d'Ossola e Valli Grana e Maira) e 1 area della Regione Lombardia (Alta Valtellina).

⁸ Le Regioni, responsabili della gestione Snai (anche per la componente finanziata con risorse nazionali) hanno concluso l'iter di riconoscimento delle aree interne per il periodo 2021-2027 e pubblicato le linee guida per costruire una “Strategia Territoriale” (ST)

del Giarolo” è formata da 29 comuni distribuiti tra le valli Borbera, Curone, Grue, Ossona e Spinti, situate nella parte sud est della provincia di Alessandria. Gli oltre dodici milioni di euro destinati dalla Snai a quest’area serviranno a finanziare progetti atti a migliorarne la vivibilità al fine di contrastare i fenomeni di declino demografico. Significativo è il fatto che la Regione Piemonte abbia “premiato” l’area interna “Terre del Giarolo” non solamente per i dati sullo spopolamento, ma soprattutto perché le tre Unioni Montane che comprendono questi comuni hanno dimostrato, nel tempo, di saper lavorare insieme associando i servizi in favore della popolazione.

A distanza di due anni dalla selezione dell’area si è giunti alla definizione dell’“Accordo di programma quadro” con la Regione: i fondi Snai finanzieranno progetti in ambito sanitario gestiti dall’Asl di competenza (fornitura a titolo gratuito, alle farmacie che lo richiederanno, di un macchinario per la diagnostica, assunzione di infermieri per l’assistenza dei pazienti a domicilio, infrastrutture per la telemedicina); in ambito scolastico, gestiti dai dirigenti scolastici (laboratori pomeridiani a copertura di tutti i pomeriggi in tutte le scuole materne, elementari e medie); nel settore dei trasporti, garantendo la mobilità, da e verso le aree interne, con la messa in funzione di tre pulmini usufruibili a chiamata che collegheranno i punti strategici sia per i valligiani, sia per i turisti che non raggiungono il territorio con mezzi propri; infine, nel turismo sul quale andrà fatto un investimento importante per aumentare l’offerta alberghiera ad oggi carente, ristrutturando alcuni edifici per renderli idonei all’ospitalità, e l’offerta di attrattività attraverso un collegamento tra le varie piste ciclabili presenti nei paesi.

5.2 Forme di innovazione sociale generate dalla Strategia.

In termini generali, con la parola innovazione, si intende l’inserimento di modalità nuove di progettare, produrre o vendere beni o servizi: creare un cambiamento in meglio dello stato di cose esistente o alterare l’ordine delle cose stabilite per fare cose nuove.

Affiancare le espressioni innovazione e aree interne può sembrare un paradosso. E infatti l’innovazione «è legata al dinamismo urbano, si alimenta di creatività, di competenze prodotte da università d’eccellenza e poli di ricerca che, incontrando il capitale globale, permettono agli ecosistemi urbani di posizionarsi nel mercato e nella classifica delle città globali dove, a farla da padroni, sono la finanza, il *trading*, i grandi numeri. La centralità della città come luogo

dell'innovazione, non soltanto sociale, è nota e, in effetti, la popolazione degli innovatori sociali è ancora tipicamente urbana» (Barbera, Parisi, 2020, 307).

Favorire l'innovazione nelle aree interne significa invece promuovere il gradiente relazionale di una nuova economia organizzata, spesso con caratteri fortemente alternativi a quella determinata dal modello urbano-centrico, largamente basata sulle aspettative finanziarie di una crescita rapida.

Molti esempi dimostrano come nei territori marginali soggetti a forte spopolamento l'affaticamento del *welfare*, l'invecchiamento della popolazione (e le sue conseguenze), l'evoluzione del modello familiare e le crescenti difficoltà di integrazione nel mercato del lavoro, in particolare del segmento giovanile della popolazione, possono innescare forme di innovazione sociale, intesa come reazione all'incapacità istituzionale di fornire adeguati risultati sociali e ambientali, in risposta a situazioni di crisi, attraverso la produzione di nuove idee e nuove strutture, ma anche di nuove conoscenze e di nuove reti sociali (Pezzi, Urso, 2017).

Anche le aree interne possono essere luoghi in cui realizzare forme di innovazione sociale, affiancate e sostenute da politiche dedicate come la Snai. Molto spesso le competenze presenti su un territorio non sono sufficienti a innescare processi di sviluppo, o anche solo a sostenerli, e sono pertanto necessari soggetti esterni in grado di apportare competenze nuove, come gli esperti del gruppo tecnico previsti dalla Snai, che si recano nei territori ed entrano in contatto con le comunità locali alla ricerca di nuove energie, progetti, pratiche, competenze.

Per fare economia e creare sviluppo nelle aree interne, dunque, c'è bisogno di fare società, di ricostruire i rapporti fiduciosi fra cittadini, e fra cittadini e politica, di riconsegnare una visione di futuro che è stata smarrita con l'emigrazione di massa. Il punto di partenza può essere il senso di appartenenza condiviso a una collettività e la forte coesione interna che spesso le comunità locali delle aree Snai mostrano, come si è visto nel caso della Valle Arroscia (Monaco, 2020, 189).

«Le iniziative innovative avviate in questi contesti hanno saputo rielaborare forme tradizionali dei saperi locali, recuperare vecchie pratiche e prodotti con strumentazione nuova, spesso relativi ad aspetti centrali dei consumi e della vita quotidiana e sono state, in molti casi, capaci di intercettare le tendenze attuali dei consumatori, coniugando la risposta al mercato con l'implementazione di una cultura d'impresa e di modelli gestionali radicati nel territorio e

sostenibili da un punto di vista sociale e ambientale. Laboratori di innovazione dove un'imprenditorialità capace di stare sul mercato tiene insieme valore economico, cittadinanza attiva e territorio» (Barbera, Parisi, 2020, 308-309).

A tal proposito si riportano alcuni esempi di interventi innovativi, anche a carattere sperimentale, generati da Snai.

«In Friuli Venezia Giulia, nell'area dell'Alta Carnia, è stata creata una rete di imprese che mette insieme 12 soggetti, dai boscaioli, ai produttori di pigmenti per il legno, alle ditte che fanno case di legno fino a produttori di clavicembali, con l'obiettivo di dare valore al legno locale.

Nell'area interna dell'Appennino emiliano è stata costituita una rete di filiera del parmigiano reggiano di montagna, promossa da un consorzio tra i caseifici cooperativi dell'area, con l'obiettivo di conservare in loco una porzione maggiore del reddito prodotto, garantendo spazi adeguati alla stagionatura del formaggio, e salvaguardare l'attività agricola legata al pascolo, alimento base per le mucche che producono il latte necessario al riconoscimento del marchio "di montagna".

In Valchiavenna, la prima area interna sperimentale sulla quale ha lavorato Snai in Lombardia, si è puntato su di una fruizione non convenzionale del territorio offrendo strutture a costi contenuti per la pratica degli sport *outdoor*, favorendo così il prolungamento della permanenza dei turisti sul territorio» (Monaco, 2020, 189-195).

In conclusione, esiste uno spazio importante per l'innovazione sociale rivolta alle aree interne: «citiamo per esempio le *green communities*, i modelli innovativi nei servizi socio-sanitari e nella scuola, la mobilità condivisa e le soluzioni di *housing sociale*, la valorizzazione delle filiere agro-alimentari e dei lavori connessi alla ricerca di stili di vita *low profit*, pensiamo ai nuovi contadini e ai nuovi montanari» (Corrado, De Matteis, Di Gioia, 2014) e soprattutto in queste aree è fortemente sentita l'esigenza di organizzare la produzione e l'offerta di beni e servizi attraverso reti di impresa o di filiera, seppur permangano le difficoltà legate alle dimensioni micro delle stesse imprese e alla loro fragilità finanziaria.

5.3 La digitalizzazione contro i divari.

La rilevanza delle nuove tecnologie nel delineare nuovi centri e nuove periferie è emersa in tutta la sua pervasività durante la pandemia da Covid-19. Se la transizione verso le infrastrutture *smart* è giudicata importante per gli ambienti urbani, diventa cruciale nelle aree meno densamente popolate e/o meno interconnesse in cui grazie a processi di digitalizzazione e innovazione si possono colmare *gap* di accessibilità. Recuperare il divario digitale è una delle condizioni imprescindibili affinché le aree interne possano proporsi come risorsa per l'intero Paese, in connessione con le città.

In linea con le indicazioni di *policy* e i programmi di sviluppo lanciati alla scala europea, numerose azioni di sviluppo territoriale avviate in ambito nazionale si articolano intorno all'infrastrutturazione tecnologica e, in modo specifico, alla digitalizzazione, per superare i vincoli geo-spaziali della marginalità fisica e promuovere il superamento dei divari e delle distanze attraverso le tecnologie di informazione e comunicazione. Il divario infrastrutturale colpisce infatti i piccoli comuni, soprattutto quelli localizzati in territori montani; come dichiara Marco Bussone, presidente di UNCEM (cit. in Martinelli, 2021): «affrontare questi problemi è una condizione abilitante per i territori delle aree interne: solo con un'adeguata infrastrutturazione digitale è possibile garantire l'accesso ai servizi essenziali, come istruzione, sanità e trasporto collettivo».

L'Agenda Digitale Europea, promossa dalla Commissione Europea nel 2010, perseguiva, tra gli altri obiettivi, quello di assicurare entro il 2020 all'85% della popolazione l'accesso alla banda ultra-larga: un risultato che non è stato pienamente raggiunto nemmeno su scala europea.

In Italia, la connettività è inferiore alla media UE, tanto che il Paese si posiziona al diciassettesimo posto, ma registra allo stesso tempo un incremento della diffusione complessiva della banda larga e dimostra un buon grado di avanzamento in termini di infrastrutturazione nonostante la persistenza delle cosiddette “aree bianche”, ovvero intere porzioni di territorio in cui le imprese commerciali non giudicano economicamente vantaggioso investire e su cui, di conto, interviene lo Stato con il “Piano strategia italiana per la banda ultra-larga” finanziato nell'ambito dei Fondi europei per le Politiche di coesione. Le “aree bianche” includono principalmente 6.700 piccoli comuni a fallimento di mercato per le compagnie di telecomunicazione, in cui vivono 12 milioni di famiglie (Dipartimento per la Trasformazione digitale, 2024).

In Italia, la digitalizzazione delle aree interne si traduce in un nuovo approccio *bottom-up* di progettazione di sviluppo locale incorporato nella Snai.

FormezPA, nel 2020 ha pubblicato il rapporto “I processi di digitalizzazione nelle aree interne” che analizza i progetti di digitalizzazione previsti in 25 aree interne tra quelle che sono approdate alla fase di attuazione degli interventi previsti dalla Snai, pari a 360 comuni con una popolazione complessiva di 700.000 abitanti. Nelle aree analizzate i progetti sono principalmente orientati al consolidamento della dimensione associativa intercomunale fortemente supportata dalla Snai attraverso, per esempio, piattaforme condivise intercomunali per monitorare il territorio (demografia, uso del suolo, dissesto ambientale) e per la gestione dei sistemi informativi territoriali, come il catasto associato, la piattaforma intercomunale della protezione civile o piattaforme per l'amministrazione nei diversi settori di intervento quali lo Sportello Unico dell'Edilizia - Sue e lo Sportello Unico delle Attività Produttive – Suap. Numerosi progetti prevedono lo sviluppo di servizi di *e-government* per le comunità locali e la realizzazione di piattaforme digitali per supportare la fase realizzativa della “Strategia d'area”.

La maggior parte delle aree analizzate ha inoltre previsto almeno un progetto di digitalizzazione delle strutture sanitarie e assistenziali, con interventi mirati a diffondere strumenti di consulto o monitoraggio attraverso la telemedicina e teleassistenza, e delle scuole dove il digitale supporta la razionalizzazione e la valorizzazione del servizio scolastico, dell'aggiornamento dei docenti e della nuova impostazione della didattica e dell'apprendimento per favorire la crescita delle competenze digitali. Metà delle aree analizzate ha avviato un progetto destinato al trasporto pubblico, con l'obiettivo di superare i limiti intrinseci in termini di dispersione dell'utenza e di scarsa consistenza del bacino di domanda potenziale orientati prevalentemente verso l'utente debole come gli anziani e i disabili, oppure orientati alla mobilità studentesca. Alcuni progetti si focalizzano dunque su interventi relativi al sistema di trasporto a chiamata a cui si sommano alcune pratiche collaborative come il *car sharing*. In un terzo delle aree campione sono infine presenti progetti a sostegno delle imprese e del comparto turistico-culturale focalizzati sulla digitalizzazione per azioni di *marketing* territoriale e per la razionalizzazione dei portali dei siti *web*, per sistemi di *e-booking*, o per la realizzazione di prodotti multimediali per la valorizzazione dei percorsi turistici (FormezPA, 2020, 8).

Si pensi nuovamente all'esempio della Valle Arroscia caratterizzata da insediamenti sparsi e distanti dalla rete viaria: per ridurre la necessità di effettuare spostamenti di lungo raggio sarebbe opportuno introdurre modalità di erogazione dei servizi più capillari sul territorio,

avvicinando così i servizi agli utenti anziché viceversa. Ciò può avvenire in modo fisico (es. ufficio postale mobile, consegna di farmaci a domicilio, ecc), ma soprattutto mediante la digitalizzazione dei servizi (es. telemedicina, teleassistenza, e-learning, ecc.) (Bacci, Cotella, Vitale Brovarone, 2021).

Il ricorso alle nuove tecnologie, oltre ad offrire grandi opportunità, porta con sé un rischio: dare per scontato che gli utenti siano in grado di utilizzare il servizio. Sia la digitalizzazione dei servizi, sia l'introduzione di modalità innovative di fruizione degli stessi, non possono tuttavia prescindere dalla riduzione del *digital divide* che connota i territori rurali e montani non solo in termini di copertura della rete, ma anche di competenze della popolazione (Graziano, 2021, 96).

Emerge, in particolare, la necessità di superare un approccio confinato alle infrastrutturazione tecnologica, ampliandolo alla dimensione del capitale umano: infatti è proprio il capitale umano a registrare valori significativamente più bassi rispetto alla media europea, sia in termini di competenze digitali di base che di specialisti e laureati nel settore delle ICT, traducendosi in un basso tasso di utilizzo di servizio *on-line*, compresi quelli erogati dalla pubblica amministrazione (FormezPA, 2020).

5.4 Il ruolo della scuola nel contrastare forme di disuguaglianza sociale e territoriale.

La scuola nelle aree interne ha da sempre un ruolo centrale per la comunità: una scuola intesa come centro civico, motore del territorio, custode dei saperi locali che, se non trasferiti ai giovani, andrebbero persi. «Nei piccoli comuni, in contesti marginali, la scuola è spesso l'unico presidio presente, centro civico e polo aggregativo sul territorio, e può rappresentare un supporto fondamentale nella definizione di politiche e progetti mirati a ridurre divari educativi e, in termini più ampi, sociali, territoriali e ambientali» (Mattioli, Renzoni, Savoldi, 2022, 69).

Per questa ragione, amministratori e cittadini delle aree interne tendono a proteggere comunque le piccole scuole, nonostante le evidenti difficoltà.

Le problematiche più diffuse nelle scuole delle aree interne sono: pluriclassi, risultati alle

prove standardizzate Invalsi non eccelse, *turnover* elevato dei docenti dovuto alla scarsa appetibilità dell'insegnamento in tali aree a causa delle difficoltà logistiche e delle ridotte opportunità di scambio e confronto tra colleghi e, non da ultimo, edifici scolastici spesso incastrati nella trama di un centro storico che di fatto non permettono la presenza di ambienti realmente idonei a supportare tale funzione (Lo Presti, Luisi, Napoli, 2020, 420).

In particolare, le pluriclassi nella scuola primaria, un fenomeno tipico di questi territori, raggiungono quasi il 4% in media nelle aree interne a fronte del 1,2% della media nazionale. Il caso limite è quello dell'alta Valle Arroscia in Liguria dove si registra un dato pari a circa il 38%. Questo aspetto rappresenta certamente una criticità in quanto classi troppo esigue non favoriscono lo scambio e la socializzazione tra gli alunni e inoltre gli insegnanti si trovano costretti a ripensare in parte i metodi didattici per portare avanti un programma che fuoriesce dagli *standard* dei programmi ministeriali strutturati per mono classi omogenee per età. Serve un notevole sforzo da parte di tutto il personale scolastico affinché la "diversità" contenuta nella pluriclasse possa essere valorizzata diventando terreno di sperimentazione di nuovi modelli didattici orientati alle esigenze specifiche e di sviluppo di aree locali marginali (Monaco, 2020, 116).

Il tema della formazione del capitale umano e del ruolo della scuola come presidio culturale e centro di aggregazione per la comunità è cruciale in tutte le strategie d'area della Snai, in quanto, come ribadito nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: «il cambiamento e il rilancio delle aree interne passa necessariamente per la spinta propulsiva dei giovani che devono essere adeguatamente attrezzati con competenze di cittadinanza e di innovazione».

Stimolati dalla grande opportunità della Snai, gli amministratori locali, i dirigenti scolastici, i docenti hanno iniziato a immaginare nuove possibilità di sviluppo, facendosi promotori della Strategia, sostenendo e portando avanti azioni a supporto della diffusione di una cultura della didattica innovativa nelle scuole.

Nel corso dell'attività di co-progettazione territoriale promossa dalla Snai sono emersi chiaramente bisogni e aspirazioni di docenti e studenti, fortemente legati all'offerta di servizi non solo educativi, ma anche culturali.

Le soluzioni che la Snai ha portato sul territorio hanno puntato prioritariamente sul miglioramento strutturale degli edifici, nel senso di una loro migliore vivibilità e sicurezza, dotandoli di spazi e attrezzature per le attività laboratoriali aperte al territorio (*fablab*, *hub* rurali

o dell'ambiente naturale/*outdoor education*); la carenza di spazi viene spesso percepita dagli studenti come una mancanza di opportunità, condizione aggravata dalla lontananza che in molti casi i comuni hanno fra di loro, con infrastrutture e servizi di mobilità poco funzionali.

In secondo luogo, gli interventi si sono concentrati sull'innovazione didattica. Nelle aree interne innovazione didattica significa innanzitutto attenzione alle persone, capacità di farle lavorare insieme, al fine di accrescere la loro competenza e autostima, incoraggiare la flessibilità di orari e le nuove modalità di insegnamento, la moltiplicazione dei percorsi non formali, il sostegno ad iniziative che favoriscano un nuovo rapporto con l'ambiente circostante e una maggiore coesione territoriale (l'apertura pomeridiana della scuola e l'organizzazione di servizi volti a favorire la socialità sarà funzionale all'obiettivo di aumentare la propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi). Non da ultimo innovazione significa introduzione delle tecnologie digitali al fine di sperimentare nuove strategie didattiche in grado di mettere a frutto le capacità dei pochi bambini presenti in classe, utilizzando anche forme di tutoraggio tra i più grandi e i più piccoli e mettendo in comunicazione pluriclassi collocate fisicamente in aree ultra periferiche e territorialmente isolate con pluriclassi di paesi esterni. L'utilizzo della didattica innovativa supportata dal digitale nelle pluriclassi delle piccole scuole ha rappresentato, nell'esperienza di alcune strategie d'area, la possibilità di ridurre anche l'isolamento territoriale e socio-culturale dei bambini e dei docenti chiamati a insegnare in posti di difficile raggiungibilità.

Nel dare voce a dirigenti scolastici, docenti, soggetti terzi e studenti sono emerse modalità nuove di usare le risorse e le conoscenze presenti in un'area, molte delle quali considerate con poca valenza sociale (si pensi alla figura dell'agricoltore). Non si tratta solo del riconoscimento dei saperi locali (le cosiddette vocazioni dei territori), ma di liberare il potenziale di conoscenza delle persone e delle comunità (le vocazioni delle persone), ovvero considerare la dimensione individuale e i progetti di vita delle persone come ancorati all'ambiente in cui possono svilupparsi.

Il confronto con istituzioni scolastiche, studenti e soggetti terzi ha permesso di impostare azioni di educazione non formale con tre obiettivi principali: lavorare sui bisogni del territorio ascoltando i desideri di chi lo abita (es. coinvolgendo le famiglie per attrarre studenti), immaginare progetti educativi come azioni di rigenerazione di saperi e di pratiche (es. avviare esperienze di alternanza scuola-lavoro nelle botteghe artigiane), considerare la produzione di conoscenza e lo sviluppo economico di un'area come riappropriazione degli spazi, riconversione di aree abbandonate da mettere a disposizione dei giovani (Monaco, 2020, 114-118).

«Portare nella scuola il metodo aree interne di educazione alla complessità, alla ricerca, alla partecipazione, ha permesso di ripensare i luoghi di apprendimento come luoghi di educazione non formale e innovazione, con l'obiettivo di attivare un processo di sperimentazione pratica attraverso la riflessione progettuale, innescare esperienze di economia a base culturale, ma anche modelli e metodi di apprendimento e didattica innovativi come strumenti per affrontare un divario culturale, estrapolare conoscenza dai territori, ma anche attrarre competenze per modificare paradigmi culturali consolidati» (Lo Presti, Luisi, Napoli, 2020, 424).

In conclusione, una scuola di qualità che funga anche da centro civico, con trasporto e servizi extrascolastici funzionanti, che crei legami fra luogo e persone, che moltiplichi le occasioni di incontro e apprendimento sociale, è un investimento nel senso di comunità e un forte elemento attrattore per le famiglie che vogliono vivere in questi territori.

Capitolo 6 – Forme di impresa capaci di rispondere ai bisogni primari della comunità. Uno studio di caso

Un paese dove al mattino non si sente il profumo del pane è un paese che non esiste.

(Dario Torri, Presidente della cooperativa di comunità

“Valle dei Cavalieri” - Succiso - RE)

6.1 Le cooperative di comunità come iniziative di innovazione sociale.

L'esperienza della cooperazione rurale di montagna risale alla fine del XIX secolo con la cooperazione di consumo e agricola delle terre alte nelle Alpi e più recentemente negli Appennini. Fenomeni cooperativi ci ricordano che la cooperazione, già in passato, ha rappresentato uno strumento di autodeterminazione delle comunità più remote, istituzione civica e sussidiarietà di assistenza, regolazione e governo. Ad esempio, nell'Appennino emiliano, con l'esperienza delle cooperative di conferimento per la produzione di Parmigiano Reggiano, ogni paese aveva la propria latteria sociale cooperativa che consentiva, con la trasformazione del latte in formaggio, di vivere lì di ciò che l'agricoltura dava ad ogni famiglia e che forniva un punto di condivisione e una risposta mutualistica ad ogni vicenda, anche individuale, che riguardasse il socio-agricoltore (Borghi, 2017, 90).

Secondo la definizione fornita da Legacoop nel 2011, le cooperative di comunità si configurano come «imprese di persone che si auto organizzano in forma partecipativa e mutualistica per risolvere problemi e bisogni comuni e che sono caratterizzate da una particolare finalizzazione: mantenere vive e valorizzare comunità locali a rischio di deperimento, quando non di estinzione».

«Possono nascere come risposta alla mancanza o al venir meno di servizi basilari per la comunità, come scuole, negozi, servizi socio-assistenziali oppure essere finalizzate alla valorizzazione delle risorse del territorio o per rispondere a crisi occupazionali determinatesi nelle aree circostanti. Sono orientate ad aumentare la vivibilità e la vitalità del territorio, laddove

tanto lo Stato quanto il mercato hanno “fallito”» (Pezzi, Urso, 2017, 96).

Le cooperative di comunità si distinguono dalle altre forme cooperative, ad esempio quelle sociali che si rivolgono a categorie esclusive di bisogno, per la particolare finalizzazione: devono avere come esplicito obiettivo quello di produrre vantaggi a favore di una comunità alla quale i soci promotori appartengono o eleggono come propria. Questo obiettivo deve essere perseguito attraverso la produzione di un'offerta di servizi e beni in grado di soddisfare diversi bisogni collettivi della comunità (servizi sociali, educativi, culturali, ecologici, ambientali ecc.) e di rilanciare così anche lo sviluppo socio-economico dei territori di riferimento (Teneggi, 2020, 301).

Le cooperative di comunità si caratterizzano per una *mission* ampia, che include al suo interno obiettivi diversi: «rigenerare il tessuto socio-economico, fornire lavoro a cittadini disoccupati, creare valore economico e sociale. Le attività che possono essere gestite dalle cooperative sono multisetoriali: agricoltura, turismo, gestione ambientale dei parchi naturalistici, commercio al dettaglio ecc. La società è partecipata da soggetti diversi: pubblico, privato profit e non profit. Vi si possono rintracciare fenomeni di co-produzione: il processo di produzione vede i membri della comunità locale attivi sia come produttori che come acquirenti» (Bandini, Medei, Travaglini, 2015).

La prima cooperativa di comunità ad essersi costituita formalmente in Italia è la “Valle dei Cavalieri” nata nel 1991 a Succiso, una frazione del Comune di Ramiseto nella provincia di Reggio Emilia.

«Essa è rilevante perché offre la possibilità di analizzare l'operato di una pratica innovativa, nel tentativo di poterne cogliere le potenzialità di crescita nel medio-lungo periodo. Ma non solo: il caso della “Valle dei Cavalieri” permette di evidenziare come i processi partecipativi spontanei possano rappresentare una risposta concreta ai bisogni espressi dalla cittadinanza in un momento di crisi, che solo successivamente viene istituzionalizzata da processi di *governance*, dimostrando che un paese può crescere e la gente ritornare a seguito dello sviluppo di una piccola cooperativa di comunità» (Pezzi, Urso, 2017, 94).

Succiso si trova in una zona effettivamente interna, difficile da raggiungere, a circa 1000 m. di altitudine, distante 21 km dal Comune di cui fa parte (Ramiseto). Nel 1955 il territorio venne colpito da una frana che costrinse gli abitanti ad abbandonare le proprie case e ad andare a

vivere in alloggi di fortuna. Questo fatto, unita al richiamo esercitato dalle città industriali della Pianura Padana e dal porto di Genova, spinse gran parte della popolazione a lasciare il paese, ormai in rovina, tra gli anni '50 e gli anni '60. Nel 1970 venne ultimato l'insediamento di Succiso Nuovo, costruito con canoni moderni e destinato a quanti avevano perso la casa.

La spinta alla creazione della cooperativa di comunità è arrivata da quello che è stato l'ultimo atto di una stagione di declino sociale ed economico: la chiusura dell'unico bar all'inizio degli anni '90. La paura degli abitanti di Succiso non era tanto il venire meno del servizio, ma della conversazione collettiva, primo bene comune che il bar assicurava.

La rinascita del bar di Succiso poteva essere realizzata solo da uno sguardo comunitario: ed è per questo che i soci più giovani della Proloco hanno pensato di garantire il servizio gestendolo sotto forma di cooperativa, cui è seguita l'apertura di un negozio. Un altro evento "spartiacque" è stato il trasferimento a Succiso di un pastore rumeno che ha ripreso un'attività già praticata nel passato in queste zone: la pastorizia. La produzione di formaggio è oggi una delle principali attività gestite dalla cooperativa, che è diventata anche proprietaria della stalla abbandonata che adesso ospita 300 capi di bestiame. Sulla spinta del successo delle prime esperienze, i soci hanno siglato un comodato con il Comune per la gestione dei locali delle "vecchie scuole" che sono stati trasformati in ristorante e albergo con "centro benessere".

Tutte le iniziative sono state realizzate grazie a una forte impronta comunitaria, in quanto il paese è fortemente coeso attorno alla cooperativa, benché ancora in gran parte non socio della stessa. I soci (63) rappresentano infatti circa la metà degli abitanti; alcuni non sono residenti, ma legati al territorio da vincoli familiari e di affettività.

Grazie alla cooperativa, oggi, a Succiso sono di nuovo presenti numerose attività commerciali (un bar, una bottega di alimentari, una sala convegni, un agriturismo, un ristorante, un centro benessere) e produttive (la cooperativa produce nella sua azienda agricola prodotti caseari). La cooperativa, oltre a dare lavoro a una decina di persone, tra dipendenti fissi e stagionali, impiega una rilevante quota delle sue risorse nelle attività di supporto alla popolazione, quali servizi di trasporto, consegna a domicilio di medicinali e provviste a persone con mobilità ridotta (soprattutto anziani), provvedendo anche, se necessario, ad accompagnare le persone che ne fanno richiesta presso i poli ospedalieri di riferimento per visite e cure.

«E' la possibilità di fornire questi servizi "sociali" che sta particolarmente a cuore ai soci, i quali sostengono con convinzione la necessità di reagire all'insostenibilità economica con una risposta collettiva in grado di coinvolgere tutti gli abitanti del paese, perché solo così si riesce a sopperire alla mancanza dei servizi e a creare risposte innovative ed efficaci a problemi comuni» (Pezzi, Urso, 2017, 97).

Sull'esempio di Succiso sono nate in molte regioni d'Italia numerose cooperative di comunità i cui statuti, eleggendo formalmente la permanenza degli abitanti nei rispettivi territori a scopo sociale della cooperativa, orientano l'impresa all'organizzazione di qualsiasi attività che possa favorire questo obiettivo, ripristinando produzioni e servizi abbandonati.

La loro presenza ha prodotto ricadute positive sulle comunità interessate, recuperando produzioni tradizionali e antichi mestieri, ripristinando beni ambientali e monumentali, contribuendo alla salvaguardia del territorio, valorizzando tradizioni culturali, favorendo lo sviluppo del turismo e dei ritorni stagionali, ridando valore al patrimonio abitativo, promuovendo la diffusione delle energie rinnovabili. E poi, tutte hanno saputo creare occasioni di lavoro preziose per trattenere i giovani all'interno delle comunità (Legacoop, 2011, 4).

«Ed è proprio per questo che negli ultimi anni le cooperative di comunità hanno attirato sempre più attenzione, anche da parte delle istituzioni, non solo come modello partecipativo per la fornitura di servizi essenziali alla cittadinanza, ma anche come modello per la valorizzazione e la fruizione del territorio da parte dei suoi abitanti» (Pezzi, Urso, 2017, 98).

Alleato allo sviluppo di una cooperativa di comunità è l'uso delle tecnologie digitali.

«Sono spesso i giovani, nativi comunitari e adulti digitali, a promuovere la nascita di una cooperativa di comunità; gli stessi che sono in grado di combinare, con portato straordinario di innovazione produttiva, relazionale e geografica la dimensione sociale con quella *social*. Non è raro che i confini tradizionali di un paese intraprendente con una cooperativa di comunità siano gradualmente superati dai *social web* e dalle piattaforme digitali: non sono più aree interne o esterne, ma esattamente al centro del mondo ricostruito grazie alle relazioni sociali e di mercato che hanno nuovamente allacciato» (Teneggi, 2018, 305).

6.2 Le caratteristiche principali di questa particolare forma di impresa.

Pur essendo presente una tradizione storica di cooperazione comunitaria, fino a poco tempo fa non esistevano modelli, bibliografie o letterature codificate e consolidate sul tema; solo dal 2016, con il *report* finale sullo “Studio di fattibilità per lo sviluppo delle cooperative di

comunità”, voluto dall’allora Ministero dello Sviluppo economico (MISE), si ha un documento che, partendo dagli elementi affini, definisce e caratterizza le esperienze di comunità esistenti secondo un approccio di tipo induttivo.

Ai sensi dello “Studio di fattibilità” le cooperative di comunità possono essere definite come imprese con i seguenti requisiti:

- sono in grado di produrre beni o servizi in modo stabile e continuativo, inclusi beni di proprietà comune o pubblici e di allocarli in modo da garantire la propria sostenibilità;
- hanno forma cooperativa posseduta e gestita, del tutto in larga prevalenza, da persone (i soci) sulla base di principi inclusivi e democratici;
- sono radicate in una comunità che ha come obiettivo ultimo il miglioramento delle capacità di vita della stessa, intesa non solo come i residenti in un dato territorio, ma anche come un gruppo di persone che condividono, secondo varie modalità, valori e culture coagulate intorno a luoghi, interessi, risorse e progetti;
- sono aperte o orientate allo sviluppo nel tempo; in quanto impresa per la comunità essa deve garantire a tutti i membri della comunità (soci e non) un accesso non discriminatorio ai beni e ai servizi forniti e gestiti, applicando in modo pieno il principio della “porta aperta” nel senso di non porre limiti all’ingresso di nuovi soci, ma anche alla uscita dalla cooperativa;
- in quanto impresa della comunità essa rafforza la non distribuibilità degli utili di esercizio e del patrimonio, caratteristica che aiuta l’impresa cooperativa ad essere duratura, intergenerazionale ed inalienabile.

Le informazioni e i dati che seguono sono stati desunti dalla “Guida alle cooperative di comunità” elaborata da Legacoop e dal succitato *report* del MISE.

Guardando al processo di genesi, i documenti mettono in evidenza che le cooperative devono nascere da un’iniziativa collettiva, cioè essere promosse da un gruppo di cittadini, i quali partecipano in relazione alle loro esigenze e alla volontà di contribuire alla crescita della comunità.

Ciò significa che i soci cittadini possono assumere la qualità di soci utenti, cioè consumatori dei servizi che la cooperativa decide di erogare, e/o di soci lavoratori, in quanto le loro capacità professionali e lavorative sono funzionali e coerenti con lo svolgimento delle attività della cooperativa stessa. La comunità cui l’attività della cooperativa si rivolge deve essere ben identificata, anche per consentire alla cooperativa di predisporre un progetto in grado di riconoscere le situazioni di bisogno e di attivare le risorse necessarie per rispondervi.

Per costituire una cooperativa è necessario che i soci siano almeno tre. Non esiste invece un

limite massimo di soci (infatti negli statuti delle cooperative è generalmente contenuta una clausola che ricorda che il numero dei soci è illimitato). Il numero dei soci in una cooperativa contribuisce a determinare la scelta del modello societario di riferimento.

Le società cooperative debbono fare riferimento al modello normativo della S.P.A. o a quello della S.R.L. Il rinvio alle rispettive discipline è necessario perché la normativa dedicata esclusivamente alle cooperative è contenuta nel Titolo VI del Libro V del codice civile e reca disposizioni che non regolano tutti gli aspetti di una società, perché questi sono stati già affrontati nell'ambito della disciplina delle S.P.A. o delle S.R.L. La scelta del modello della S.R.L. è necessaria per le cooperative che abbiano meno di nove soci (cioè da 3 a 8). In questo caso i soci devono essere esclusivamente persone fisiche. È generalmente adottata dalle cooperative di minori dimensioni che, secondo il codice civile, sono quelle che hanno meno di venti soci oppure un attivo patrimoniale di valore inferiore a un milione di euro. La scelta del modello della S.P.A. è invece necessaria quando le cooperative hanno almeno venti soci e un attivo patrimoniale di valore superiore a un milione di euro.

A differenza delle altre società di capitali, per le società cooperative non è previsto un valore minimo di capitale sociale; questa è un'altra espressione del principio della variabilità del capitale sociale. Il socio cooperatore non può versare una quota di capitale sociale inferiore a 25 euro, né superiore a 100.000 euro.

Ovviamente, il capitale iniziale e, conseguentemente, la partecipazione di ogni singolo socio deve essere adeguata agli scopi che gli stessi si sono prefissi e, soprattutto, ad affrontare le spese iniziali (comprese quelle del notaio, della registrazione ai registri e agli albi). La legge dispone infatti che la cooperativa debba essere costituita per atto pubblico e a tal fine interviene il notaio, il quale potrebbe provvedere anche all'iscrizione della cooperativa stessa al Registro delle Imprese presso la competente Camera di Commercio territoriale, anche ai fini della conseguente iscrizione all'Albo nazionale delle cooperative.

È importante, nel promuovere la costituzione di una cooperativa, avere ben chiaro quali attività si intendano svolgere. In altre parole, come in tutte le altre imprese, occorre avere un progetto imprenditoriale perché è in ragione di questo progetto che i cittadini, utenti e/o lavoratori, si associano in cooperativa e sono poi in grado di selezionare i loro futuri compagni di viaggio. Nelle cooperative di comunità, essendoci la concreta possibilità che le due categorie di soci (lavoratori e utenti) convivano, lo statuto deve essere molto puntuale nel definire l'oggetto sociale della cooperativa e, in funzione di questo, distinguere i requisiti richiesti per entrare nella compagine sociale a seconda che si tratti di soci utenti o di soci lavoratori. Ovviamente, solo nel secondo caso occorre stabilire i requisiti professionali per entrare nella

compagine sociale perché per essere soci utenti è sufficiente dichiararsi interessati a fruire dei servizi e delle attività della cooperativa.

Le cooperative possono instaurare con i propri soci lavoratori tutti i tipi di contratto (lavoro subordinato, lavoro autonomo, lavoro a progetto, lavoro intermittente, ecc.), ad eccezione dei rapporti di natura occasionale. Le cooperative di lavoro devono però approvare un regolamento che individui preventivamente i tipi di contratto che esse ritengono utili al perseguimento del loro scopo sociale. In assenza del regolamento possono stipulare solo contratti di tipo subordinato.

Non è da escludere che tra i soci vi possano essere anche persone giuridiche o imprenditori individuali, le cui prestazioni siano coerenti con l'obiettivo sociale ed economico della cooperativa di comunità.

Una diversa categoria di soci è quella dei soci finanziatori (o sovventori). Si tratta di soci che non partecipano alla cooperativa per soddisfare il loro bisogno di lavorare o di fruire di un servizio, ma di conferire capitale affinché esso sia remunerato. Le cooperative possono emettere strumenti finanziari per raccogliere risorse esterne alla compagine mutualistica, soprattutto quando lo svolgimento dell'attività richiede l'investimento di capitali ingenti, non disponibili tra i soci. In ogni caso, i soci finanziatori non possono avere il controllo economico e giuridico della società, né possono comprometterne la *mission*. Infatti, tale categoria di soci non può comunque esprimere più di un terzo di voti in seno all'assemblea ed eleggere più di un terzo dei membri dell'organo amministrativo e del collegio sindacale.

Entrando più nel dettaglio del funzionamento, la cooperativa di comunità è amministrata dagli organi sociali tipici di una società di capitali: l'assemblea, il consiglio di amministrazione e il collegio sindacale. Le modalità di svolgimento dell'organo assembleare nelle cooperative sono fondamentalmente le stesse che si riscontrano nelle altre forme societarie.

La vera peculiarità rimane la regola del voto capitaro, in base alla quale ogni socio può esprimere in sede assembleare un solo voto indipendentemente dalla sua partecipazione al capitale sociale. Un principio diametralmente opposto a quello previsto nelle altre società di capitale dove il peso decisionale dei soci è proporzionale alla loro partecipazione finanziaria.

Nelle cooperative di comunità possono sussistere due deroghe al principio del voto capitaro.

La prima riguarda i soci persone giuridiche che possono ottenere fino a 5 voti in proporzione al capitale sociale conferito o al numero dei rispettivi membri. La seconda deroga si riferisce ai soci finanziatori. Essi possono eleggere propri rappresentanti in consiglio di amministrazione a condizione che non superino 1/3 del numero complessivo dei componenti dell'organo allo

scopo di evitare che possano condizionare la vita e le scelte fondamentali della società cooperativa, che debbono in ogni caso rimanere nella disponibilità dei soci cooperatori.

Ai fini della composizione del consiglio di amministrazione le cooperative possono avere due alternative: comporre il consiglio eleggendo unicamente soci cooperatori o persone indicate dai soci cooperatori persone giuridiche, ovvero nominare anche amministratori che non siano soci, purché essi siano in una condizione di minoranza.

Gli amministratori debbono inserire nella relazione sulla gestione i criteri seguiti nella gestione sociale per il conseguimento dello scopo mutualistico, allo scopo di assicurare ai soci informazioni specifiche sulla finalità mutualistica della gestione ed evitare quindi comportamenti degli amministratori che travalichino da tale finalità.

Le cooperative sono obbligate, in sede di approvazione del bilancio, a versare il 30% degli utili netti annuali alla riserva legale e il 3% al fondo mutualistico per la promozione e sviluppo della cooperazione. Una volta espletate le suddette destinazioni obbligatorie, le cooperative possono distribuire gli utili ai soci a titolo di dividendi oppure allocarli nel patrimonio a riserve indivisibili. Oltre ai dividendi per i soci cooperatori è previsto il “ristorno” che rappresenta l’essenza stessa della mutualità perché consente ai soci cooperatori di ottenere vantaggi economici direttamente proporzionati alla qualità ed intensità del rapporto che essi instaurano con la cooperativa. Il ristorno viene attribuito ai soli soci che abbiano avuto scambi mutualistici con la cooperativa, quindi esclusivamente fra coloro che abbiano usufruito dei servizi della cooperativa.

Lo statuto deve indicare i criteri per la ripartizione dei ristorni, determinati proporzionalmente alla quantità e qualità degli scambi mutualistici. Nel caso delle cooperative di comunità si dovranno quindi considerare la quantità e la qualità dei servizi acquisiti dai soci (nel caso dei soci utenti) ovvero delle prestazioni lavorative (nel caso dei soci lavoratori). L’assemblea può deliberare la distribuzione dei ristorni a ciascun socio anche mediante l’aumento del capitale sottoscritto, ovvero mediante l’emissione di strumenti finanziari.

L’erogazione del ristorno è rimessa alla volontà dell’assemblea, sia ai fini della determinazione della misura, sia ai fini delle possibili modalità di attribuzione: assegnazione di somme di denaro, aumento di capitale sociale ordinario, emissione di strumenti finanziari.

Da questo quadro d’insieme emerge quindi che il principale vantaggio portato dalle cooperative di comunità è la loro polivalenza, sia nell’ambito dei servizi offerti, sia nelle competenze; esse potrebbero dunque fornire risposte efficaci alle problematiche delle aree interne, e costituire un modello di partecipazione “dal basso” esportabile anche in altri territori

di margine.

Tuttavia, l'esperienza delle cooperative di comunità non è scevra da complicazioni. Nonostante esse si siano dimostrate uno strumento utile nel frenare gli attuali processi di spopolamento nelle aree interne, le cooperative di comunità, al momento, operano in un vuoto legislativo: manca infatti una puntuale disciplina dell'istituto a livello statale.

Molte regioni hanno cercato di sopperirvi con apposite leggi regionali (es. la Regione Piemonte con la legge 28 maggio 2021 n. 13 si è dotata di una normativa volta a disciplinare le cooperative di comunità). Rimane però evidente che, se esse non saranno integrate in processi di *governance* multilivello, non saranno in grado di invertire la decrescita demografica, venendo a mancare la massa critica necessaria per garantire adeguatamente i servizi essenziali» (Pezzi, Urso, 2017, 97-98).

6.3 La “Cooperativa di comunità di Carrosio”.

Carrosio è un piccolo comune di poco meno di 500 abitanti della provincia di Alessandria situato nella parte sud-orientale del Piemonte, al confine con la Liguria. L'Istat lo classifica come “comune montano” avendo una porzione di territorio che supera i 600 metri s.l.m., anche se l'abitato è concentrato più a valle (300 metri s.l.m). Ai sensi di quanto previsto della già citata “Legge Delrio”, dal 2012 fa parte dell'Unione dei Comuni Montani Val Lemme, a cui delega sostanzialmente solo le competenze dell'Ufficio tecnico.

Seppur montano e appartenente, ai sensi della legge, a un'Unione montana, nella mappa delle Aree interne, Carrosio è classificato come “comune di cintura” in quanto dista meno di 20 minuti da Novi Ligure, il comune “polo”; tuttavia, i 18 minuti di distanza effettiva diventano molti di più per chi ha necessità di muoversi con i mezzi pubblici. Questo a concreta testimonianza del fatto che definizioni e parametri spesso vadano presi con le molle e che abbia maggior valore concentrarsi sui problemi che lo accomunano alle altre aree marginali del Paese.

La storia demografica di questo territorio porta alla luce alcuni temi ricorrenti alle aree interne, connotate da progressivo spopolamento e invecchiamento demografico. Sempre più anziani e sempre più soli, sia in chiave relazionale quanto di servizi.

Carrosio è stato scelto come studio di caso all'interno di questa tesi di laurea perché, anzitutto, rientra nel *target* della ricerca: è un piccolo comune con le problematiche proprie dei territori presi in considerazione nell'ambito della Snai (carenza di servizi essenziali, spopolamento), ma soprattutto perché gli amministratori comunali e la società civile hanno recentemente avviato una profonda riflessione sulle strategie atte a garantire agli abitanti effettive opportunità di godere di servizi essenziali allo scopo di invertire il *trend* di rarefazione demografica e, nel contempo, riattivare l'economia locale creando occasioni di lavoro allo scopo di dare un futuro a questa comunità.

Le informazioni di seguito riportate sono state raccolte in occasione di un'intervista concessa nel febbraio 2024 dal Vicesindaco Valerio Cassano, già Sindaco per tre successivi mandati dal 2007 al 2022; un amministratore che, insieme ad altri membri del Consiglio comunale e ai giovani attivi nella Proloco, riveste il ruolo fondamentale di "innovatore sociale" della comunità in cui vive e svolge il proprio servizio.

Il Vicesindaco Cassano, riassumendo la storia recente di Carrosio, individua il punto di partenza del progetto di rilancio nel riconoscimento dei "fondi compensativi" per la realizzazione del Terzo Valico ferroviario, che hanno portato nelle casse del Comune l'ammontare totale di 4.134 milioni di Euro. Tali fondi, riconosciuti ad altri dieci comuni della provincia di Alessandria interessati dalla "Grande Opera", sono stati approvati dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica per un progetto condiviso con lo scopo di favorire la promozione dello sviluppo economico, sociale, occupazionale e infrastrutturale del territorio nel suo complesso, in scala sovracomunale. La tendenza dei comuni coinvolti, soprattutto i più grandi, è quella di utilizzare i fondi per la realizzazione di infrastrutture strategiche per la viabilità provinciale. Il Comune di Carrosio, nel cui territorio non passano direttrici strategiche, ha invece deliberato di investire questi fondi nel recupero della parte medioevale del paese per farne un albergo diffuso. Situata nel centro storico, quest'area, seppur dotata di pregio architettonico, si trovava in stato di forte abbandono. Il Comune sta entrando in possesso degli immobili, alcuni dei quali a rischio collasso, attraverso la donazione da parte dei proprietari, non senza difficoltà e lungaggini burocratiche dovute alla ricerca degli eredi di immobili per i quali non era stata fatta la pratica di successione, oppure per cui gli stessi eredi avevano espresso la volontà di rinuncia.

Sempre con i fondi del Terzo Valico il Comune ha acquistato e ristrutturato l'edificio del

centro storico, individuato con la denominazione di “ex bar”, che sarà destinato ad ospitare gli studi medici, un dentista e un nuovo dispensario farmaceutico. La ristrutturazione ha permesso di ricavare ulteriori stanze da destinare a una foresteria, che rientrerà nel progetto dell'albergo diffuso. Con gli stessi fondi è stato possibile ammodernare l'edificio dell'”ex asilo”, che al momento ospita solo le scuole elementari, ma dove non si esclude, se il numero degli utenti lo consentirà, di tornare a offrire i servizi per la fascia di popolazione 0-6 anni.

Inoltre, con i fondi messi a disposizione dal Governo destinati alla messa in sicurezza degli immobili di proprietà comunale e per rivitalizzare il commercio nei piccoli comuni, è stato ristrutturato l'edificio del vecchio forno e dotato degli arredi necessari a consentire la ripresa di quest'attività così importante per lo spirito di comunità. Con un bando che metteva a disposizione gratuitamente locali e attrezzature, Carrosio ha individuato in una giovane coppia “di città” i nuovi “fornai del paese”. Il forno, inaugurato nel luglio 2023, svolge tra gli altri un ruolo sociale e di recupero delle antiche tradizioni: il sabato è aperto agli abitanti di Carrosio che possono cuocere i prodotti fatti in casa nel forno di comunità, come era usanza nei piccoli paesi.

L'altro tassello fondamentale nel percorso di rinascita del paese è stato l'aver partecipato, nel marzo 2022, all'avviso del MiC (Ministero della cultura) PNRR denominato “Attrattività dei borghi storici” Linea B, con il progetto “Carrosio – Torrente di Natura e Cultura”, che è stato finanziato con 1,6 milioni di euro di fondi europei, unico caso nella provincia di Alessandria insieme a quello del Comune di Carrega Ligure.

A seguito della selezione sono state individuate, mediante successivo avviso del MiC, le imprese ricadenti nel territorio comunale, o che intendono stabilirvisi, che operano nel settore culturale, ricreativo, turistico, commerciale, agroalimentare e artigianale, cui attribuire sostegni finanziari allo scopo di rilanciare l'economia locale valorizzando i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio. La risposta a questo bando è stata positiva con numerose attività che hanno manifestato la volontà di aprire o trasferire la propria sede a Carrosio. In merito, ha rappresentato un valore aggiunto, anche in fase di valutazione della candidatura all'avviso del MiC, l'aver a disposizione i locali appena ristrutturati: per esempio, un piano dell'edificio “ex-bar” potrà essere concesso in comodato d'uso gratuito a un'impresa che ha richiesto di aprirvi una ludoteca.

Articolare in fasi il progetto di rinascita di Carrosio, che ha preso le mosse dal recupero del centro storico, è funzionale a comprendere la volontà dell'Amministrazione di inserire

all'interno della candidatura per i fondi PNRR, all'Azione 10, la costituzione della "Cooperativa di comunità di Carrosio", stimolando la voglia di reazione e di autonoma organizzazione dei cittadini, fornendo loro informazioni, orientamento, assistenza e supporto a partire dalle realtà già esistenti, le cui esperienze meritano di essere maggiormente conosciute e valorizzate, come ad esempio quella di Succiso. Questa decisione nasce infatti dalla consapevolezza che solo attraverso tale forma di impresa un piccolo comune, quasi privo di personale (un dipendente amministrativo, un operaio, un tecnico che si divide tra i comuni dell'Unione montana), possa essere in grado di portare avanti le attività che ha dichiarato di voler realizzare con i fondi assegnati dal PNRR.

Di fondamentale importanza è stata la visita di alcuni amministratori e giovani della Proloco alla "Valle dei Cavalieri" per vedere "dal vivo" come funziona una cooperativa di comunità. Dall'intervista al Vicesindaco emerge lo stupore di aver trovato, in un fine settimana d'inverno e in una località isolata quel è appunto Succiso, così tanti avventori nel ristorante e nel bar, tra cui molti turisti.

Andando "sul posto" la delegazione ha preso consapevolezza del fatto che l'esperienza della cooperativa di comunità può essere riproducibile in una realtà come quella di Carrosio: attraverso la cooperativa sarebbe infatti possibile gestire i servizi alla popolazione quali il doposcuola, l'assistenza agli anziani, la manutenzione del patrimonio pubblico, offrendo opportunità di lavoro alle persone del posto, anche disabili.

Il confronto con un'esperienza già avviata è stato importante soprattutto perché i soci di Succiso hanno dato spiegazioni sugli aspetti pratici della gestione di una cooperativa. Per esempio hanno messo in evidenza l'importanza di trovare il giusto equilibrio tra attività "che rendono" e altre che sono "in perdita" affinché una cooperativa di comunità possa "stare in piedi" dal punto di vista finanziario e addirittura chiudere il bilancio in attivo. A Succiso l'attività più redditizia è il ristorante con annessi albergo e centro benessere e i servizi collegati per il turismo (noleggio biciclette e ciaspole). Anche il negozio è in attivo, soprattutto perché è in grado di integrare la vendita di generi di prima necessità con quella di prodotti tipici del territorio (funghi, miele, marmellate). L'attività che risulta in perdita è invece il bar, a causa delle spese di gestione elevate rispetto agli introiti, soprattutto in inverno. Nonostante questo nessuno mette in dubbio la necessità di mantenerlo in quanto rappresenta un servizio fondamentale per la vita della collettività.

Oltre all'aver i "conti in ordine", gli aspetti essenziali per la genesi e la sopravvivenza di una cooperativa di comunità sono il coinvolgimento della popolazione, la mentalità aperta a

nuove opportunità, la coesione nel tessuto sociale. Nell'incontro è emerso infatti che la fase più difficile è quella dell'avvio, in cui ci si scontra con il muro della diffidenza. Per abbatterlo servono persone che ci credano fino in fondo: torna così alla ribalta l'importanza degli innovatori sociali, che nella Succiso di trent'anni fa erano stati i giovani della Proloco.

Carrosio si trova proprio in questa difficile fase.

Sono già stati fatti una serie di incontri per sensibilizzare la popolazione su quali potrebbero essere i vantaggi di costituire una cooperativa di comunità a Carrosio: come avviene a Succiso, dove accanto al bar c'è uno spaccio aperto anche nei giorni festivi, si potrebbe promuovere la nascita di una vetrina del territorio dove vendere i prodotti tipici d'eccellenza quali i funghi secchi, vera prelibatezza locale che ad oggi non si trovano nelle botteghe; ma anche gestire un servizio navetta per portare i tanti turisti che nel fine settimana affollano il vicino Outlet di Serravalle Scrivia, che però non si fermano sul territorio non trovando un'offerta turistica adeguata. Attraverso la cooperativa si potrebbero retribuire le guide per accompagnare i turisti in visita al Geosito, recuperato e valorizzato con i fondi del PNRR in collaborazione con l'Università di Genova, o gestire un servizio di noleggio di *mountain-bike* e punti ristoro per incentivare la conoscenza delle bellezze naturalistiche del territorio, che offre molte possibilità di praticare sport all'aperto tanto apprezzati da chi vive in città.

Infine per Carrosio la nascita di una cooperativa di comunità potrebbe avere un ulteriore valore aggiunto: infatti tra le azioni del bando PNRR vi è la costituzione di una Comunità energetica rinnovabile (Cer⁹), che potrebbe essere gestita dalla cooperativa di comunità, come previsto dalla normativa che ne regola il funzionamento.

Con rammarico il Vicesindaco Cassano riconosce che, al momento, non si è creata una vera e propria coesione e condivisione intorno al progetto. A questo scopo sarà importante individuare le figure trainanti all'interno della cooperativa: presidente, vice-presidente, componenti del consiglio di amministrazione. I tempi dettati dal PNRR per non perdere i fondi sono ristretti: la cooperativa dovrà costituirsi formalmente entro il 2025; a questo punto diventa urgente la firma dell'atto notarile.

Il Comune, che si è fatto promotore della nascita della cooperativa, non intende tuttavia

⁹ Le Cer sono associazioni tra vari soggetti, cittadini, aziende, enti pubblici, associazioni, che condividono il consumo e la produzione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili. Il Politecnico di Torino e il Consorzio Un.I.Ver di Vercelli hanno realizzato per Carrosio uno studio di fattibilità che ha individuato come punti di produzione i pannelli fotovoltaici del municipio, delle scuole elementari, del cimitero e di un'azienda locale, impianti già presenti o in fase di costruzione. Con questa energia, prevede lo studio di fattibilità, si possono alimentare edifici e strutture comunali, l'impianto di illuminazione pubblica, bar, negozi e altre attività che hanno già aderito. I soci della Cer ottengono una tariffa premio per l'energia auto consumata e per quella messa in rete c'è un introito.

diventarne socio per evitare che un eventuale conflitto d'interessi faccia perdere l'opportunità di beneficiare dei suoi servizi (es. supporto al personale comunale nella cura del verde e del patrimonio comunale).

I soci potranno comunque contare sul sostegno dell'Amministrazione comunale che per agevolare i soci nella costituzione ha già provveduto alla stesura di una bozza di statuto. La bozza prende atto dei suggerimenti della Regione Piemonte, l'Ente preposto all'approvazione dello stesso: in primis quello di non chiudersi troppo nei confini comunali, ma lasciare spazio anche ai territori limitrofi. In questo modo, ad esempio, anche l'agricoltore di un altro comune potrebbe essere interessato a diventare socio per vendere i suoi prodotti tramite la cooperativa.

Il caso di Carrosio mette bene in evidenza i punti di forza e le criticità di un progetto di rinascita di un territorio marginale. In primo luogo, appare essenziale la capacità di spesa pubblica. Senza dover per forza giungere alla cifra "a sei zeri" di cui eccezionalmente ha potuto beneficiare il Comune di Carrosio grazie ai fondi del "Terzo Valico", a livello centrale sono stati istituiti filoni di finanziamento specifici per i piccoli comuni, come ad esempio i fondi per l'abbattimento delle barriere architettoniche e l'efficientamento energetico degli edifici pubblici e il Bando Piccoli Comuni (Legge Realacci) che finanzia progetti di riqualificazione.

Grazie a questi fondi le amministrazioni hanno maggiore capacità di spesa di quella che avevano fino a pochi anni fa quando vigeva la *spending review* e con questi fondi possono finanziare il recupero di edifici pubblici abbandonati o sottoutilizzati, per destinarli a fini sociali o per iniziative imprenditoriali private come sta facendo il Comune di Carrosio, in modo da promuovere il turismo, il commercio, le imprese e l'artigianato locali.

Le difficoltà, messe bene in evidenza nell'intervista al Vicesindaco, sono date, da un lato, dalla scarsa propensione all'innovazione riscontrata tra la popolazione, dall'altro dalla debolezza strutturale dei piccoli comuni: la lunghezza dei tempi decisionali e la carenza di personale mal si conciliano con i tempi ristretti dettati dai bandi e dalla complicata procedura di rendicontazione dei fondi messi a disposizione dal PNRR.

Il bando "Attrattività dei borghi storici" ha destinato ingenti risorse a singoli comuni (benché i comuni avessero la possibilità di presentare la candidatura in forma associata fino al limite dei 5000 abitanti complessivi, di fatto sono state selezionate, almeno per la provincia di Alessandria, le candidature presentate da due comuni di popolazione inferiore a 500 abitanti), che però evidentemente non sono strutturati in modo adeguato a gestire i progetti finanziati.

«Purtroppo, dopo l'adozione del PNRR, dati i tempi fortemente contingentati nel quale deve essere portato a termine, ha ripreso slancio una cultura politica tradizionale e localista, molto restia a quella cessione di potere alla cittadinanza che è implicita nelle pratiche partecipative e che mette sotto accusa i tempi inevitabilmente lunghi del dialogo sociale, alla base dell'approccio *place-based* promosso dalla Snai. L'erogazione dei fondi per le aree interne torna ad essere pensata attraverso un sistema di bandi e non attraverso una politica ordinaria: un disegno paternalista che riduce i cittadini e le istituzioni locali a semplici beneficiari di interventi decisi dal Centro. Esattamente il contrario di quello che l'esperienza della Snai mostra andrebbe fatto» (Tantillo, 2022, 71).

«Sembra che l'idea di una politica non cieca alle diversità territoriali non sia riuscita a far breccia nelle politiche pubbliche. La sua semplificazione e stereotipizzazione in politica a favore dei borghi, luoghi svuotati dal contemporaneo e abitati da storie esemplari, rischia di svilire il ruolo e il peso reale che ha questa porzione di territorio nell'economia del paese, e ne ribadisce il carattere marginale. Emblematico è il fatto che la sola componente del Piano ad avere una dimensione territoriale sia la Strategia di Green Communities, l'unica che supera la logica campanilista e chiede ai comuni di unirsi, di lavorare insieme, di avere già un'Unione montana di riferimento per poter partecipare» (Bussone, 2024).

Conclusioni

A partire dal secondo dopoguerra, le aree montane, alpine e appenniniche, hanno conosciuto spirali di sottosviluppo scandite da fasi sequenziali di contrazione democratica ed economica. «Lo spopolamento e il declino dell'agricoltura sono stati accompagnati dalla perdita di servizi, dalle scuole agli uffici pubblici, passando per l'offerta commerciale e culturale e dalla riduzione della spesa pubblica per le infrastrutture e la manutenzione del territorio» (Barbera, Parisi, 2019, 65).

La nascita della città industriale ha distrutto il delicato equilibrio tra insediamenti umani e natura, concentrando masse di popolazione in luoghi ristretti, in condizioni igieniche precarie, esercitando una pressione distruttiva sulle aree circostanti.

«Il sistema insediativo che si è consolidato, soprattutto nel corso degli ultimi decenni, ha favorito da un lato la dispersione della residenza sul territorio provocando un incontrollato consumo di suolo, distruzione di aree di pregio culturale, naturale e agricolo, fragilità idrogeologica, aumento dei costi per i servizi pubblici e per i trasporti, dall'altro la concentrazione di attività produttive e terziarie nei centri urbani ha portato alla congestione e pericolosità del traffico automobilistico, a gravissime forme di inquinamento, soprattutto dell'aria, al frenetico consumo di spazi pubblici e di beni culturali, con condizioni di pericoloso affollamento, adatte alla diffusione delle epidemie» (Montanari, 2020, 206).

La crisi profonda del modello insediativo metropolitano, acuitasi con la diffusione del virus Covid 19, lascia spazio alla consapevolezza che non tutto il futuro sarà nelle città, ma anzi i sistemi collinari, pedemontani e montani, potranno costituire “l'alternativa” alla proliferazione del sistema metropolitano.

La valorizzazione dell'“osso” è una grande opportunità: lo spopolamento delle aree interne e l'intasamento delle coste e delle pianure costituiscono infatti il più grave problema territoriale e ambientale d'Italia. «L'idea di mettere sotto controllo le frane e il disordine idraulico con investimenti riparatori di pura ingegneria edilizia rappresenta un approccio riduzionistico e fallimentare. Questi interventi saranno vani se non si impiantano, dove è possibile, nuove economie e nuovi insediamenti umani. Montagne e colline non si mettono sotto controllo una

volta per tutte, ma si possono governare solo con l'opera di costante manutenzione di chi ci vive. Dunque, senza un vasto progetto politico poco valgono gli interventi di riparazione dei danni che di volta in volta seguono ad ogni evento calamitoso» (Bevilacqua, 2018, 122).

«Tutta la struttura alpina e appenninica presenta un'alta qualità dell'abitare, rispetto alle pianure ormai saturate di oggetti omologati della città diffusa. Nei sistemi collinari e vallivi il rinnovamento qualitativo del modello di sviluppo verso la sostenibilità è possibile perché, per la loro marginalità nel ciclo precedente, non sono stati distrutti, come nella pianura metropolitana, i paesaggi, le strutture di lunga durata, i sistemi ambientali. Perciò oggi questi sistemi possono divenire sede di un progetto di recupero dell'armatura urbana e rurale» (Magnani, 2006, 205).

Il rinnovato interesse non deve tuttavia far pensare che bastino poche azioni politiche e un breve lasso di tempo per ribaltare una situazione che accompagna cent'anni di storia nazionale. I territori interni, di margine, richiedono un complessivo progetto d'investimento della durata pluridecennale, realizzato non in contrapposizione alle aree metropolitane, ma in stretto intreccio con esse.

È necessaria la messa a punto di una visione inedita: «non più soltanto politiche di difesa, di sostegno del presidio, con azioni a favore della fuoriuscita dalle condizioni di marginalità; piuttosto, un progetto di accompagnamento, riattivazione, rigenerazione finalizzato a trasformare questi territori in luoghi dell'abitare. Non più la sola riduzione dei divari e delle differenze, secondo un ideale di adeguamento alla modernità urbana che ha guidato per lungo tempo le politiche, ma il perseguimento di reali diritti di cittadinanza che consentano la piena abitabilità di questi luoghi» (De Rossi, 2020, 6).

La richiesta di avere più risorse per le aree interne oggi sembra unanime; c'è modo e modo, però di fare politiche per questi territori: si può scegliere la via tradizionale, che è anche la strada su cui un'amministrazione pubblica in gravi difficoltà si sente più sicura, che vede come naturalmente residuali le aree interne e prova a mantenerle in vita attraverso compensazioni e deroghe, e una seconda strada che invece mira a promuovere discontinuità, tornando a investire in queste zone per produrre beni pubblici, considerandole parti non trascurabile del futuro del Paese.

Non sono infatti le ricchezze private che mancano nelle aree interne, ma lo *stock* di servizi pubblici: la fuga verso le città non è fuga dalla miseria, come poteva essere un tempo, o dalla

mancanza reale di prospettive, invece sembra soprattutto una fuga verso i servizi sistemici al vivere che oggi scarseggiano nelle aree interne, beni e spazi relazionali innanzitutto.

La prima strada, quella dei trasferimenti dal centro alle periferie, che poteva andare bene nel secolo scorso, ha relegato nel municipalismo e nell'isolamento i territori poiché, quando i flussi di risorse economiche dal centro sono diminuiti, come dopo la crisi del 2008, altre soluzioni alternative non sono state trovate.

Dal 2013, a percorrere la seconda strada ci ha pensato la Strategia Nazionale Aree interne, una politica ambiziosa, evoluta, che mette insieme intuizioni importanti: la necessità di dare priorità alla riorganizzazione dei servizi pubblici, scuola, trasporti, assistenza, sanità e allo sviluppo sociale-economico; l'utilizzo congiunto di fondi statali e regionali; l'esigenza, per fare la Strategia, di obbligare i Comuni delle aree interne, piccoli e grandi, a lavorare insieme. La logica della Snai è: «Vuoi i finanziamenti? Smettila di credere che nel campanilismo ti salvi. Si deve lavorare insieme» come ribadito di recente anche dal Presidente dell'Uncem Marco Bussone (2024).

L'esperienza della Strategia Nazionale Aree Interne ha portato prima ad interrogarsi sulle diversità dei luoghi, a cogliere le dinamiche che li attraversano; in seguito, a ragionare su come intervenire.

«Nella ricerca di un modello partecipativo adatto ad aree a bassa densità di popolazione, la Snai ha promosso la concertazione, ossia quell'azione preliminare di condivisione al fine di prevenire conflittualità intorno alle scelte, così da costruire un consenso reale intorno alla politica pubblica, percepita non più come un'elargizione da parte dei centri verso le aree più marginali, ma come bene comune, favorendo la costruzione di spazi strutturati, non episodici e codificati, di intervento dei cittadini nel dibattito politico, senza che questo infici formalmente lo spazio della rappresentanza politica. Questa scelta si è scontrata, da un lato, con una cultura politica tradizionale e localista, molto restia a quella cessione di potere alla cittadinanza che è implicita nelle pratiche partecipative e, dall'altro, con una cultura amministrativa fortemente centralista e proceduralizzata, che punta l'indice contro i tempi inevitabilmente lunghi del dialogo sociale» (Tantillo, 2022, 69).

La fiducia in complesse strategie di sviluppo è connessa alla fiducia nella capacità previsionale di scenari e di risultati ottenibili in tempi medio lunghi. Le strategie di sviluppo complesse, com'è la Snai, possono richiedere infatti tempi lunghi di co-progettazione che tendono a disincentivare la partecipazione e, di frequente, in fase di attuazione il perfetto

disegno strategico sembra sgretolarsi a causa di strumenti di attuazione poco adatti e per l'imprevedibile mutazione delle condizioni di scenario.

Troppe Regioni, già da alcuni anni, non credono più in questa Strategia. Disimpegno che arriva fino a oggi. I numeri della spesa della Strategia Aree Interne su Open Coesione lo dimostrano: dal 2014 a oggi, 11% di progetti conclusi, 4% di progetti liquidati, 29% (su 1904 progetti monitorati) di progetti non avviati. Lentezze e difficoltà burocratiche che si stanno riscontrando anche con la nuova programmazione comunitaria 2021-2027. Inoltre, il fatto che la Strategia Aree Interne non sia più nazionale, premierà le Regioni più virtuose (sempre le stesse) che si sono dotate di risorse dei loro POR FESR per far lavorare insieme comuni in nuove aree. Di fatto una regionalizzazione di una strategia nazionale.

Segnali di futuro? Ce ne sono alcuni da esplorare e sostenere.

Anzitutto le cooperative di comunità, approfondite nello studio di caso, che si stanno diffondendo per la gestione di servizi alla comunità, di servizi ambientali e delle energie rinnovabili (filiera bosco-legno-energia, contrasto ai rischi ambientali e cura del paesaggio), di servizi per la mobilità alternativa nelle aree a domanda debole, dell'*housing* sociale, della produzione culturale, dell'agricoltura sostenibile. Le cooperative di comunità costituiscono un esempio di innovazione sociale rilevante, volta a contrastare l'assenza di servizi essenziali e il conseguente spopolamento, il che le rende particolarmente interessanti per quella parte d'Italia a minore accessibilità, bisognosa di presidi di tenuta, tutela e sviluppo di fronte agli esiti selettivi del mercato e del riordino amministrativo.

Bisogna poi sostenere quello che ha funzionato nei primi dieci anni della Snai, buone pratiche che devono tradursi in politiche per accelerare la spesa, e correggere quello che invece non ha funzionato.

La co-progettazione strategica, importante e necessaria per interventi infrastrutturali e di riprogrammazione dei servizi essenziali, potrebbe essere affiancata da una serie di interventi prototipali per mettere rapidamente alla prova idee innovative, sostenere processi promettenti in corso e produrre conoscenze durante l'azione, in particolare per lo sviluppo economico e umano. Tali interventi potrebbero essere pensati e attuati da coloro che vengono riconosciuti come attori rilevanti o agenti di cambiamento, senza scindere la progettazione del cosa fare dalla decisione relativa a chi lo fa, in modo da sostenere, in tempi rapidi, i progetti di vita e di lavoro individuali o di gruppo che possono avere un impatto sul miglioramento della qualità della vita della comunità locale, radicando le persone a un contesto che risponde rapidamente

ai loro progetti, evitandone la fuga.

Si può per esempio ripristinare il legame tra residenza e scuole dell'infanzia e dell'obbligo. Ogni scuola deve tornare a essere il fulcro della socializzazione dei bambini e di riflesso dei genitori in ogni territorio. Si devono inoltre moltiplicare i centri di incontro nei piccoli paesi destinati agli anziani e ai giovani, riqualificando per esempio i tanti edifici pubblici abbandonati.

Le attività commerciali, artigianali e produttive piccole e medie vanno incentivate e saranno di stimolo alla rinascita dei territori. D'altronde, la pandemia ha dimostrato che è possibile e anche salutare "fare la spesa sotto casa", rinunciando all'automobile e invertendo i processi di allontanamento dei cittadini dalle aree marginali.

Il settore primario deve tornare ad essere il centro delle politiche di sviluppo economico del paese, nell'ambito di una più ampia politica industriale. Il ritorno alla terra, fenomeno già in atto i cui attori sono spesso giovani e donne, non può essere visto come un arcadico ritorno alla natura, ma come scelta consapevole e scientificamente fondata per una produzione orientata al biologico, alla conservazione della biodiversità e del paesaggio, alla promozione di prodotti di nicchia e di filiere corte in grado di preservare i territori e di incrementare la sovranità alimentare dei luoghi. L'agricoltura oggi, come noto, non si limita soltanto a produrre beni agricoli, a immettere merci nel mercato, ma con il suo ruolo multifunzionale è diventata un centro erogatore di servizi avanzati: l'azienda agricola innovativa è quella che alimenta le cucine locali, il piccolo commercio, il turismo enogastronomico, promuove esperienze di assistenza sociale, attività didattiche, cura del paesaggio e stabilità del territorio (Montanari, 2020, 207-208).

In conclusione, «la crisi ecologica e demografica avrebbe tanto bisogno di usare la Strategia delle Aree Interne, in combinato alla moderna Strategia delle Green Communities, unica componente del PNRR che non è imperniata sul campanile, ma sull'insieme. Piccoli e grandi comuni devono lavorare insieme, cosa che invece il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e tutti i bandi fatti, uno dietro l'altro, senza disegno e senza strategia d'insieme, ha impedito. 7900 Comuni, 5000 dei quali nelle aree interne, 3400 delle Alpi e degli Appennini, devono agire insieme non annullando e fondendo storie e destini, bensì con processi amministrativi che congiungono obiettivi, uffici, impegno per le comunità. Il patto tra aree rurali, montane, interne e città deve crescere» (Bussone, 2024).

La Strategia per le aree interne, con forte enfasi sul protagonismo della cittadinanza attiva e

sull'approccio *place-based*, «rappresenta un terreno di sperimentazione importante per l'esercizio della funzione abilitante delle politiche di sviluppo locale, sostenendo la capacità di innovazione strategica dei tanti agenti del cambiamento che abitano i territori del margine» (Carrosio, Zabatino, 2022, 120).

È la migliore strategia, non bisogna perderla.

Bibliografia

Agenzia per la Coesione Territoriale (2012), *Seminario "Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne"*. Online: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Eventi/Eventi_DPS/2012_Roma/index.html, ultimo accesso 23.03.2024.

Agenzia per la Coesione Territoriale, Ministero dell'Istruzione, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Ministero della Salute, Regione Piemonte, Sindaco della Città di Villadossola e Presidente dell'Unione Montana delle Valli dell'Ossola (2021), *Accordo di programma quadro Regione Piemonte "Area Interna - Valli dell'Ossola"*. Online: <https://www.umvo.vb.it/portals/1712/SiscomArchivio/8/APQVALLIDELLOSSOLA.pdf>, ultimo accesso 20.03.2024.

Amato V. (2010), *La città tra competitività e creatività*, Rassegna Economica, 2: 9-26.

Amato V., De Falco F., Simonetti L. (2020), *Territori in movimento. Occasioni, prospettive e problemi dell'armatura urbana meridionale*, Rivista economica del Mezzogiorno, 4: pp. 677-702.

Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani) (2019), *Atlante dei Piccoli Comuni*. Online: <https://www.anci.it/atlante-dei-piccoli-comuni/>, ultimo accesso 20.03.2024.

Bacci E., Cotella G., Vitale Brovarone E. (2021), *La sfida dell'accessibilità nelle aree interne: riflessioni a partire dalla Valle Arroscia*, Territorio 96/2021, pp 77-85.

Bandini F., Medei R., Travaglini C. (2015), *Territorio e persone come risorse: le cooperative di comunità*, Impresa sociale n. 5. Online: <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/territorio-e-persone-come-risorse-le-cooperative-di-comunita>, ultimo accesso 21.03.2024.

Barbera F. (2015), *Il terzo stato dei territori: riflessioni a margine di un progetto di policy*. Online: <https://iris.unito.it/handle/2318/1575261?mode=complete>, ultimo accesso 21 febbraio 2024.

Barbera F. (2018), *Elezioni, la vendetta dei luoghi dimenticati*. Il Manifesto. Online: <https://ilmanifesto.it/elezioni-la-vendetta-dei-luoghi-dimenticati/>. Ultimo accesso 21 febbraio 2024.

Barbera F. (2022), *Opportunità, limiti e prospettive di abitare i territori delle aree interne*. Diretta Facebook. Online:

https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=536281451523342, ultimo accesso 16 settembre 2023.

Barbera F., Barca F., Carrosio G., Cersosimo D., De Rossi A., Lanzani A., Lucatelli S., Mascino L., Membretti A., Sacco P.L., Tantillo F., Teti V. (2018), *Manifesto per riabitare l'Italia. Il progetto e le parole chiave*, Donzelli, Roma.

Barbera F., Parisi T. (2019), *Innovatori sociali. La sindrome di Prometeo nell'Italia che cambia*, Il Mulino, Bologna.

Barbera F., Parisi T. (2020), *Gli innovatori sociali e le aree del margine*. In: De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, pp. 307-315.

Barca F. (2009), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*. Rapporto indipendente predisposto su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale. Online:

<https://www.unisalento.it/documents/20152/837001/Rapporto+Barca+politica+di+coesione.pdf/a6b3dc6b-9002-ca3d-f7c3-6fbd2121c229?version=1.0>, ultimo accesso 14 marzo 2024.

Barca F. (2011), *Alternative approaches to the Development Policy. Intersection and divergences*. OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies, OECD, Paris, pp. 215-225.

Barca, F., Carrosio, G. (2020) *Un modello di policy place-based: la Strategia Nazionale per le Aree Interne*, in Osti, G., Jachia, E. Attivaree. Un disegno di rinascita delle aree interne, Il Mulino, Bologna.

Bevilacqua P. (2020), *L'Italia dell'"osso"*. *Uno sguardo di lungo periodo*. In: De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, pp. 111-122.

Bindi L. (2022), *Cultura, patrimoni, innovazione, creatività per la rigenerazione territoriale*. Presentazione in occasione delle Giornate di studio a Villadossola (VCO).

Borghi E. (2017), *Piccole Italie: le aree interne e la questione territoriale*. Donzelli, Roma.

Broccolini A. (2019), *Ripensare l'osso e la polpa. Uno sguardo antropologico su "Riabitare l'Italia"*, Dialoghi Mediterranei. Online: <https://www.istitutoeuroarabo.it/DM/ripensare-losso-e-la-polpa-uno-sguardo-antropologico-su-riabitare-litalia/>, ultimo accesso 12 novembre 2023.

Bussone M. (2024), *Lettera su spopolamento e futuro aree interne e montane*, UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani), Roma.

Calvaresi C. (2015), *Le aree interne, un problema di policy*, Territorio 74/2015, pp. 87-90.

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

Carrosio G., Zabatino A. (2022), *I dispositivi abilitanti per una politica di sviluppo place-based*. In: Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F. (a cura di), *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli, Roma, pp. 93-121.

Cersosimo D., Ferrara A., Nisticò R. (2020), *L'Italia dei pieni e dei vuoti*. In: De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, p. 21-50.

Cersosimo D., Licursi S. (2022), *Riavvicinarsi al paese*. In: Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F. (a cura di), *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli, Roma, pp. 191-208.

Colasuonno A. (2016), *Giovanni Minervini: La politica generativa*”, pubblicato online il 1. luglio 2016, <https://www.odysseo.it/guglielmo-minervini-la-politica-generativa/>, ultimo accesso 4 gennaio 2024.

Commissione europea (2008), *Libro Verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza. Comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52008DC0616>, ultimo accesso 14 marzo 2024.

Comune di Carrosio (2023), *Deliberazione del Consiglio comunale n. 3. Oggetto: Cooperativa di comunità di Carrosio – Approvazione bozza di Statuto*. Online: https://trasparenza.apkappa.it/carrosio/index.php?option=com_attachments&task=download&id=357, ultimo accesso 21.03.2024.

Corrado, F. De Matteis G., Di Gioia A. (2014), *Nuovi montanari. Abitare le Alpi nel XXI secolo*, FrancoAngeli, Milano.

Cotella G., Vitale Brovarone E. (2020), *La strategia nazionale per le aree interne: una svolta place-based per le politiche regionali in Italia*, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, LI, 129, pp. 23-46

De Rossi A. (2020), *Introduzione. L'inversione dello sguardo. Per una nuova rappresentazione territoriale del paese Italia*. In: De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, pp. 3-17.

De Toni A., Vizzarri M., Di Febbraro M., Lasserre B., Noguera J., Di Martino P. (2021), *Aligning Inner Peripheries with rural development in Italy: Territorial evidence to support policy contextualization*, *Land Use Policy*, 100: 104899.

Dematteis G. (2013), *Montagna e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee*, *Territorio*, 2013, 66, pp. 7-15.

Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud (2022), *Criteri per la Selezione delle Aree Interne da sostenere nel ciclo 2021 – 2027*. Online:

<https://politichecoesione.governo.it/media/2810/snai-criteri-per-la-selezione-delle-aree-da-sostenere-nel-ciclo-21-27.pdf>, ultimo accesso 20.03.2024.

Dipartimento per la Trasformazione Digitale (2024), *Le misure del PNRR per la Pubblica amministrazione locale*. Presentazione in occasione dell'incontro presso il Comune di Acqui Terme (AL).

DPS (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica) (2013), *Le aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*. Online: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Nota_metodologica_Aree_interne.pdf, ultimo accesso 25.03.2024.

ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) (2017), *ESPON ReSSI – Regional Strategies for Sustainable and Inclusive Territorial Development. Regional Interplay and EU Dialogue. Targeted Analysis. Final Report*. ESPON EGTC, Luxembourg. Online: www.espon.eu/ressi, ultimo accesso 20 gennaio 2024.

ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) (2019), *ESPON URRUC – Urban-Rural Connectivity in Non-Metropolitan Regions. Targeted Analysis. Final Report, EXPON EGTC, Luxembourg*. Online: www.espon.eu/URRUC, ultimo accesso 20 gennaio 2024.

Fenu N., Giaccaria P. (2023), *La scommessa della Snai. La Strategia nazionale delle aree interne*. Online: <https://www.documentigeografici.it/index.php/docugeo/article/view/476>, ultimo accesso 28 gennaio 2024.

Fioretti M. (2021), *Vivere, lavorare, valorizzare le aree interne: dall'impresa ai beni comuni, tutte le risposte dei giovani under 40*. Online: <https://www.orticalab.it/Vivere-lavorare-valorizzare-le-aree>, ultimo accesso 18 novembre 2023.

FormezPA (2020), *I processi di digitalizzazione nelle aree interne*. Online: https://www.formez.it/sites/default/files/i_processi_di_digitalizzazione_nelle_ai-.pdf, ultimo accesso 25 novembre 2023.

FormezPA (2022), *Snai 2021-2027: le prime 23 nuove aree*. Online: <http://territori.formez.it/content/snai-2021-2027-ecco-prime-23-nuove-aree>, ultimo accesso 20.03.2024.

Franco E. (2022), *Borghi e paesi. Nuove relazioni fra prossimità e attrattività*. Presentazione in occasione delle Giornate di studio a Villadossola (VCO).

Galderisi A., Gaudio S., Bello G. (2022), *Le aree interne tra dinamiche di declino e potenzialità emergenti: criteri e metodi per future politiche di sviluppo*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, LIII, 133, 2022.

Giangrande A. (a.a.2006/2007), *L'approccio territorialista allo sviluppo sostenibile*. Online: <https://www.jannis.it/blog/Approccioterritorialista.pdf>, ultimo accesso 30 dicembre 2023.

- Giovannini E., Riccaboni A. a cura di (2021), *Agenda 2030. Un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, ASviS e Santa Chiara Lab, Roma.
- Graziano T. (2021), *Smart Territory. Attori, flussi e reti digitali nelle aree "marginali"*, FrancoAngeli, Milano.
- Ietri D., Pagetti F. (2019), *La definizione delle 'inner peripheries': indicatori e unità territoriali*, Bollettino della Associazione Italiana di Cartografia, Vol.165, pp. 89-97
- Istat (Istituto Nazionale di Statistica) (2022), *La geografia delle aree interne nel 2020: vasti territori tra potenzialità e debolezze*. Online: <https://www.istat.it/it/files//2022/07/FOCUS-AREE-INTERNE-2021.pdf>, ultimo accesso 16 settembre 2023.
- Lanzani A., Zanfi F. (2020), *L'avvento dell'urbanizzazione diffusa: crescita accelerata e nuove fragilità*. In: De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, pp. 123-140.
- Legacoop (2011), *Guida alle cooperative di comunità*, Officine Cantelmo Soc. Cooperativa – Lecce.
- Legacoop (2011), *La Governance di Legacoop*. Online: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/salute-e-sicurezza/focus-on/commissione-consultiva-permanente/Documents/Governance-Legacoop.pdf>, ultimo accesso 20.03.2024.
- Lo Presti V., Luisi D., Napoli S. (2020), *Scuola, comunità, innovazione sociale*. In: De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, pp. 417-434.
- Lucatelli S. (2022), *La Snai nel contesto delle politiche di sviluppo e coesione*. In: Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F. (a cura di), *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli, Roma, pp. 37-66.
- Lucatelli S., Tantillo F. (2020), *La Strategia nazionale per le aree interne*. In: De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, pp. 403-416.
- Luisi D. (2022), *I cambiamenti, attesi e inattesi*. In: De Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F. (a cura di), *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli, Roma, pp. 163-188.
- Magnani A. (2006), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Martinelli L. (2020), *L'Italia è bella dentro: Storie di resilienza, innovazione e ritorno nelle aree interne*, Altraeconomia.
- Martinelli L. (2021), *Un'Italia senza segnale. L'accesso alla rete nelle aree interne è un miraggio*. Online: <https://altreconomia.it/author/luca-martinelli-2>, ultimo accesso 25 novembre 2023.

Mattioli C., Renzoni C., Savoldi P. (2022), *Scuole e territori fragili. Il modello lungimirante del Contrat École a Bruxelles*, Territorio 97-Supplemento.

Minervini G. (2016), *La politica generativa*, Carocci, Roma.

MISE (Ministero dello Sviluppo economico) (2016), *Studio di fattibilità per lo sviluppo delle cooperative di comunità*. Online:

https://www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/STUDIO_DI_FATTIBILITA_PER_LO_SVILUPPO DELLE COOPERATIVE DI COMUNITA.pdf, ultimo accesso 14 marzo 2024.

Monaco F. (2020), *La Strategia delle aree interne fra innovazione e ricostruzione post covid-19*. In Fenu N. (a cura di): *Aree Interne e Covid*, LetteraVentidue Edizioni, Siracusa, pp. 176-214.

Monaco F. (intervista a), (2020), *Come i sindaci sostengono la scuola delle Aree Interne*. In Mangione G., Cannella G., Parigi L., Bartolini R. (a cura di), *Comunità di memoria, comunità di futuro. Il valore della piccola scuola*, Carocci, Roma, pp. 114-118.

Nucifora M. (2020), *Dagli anni del boom alla “scomparsa del territorio”*. *Ambiente e storia urbana nell’Italia del secondo Novecento*. Quaderno di storia contemporanea n. 68, pp. 115-143.

Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, Oecd Publishing, Parigi

Pagetti F., Iedri D. (2019), *Inner areas/periferie metropolitane e differenze con le internal areas*. In Prezioso M., *Quale territorial impact assessment della coesione territoriale nelle regioni italiane. La concettualizzazione del problema*, Pàtron, Bologna, pp. 205-212.

Parlamento europeo (2000), *Consiglio europeo Lisbona 23 e 24 marzo 2000 - Conclusioni della presidenza*. Online: https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm, ultimo accesso 20.03.2024.

Pazzagli R. (2015), *Territori dell’osso. Patrimonio territoriale e autonomia locale nelle aree interne dell’Italia*, versione italiana dell’articolo pubblicato in «Tafter Journal», *Esperienze e strumenti per cultura e territorio*, n. 84. Online: http://aria.unimol.it/wp-content/uploads/2016/06/Pazzagli_articolo-Tafter-Journal-aree-interne.pdf, ultimo accesso 14 marzo 2024.

Pezzi M.G., Urso G. (2017), *Innovazione sociale e istituzionalizzazione: l’esempio delle cooperative di comunità nell’area interna dell’Appennino Emiliano*. Online: https://www.ageiweb.it/geotema/wp-content/uploads/2019/01/56_13_Pezzi-Urso.pdf ultimo accesso, 11 gennaio 2024

Regione Piemonte (2015), *Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne*. Online: http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/20/attach/dgr_06798_990_27042018.pdf, ultimo accesso 20.03.2024.

Regione Piemonte (2022), *Politica di coesione 2021-2027. Attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne nella programmazione regionale. Approvazione delle aree che posseggono i requisiti richiesti per la partecipazione alla Strategia Nazionale Aree Interne e identificazione di quelle prioritarie per la candidatura all'istruttoria nazionale e il conseguente accesso alle risorse disponibili dalla Legge di Bilancio 2019*. Online: <http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2022/27/siste/00000298.htm>, ultimo accesso 20.03.2024.

Tantillo F. (2022), *La Snai sui territori. La co-progettazione: dalla partecipazione al coinvolgimento strategico dei cittadini*. In: Lucatelli S. Luisi D. Tantillo F. (a cura di), *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli, Roma, pp. 67-91.

Tantillo F. (2023), *Lo sviluppo delle Aree Interne: opportunità e criticità*. Intervento nell'ambito del seminario organizzato dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Alessandria il 15 giugno 2023.

Teneggi G. (2020), *Cooperative di comunità: fare economia nelle aree interne*. In: De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, pp. 297-306.

Trapasso R. (2009), *La politica rurale italiana, secondo la valutazione dell'Ocse*. Online: <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/17/la-politica-rurale-italiana-secondo-la-valutazione-dellocse>, ultimo accesso 4 gennaio 2024.

Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma, Bari.

Uncem (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) (2023), *Green Communities - Essere comunità nella sostenibilità*. Comunità Montagna.

Xilo G. (2022), *Le piattaforme di collaborazione amministrativa*. In: Lucatelli S. Luisi D. Tantillo F. (a cura di), *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli, Roma, pp. 145-162.

Sitografia

Agenzia per la coesione territoriale: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>

Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani): <https://www.anci.it/piccoli-comuni-progetti-di-riqualificazione-ecco-il-bando-e-tutte-le-info-utili/>

Comuni italiani: <http://www.comuni-italiani.it/>

Cooperativa Valle dei Cavalieri - Cooperativa di comunità nel Parco nazionale dell'Appennino Tosco Emiliano: <https://valledeicavalieri.it/wp/>

Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2010;78>

Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud: <https://politichecoesione.governo.it/it/>

Espon (European Spatial Planning Observatory Network):
<https://www.espon.eu/participate/espon-your-country/italy>

Espon (European Spatial Planning Observatory Network) - Inner peripheries in Europe:
<https://www.espon.eu/inner-peripheries-brief>

Fabrizio Barca: https://it.wikipedia.org/wiki/Fabrizio_Barca

Giornale7 - I progetti dell'Area interna "Terre del Giarolo": <https://www.giornale7.it/aree-interne-ecco-i-progetti-su-sanita-scuola-trasporti-e-turismo-per-contrastare-lo-spopolamento/>

La Stampa - Il forno di comunità di Carrosio:
https://www.lastampa.it/alessandria/2023/07/18/news/carrosio_dopo_50_anni_torna_forno_p_aese-12953495/

Legacoop: <https://www.legacoop.coop/ci-occupiamo-di/cooperative-di-comunita/>

Opencoesione: <https://opencoesione.gov.it/it/>

Radio Gold News - I fondi compensativi ai Comuni del Terzo Valico:
<https://radiogold.it/news-alessandria/politica/335032-terzovalico-fondi-comuni-alessandria-provincia-ponte-bormida/>

Rainews TGR - Il forno di comunità di Carrosio:
<https://www.rainews.it/tgr/piemonte/video/2023/12/carrosio-forno-pubblico-bf1199fb-dd3e-49c0-8dae-4144d5f9f3fa.html>

Regione Piemonte – Cooperative di comunità:
<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/istruzione-formazione-lavoro/lavoro/sostegno-allimprenditorialita-cooperazione/cooperative-comunita>

Riabitare l'Italia: https://riabitarelitalia.net/RIABITARE_LITALIA/

Strategia Aree Interne: <http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/>

Succiso di Ramiseto (RE): [https://it.wikipedia.org/wiki/Succiso_\(Ramiseto\)](https://it.wikipedia.org/wiki/Succiso_(Ramiseto))

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>

Unione dei Comuni dell'Alta Valle Arroscia: <https://www.unionevallearroscia.it/>

Unione Montana delle Valli dell'Ossola:
<https://www.umvo.vb.it/Home/Menu?IDVoceMenu=198554>

(UNCCEM) Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani: <https://uncem.it/>